

N° 413

# SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1989 - 1990

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 juin 1990.

## 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 1988,*

Par M. Roger CHINAUD,

Sénateur,

*Rapporteur général.*

---

(1) Cette commission est composée de : MM. Christian Poncelet, *président* ; Geoffroy de Montalembert, *vice-président d'honneur* ; Tony Larue, Jean Cluzel, Paul Girod, *vice-présidents* ; MM. Maurice Blin, Emmanuel Hamel, Louis Perrein, Robert Vizet, *secrétaires* ; M. Roger Chinaud, *rapporteur général* ; MM. Philippe Adnot, Jean Arthuis, René Ballayer, Claude Belot, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Raymond Bourguin, Paul Caron, Ernest Cartigny, Auguste Cazalet, Jacques Chaumont, Jean Clouet, Henri Collard, Maurice Couve de Murville, Pierre Croze, Jacques Delong, Marcel Fortier, Mme Paulette Fost, MM. Henri Gœtschy, Yves Guéna, Paul Lorient, Roland du Luart, Michel Manet, Jean-Pierre Masseret, René Monory, Michel Moreigne, Jacques Oudin, Bernard Pellarin, René Regnault, Henri Torre, François Trucy, Jacques Valade, André-Georges Voisin.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9<sup>e</sup> législ.) : 1169, 1416 et T.A. 318.

Sénat : 586 (1989-1990).

---

Lois de finances.

## SOMMAIRE

	Pages
<b>PREMIERE PARTIE : PRESENTATION GENERALE</b> .....	5
<b>CHAPITRE PREMIER : LE CONTEXTE ECONOMIQUE</b> .....	7
<b>I. Des hypothèses initiales modérément optimistes</b> .....	7
<i>A. Une stabilité du contexte international</i> .....	8
<i>B. Une amélioration progressive de l'économie française</i> .....	9
<b>II. La conjoncture en 1988 : une croissance forte</b> .....	10
<i>A. Un environnement mondial particulièrement porteur</i> .....	11
<i>B. France : une reprise vigoureuse</i> .....	12
<b>CHAPITRE II : DE LA LOI DE FINANCES INITIALE A LA LOI DE REGLEMENT</b> .....	15
<b>I. La loi de finances initiale pour 1988</b> .....	15
<i>A. Une progression des recettes limitée par des allègements fiscaux</i> ...	16
<i>B. Un effort important mais sélectif de maîtrise des dépenses</i> .....	19
<i>C. Une nouvelle réduction du déficit budgétaire</i> .....	20
<b>II. La loi de finances rectificative</b> .....	20
<i>A. Des plus-values sur recettes très importantes...</i> .....	21
<i>B. ...Intégralement consommées sous formes de dépenses</i> .....	22
<b>III. L'impact des mesures réglementaires sur le montant des crédits</b> .....	23
<i>A. Les modifications prises en compte dans la loi de finances rectificative</i> .....	24
<i>B. Les autres mesures réglementaires</i> .....	25
<i>C. Récapitulation des modifications apportées au montant des crédits         par la voie réglementaire</i> .....	28

<b>IV. Les mesures proposées par la loi de règlement</b> .....	29
<i>A. Des ajustements relativement limités sur le budget général</i> .....	29
<i>B. Les ajustements concernant les budgets annexes</i> .....	32
<i>C. Comptes spéciaux du Trésor : des modifications importantes dues à l'arrêt du programme de privatisation</i> .....	33
<b>V. Un déficit inférieur de 6 milliards à celui de 1987 mais rigoureusement identique au solde prévisionnel</b> .....	34
<b>CHAPITRE III : RESULTATS D'ENSEMBLE DE L'ANNEE 1988</b> ..	37
<b>I. Analyse du Budget de 1988</b> .....	38
<i>A. Le Budget général</i> .....	38
<i>B. Les budgets annexes et les Comptes spéciaux du Trésor</i> .....	53
<b>II. Le financement du déficit</b> .....	60
<i>A. Un besoin de financement accru par les remboursements d'emprunts</i> .....	60
<i>B. Un recours accru aux capitaux à long terme</i> .....	62
<b>CHAPITRE IV : LA GESTION DE L'AUTORISATION BUDGETAIRE</b> ..	65
<b>I. Les modifications au montant des crédits : une relative amélioration</b> .....	66
<i>A. Les reports de l'exercice précédent</i> .....	66
<i>B. Les décrets d'avance</i> .....	66
<i>C. Les annulations de crédits</i> .....	67
<i>D. Les fonds de concours</i> .....	69
<i>E. Les rétablissements de crédits</i> .....	71
<b>II. Les modifications à la répartition des crédits</b> .....	72
<i>A. La répartition des crédits</i> .....	73
<i>B. Les transferts de crédits</i> .....	74
<i>C. Les virements</i> .....	75
<b>III. L'utilisation des crédits</b> .....	76
<i>A. Les dépassements de crédits</i> .....	76
<i>B. Les reports sur l'exercice 1989</i> .....	78

<b>DEUXIEME PARTIE : EXAMEN DU PROJET DE LOI</b> .....	83
<b>I. Audition des Magistrats de la Cour des Comptes</b> .....	85
<b>II. Examen en Commission</b> .....	89
<b>III. Examen des articles</b> .....	91
<i>Art. premier : Résultats généraux de l'exécution des lois de finances pour 1988</i> .....	91
<i>Art. 2 : Recettes du Budget général</i> .....	92
<i>Art. 3 : Dépenses ordinaires civiles du Budget Général</i> .....	93
<i>Art. 4 : Dépenses civiles en capital</i> .....	94
<i>Art. 5 : Dépenses ordinaires militaires du Budget général</i> .....	94
<i>Art. 6 : Dépenses militaires en capital du Budget général</i> .....	95
<i>Art. 7 : Résultat du Budget Général de 1988</i> .....	95
<i>Art. 8 : Résultats des Budgets annexes</i> .....	96
<i>Art. 9 : Comptes spéciaux du Trésor dont les opérations se poursuivent en 1989</i> .....	97
<i>Art. 10 : Comptes spéciaux définitivement clos au titre de l'année 1988</i> .....	98
<i>Art. 11 : Pertes et profits sur emprunts et engagements de l'Etat</i> .....	99
<i>Art. 12 : Apurement de la dette congolaise au titre des emprunts de l'ex-Afrique Equatoriale française</i> .....	100
<i>Art. 13 : Apurement d'une créance devenue irrécouvrable</i> .....	101
<i>Art. 14 : Reconnaissance d'utilité publique des dépenses d'une gestion de fait</i> .....	102
<i>Art. 15 : Apurement d'une partie du solde créditeur d'un compte spécial du Trésor</i> .....	102
<i>Art. 16 : Transports aux découverts du Trésor des résultats définitifs de 1988</i> .....	103
<b>CONCLUSION</b> .....	105
<b>Tableau comparatif</b> .....	109
<b>Annexe : Questionnaire à la Cour des Comptes sur le projet de loi portant règlement définitif du budget de 1988</b> .....	119
<b>I. Liste des questions posées par la Commission des Finances</b> ...	120
<b>II. Réponses de la Cour des Comptes</b> .....	124

**PREMIERE PARTIE**

**PRESENTATION GENERALE**

## **CHAPITRE PREMIER**

### **LE CONTEXTE ECONOMIQUE**

Arrêtées durant l'été 1987, les hypothèses initiales sur l'évolution de l'économie en 1988 pouvaient paraître à l'origine relativement prudentes. Toutefois, le krach boursier intervenu en octobre 1987, c'est-à-dire au tout début de la discussion budgétaire, avait fait naître quelques inquiétudes sur la possibilité d'atteindre les objectifs retenus.

En fait, et malgré cet événement financier, la conjoncture de 1988 s'est révélée particulièrement porteuse, dépassant ainsi toutes les prévisions économiques avancées dans le cadre de la loi de finances initiale.

#### **I - DES HYPOTHESES INITIALES MODEREMENT OPTIMISTES**

Alors que l'année 1986 et le premier semestre 1987 avaient été marqués par de fortes turbulences -contrechoc pétrolier, chute du dollar-, les projections économiques associées au projet de budget pour 1988 renaient l'hypothèse d'une stabilisation du contexte international.

## A. UNE STABILITE DU CONTEXTE INTERNATIONAL

Une certain rééquilibrage du marché pétrolier était attendu, avec pour conséquence le retour à une évolution plus normale du cours du baril. Un arrêt du mouvement de baisse du cours des matières premières non énergétiques apparaissait en outre envisageable tandis que plusieurs éléments -et notamment le renforcement de la coopération internationale- devaient conduire à stabiliser le cours du dollar.

Dans ce contexte, également marqué par la persistance d'une situation fragile pour les pays en voie de développement, mais aussi par une réduction du déficit courant des pays membres de l'OPEP, la croissance attendue dans la zone OCDE demeurerait modérée et un ralentissement semblait même probable dès la fin de 1987 (2,25 % en 1987-1988 contre 2,7 % en 1986), notamment en Europe et aux États-Unis.

**Croissance attendue du PIB  
en volume pour 1988**

	1986	1987	1988
Etats-Unis	2,7	2,25	2,25
Japon	2,5	2,75	2,75
R.F.A.	2,4	1,25	1,75
Royaume-Uni	2,4	3,25	2,25
France	2,0	1,5	2,2
Partenaires européens	2,4	2,25	2

Source : Rapport économique et financier - PLF 1988.

La projection tablait cependant sur l'amorce d'un rééquilibrage dans les échanges mondiaux, se traduisant par une amélioration limitée des soldes extérieurs américains et une nette réduction de l'excédent allemand.

## **B. UNE AMELIORATION PROGRESSIVE DE L'ECONOMIE FRANCAISE**

Face à ces perspectives internationales, la projection retenait cependant l'hypothèse d'une accélération de la croissance française, le taux de progression du PIB marchand étant en effet évalué à 2,2 % contre 1,5 % alors estimé pour 1987.

Cette relance devait s'appuyer sur trois principaux facteurs :

- une accélération de l'investissement des entreprises (+ 3,7 % au lieu de 3 % en 1987), ce redressement apparaissant comme la conséquence de l'assainissement financier amorcé depuis presque deux ans ;
- une stabilisation dans l'évolution de la consommation des ménages, en raison de la disparition progressive des effets du contrechoc pétrolier et d'une progression contenue des salaires ;
- une reprise des exportations (+ 4,6 % en volume) à la suite d'une légère croissance de la demande mondiale adressée à la France et d'une amélioration de la compétitivité prix de nos produits.

Parallèlement, le développement de la concurrence -et la politique salariale- devaient permettre d'accentuer le mouvement de désinflation, tandis qu'un allègement de la fiscalité directe d'Etat allait soutenir la croissance des revenus réels des ménages.

Le tableau suivant résume les principales hypothèses économiques retenues lors de l'élaboration de la loi de finances, ainsi que les données effectivement constatées en 1988.

(en volume et en pourcentage)

	Prévisions	Réalisations
<b>Ressources</b>		
. PIB marchand	+ 2,2 %	+ 3,7 %
. Importations	+ 3,7 %	+ 8,6 %
<b>Total des ressources</b>	+ 2,5 %	+ 4,7 %
<b>Emplois</b>		
. Consommation des ménages	1,5 %	+ 2,6 %
. Formation brute de capital fixe, dont :	+ 2,9 %	+ 7,4 %
. Sociétés et entreprises	+ 3,7 %	+ 9,1 %
. Ménages	+ 2,0 %	+ 3,8 %
<b>Indice de prix du PIB</b>	+ 2,2 %	+ 3,1 %

Source : *Projet de loi de Règlement.*

## II - LA CONJONCTURE EN 1988 : UNE CROISSANCE FORTE

Contrairement à ce que l'on pouvait craindre, le krach boursier d'octobre 1987 n'a, en définitive, pas eu de conséquences dépressives sur l'économie mondiale. Les autorités des différents pays ont en effet mis en oeuvre des politiques monétaires relativement accommodantes, évitant ainsi l'apparition de tensions sur les taux d'intérêt. Le mouvement de reprise, amorcé dès le milieu de l'été 1987, a donc pu se poursuivre et s'amplifier, permettant à tous les pays d'enregistrer des résultats exceptionnels.

## A. UN ENVIRONNEMENT MONDIAL PARTICULIEREMENT PORTEUR

Marquée par une relative stabilité des taux d'intérêt, l'année 1988 a été pour les pays de l'OCDE une période de croissance forte. Le PNB de la zone s'est accru dans l'ensemble de 4,2 %, ce qui constitue la deuxième performance de la décennie après celle de 1984. Mais l'expansion a été beaucoup mieux répartie, puisqu'elle a profité à l'ensemble des pays industrialisés et particulièrement à l'Europe.

Taux de croissance du PNB  
(en %)

	1987	1988
Etats-Unis	+ 3,4	+ 3,9
Japon	+ 4,5	+ 5,7
Europe	+ 2,8	+ 3,7

Source : Comptes nationaux - OCDE 1988.

La reprise de l'investissement productif apparaît d'ailleurs comme l'élément moteur de cette expansion. De nombreux pays accusaient en effet un retard important en ce domaine, retard que les entreprises ont été conduites à combler au moins partiellement, pour être en mesure de répondre à une demande plus soutenue.

Ce phénomène général a entraîné un vif développement du commerce mondial. Bénéficiant enfin des effets de la baisse du dollar, les Etats-Unis ont accru leurs exportations dans des proportions considérables, tandis qu'en Europe, le dynamisme des économies britanniques et espagnoles entretenait un fort courant d'échanges.

Dans tous les pays, l'accélération de la croissance s'est traduite en termes de créations d'emplois, soutenant ainsi le revenu et la consommation des ménages et entraînant une nouvelle réduction du taux de chômage.

L'absence de tout dérapage dans la politique salariale a, en outre, permis de contenir l'inflation intérieure tandis que la hausse

du prix des matières premières s'est trouvée compensée par une nouvelle chute du cours du pétrole (- 20 %).

Remarquable à bien des égards, la croissance de 1988 n'a cependant pas permis de corriger de façon significative les principaux facteurs de déséquilibres de l'économie mondiale. Si le déficit extérieur américain a pu se réduire de manière sensible, en revanche, l'excédent japonais ne s'est que légèrement effrité, tandis que la RFA enregistrait de nouvelles performances en ce domaine.

**Balances courantes**  
(en milliards de dollars)

	1987	1988
Etats-Unis	- 154,0	- 135,3
Japon	87,0	79,5
R.F.A.	44,9	48,3
France	- 4,1	- 3,8
Royaume-Uni	- 4,4	- 26,1

Source : Comptes nationaux - OCDE 1988.

## B. FRANCE: UNE REPRISE VIGOUREUSE

Dans ce contexte international particulièrement porteur, la France a connu elle aussi une croissance forte : le P.I.B. marchand en volume s'est accru de 3,7 %, soit le taux le plus important enregistré par notre pays depuis 1976.

Exceptionnelle, cette expansion doit cependant être relativisée. Elle s'avère identique à celle de l'ensemble des pays de la C.E.E. mais reste inférieure à celle de la zone O.C.D.E. Toutefois, son ampleur - et sa rapidité - indique clairement que la politique d'assainissement et de libéralisation de l'économie française a porté ses premiers fruits.

Ainsi, la croissance française de 1988 s'est appuyée sur deux principaux éléments.

- la poursuite d'un important effort d'investissement productif.

Comme dans les autres pays industrialisés, ce facteur apparaît comme la composante la plus dynamique de la demande intérieure en 1988. Hors grandes sociétés nationales, la formation brute de capital fixe des entreprises s'est accrue de 12,2 % en volume contre 7,9 % en 1987, l'accélération la plus sensible étant d'ailleurs enregistrée dans les P.M.E.

Alors qu'auparavant, les industriels avaient essentiellement réalisé des investissements de productivité, l'année 1988 a en outre été marquée par une reprise des investissements de capacité, ceux-ci étant désormais nécessaires pour répondre aux commandes. De fait, le secteur du bâtiment a bénéficié directement de cet effet d'appel.

- Une vive reprise des exportations.

Tirées par une demande internationale exceptionnellement dynamique, nos ventes à l'étranger ont progressé, dans l'ensemble, de 6,4 % en volume contre 1,7 % en 1987 et 4,5 % retenus dans les hypothèses économiques associées au projet de budget. Sensible dans le secteur agro-alimentaire, ce mouvement a également été particulièrement net pour les biens industriels (+ 7,8 %), à la suite d'une augmentation de 9,9 % de la demande mondiale de produits manufacturés adressée à la France.

Pour faire face à cette reprise de l'activité, les entreprises ont en outre été conduites à embaucher. L'emploi total s'est donc accru de 0,9 % tandis que les effectifs du seul secteur marchand non agricole augmentaient de 1,5 %. De ce fait, le pouvoir d'achat des ménages a pu progresser de 3,5 % contre 0,5 % en 1987, dont 1,3 % au titre des seuls salaires nets, et alors même que la politique salariale restait placée sous le signe de la modération.

L'amélioration du revenu des ménages a eu un impact direct sur la consommation. Celle-ci a enregistré une hausse de 2,6 % en volume, soit une progression semblable à celle de 1987. Dans le même temps, et après plusieurs années de baisse, le taux d'épargne s'est également redressé (+ 0,7 point) du fait d'un moindre recours au crédit.

Parallèlement, le besoin de financement des administrations s'est stabilisé à 1,6 % du P.I.B., tandis que sa composante la plus importante, le déficit budgétaire de l'Etat, diminuait à nouveau, revenant ainsi à 114,8 milliards de francs.

On notera cependant que le ratio dette/P.I.B. a de nouveau augmenté en 1988 pour s'établir à 26,1 %. Au-delà de l'effet dû à la prise en charge, par l'Etat, des dettes du Fonds spécial des grands travaux, cette progression résulte du maintien d'un écart entre le taux d'intérêt apparent de la dette (7,3 %) et le taux de croissance nominal de la richesse nationale (+ 6,7 %).

En revanche, la politique d'allègements fiscaux a fait sentir ses effets et le poids des prélèvements obligatoires dans le P.I.B. a pu être ramené de 44,8 % en 1987 à 44,3 % un an plus tard.

Toutefois, deux ombres subsistent dans ce tableau économique d'ensemble plutôt satisfaisant :

- d'une part, le chômage a peu diminué. A la fin de 1988, le nombre des demandes d'emploi non satisfaites n'était inférieur que de 31.000 à celui constaté au début de l'année ;

- d'autre part, le déficit commercial n'a pu être réduit, la reprise des exportations ayant été accompagnée d'une vive poussée des importations (+ 8,6 % en volume). Certes, le solde commercial est resté identique à celui de l'année précédente, soit - 30 milliards de francs, mais cette stabilité d'ensemble recouvre en fait une profonde dégradation de nos échanges de biens industriels dont le déficit est passé de 10,3 milliards à 42,2 milliards en l'espace de douze mois.

Dans l'ensemble, et malgré la persistance d'éléments de fragilité, la croissance enregistrée en 1988 s'est révélée exceptionnellement dynamique, dépassant ainsi très largement la prévision avancée en début d'année. Or, à l'évidence, ce décalage ne pouvait qu'avoir un impact favorable sur l'évolution d'une donnée budgétaire essentielle : celle des recettes fiscales de l'Etat.

## CHAPITRE II

### DE LA LOI DE FINANCES INITIALE A LA LOI DE REGLEMENT

#### I - LA LOI DE FINANCES INITIALE POUR 1988

S'appuyant sur les hypothèses économiques précédemment rappelées et s'inscrivant dans le prolongement de la politique engagée depuis 1986, le projet de loi de finances pour 1988 avait été élaboré autour des quatre objectifs :

- poursuivre l'effort de redressement des finances publiques et de réduction du déficit budgétaire, tout en allégeant les impôts ;

- réintégrer dans le budget général un certain nombre d'opérations, telles celles jusqu'alors financées par l'intermédiaire du Fonds spécial des grands travaux ;

- maîtriser l'évolution des dépenses, tout en renforçant les moyens consacrés aux secteurs prioritaires (l'emploi, la coopération et la recherche) et en recentrant l'Etat sur ses missions traditionnelles (sécurité, défense, justice, enseignement, grands équipements).

- poursuivre la politique de privatisation afin de désendetter l'Etat,

Sur ces bases, le budget initial de 1988 comportait :

- 1.082,25 milliards de dépenses nettes au budget général (+ 3 % par rapport à la loi de finances initiale pour 1987) ;

- 968,8 milliards de recettes nettes au budget général, soit une progression de 4,7 % par rapport à la loi de finances initiale

de 1987, mais seulement de 2,8 % par rapport aux évaluations révisées ;

- un solde négatif à hauteur de 1,59 milliard pour les comptes spéciaux du Trésor, le montant des opérations transitant par cet intermédiaire étant toutefois très fortement amplifié par l'inscription tant en recettes qu'en dépenses, de 50 milliards de francs au titre du compte d'affectation des produits de la privatisation ;

- un déficit global ramené à 114,9 milliards de francs contre 129,2 milliards en loi de finances initiale pour 1987, soit une diminution de 15 milliards de francs.

#### **A. UNE PROGRESSION DES RECETTES LIMITEE PAR DES ALLEGEMENTS FISCAUX**

Les ressources brutes du budget général étaient évaluées à 1.254 milliards de francs, soit une progression de 4,05 % par rapport aux évaluations révisées pour 1987.

Après déduction des prélèvements opérés au profit des collectivités locales et de la C.E.E. (164,3 milliards), les recettes nettes - avant dégrèvements - étaient estimées à 1.089,67 milliards de francs, enregistrant ainsi une progression de 3,6 %. Après interprétation des dégrèvements, l'augmentation par rapport aux évaluations révisées n'était que de 2,8 %.

##### **1. Des réductions d'impôts significatives**

Les recettes fiscales brutes représentaient 1.179,6 milliards, en hausse de 3,5 % par rapport aux évaluations révisées pour 1987, cette évolution relativement modérée s'expliquant par la poursuite d'un important programme d'allègements fiscaux.

En effet, au-delà de l'effet induit par les mesures adoptées au cours de l'année 1987 (réduction du taux de l'impôt sur les sociétés), la loi de finances comportait trois grandes séries de mesures de nature fiscale :

- un aménagement du barème de l'impôt sur le revenu, la traditionnelle mesure d'actualisation des tranches étant en effet complétée par une diminution des différents taux ;

- une diminution du taux majoré de la T.V.A. pour les ventes d'automobiles et de motocyclettes ;

- une amélioration du crédit d'impôt recherche et la suppression définitive de la taxe sur les frais généraux des sociétés, l'impact de ces deux mesures favorables aux entreprises étant toutefois compensé par la suppression de l'étalement des plus-values à court terme.

En outre, les recettes fiscales attendues pour 1988, telles qu'elles étaient évaluées en loi de finances initiale, se trouvaient gonflées par la budgétisation de ressources déjà existantes, et notamment :

- le transfert, au budget général, du produit de la taxe additionnelle au droit au bail, jusqu'alors perçue au profit de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat ;

- l'intégration, dans la taxe intérieure sur les produits pétroliers, du timbre douanier, de la taxe spécifique destinée au Fonds spécial des grands travaux.

## **2. Les recettes non fiscales gonflées par un changement d'imputation**

De même, les recettes non fiscales (74,4 milliards de francs) connaissent une évolution apparemment forte (+ 14,2 % par rapport aux évaluations révisées), mais en grande partie due à l'inscription, sur cette ligne, des sommes collectées au titre de la rémunération de la garantie accordée par l'Etat aux fonds collectés par les caisses d'épargne et qui étaient jusqu'alors assimilés à un fonds de concours.

### **3. Une progression significative des prélèvements sur recettes**

Estimés à 164,3 milliards de francs contre 153,2 milliards en évaluations révisées pour 1987, Les prélèvements sur recettes devaient enregistrer une progression de 7,3 % sous l'effet de deux facteurs :

- un relèvement de 5,7 % des prélèvements au profit des collectivités locales, essentiellement imputable à la dotation globale de fonctionnement ;

- une majoration de 7 % des prélèvements opérés du budget de la C.E.E.

### **4. Comptes d'affectation spéciale : des ressources accrues par la privatisation**

Les recettes à caractère définitif des comptes d'affectation spéciale, qui étaient estimées à 41,2 milliards en loi de finances initiale pour 1987, devaient atteindre 61,3 milliards de francs en 1988.

En effet, le compte d'affectation des produits de la privatisation devait enregistrer 50 milliards de francs de recettes - contre 30 prévus en loi de finances initiale pour 1987 <sup>1</sup> -, cette somme devant être utilisée de la manière suivante :

- amortissement de la dette publique : 59,5 % ;
- versement aux caisses nationales ayant émis des obligations afin d'indemniser les propriétaires de titres des entreprises nationalisées : 20,5 % ;
- dotation en capital à des entreprises publiques : 30 %.

*1. Les recettes effectives de 1987 ont atteint plus du double de cette somme (67 milliards de francs).*

**B. UN EFFORT IMPORTANT, MAIS SELECTIF DE  
MAITRISE DES DÉPENSES**

Fixé à 1.203,1 milliards de francs, le montant brut des dépenses du budget général progressaient de façon très modérée (+ 3,77 %). Après déduction des dépenses en atténuation de recettes, ces charges revenaient alors à 1.082,5 milliards de francs, soit 3 % de plus que dans la loi de finances initiale de l'année précédente, et ceci en dépit des mesures de clarification budgétaires précédemment évoquées.

**Budget général - Crédits initiaux  
(en millions de francs)**

	1987	1988	Variation
<b>I - Dépenses ordinaires</b>			
<i>A. Services civils</i>			
Titre I - Dette publique, atténuation de recettes	207,92	224,98	+ 8,2
Titre II - Pouvoirs publics	2,97	3,05	+ 2,69
Titre III - Moyens des services	351,48	364,72	+ 3,76
Titre IV - Interventions publiques	322,61	329,48	+ 2,13
<i>B. Services militaires</i>			
Titre III - Moyens des services	120,94	121,95	+ 0,83
<b>Total des dépenses ordinaires</b>	<b>1.005,93</b>	<b>1.044,19</b>	<b>+ 3,8</b>
<b>II - Dépenses en capital</b>			
<i>A. Services civils</i>			
Titre V - Investissements de l'Etat	15,70	16,56	+ 5,47
Titre VI - Subventions accordées par l'Etat	51,94	51,46	- 0,92
<i>B. Services militaires</i>			
Titre V - Investissement de l'Etat	85,51	90,53	+ 5,87
Titre VI - Subventions accordées par l'Etat	0,29	0,31	+ 6,89
<b>Total des dépenses en capital</b>	<b>153,46</b>	<b>158,87</b>	<b>+ 3,5</b>
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>1.159,39</b>	<b>1.203,06</b>	<b>+ 3,77</b>
<b>TOTAL GENERAL - hors dépenses en atténuation de recettes</b>	<b>1.049,98</b>	<b>1.082,48</b>	<b>+ 3,09</b>

Cette évolution d'ensemble très modérée - et en tout état de cause inférieure à celle du P.I.B. - s'accompagnait cependant d'un renforcement sensible des crédits dans des secteurs prioritaires, tels l'emploi, la justice, la recherche et la coopération. En revanche, elle était rendue possible par la recherche d'une meilleure utilisation des moyens disponibles et également par la suppression de 13.000 emplois dans la fonction publique.

### C. UNE NOUVELLE RÉDUCTION DU DÉFICIT BUDGÉTAIRE

S'agissant des budgets annexes, équilibrés par construction, la loi de finances initiale évaluait leurs recettes et leurs dépenses à 247,57 milliards de francs contre 253,7 milliards en 1987, soit une diminution de 2,4 % essentiellement imputable au budget des Postes et télécommunications.

Compte tenu des évaluations précédentes, le déficit prévisionnel des opérations à caractère définitif s'établissait à 113,25 milliards de francs, soit un niveau inférieur d'environ 11 milliards à celui prévu dans la loi de finances initiales de 1987.

Les opérations à caractère temporaire devant laisser apparaître un solde négatif de 1,7 milliard de francs, le déficit global du budget de l'Etat - hors F.M.I. et Fonds de stabilisation des changes - revenait donc à 114,98 milliards de francs contre 129,2 milliards l'année précédente et ne représentait plus que 2,1 % du produit intérieur brut attendu.

## II - LA LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE

A la suite du changement de majorité politique, intervenu au printemps 1988, la loi de finances initiale a été modifiée non par la voie législative, mais par décret d'avance. En conséquence, le Parlement n'a été conduit à se prononcer que sur le seul - et traditionnel - collectif de fin d'année et à cette occasion, le Sénat avait regretté que les importantes plus-values sur recettes constatées se trouvent intégralement utilisées sous forme de dépenses.

### A. DES PLUS-VALUES SUR RECETTES TRES IMPORTANTES...

La croissance économique se révélant beaucoup plus forte que prévu, les ressources de l'Etat ont pu être révisées dans un sens très favorable, à l'instar de ce qui s'était déjà passé en 1987.

Le tableau suivant résume les principaux ajustements effectués à cette occasion sur le budget général.

Plus-values sur recettes constatées  
dans la loi de finances rectificative  
(en milliards de francs)

Catégorie	Evaluation initiale	Réévaluation à législation inchangée	Impact des mesures prises dans le collectif	Evolution révisée
Recettes fiscales brutes	1.179,6	+ 54,1	- 0,4	1.233,5
- prélèvements	- 164,3	- 12,6	-	- 176,9
- dégrèvements	- 120,8	- 10,1	-	
Recettes fiscales nettes	894,5	+ 31,4	- 0,14	925,7
Recettes non fiscales	74,4	+ 5,3	+ 1,35	81,1
Total net budget général	968,9	+ 36,8	+ 1,2	1.006,8

S'agissant des recettes fiscales brutes, les principales plus-values étaient constatées au titre de l'impôt sur le revenu (+ 13,0 milliards), de l'impôt sur les sociétés (+ 13,7 milliards) et de la T.V.A. (+ 22,6 milliards).

En ce qui concerne les recettes non fiscales, la plus-value constatée provenait pour l'essentiel des dividendes des entreprises industrielles et financières et des recettes de trésorerie de l'Etat.

En définitive, le montant net des ressources supplémentaires était donc évalué à 38 milliards de francs, dont seulement 1,2 milliard résultant des mesures proposées par le collectif. Dès lors que 1,4 milliard de francs avait déjà été utilisé pour gager partiellement les décrets d'avances, les ressources disponibles nettes s'élevaient en fait à 36,6 milliards de francs.

## **B. .... INTEGRALEMENT CONSOMMEES SOUS FORME DE DEPENSES**

Hors dégrèvements et remboursements d'impôt, le montant des ouvertures nettes de crédits effectuées dans le cadre de la loi de finances rectificative a atteint 36,5 milliards de francs, soit un chiffre identique à celui des plus-values sur recettes, et apparaissait comme le solde entre 42,8 milliards de dépenses supplémentaires et 5,8 milliards d'annulations de crédits.

### **1. Les ajustements inévitables**

Au-delà des ajustements traditionnels de fin de gestion, plusieurs ouvertures de crédit étaient rendues nécessaires par des évènements antérieurs :

- le déficit de l'assurance crédit (8 milliards)
- les opérations militaires extérieures (1,4 milliard)
- l'accord salarial du 17 novembre 1988 (1,6 milliard)
- l'adaptation de la politique d'émission des emprunts publics à la suite de la crise boursière d'octobre 1987 (2,8 milliards)

### **2. Les conséquences des décisions du nouveau gouvernement**

L'arrêt du programme de privatisation, annoncé lors du changement de majorité, a conduit à réintégrer, dans le budget général, des dépenses qui auraient dû être supportées en totalité par le compte d'affectation spéciale, et notamment :

- les versements à la Caisse nationale de l'industrie et à la Caisse nationale des banques (1,4 milliard) ;
- les dotations en capital des entreprises publiques (4,1 milliards).

Parallèlement, et dans le prolongement de l'opération constatée en loi de règlement pour 1987, il a été décidé de doter le fonds de soutien des rentes de 5 milliards de francs, afin de faciliter le désendettement de l'Etat.

Enfin, l'Etat s'étant engagé à compenser la perte supportée par la C.N.A.F. du fait de la baisse des cotisations d'allocations familiales, une dotation de 2,5 milliards de francs a été inscrite à cet effet.

### **3. De multiples ajustements complémentaires**

En particulier, on rappellera :

- le versement à la sécurité sociale, par anticipation, du produit de la hausse 1989 de la fiscalité du tabac (2 milliards de francs) ;
- un renforcement des crédits d'aides publiques au développement (1,25 milliard) ;
- le financement de mesures nouvelles pour l'agriculture (200 millions) et une majoration des moyens destinés à la recherche et à la prévention contre le SIDA (139 millions).
- l'inscription de dotations supplémentaires dans de nombreux ministères, et notamment un crédit de 818 millions pour financer l'installation, à la Tête Défense, du ministère de l'urbanisme, et de 1,7 milliard au titre de la dotation en capital de la S.N.C.F.

A cette occasion, le Sénat avait souligné que de nombreux ajustements complémentaires visaient en fait à couvrir les charges de l'exercice suivant.. S'élevant contre l'approche retenue par le gouvernement, le Sénat estimait nécessaire d'utiliser une fraction des recettes supplémentaires pour réduire à nouveau le déficit budgétaire. Tel n'a pas été le cas, et le solde prévu dans la loi de finances initiale n'a pas été modifié par le collectif.

### **III - L'IMPACT DES MESURES REGLEMENTAIRES SUR LE MONTANT DES CREDITS**

Les crédits prévus en loi de finances ne représentent cependant pas le montant exact des dépenses que l'Etat peut effectuer au titre d'un même exercice.

En effet, celui-ci est également influencé par le jeu des reports et par les fonds de concours qui, dans certains domaines, viennent compléter les interventions de l'Etat.

En outre, en cours de gestion, et sous réserve du respect de certaines conditions, le Gouvernement peut utiliser la procédure du décret d'avance pour modifier les crédits prévus en loi de finances, sans toutefois modifier l'équilibre de celle-ci.

## **A. LES MODIFICATIONS PRISES EN COMPTE DANS LA LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE.**

### **1. Les décrets d'avance et leurs contreparties**

En 1988, le Gouvernement a eu recours, à deux reprises, à la procédure du décret d'avance.

• Le premier, en date du 10 juin 1988, portait sur 4,41 milliards de francs et concrétisait la mise en œuvre des priorités retenues par le nouveau Gouvernement dans cinq grands secteurs : l'emploi, l'éducation, le logement, la recherche et l'aide au développement.

En particulier, et s'agissant de l'emploi, 1.184 millions de francs ont été dégagés afin de créer 144.000 places de stages supplémentaires, alors que le secteur de l'éducation bénéficiait de 1.189 millions de francs supplémentaires pour financer diverses actions telles l'amélioration de la formation et de la situation du personnel enseignant, la création d'un fonds d'aide à l'innovation ou l'amélioration des équipements en matériel pédagogique.

Deux moyens ont été utilisés pour "gager" ce premier décret d'avance :

- un arrêté d'annulation, également daté du 10 juin 1988, et portant sur 2,8 milliards de francs de crédits votés en loi de finances initiale ;

- la prise en compte de 1,6 milliard de francs de recettes supplémentaires dont 394 millions sur les comptes spéciaux du Trésor.

• Le second décret d'avance, publié le 29 septembre 1988, était d'ampleur beaucoup plus modeste. Il a en effet permis d'ouvrir 352 millions de francs de crédits supplémentaires, plus particulièrement destinés à financer diverses mesures concernant la Nouvelle-Calédonie, à la suite des accords de Matignon.

Le maintien de l'équilibre prévu par la loi de finances initiale a été assuré par un arrêté en date du 29 septembre 1988

annulant 136 millions de francs de crédits de paiement et par la prise en compte de 216 millions de francs de recettes supplémentaires.

Conformément aux dispositions de l'ordonnance organique, ces deux décrets d'avance ont été ratifiés par l'article 11 de la loi de finances rectificative du 29 décembre 1988.

## **2. Les annulations associées à la loi de finances rectificative**

Pour gager une partie des ouvertures effectuées en loi de finances rectificative, l'arrêté du 25 novembre 1988 a annulé 5,96 milliards de francs de crédits, soit :

- 5,76 milliards sur le budget général,
- 270 millions sur les budgets annexes,
- 10 millions sur les comptes spéciaux du Trésor.

Les principales mesures ont porté sur :

- la dette publique où 3,2 milliards ont été annulés au titre des intérêts dus sur emprunt à long terme ;
- la rémunération des personnels enseignants des établissements sous contrat (200 millions) ;
- les dépenses militaires (1,08 milliard).

## **B. LES AUTRES MESURES RÉGLEMENTAIRES**

Traditionnellement, les mesures réglementaires permettant de majorer le montant des crédits prennent trois formes distinctes : les reports de crédits, les dotations ouvertes sur fonds de concours et les majorations de crédits consécutives à des plus-values de recettes.

## 1. Les reports de crédits

Le montant des crédits reportés de l'exercice 1987 sur l'exercice 1988 s'élevait à 52,5 milliards de francs.

En revanche, le montant des reports effectués de l'exercice 1988 sur l'exercice 1989 revient à 51,2 milliards de francs, enregistrant ainsi une réduction de 2,5 % par rapport à la gestion précédente.

Le tableau suivant permet de comparer les deux exercices.

### Montant des reports

(en milliards de francs)

	Report de 1987 sur 1988	Report de 1988 sur 1989	Variation (en %)
Budget général	40,10	40,69	+ 1,0
Budgets annexes	10,19	8,47	- 16,9
Comptes spéciaux du Trésor	2,26	2,27	+ 0,8
<b>Total</b>	<b>52,55</b>	<b>51,23</b>	<b>- 2,5</b>

Ainsi, la diminution des reports constatée entre ces deux exercices provient exclusivement des budgets annexes, et en particulier de celui des postes et télécommunications.

D'un point de vue global, l'impact des mouvements de report a donc eu pour effet de majorer de 1,32 milliard de francs le montant des crédits disponibles pour 1988.

## 2. Les crédits ouverts sur fonds de concours

L'article 19 de l'ordonnance organique définit les fonds de concours comme "les fonds versés par des personnes morales ou physiques pour concourir, avec ceux de l'Etat, à des dépenses d'intérêt public". En conséquence, lorsque de tels produits sont constatés en recettes, un crédit de montant identique est ouvert au titre du ministère concerné.

Traditionnellement, ce type de dépenses et donc de recettes, n'est pas évalué en loi de finances initiale. Seule la loi de règlement permet d'en constater le montant effectif.

Ainsi, au cours de l'exercice 1988, les crédits ouverts sur fonds de concours au titre du budget de l'Etat, ont atteint 41,67 milliards de francs contre 49,02 milliards de francs en 1987.

**Crédits ouverts sur fonds de concours  
(en milliards de francs)**

	1987	1988	Variation (%)
Budget général	48,47	41,00	- 15,4
Budgets annexes	0,55	0,67	+ 21,7
Comptes spéciaux du Trésor	-	-	
<b>Total général</b>	<b>49,02</b>	<b>41,67</b>	<b>- 15,0</b>

Cette évolution négative n'est cependant qu'apparente, compte tenu des changements de nomenclature opérés dans la loi de finances initiale. De ce fait, la part des ouvertures sur fonds de concours rattachés au budget de l'urbanisme s'inscrit en net recul (4,3 % contre 18,8 % en 1987) mais la concentration de ces sommes reste cependant particulièrement forte puisque cinq budgets - charges communes, services financiers, emploi, routes et sécurité routière et défense - en perçoivent plus de 81 %.

Or, force est de constater que l'information au Parlement reste sur ce point particulièrement lacunaire.

**3. Les majorations de crédits consécutives à des plus-values sur recettes**

Les articles 21 et 25 de l'ordonnance organique autorisent le gouvernement à ouvrir, par la voie réglementaire, des crédits supplémentaires sur les budgets annexes et les comptes d'affectation spéciale dès lors que ces derniers laissent apparaître un supplément de recettes par rapport aux évaluations de la dernière loi de finances.

Lors des deux exercices précédents, cette faculté avait été largement utilisée, notamment pour constater les recettes perçues sur le compte d'affectation des produits de la privatisation. Sur ce seul poste, les crédits ouverts en application de l'article 25 précité avaient en effet atteint 4,07 milliards de francs en 1986 et surtout 36,97 milliards de francs en 1987.

Pour 1988, les majorations de crédits consécutives à des plus-values sur recettes sont revenues à des montants beaucoup plus modestes : 914 millions de francs, soit 432 millions sur les comptes d'affectation spéciale et 482 millions au titre des budgets annexes.

On notera que s'agissant des budgets annexes, le recours à cette procédure a cependant été plus important que l'an dernier. Cette évolution résulte de l'inscription, sur le budget des postes et télécommunications, de la contribution du ministère de la défense au programme Télécom II - Syracuse II (1.329 millions en autorisations de programme et 365 millions en crédits de paiement). Parallèlement, 46 millions de francs ont été ouverts sur le budget de l'imprimerie nationale en contrepartie d'un accroissement des ventes de produits finis d'imprimerie, tandis qu'une plus-value de 40 millions a pu être constatée au titre de la redevance de route perçue au profit du budget annexe de la navigation aérienne.

#### **C. RECAPITULATION DES MODIFICATIONS APPORTEES AU MONTANT DES CREDITS PAR LA VOIE REGLEMENTAIRE**

Dans l'ensemble, et avant prise en compte des reports de crédits sur l'exercice 1989, l'utilisation des différentes procédures réglementaires (1) a conduit à majorer de 90,96 milliards de francs les crédits ouverts pour 1988, soit un chiffre sensiblement inférieur à celui constaté en 1987 (118 milliards de francs).

Si l'on exclut l'impact des mesures ratifiées dans le cadre de la loi de finances rectificative et que l'on intègre l'effet des reports sur l'exercice 1989, le montant des crédits disponibles ouverts par la voie réglementaire et constatés en loi de règlement revient alors à 43,89 milliards de francs contre 76,3 milliards l'année précédente. Ils se répartissent de la manière suivante :

- + 40,61 milliards sur le budget général
- + 2,87 milliards sur les budgets annexes
- + 0,41 milliard sur les comptes spéciaux dont 0,15 au titre des opérations définitives.

*1. Décret d'avance, annulation, report de l'exercice précédent, fonds de concours et majoration de crédits consécutive à des plus-values sur recettes*

#### **IV - LES MESURES PROPOSEES PAR LA LOI DE REGLEMENT**

Traditionnellement, le projet de loi de règlement contient les dernières mesures d'ajustement des comptes budgétaires, afin :

- de constater les recettes effectives du budget durant l'année considérée ;
- d'ajuster les crédits des dotations évaluatives aux dépenses réellement engagées et d'annuler les crédits non consommés ;
- d'ouvrir - plus rarement - des crédits complémentaires sur des dotations provisionnelles ou limitatives, afin, le plus souvent, de corriger l'incidence d'erreurs matérielles.

Dans ce cadre, il ressort que les mouvements demandés au titre du budget général restent dans l'ensemble, d'ampleur limitée. En revanche, des annulations importantes apparaissent au titre des comptes spéciaux du Trésor.

##### **A. DES AJUSTEMENTS RELATIVEMENT LIMITES SUR LE BUDGET GENERAL**

##### **1. Des ressources conformes aux dernières prévisions.**

Les recettes brutes du budget général sont arrêtées, avant imputation des dégrèvements et remboursements d'impôt, à 1.185,05 milliards de francs.

Si l'on tient compte des dépenses en atténuation de recettes, leur montant est alors ramené à 1.046,68 milliards de francs.

Le tableau suivant résume les principales différences qui peuvent apparaître entre le montant des recettes constatées et les évaluations contenues dans la loi de finances rectificative.

**Recettes du budget général  
(en milliards de francs)**

	<b>Evaluation de la loi de finances rectificative</b>	<b>Loi de règlement</b>
Recettes fiscales brutes	1.233,6	1.238,16
Recettes non fiscales	81,1	84,95
- Prélèvements	- 177,0	- 176,64
<b>Total brut</b>	<b>1.137,7</b>	<b>1.146,47</b>
- Dégrèvements et remboursements	- 130,9	- 138,37
<b>Total net</b>	<b>1.006,8</b>	<b>1.008,1</b>
Fonds de concours	-	38,58
Recettes effectives	1.006,8	1.046,68

Ainsi, l'écart constaté sur les recettes effectives s'explique pour l'essentiel par la traditionnelle comptabilisation, en loi de règlement, des recettes provenant du rattachement des fonds de concours (38,58 milliards) alors que cette ligne est, par convention, dotée pour mémoire dans les lois de finances initiales et rectificatives.

En revanche, et après déduction des autres lignes dotées pour "mémoire", les dépassements sur recettes fiscales et non fiscales brutes demeurent minimes (+ 7,5 milliards, soit + 0,65 %) contrairement à ce qui s'était produit en 1987.

Enfin, l'écart avec les dernières prévisions est même nul, si l'on tient compte de dégrèvements et remboursements d'impôts, ceux-ci s'avérant en effet supérieurs de 7,6 milliards aux évaluations contenues dans la loi de finances rectificative.

S'agissant des prélèvements sur recettes, leur réévaluation en collectif s'est révélée correcte, et leur variation en loi de règlement reste marginale.

## 2. Des mouvements de crédits d'importance inégale

Parallèlement, le projet de loi de règlement propose, au titre du budget général, d'ouvrir 15,8 milliards de francs de crédits complémentaires (1) et d'annuler 10,4 milliards de francs des dotations devenues sans objet.

Dans l'ensemble, ces mouvements - et notamment les ouvertures - sont donc d'une ampleur moindre que ceux opérés dans la loi de règlement pour 1987. Celle-ci avait en effet conduit à engager 28,67 milliards de francs supplémentaires au titre du même budget général, tout en annulant 8,08 milliards de francs de crédits. Ils restent cependant tout à fait comparables aux mouvements enregistrés tant en 1986 qu'en 1985.

### a) Les ouvertures

Traditionnellement, les ouvertures complémentaires concernent pour l'essentiel des dotations évaluatives. Toutefois, et comme chaque année, on relève également des dépassements sur des crédits provisionnels ou limitatifs, que le projet de loi de règlement propose de ratifier.

• Ainsi, sur les 15.827 millions de dotations complémentaires demandés, 15.824 millions portent sur des chapitres évaluatifs. Pour l'essentiel, il s'agit :

- des remboursements et dégrèvements d'impôts (7,66 milliards) ;

- de la charge de la dette, et plus particulièrement des intérêts de bons du Trésor à court terme et valeurs assimilées (1,8 milliard) ou des frais de trésorerie (278 millions) ;

- de versements à des régimes sociaux et notamment ceux effectués au profit de la Caisse nationale d'allocations familiales et au titre de la compensation des ressources et des charges de régime de sécurité sociale (2,7 milliards) ;

- d'un ajustement de 1,02 milliard de francs des crédits destinés à financer la participation de l'Etat à des emprunts de caractère économique, l'effet induit par la variation des taux d'intérêt se trouvant amplifié par une augmentation des charges de bonifications dues à un remboursement anticipé non prévu ;

### 1. Y compris dégrèvements et remboursements d'impôts

- des abondements, désormais traditionnels, sur les chapitres "Frais de justice et réparations civiles" de nombreux ministères.

*b) Les annulations*

S'agissant du budget général, elles portent sur 10.428 milliards de francs de crédits devenus sans objet. Retraccées de façon pour le moins sommaire dans le document annexé au projet de loi de règlement, elles ne sont accompagnées d'aucun commentaire de nature à informer de manière précise le Parlement. Tout au plus peut-on signaler qu'elles se répartissent de la manière suivante :

- 895 millions de francs sur le titre I (Dettes publiques et dépenses en atténuation de recettes).

- 3.174 millions de francs sur le titre III (Moyens des services), dont 1,3 milliard au budget des charges communes, 200 millions sur celui des services financiers, 262 millions pour le budget de l'Intérieur et 225 millions au titre de l'Education nationale (enseignement scolaire) ;

- 6.214 millions sur le titre IV (Interventions publiques) dont 1.402 millions au budget de l'Emploi, 2.116 millions aux charges communes et 1.933 millions sur le budget de l'Urbanisme, du logement et des services communs.

**B. LES AJUSTEMENTS CONCERNANT LES BUDGETS ANNEXES**

Parallèlement, le projet de loi de règlement majore de 13,7 milliards de francs les opérations enregistrées - tant en dépenses qu'en recettes - sur les huit budgets annexes.

Comme chaque année, les mouvements les plus importants concernent les budgets annexes des postes et télécommunications d'une part, des prestations sociales agricoles d'autre part.

- En ce qui concerne le budget annexes des postes et télécommunications, les ressources constatées s'avèrent supérieures de 8,1 % aux évaluations initiales. Cette évolution est en partie due à un léger redressement des produits de la poste, mais

aussi, et surtout, à un accroissement très sensible des emprunts (19,5 milliards contre 10,9 milliards initialement prévus), lui-même dû aux mesures prises dans le cadre de la politique de refinancement de la dette.

Symétriquement, il est donc proposé de majorer de 11,18 milliards de francs les dépenses de ce budget annexe, cette opération apparaissant comme le solde entre 14,32 milliards de francs d'ouvertures complémentaires et 3,13 milliards de francs d'annulations. Les crédits supplémentaires ainsi demandés permettront notamment de mettre au niveau des dépenses réellement constatées les crédits inscrits - sur des chapitres évaluatifs - au titre des intérêts des comptes courants (+ 1,37 milliard), des pertes de change (1,1 milliard) et des remboursements d'emprunts ou d'avances réalisés dans le cadre de la gestion de la dette (410,1 milliards).

• S'agissant du budget annexe des prestations agricoles, les ouvertures de crédits complémentaires atteignent 3,47 milliards de francs et concernent deux principaux postes : les reversements de droits indûment perçus (+ 2,8 milliards), cette ligne étant dotée pour mémoire en loi de finances initiale et les "prestations versées aux exploitants agricoles" (633 millions de francs).

L'ajustement final en termes de recettes s'effectue par prélèvement sur le fonds de roulement.

## C. COMPTES SPECIAUX DU TRESOR : DES MODIFICATIONS IMPORTANTES DUES A L'ARRET DU PROGRAMME DE PRIVATISATION

### 1. Les opérations définitives

Pour 1988, les mouvements proposés par la loi de règlement au titre des opérations définitives des comptes d'affectation spéciale prennent une ampleur particulière. Les annulations représentent en effet 37,1 milliards de francs - contre 308 millions en 1987 - et traduisent l'impact des mesures rendues nécessaires par l'arrêt du programme de privatisation et sa conséquence comptable logique : la clôture du compte spécial n° 902-21, elle-même décidée dans le cadre de la loi de finances initiale pour 1989.

Les recettes effectivement encaissées sur ce compte pour l'ensemble de l'année atteignent 13,19 milliards de francs. La loi de règlement constate donc cette situation. Symétriquement, elle propose d'annuler 36,8 milliards de dépenses non engagées, le

montant réel des charges n'ayant, en effet, pas excédé 13,2 milliards de francs, contre 50 milliards initialement prévus.

Parallèlement, il est demandé d'ouvrir 2,29 millions de francs de crédits supplémentaires. Répartis entre deux comptes - Soutien financier de l'industrie cinématographique et Fonds national pour le développement du sport - ces moyens permettent de doter les chapitres "Restitution de sommes indument perçues"

## **2. Les opérations temporaires**

S'agissant des diverses catégories de comptes spéciaux retraçant des opérations temporaires, le projet de loi de règlement prévoit des mesures plus traditionnelles.

En premier lieu, il fixe le montant des recettes constatées au cours de l'année.

Parallèlement, il propose de majorer de 3,4 milliards de francs les charges du compte d'avance sur les impositions revenant aux collectivités locales et de 10 millions celles du compte d'avance aux collectivités d'outre-mer afin de porter les dotations au niveau des dépenses effectives.

En ce qui concerne les opérations monétaires, celles conduites par le Fonds de stabilisation de change (F.S.C.), dégagent un excédent de 15,3 milliards, tandis que les relations avec le Fonds monétaire international (F.M.I.) se soldent par un déficit de 1,35 milliard et donnent lieu à une autorisation de découvert de 25,679 milliards de francs.

## **V - UN DEFICIT INFERIEUR DE 6 MILLIARDS A CELUI DE 1987, MAIS RIGOREUSEMENT IDENTIQUE AU SOLDE PREVISIONNEL**

Dans l'ensemble, la prise en compte des modifications apportées par la voie réglementaire et l'impact des ajustements opérés en loi de règlement n'ont pratiquement aucun effet sur le solde global - hors F.M.I. et F.S.C. - tel qu'il apparaissait dans la loi de finances rectificative.

**Solde du budget de l'Etat**  
(en millions de francs)

	Loi de finances rectificative	Loi de règlement
Budget général	- 108.200	- 106.877
- Compte d'affectation spéciale	+ 135	+ 427
Solde des opérations à caractère définitif	- 108.065	- 106.449
Solde des opérations temporaires	- 6.846	+ 6.691
Solde global	-	- 101.111
- hors F.M.I.	-	- 99.758
- Hors F.M.I. et F.S.C.	- 114.911	- 114.691

Le solde de l'exercice 1988 - hors F.M.I. et F.C.S. - s'établit donc à 114,7 milliards de francs, soit un chiffre rigoureusement identique (à 300 millions près) à celui qui avait été prévu tant en loi de finances initiale qu'en collectif budgétaire.

Ainsi, le résultat en valeur absolue a été atteint et il convient probablement de s'en féliciter puisque le déficit budgétaire ne représente plus que 2,02 % du P.I.B. contre 2,26 % en 1987. Il était de 3,35 % en 1984.

On observera toutefois qu'en exécution, le déficit de 1988 n'est que de 6 milliards de francs, inférieur à celui de 1987, alors que l'objectif, en loi de finances initiale, était une réduction de 15 milliards de francs.

**Déficit du budget de l'Etat hors F.M.I. et F.S.C.**  
(en milliards de francs)

	1985	1986	1987	1988
Déficit prévu en loi de finances initiale	- 140,19	- 145,34	- 129,30	- 114,98
Déficit constaté en loi de règlement	- 146,18	- 141,09	- 120,6	- 114,69
Différence (constat - prévision)	+ 5,99	- 4,25	- 8,7	- 0,29

En effet, contrairement à ce qui s'était passé en 1986 et surtout 1987, les ajustements de fin de gestion ne permettent donc pas de franchir une nouvelle étape dans la voie de la réduction du déficit

budgétaire, et ceci malgré l'abondance exceptionnelle des ressources supplémentaires constatées en cours d'exercice. Le solde négatif du Budget de l'Etat n'a donc pas été révisé en baisse, bien que les hypothèses économiques initiales aient été, quant à elles, très largement dépassées.

Dans l'examen de la loi de finances rectificative pour 1988, le Sénat avait souligné qu'il était indispensable de profiter du redressement de l'économie pour accélérer la politique de désendettement de l'Etat. Il n'a pas été entendu et le projet de loi de règlement ne fait que confirmer cette situation.

## CHAPITRE III

### RESULTATS D'ENSEMBLE DE L'ANNEE 1988

Les différents ajustements opérés tant par la voie législative que réglementaire, conduisent à modifier le budget initial et, par conséquent, son évolution d'ensemble par rapport à l'exercice précédent.

Le tableau suivant, qui met en parallèle les lois de finances initiales et les lois de règlement des exercices 1987 et 1988, permet d'évaluer l'ampleur de cette inflexion pour l'année considérée.

(en millions de francs)

	Lois de finances initiales			Lois de règlement		
	1987	1988	Evolution en pourcentage	1987	1988	Evolution en pourcentage
<b>Opérations à caractère définitif</b>						
Dépenses du budget général (*)	1.159.389	1.203.062	+ 3,7 %	1.242.353	1.291.930	+ 4,0 %
Dépenses nettes du budget général (**)	1.049.980	1.082.248	+ 3,0 %	1.123.255	1.153.558	+ 2,7 %
Recettes du budget général (*)	1.034.361	1.089.677	+ 5,3 %	1.129.996	1.185.053	+ 4,9 %
Recettes nettes du budget général (**)	924.950	988.882	+ 4,7 %	1.010.898	1.046.882	+ 3,5 %
Comptes d'affectation spéciale (solde)	+ 267	+ 133	n.s.	+ 172	+ 428	n.s.
<b>Solde des opérations à caractère définitif</b>	<b>- 124.781</b>	<b>- 113.253</b>	<b>- 9,2 %</b>	<b>- 112.185</b>	<b>- 106.449</b>	<b>- 5,1 %</b>
<b>Opérations à caractère temporaire</b>						
Charges	186.720	191.798	+ 2,7 %	210.779	184.591	- 12,4 %
Ressources	182.195	190.068	+ 4,3 %	185.101	191.282	+ 3,3 %
<b>Solde des opérations à caractère temporaire</b>	<b>- 4.525</b>	<b>- 1.730</b>	<b>n.s.</b>	<b>- 25.678</b>	<b>+ 6.691</b>	<b>n.s.</b>
<b>Solde global hors F.M.I.</b>	<b>- 129.286</b>	<b>- 114.983</b>	<b>- 11 %</b>	<b>- 137.863</b>	<b>- 99.758</b>	<b>- 27,7 %</b>
<b>Solde global hors F.M.I., hors F.S.C.</b>	<b>- 129.286</b>	<b>- 114.983</b>	<b>- 11 %</b>	<b>- 120.058</b>	<b>- 114.696</b>	<b>- 4,5 %</b>

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

(\*\*) Hors dégrèvements et remboursements d'impôts.

Ainsi, l'exécution du budget de 1988 se caractérise par trois éléments :

- une évolution lente des ressources nettes du budget général (+ 3,5 %), à laquelle les allègements fiscaux votés en loi de finances initiale ne sont pas étrangers ;

- une croissance modérée des dépenses : + 2,7 % pour celles du budget général (hors dégrèvement d'impôts) et + 1,5 % pour l'ensemble des dépenses définitives ;

- un déficit -hors F.M.I. et Fonds de stabilisation des changes -égal à 114,7 milliards de francs.

## **I - ANALYSE DU BUDGET DE 1988**

### **A. LE BUDGET GENERAL**

Dans un contexte marqué par une évolution modérée tant des recettes que des dépenses, le déficit du budget général s'est à nouveau contracté en 1988, revenant ainsi à 106,87 milliards de francs - soit 8,3 % du volume des dépenses - contre 112,35 milliards en 1987 (9,05 % du volume des dépenses).

#### **1. Une stabilisation du rythme de croissance des recettes**

En 1988, le montant des recettes perçues par l'Etat au titre du budget général s'est accru dans des proportions relativement modérées.

Ainsi, les recettes brutes - c'est-à-dire avant prélèvement au profit des collectivités locales et de la C.E.E. - atteignent 1.361,69 milliards de francs et progressent donc de 6,1 %, soit un taux légèrement inférieur à celui de 1987 (+ 6,2 %) qui était déjà l'un des plus faibles enregistrés jusqu'alors.

Si l'on exclut ces prélèvements et qui s'élèvent à 176,6 milliards de francs (+ 15,15 %), les recettes nettes du budget

général reviennent alors à 1.185,05 milliards, en augmentation de 4,9 % par rapport à l'exercice précédent (+ 5 % en 1987).

Il importe toutefois de rappeler que les recettes effectivement disponibles sont inférieures au montant des recettes nettes. En effet, celles-ci doivent être corrigées pour tenir compte des remboursements ou dégrèvements d'impôts, bien que ceux-ci constituent juridiquement des dépenses.

Le tableau suivant regroupe ces différents éléments.

**Recettes de l'Etat**  
(en milliards de francs)

	1987	1988	Variation
Recettes fiscales brutes	1.162,01	1.238,16	+ 6,5 %
Autres recettes	121,39	123,53	+ 1,75%
Ressources brutes	1.283,40	1.361,69	+ 6,1 %
Prélèvements sur recettes	- 153,41	- 176,64	+ 15,15 %
Ressources nettes avant dégrèvements	1.129,99	1.185,05	+ 4,9 %
Dégrèvements	- 119,09	- 138,37	+ 16,2 %
Ressources nettes après dégrèvements	1.010,90	1.046,68	+ 3,5 %

Sous réserve de ces quelques remarques préliminaires, il ressort que les principales catégories de recettes du budget général ont connu, en 1988, des évolutions relativement contrastées.

*a) Une progression des recettes fiscales inférieure à celle du P.I.B.*

Représentant 1.238,16 milliards, les recettes fiscales brutes se sont accrues en 1988 de 6,55 %, soit un taux nettement supérieur à celui qui avait été enregistré en 1987 (+ 4,35 %). Toutefois, et contrairement à l'année précédente, cette évolution a été moins rapide que celle du P.I.B. exprimée en valeur (+ 6,7 %), permettant ainsi une légère diminution des prélèvements obligatoires, dont la part dans la richesse nationale est revenue de 44,8 % à 44,3 % de 1987 à 1988.

- **Une évolution des impôts directs marquée par les mesures d'allègement et le rétablissement de la situation financière des entreprises.**

Dans l'ensemble, le produit des impôts directs s'est accru de 2,9 % pour atteindre un montant global de 462,22 milliards de francs. Cette progression particulièrement modérée recouvre cependant deux mouvements bien distincts :

- ainsi, et pour la première fois depuis de nombreuses années, le rendement de l'impôt sur le revenu a connu une évolution négative. Les recettes perçues à ce titre reviennent en effet à 230,64 milliards de francs, soit un chiffre inférieur de 1,4 % à celui de l'année précédente. Ainsi, et malgré l'accroissement des revenus nominaux, les mesures d'allègement adoptées depuis 1986 ont nettement fait sentir leurs effets ;

- en revanche, et dans le prolongement du mouvement amorcé depuis 1985, le produit de l'impôt sur les sociétés s'est à nouveau gonflé de 14,1 % pour s'établir à 135,24 milliards de francs, retraçant ainsi les conséquences positives, pour le budget de l'Etat, du rétablissement de la situation financière des entreprises.

Les évolutions constatées pour les autres grandes catégories d'impôts directs sont, quant à elles, moins significatives. Les retenues à la source et prélèvements sur les revenus de capitaux mobiliers (35,4 milliards), sont inférieurs de 4,9 % aux recettes de l'année précédente, tandis que le produit de la taxe sur les salaires (28,3 milliards de francs) n'augmente que de 3,2 % à la suite de l'assujettissement des télécommunications à la T.V.A. et des mesures d'exonération prises en faveur des établissements hospitaliers.

- **Une progression toujours sensible du produit de la T.V.A.**

Le dynamisme de la consommation des ménages (+ 5,6 % en valeur) mais aussi le haut niveau des importations sont à l'origine du fort gonflement de la T.V.A. En montant brut, les recettes collectées à ce titre ont augmenté de 8,5 % pour s'établir à 552,8 milliards de francs. Après déduction des remboursements, c'est-à-dire essentiellement des crédits de taxe non imputables, le rendement net de cet impôt s'établit à 473,4 milliards de francs, soit un chiffre supérieur de 6,9 % à celui de l'année précédente.

Cette évolution d'ensemble recouvre cependant de fortes disparités entre les différents taux, compte tenu des nombreuses mesures adoptées au cours de l'année 1988 en ce domaine. Ainsi, le

produit de la T.V.A. au taux normal de 18,6 % s'est accru de plus de 10 %, l'assujettissement des télécommunications à cet impôt produisant alors son plein effet. A l'inverse, le rendement du taux majoré (33,3 %) a fortement décrû, au profit d'un nouveau taux particulier (28 %), en raison de la diminution de la T.V.A. applicable aux ventes d'automobiles et de motocyclettes. De même, les rendements respectifs des taux réduit (7 %) et super-réduit (5,5 %) se sont trouvés affectés par la mesure prise en faveur des boissons non alcoolisées.

- **Une croissance rapide du produit des autres impôts.**

Dans l'ensemble, le produit des impôts autres que les impôts directs et la T.V.A. a augmenté de 9,8 %, soit un taux très nettement supérieur à celui de l'ensemble des recettes fiscales.

Pour l'essentiel, ce mouvement provient d'un gonflement de 12,1 % de la **taxe intérieure sur les produits pétroliers**, qui ainsi a procuré 107,67 milliards de francs au budget général. Au-delà des effets mécaniques dus à l'indexation du tarif sur la septième tranche du barème de l'impôt sur le revenu, cette évolution s'explique par une forte accélération de la consommation de supercarburant (+ 3,4 %), mais surtout par l'intégration, dans cet impôt, du timbre douanier et de la taxe spécifique jusqu'alors perçue au profit du Fonds spécial des grands travaux.

De même, le **produit de l'enregistrement** - soit 59,9 milliards de francs - s'est accru de 12,6 % à la suite d'une augmentation de près de 22 % des recettes perçues au titre des droits de mutation à titre gratuit.

Enfin, le relèvement des **droits de consommation sur les tabacs et les alcools** explique l'augmentation de 8,5 % du produit des contributions indirectes, qui ainsi s'établit à 30,33 milliards de francs.

- **Une augmentation très importante des dégrèvements et remboursements d'impôts.**

Le poids effectif de la fiscalité - et donc son rendement - doit cependant s'apprécier en tenant compte des remboursements et dégrèvements d'impôts, bien que ceux-ci figurent parmi les dépenses.

Or, cette catégorie de charges a enregistré en 1988 une croissance significative (+ 16,2 %) et représente désormais un montant de 138,37 milliards de francs. Cette évolution apparaît certes pour partie comme une conséquence de la sensible augmentation du produit fiscal brut. Toutefois, la croissance des dégrèvements reste très nettement supérieure à celle de la fiscalité, et votre commission des finances a donc souhaité interroger la Cour sur ce point afin de connaître son analyse (cf. réponse à la question n°3).

S'agissant des dégrèvements sur contributions directes, il ressort qu'une part non négligeable de leur accroissement s'explique par la mise en oeuvre, dès 1987, d'une politique d'apurement des créances anciennes irrécouvrables.

En ce qui concerne les remboursements sur produits indirects et divers, la progression enregistrée en 1988 provient pour partie d'une accélération du traitement des dossiers de T.V.A., mais aussi de l'assujettissement des télécommunications à cet impôt, mesure qui a ouvert une nouvelle possibilité de déduction de taxe pour les entreprises. Cette tendance de fond s'est en outre amplifiée par la montée en puissance des remboursements des crédits d'impôts au titre des dépenses de recherche.

*b) Une faible augmentation des recettes de nature non fiscale*

Passant de 121,39 milliards à 123,53 milliards, les "autres recettes" ne se sont accrues que de 1,75 % en 1988, après avoir enregistré une progression de 4,35 % l'année précédente.

L'analyse des deux grandes composantes de cette catégorie de produits (recettes non fiscales et fonds de concours) doit en outre tenir compte de la mesure prise en début d'année et qui a eu pour effet de modifier la nature juridique d'une recette. En effet, par décret en date du 18 avril 1988, les fonds provenant de la rémunération de la garantie accordée par l'Etat aux sommes collectées par les caisses d'épargne ont été reclassés parmi les recettes non fiscales alors qu'ils apparaissaient jusqu'alors en tant que fonds de concours. Compte tenu de l'importance de la somme en cause (10,1 milliards de francs), l'évolution apparente des deux grands types de recettes a été fortement affectée. Dans la suite de son analyse, votre Commission des Finances a donc préféré éliminer l'impact de ce facteur afin de mettre en évidence les tendances de fond.

• **Une stabilisation des recettes non fiscales**

Hors effet de la mesure de reclassement précédemment évoquée (1), il ressort que les recettes non fiscales se sont légèrement contractées (- 0,6 %) en 1988. Cette stabilisation d'ensemble recouvre toutefois des mouvements assez sensibles sur trois principaux postes.

- Alors qu'ils s'étaient accrus de 13,6 % l'année précédente, les produits des exploitations industrielles et commerciales ont diminué de plus de 25 % en 1988 pour s'établir à 14,39 milliards de francs. Cette régression provient essentiellement d'une chute (- 78 %) des versements effectués par le budget annexe des P.T.T. (1,8 milliard (2) contre 8,58 milliards en 1987) et qui s'explique par l'assujettissement des télécommunications à la T.V.A. En revanche, le produit des participations de l'Etat dans des entreprises financières est passé de 3,9 à 4,5 milliards sous l'effet d'une majoration des dividendes versés par la Banque de France. De même, l'apport de la Caisse des dépôts et consignations a permis de gonfler de 29,9 % les recettes perçues au titre des "bénéfices de divers établissements publics financiers", tandis que le "produit des participations de l'Etat dans des entreprises non financières" a augmenté de 38,8 % pour atteindre 2,05 milliards de francs.

- Les retenues et cotisations sociales au profit de l'Etat représentent 19 milliards de francs et augmentent de 3 %. Alors que les retenues pour pensions civiles et militaires ne progressaient que de 0,9 %, il ressort que l'évolution d'ensemble provient essentiellement d'une amélioration des recouvrements sur deux autres produits, à savoir les contributions de divers organismes publics aux retraites de leur personnel et le prélèvement effectué sur les salaires des conservateurs des hypothèques.

- Le produit des taxes, redevances et recettes assimilées (11,1 milliards) se réduit légèrement (- 2,4 %). La forte augmentation des remboursements de frais d'assiette des impôts perçus au profit des collectivités locales (+ 10,5 %) et celle des prélèvements sur le pari mutuel (+ 15,8 %) ont en effet été plus que compensées par la chute des recettes provenant des amendes ou condamnations pécuniaires et qui s'explique par l'impact de la loi d'amnistie.

1. D'un point de vue nominal, les recettes non fiscales augmentent de 12,1 % et atteignent 84,9 milliards de francs.

2. dont 1,53 milliard provenant de l'excédent d'exploitation et le solde correspondant à la rémunération de la Trésorerie mise à la disposition des P. et T. par le Trésor.

- Enfin, on notera une stabilisation du produit des intérêts, des avances, prêts et dotations en capital (+ 1,1 %) après plusieurs années de déclin. Ce retournement de tendance s'appuie sur une nette amélioration des rentrées perçues au titre des intérêts sur prêts du F.D.E.S. (+ 3,4 %) ou aux organismes H.L.M. (+ 52 %), mais aussi -et surtout- de recettes de la ligne "Récupération et mobilisation des créances de l'Etat". On soulignera cependant que la somme perçue à ce titre - soit 363,1 millions de francs - ne représente que 10 % des droits constatés.

• **Une nouvelle augmentation - à structure constante - du produit des fonds de concours**

Atteignant 38,58 milliards de francs, les ressources encaissées sous forme de fonds de concours connaissent apparemment une évolution négative (- 16,2 %). Toutefois, si l'on élimine l'effet du changement de nomenclature précédemment évoqué, la comparaison à structure constante fait alors ressortir une progression de 7,4 %, alors qu'ils s'étaient pratiquement stabilisés l'an passé (+ 3 %). Cette augmentation d'ensemble recouvre cependant deux mouvements d'ampleur différente.

- Représentant 85 % du total, le produit des fonds de concours ordinaires et spéciaux évoluent peu (+ 2,1 % à structure constante);

- En revanche, les recettes du couple "Fonds de concours - Coopération internationale" dépassent de 53 % celles du budget précédent, en raison d'une forte majoration des contributions du Fonds Social Européen et du F.E.O.G.A., notamment au profit des budgets de l'agriculture, de l'emploi et des charges communes.

Il importe cependant de souligner que les restes à recouvrer en fin d'exercice représentent encore 15,4 % des droits constatés au titre des fonds de concours ordinaires ou spéciaux. En particulier, le taux de recouvrement reste faible (59 %) en ce qui concerne les sommes affectées au budget des routes et de la sécurité routière, du fait du fractionnement des appels des contributions des collectivités locales au financement du réseau routier.

De même, d'importants retards sont, comme chaque année, constatés dans le recouvrement des contributions des salariés et des entreprises au financement du Fonds National de l'Emploi et la Cour des comptes a d'ailleurs été conduite à évoquer ce problème dans son rapport public de 1989.

**c) Une croissance soutenue des prélèvements sur recettes**

Alors que les recettes brutes augmentaient de 6,1 %, les prélèvements opérés au profit des collectivités locales et de la Communauté européenne enregistrent une progression deux fois plus rapide (+ 15,1 %) et s'élèvent, pour l'année 1988, à 176,6 milliards de francs. Pratiquement aussi importante que celle de l'an dernier, cette évolution s'explique cependant par des motifs différents.

Les prélèvements opérés au profit des collectivités locales représentent 112,1 milliards de francs, marquant ainsi une progression de 8,5 %, très nettement inférieure à celle de l'exercice 1987 (+ 16,3 %). En particulier, la Dotation Globale de Fonctionnement s'est accrue de 6,7 % tandis que la nouvelle dotation de compensation de la taxe professionnelle progressait trois fois plus vite (+ 20,5 %).

En revanche, les prélèvements opérés au profit de la C.E.E. se sont gonflés dans des proportions considérables (+ 28,9 %) et s'élèvent désormais à 64,4 milliards de francs. Ce phénomène provient, pour l'essentiel, de l'institution d'une quatrième ressource communautaire, dont le montant se trouve calculé en fonction du Produit National Brut des Etats membres. Le versement effectué à ce titre - soit 8,6 milliards de francs - est donc venu accentuer l'effet d'une dérive - déjà forte - de la contribution payée au titre de la T.V.A. communautaire (+ 12,4 %).

Dans son rapport sur le présent projet de loi de règlement, la Cour des comptes rappelle que cette procédure du prélèvement sur recettes nuit à la clarté des comptes budgétaires et à l'efficacité des contrôles exercés sur l'emploi des fonds publics.

**2. Une progression modérée des dépenses**

Les dépenses effectives du Budget général -y compris les dégrèvements et remboursements d'impôts - atteignent 1.291,93 milliards de francs, soit un montant supérieur de 3,99 % à celui de 1987. Si l'on exclut les dégrèvements et remboursements, le total de ces dépenses revient alors à 1.153,56 milliards, tandis que leur taux de progression par rapport à l'année précédente s'établit à 2,7 %

**a) Les dépenses civiles ordinaires**

Elles regroupent la charge de la dette publique, les dépenses de fonctionnement et les interventions publiques des différents budgets civils. D'un montant de 1.041,74 milliards de francs, elles marquent une progression de 3,4 %, soit un rythme pratiquement identique à celui de l'année précédente (+ 3,5 %).

Le tableau suivant permet de résumer l'évolution des principales catégories de dépenses (y compris dégrèvements et remboursements d'impôts).

**Dépenses civiles ordinaires**  
(montant - en milliards de francs)

	1987	1988	Variation (en %)
Titre I - Dette publique et dépenses en atténuation de recettes	227,04	252,98	+ 11,4
Titre II - Pouvoirs publics	2,96	3,12	+ 5,2
Titre III - Moyens des services	409,84	427,41	+ 4,3
Titre IV - Interventions publiques	367,59	358,23	- 2,5
<b>Total des dépenses civiles ordinaires</b>	<b>1.007,44</b>	<b>1.041,74</b>	<b>+ 3,4</b>

• **La dette publique et les dépenses en atténuation de recettes**

Globalement, les dépenses comptabilisées sur le titre I s'élèvent à 252,98 milliards de francs, soit 19,6 % des dépenses du budget général, et progressent donc de 11,4 % par rapport à 1987.

Cette évolution est largement imputable aux dépenses en atténuation de recettes - c'est-à-dire essentiellement aux dégrèvements et remboursements d'impôt - qui, cette année encore, ont enregistré une progression supérieure à 15 %.

En revanche, les deux autres postes enregistrent des résultats relativement contrastés, mais qui s'inscrivent également dans le prolongement des tendances de l'exercice précédent.

- Le service de la dette a mobilisé 99,5 milliards de francs et absorbe donc 7,7 % des dépenses du budget général. Par rapport à 1987, la progression de cette catégorie de dépenses reste relativement modérée (+ 5,5 %), du moins par rapport aux taux enregistrés au

cours des exercices passés. Deux événements permettent d'expliquer ce phénomène.

- L'impact - en terme d'intérêts - des amortissements exceptionnels pris en charge par la Caisse d'amortissement de la dette publique (CADEP).

- La politique d'échange des obligations renouvelables du Trésor contre des obligations assimilables, opération qui, ainsi, permet d'étaler dans le temps la charge des intérêts.

En revanche, la reprise par l'Etat des dettes du Fonds spécial des grands travaux et de la Caisse d'amortissement de l'acier a eu pour effet direct de majorer de 2,67 milliards de francs les charges de l'exercice 1988. Cette opération explique en partie l'augmentation de 12,2 % des intérêts versés au titre de la dette à long terme, tandis que la charge de la dette à court terme s'est contractée de 2,1 % pour revenir à 40,8 milliards de francs.

- *Les dépenses entraînées par la mise en jeu de la garantie de l'Etat* ont continué à croître (+ 9,6 %) pour s'établir à 13,9 milliards de francs. Comme l'an passé, cette évolution est imputable aux versements à la COFACE, ceux-ci ayant en effet atteint 10 milliards de francs contre 8,5 milliards en 1987. Cette évolution doit cependant s'interpréter avec une certaine prudence, car largement conditionnée par les arbitrages effectués entre les deux modes de "traitement" envisageables en cas de défaillance d'un client étranger : le rééchelonnement - pris en charge par la COFACE - et le refinancement, assumé par la BFCE sans impact budgétaire direct. Or, il est important de noter que les indemnités versées au titre de ces deux procédures ont nettement fléchi en 1988, passant de 22,3 à 19,8 milliards de francs.

#### • Les dépenses de fonctionnement

Elles atteignent 430,53 milliards de francs, enregistrant ainsi une progression de 4,29 %, légèrement supérieure à celle qui avait été prévue.

- *Les charges de personnel* évoluent de 3,8 % et représentent 360,71 milliards de francs. Elles recouvrent trois principaux postes :

. les rémunérations, soit 202,44 milliards de francs (+ 3,6 %). A cet égard, on notera dès maintenant que des dépassements d'emplois ont été autorisés en cours d'année et par simple lettre, au titre du budget de l'éducation nationale, enlevant

ainsi une partie de leurs significations aux mesures votées en loi de finances initiale ;

. les pensions et allocations, soit 111,22 milliards de francs, qui augmentent de 2,8 % ;

. les charges sociales (47,04 milliards) ; ce poste connaît une forte hausse (+ 6,8 %) à la suite d'un accroissement très sensible des versements effectués à la Caisse nationale d'allocations familiales (+ 22,6 %).

- *Les dépenses de matériel et de fonctionnement* totalisent 24,1 milliards de francs (+ 5,6 %), le taux de consommation des crédits disponibles s'élevant à 94,7 %. Dans ce contexte, on constate que certaines ouvertures effectuées en loi de finances rectificative se sont en définitive avérées inutiles.

- *Les dépenses pour travaux d'entretien*, qui concernent pour plus de 70 % le budget des routes, sont restées relativement modestes (2,8 milliards, soit + 4,1 %). Là encore, des dotations dégagées en loi de finances rectificative restent disponibles en fin d'exercice.

- *Les subventions de fonctionnement aux établissements publics* accusent une hausse de 4,7 % et s'élèvent à 29,2 milliards de francs.

#### • Les interventions publiques

Par rapport à 1987, elles régressent de 2,55 % et ne représentent donc plus que 27,7 % des dépenses du budget général, soit 358,23 milliards de francs.

- Ce mouvement d'ensemble résulte en fait d'une diminution de 20,25 % des dépenses d'encouragement et interventions économiques, dont le montant est ainsi revenu à 83 milliards de francs. Encore faut-il rappeler que le budget de 1987 avait été gonflé par des préfinancements exceptionnels de dépenses communautaires (8,4 milliards) et la comptabilisation anticipée de l'apport de l'Etat au Fonds d'allègement de la dette des agriculteurs (2 milliards). Cette dernière opération, qui constitue une intervention d'exercice, avait d'ailleurs été vivement critiquée lors de l'examen de la loi de règlement pour 1987, tant par la Cour des comptes que par le Parlement. En termes strictement financiers, le budget de 1988 enregistre désormais les conséquences, puisque ses propres dépenses se trouvent soulagées d'autant.

Les deux mesures précédentes n'expliquent cependant qu'une partie de l'évolution constatée entre 1987 et 1988. En effet, parallèlement, le service des emprunts à caractère économique (9,6 milliards de francs) s'est à nouveau allégé de 5,24 %, tandis que le montant des primes à la construction se contractait de 7,6 % et que les dépenses du Fonds national de l'emploi reculaient de 10,6 %. En fin de gestion, ces deux derniers postes laissent d'ailleurs apparaître d'importants crédits disponibles.

- En revanche, les charges d'assistance sociale et de solidarité se sont accrues de 4,6 % pour atteindre 135,3 milliards de francs. Les versements à divers régimes obligatoires de sécurité sociale (6,3 milliards) ont progressé de 54,4 % du fait du versement à la C.N.A.F., du produit du relèvement du prix du tabac, tandis que les dépenses du Fonds national du chômage (20,5 milliards) et la subvention du BAPSA (10,1 milliards) augmentaient respectivement de 3 % et de 24,2 %.

La réduction du nombre des allocataires a cependant entraîné une diminution (- 2,36 %) des dépenses du Fonds national de solidarité (20,6 milliards) alors que la contribution de l'Etat au financement de l'aide personnalisée au logement (17,6 milliards) se contracte de 1,6 %.

- Les dépenses de prévoyance sont - dans l'ensemble - restées stables à 24,6 milliards de francs, la progression de diverses dotations ponctuelles et notamment de celles destinées à la lutte contre la toxicomanie ayant été équilibrée par une légère régression des subventions versées à l'Etablissement national des invalides de la marine et à la Caisse de retraite des mines, tandis que la participation de l'Etat aux charges de retraites de la SNCF demeurerait pratiquement inchangée (11,1 milliards).

- Les dépenses d'action éducative et culturelle ont mobilisé 58,79 milliards de francs (+ 9,7 %), les crédits de formation professionnelle inscrits au budget de l'emploi, les subventions à l'enseignement privé, les dépenses imputées au budget de la culture et de la communication ayant progressé respectivement de 10,6 %, de 6,3 % et de 24,1 %.

- Enfin, et à la suite d'une progression de 6,3 % de la dotation générale de décentralisation, les dépenses d'intervention politique et administrative ont atteint 20,9 milliards de francs.

**b) Les dépenses en capital des services civils**

Les dépenses nettes sur crédits de paiement constatées au cours de l'exercice 1988 s'élèvent à 79,42 milliards de francs, soit une hausse de 13,9 % en l'espace d'un an.

Le tableau suivant retrace l'évolution des deux principales catégories de crédits d'investissement

**Dépenses civiles en capital  
(en milliards de francs)**

	1987	1988	Variation (en %)
Titre V - Investissement de l'Etat	18,09	25,92	+ 43,23
Titre VI - Subvention d'investissement accordée par l'Etat	51,63	53,49	+ 3,6
<b>Total</b>	<b>69,72</b>	<b>79,42</b>	<b>+ 13,9</b>

**• Les investissements de l'Etat: une augmentation due à l'arrêt du programme de privatisation**

La progression apparente - particulièrement forte - des crédits du titre V doit être appréciée en tenant compte d'un élément important: l'arrêt du programme de privatisation. Du fait de cette décision, il a donc été nécessaire de réintégrer dans le budget général, par le biais de la loi de finances rectificative, les dotations en capital aux entreprises publiques, alors que ces apports figuraient, depuis 1987, parmi les charges du compte d'affectation spéciale n° 902.21

Le tableau suivant retrace donc, à structure constante, le montant des investissements directs effectués par l'Etat :

**Investissements directs de l'Etat**

	1987	1988	Variation (en %)
Titre V du budget général	18,09	25,92	+ 43,28
Dotations en capital aux entreprises publiques, figurant sur le compte 902.21	20,91	7,18	- 65,66
<b>Total</b>	<b>39,00</b>	<b>33,10</b>	<b>- 15,10</b>

Ainsi, il ressort qu'à structure constante, les investissements directs de l'Etat se sont réduits de 5,5 milliards en 1988, cette régression provenant d'ailleurs essentiellement d'une diminution du montant global des dotations en capital aux entreprises publiques (20,9 milliards en 1987 contre 11,54 milliards en 1988). Les sommes inscrites à cet effet sur le titre V - soit 4,36 milliards de francs - ont essentiellement bénéficié à la Régie Renault (1 milliard), à la S.N.C.F. (1,75 milliard) et aux ports autonomes (1,3 milliards).

Parallèlement, les crédits d'infrastructure routière se sont accrus de 23,3 % pour atteindre 10,9 milliards de francs. De même, les dépenses d'équipement culturel et social se sont élevées à 3,5 milliards de francs (+ 19 %), tandis que les dépenses d'équipement administratif augmentaient de 29,1 % pour atteindre 5,2 milliards.

On notera cependant que sur de très nombreux chapitres, les dépenses effectives sont restées nettement inférieures au montant des crédits disponibles, entretenant ainsi des reports importants au moins sur ce titre.

Ainsi, parmi les nombreux exemples cités par la Cour des comptes (p. 56 de son rapport) on peut relever que le taux de consommation sur ce type de crédits n'atteint que 55,5 % au budget de l'enseignement supérieur, 56,9 % sur le chapitre 57-20 du budget de la justice ("programme 13000") ou 62,6 % au budget de la culture. Sur ce dernier point, votre commission des finances a souhaité interroger la Cour afin d'évaluer si une telle situation ne remettait pas en cause les objectifs retenus dans la loi de programme du 6 janvier 1988 relative au patrimoine.

Dans ce contexte, il apparaît clairement que de nombreuses dotations ouvertes sur le titre V par la loi de finances rectificative n'ont pas pu être utilisées et se trouvent ainsi intégralement reportées sur 1989. Il en va ainsi notamment des moyens dégagés à cette occasion pour financer le déménagement du ministère de l'urbanisme (818 millions) ou le transfert du ministère des finances à Bercy (880 millions). De fait, se trouve confirmé le bien-fondé des observations formulées à l'époque par le Sénat.

- **Les subventions d'investissement de l'Etat**

Elles augmentent de 3,6 % par rapport à 1987 et s'élèvent donc à 53,49 milliards de francs.

- Les subventions pour *l'agriculture* atteignent 1,9 milliard de francs (+ 2,55 %), mais les 50 millions de francs ouverts en loi de finances rectificative pour financer des investissements hydrauliques régionaux n'ont pas pu être consommés et se trouvent donc reportés.

- Les subventions au *Commissariat à l'énergie atomique* représentent 11,59 milliards, tandis que les concours aux entreprises industrielles et commerciales (3,4 milliards) régressent de 22 %.

- Les *dépenses d'équipement culturel et social* restent pratiquement stables (+ 1,02 %) à 11 milliards, l'augmentation de 8,5 % des subventions versées au titre du budget de la recherche (4,6 milliards) étant équilibrée par une nouvelle baisse de 50 % des subventions inscrites sur le budget de l'enseignement scolaire à la suite du transfert de compétences.

- En contrepartie, les *dépenses d'équipement administratif* augmentent de 31,9 %, en raison d'une forte progression de la dotation régionale d'équipement scolaire (+ 40 %) et de la dotation départementale d'équipement des collèges (+ 35,6 %). De même, les sommes versées au titre de la dotation globale d'équipement - soit 4,2 milliards - s'avèrent supérieures de 10,6 % à celles de l'année précédente.

### *c) Les dépenses militaires*

Les dépenses nettes du budget de la défense se sont élevées à 170,77 milliards de francs, enregistrant ainsi une croissance relativement modeste de 3,39 %. Elles représentent donc 3,02 % du P.I.B. total de 1988 contre 3,12 % l'année précédente.

Toutefois, pour connaître le poids réel des dépenses militaires, il convient de corriger le résultat précédent pour tenir compte des mouvements opérés en cours de gestion, c'est-à-dire des transferts provenant du budget de l'aviation civile et de ceux destinés au Commissariat à l'énergie atomique. Après ces corrections, la Cour indique que les dépenses strictement militaires atteignent 177,64 milliards de francs (+ 3,46 %).

#### • Les dépenses ordinaires restent stables

Elles représentent 86 milliards de francs, soit seulement 0,65 % de plus qu'en 1987. Cette absence d'évolution recouvre cependant une légère augmentation des crédits de rémunération du

personnel en activité (+ 1,4 %) qui s'élèvent à 52,9 milliards de francs.

**• Des dépenses d'équipement militaire en progression sensible**

Pratiquement exclusivement concentrées sur le titre V, les dépenses d'équipement militaire, soit 84,7 milliards, progressent de 6,32 %.

Deux principaux postes sont à l'origine de ce mouvement : les investissements techniques (1,9 milliard, soit + 45 %) et les crédits d'études (24,6 milliards, soit + 13 %). Les dépenses de fabrication augmentent beaucoup moins rapidement (+ 3 %) et s'établissent à 52,78 milliards de francs, répartis à peu près également entre l'armée de l'air, les forces terrestres et la marine.

**B. LES BUDGETS ANNEXES ET LES COMPTES SPECIAUX DU TRESOR**

**1. Un recul marqué des opérations définitives conduites au titre des comptes d'affectation spéciale**

Le montant des opérations à caractère définitif effectuées par l'intermédiaire des comptes d'affectation spéciale est retracé dans le tableau suivant :

(en milliards de francs)

	Opérations effectives 1987	Prévision initiale 1988	Opérations effectives 1988
- Dépenses	78,09	61,32	24,35
- Recettes	78,26	61,45	24,78
- Solde	+ 0,17	+ 0,13	+ 0,43

Alors qu'ils avaient quintuplé entre 1986 et 1987 du fait de la mise en oeuvre de la politique de privatisation, les montants transitant par ces comptes accusent désormais un net recul qui s'explique par l'arrêt de ce même programme, décidé en cours d'année à la suite du changement de gouvernement. En conséquence, le décalage entre les réalisations de 1987 et les prévisions de 1988 d'une part, et les opérations de 1988, d'autre part, s'avère particulièrement

important, mais provient en fait du seul compte 902-21 "Affectation des produits de la privatisation".

**Opérations définitives  
(en milliards de francs)**

	Recettes		Dépenses	
	1987	1988	1987	1988
Compte 902-21	66,87	13,19	66,82	13,21
Autres	11,39	11,58	11,27	11,14
<b>Total</b>	<b>78,28</b>	<b>24,78</b>	<b>78,09</b>	<b>24,35</b>

En revanche, les opérations réalisées au titre des autres comptes sont dans l'ensemble, restées stables.

On notera cependant qu'en dépit de l'interruption du programme de privatisation, le compte 902-21 aurait enregistré, en 1988, plus de la moitié des opérations définitives des comptes d'affectation spéciale.

*a) L'activité du compte 902-21*

Le compte d'affectation des produits de la privatisation a reçu, en 1988, un peu plus de 13 milliards de francs de recettes au lieu de 50 milliards initialement prévus.

Pour l'essentiel, ces sommes proviennent de la privatisation de Matra et du Crédit du Nord, mais surtout de la mutualisation de la Caisse nationale du crédit agricole. En outre, 5 milliards de francs ont été perçus au titre d'opérations réalisées l'année précédente.

Les sommes ainsi mobilisées en 1988 ont été utilisées pour désendetter l'Etat à hauteur de 6 milliards de francs tandis que 7,2 milliards ont été versés au compte de gestion des titres du secteur public pour qu'il procède à des dotations en capital au bénéfice des entreprises publiques.

Désormais clos en application de l'article 55 de la loi de finances pour 1989, le compte 902-21 aura reçu, au cours de ses deux années et demi d'existence, environ 84 milliards de francs de recettes de privatisation. En contrepartie, l'Etat aura pu rembourser

56 milliards de francs de dettes tout en dotant les entreprises publiques de 28,1 milliards.

*b) Une relative stabilité d'ensemble pour les autres comptes*

Globalement, les dix autres comptes d'affectation spéciale retraçant des opérations à caractère définitif ont enregistré 11,6 milliards de francs de recettes et 11,1 milliards de francs de dépenses, soit des montants pratiquement identiques à ceux de l'exercice précédent. Cette absence d'évolution d'ensemble recouvre toutefois des modifications plus ponctuelles, mais de sens contraire. En particulier :

- les recettes du *compte d'emploi de la taxe parafiscale affectée au financement des organismes de service public de la radiodiffusion sonore et de la télévision*, soit 7,2 milliards, se contractent de 1,3 % à la suite d'une augmentation importante (+ 12,6 %) du nombre des exonérations. Mais ce compte dégage néanmoins un excédent, en raison d'une baisse plus accentuée (- 2,6 %) de ses dépenses ;

- le *Fonds national des adductions d'eau* a enregistré 670,8 millions de francs de recettes (+ 12,6 %) pour 645 millions de dépenses. Les résultats de ce compte restent d'ailleurs marqués par des difficultés persistantes dans la programmation et l'exécution des travaux subventionnables ;

- les dépenses du *Fonds de secours aux victimes de sinistres et calamités* ont à nouveau fortement progressé (+ 115,9 %), en raison des tempêtes survenues en Bretagne. En revanche, l'indemnisation des victimes de l'inondation de Nîmes et du cyclone Gilbert à la Guadeloupe sera imputée sur 1989. La Cour souligne cependant à nouveau que les recettes de ce compte proviennent essentiellement du budget général, ce qui est contraire à l'ordonnance organique.

**2. Budgets annexes : un montant plus important que prévu**

Pour 1988, les opérations définitives effectuées sur les huit budgets annexes se sont élevées à 264,23 milliards de francs, soit un chiffre inférieur de 1,1 % au résultat de 1987, mais toutefois supérieur de 6,7 % aux prévisions de la loi de finances initiale.

Opérations définitives

(en milliards de francs)

Budgets annexes	1987	1988	Variation (en %)
Imprimerie Nationale	1,76	1,79	+ 2,1 %
Journaux officiels	0,51	0,58	+ 12,4 %
Légion d'honneur	0,11	0,09	- 14,5 %
Ordre de la Libération	"	"	+ 11,4 %
Monnaies et médailles	0,66	0,77	+ 17,0 %
Navigation aérienne	2,11	2,24	+ 6,1 %
P. et T.	193,41	185,99	- 3,8 %
B.A.P.S.A.	68,59	72,76	+ 6,1 %
<b>Total</b>	<b>267,16</b>	<b>264,23</b>	<b>- 1,1 %</b>

• Prévue dès le début de l'année, cette inflexion provient du budget annexe des P. et T., et s'explique en partie par l'assujettissement des télécommunications à la T.V.A., cette taxe étant en effet calculée "en dedans" à partir des tarifs existants. L'impact de cette mesure a en outre été amplifié par la baisse du prix des communications interurbaines, entraînant ainsi une diminution de 8,3 % du produit d'exploitation des télécommunications, tandis que celui de la poste progressait de 4 %. Parallèlement, les produits financiers se sont réduits de 5,5 % et le montant brut des emprunts contractés en cours d'année atteignait 19,54 milliards de francs, soit un niveau pratiquement identique à celui de l'année précédente.

On notera d'ailleurs que ce dernier chiffre est très supérieur aux prévisions initiales (10,9 milliards) et traduit la poursuite d'une politique active de refinancement de la dette. En effet, et en contrepartie, les remboursements d'emprunts et d'avances ont atteint, en 1988, plus de 20 milliards de francs, soit, là encore, le double de ce qui était prévu.

Par ailleurs, les charges de fonctionnement effectives - soit 122,8 milliards de francs - se sont accrues de 2,9 % tandis que les frais financiers demeuraient stables à 28,9 milliards de francs. Enfin, et s'agissant des dépenses en capital, l'équipement proprement dit a mobilisé 34,19 milliards de francs (+ 4 %) alors que 7,2 milliards étaient consacrés au financement de la filière électronique et du Centre d'études spatiales.

En termes de résultats, l'excédent d'exploitation s'établit donc à 3,23 milliards de francs pour l'exercice 1988 - et le versement au budget général a été limité à 1,53 milliard de francs contre 8,41 milliards en 1987. Compte tenu des autres opérations en capital,

l'ajustement final a été effectué par une diminution du "fonds de roulement" de 0,6 milliard, technique qui appelle de la part de la Cour des comptes de très fortes réserves de principe.

Dans l'ensemble, les opérations enregistrées sur ce budget annexe représentent 185,99 milliards de francs, marquant ainsi une baisse de 3,8 %.

- En revanche, les sommes comptabilisées sur le **budget annexe des prestations sociales agricoles** se trouvent majorées de 6,1 % et atteignent 72,76 milliards de francs.

Les différentes catégories de dépenses continuent de croître régulièrement en liaison avec l'évolution des prestations, mais également sous l'effet d'un fort relèvement (+ 19 %) des "versements de droits indûment perçus" (2,8 milliards en 1988).

Toutefois, les recettes brutes n'atteignent que 71,8 milliards de francs (+ 4,78 %). Encore faut-il souligner que les recettes nettes - après déduction des versements précédemment évoqués - reviennent à 69 milliards de francs, dont 56 milliards ont une origine extérieure à la profession agricole.

Comptablement, et pour la première fois depuis 1984, l'année 1988 se solde par un déficit de 948 millions de francs qui se trouve couvert par un prélèvement sur le fonds de roulement.

Or, la Cour des comptes souligne que *"les difficultés de fonctionnement du B.A.P.S.A. tiennent en grande partie à ce qu'en l'espèce, la formule du budget annexe a été adoptée arbitrairement pour retracer des opérations qui ne correspondent nullement à la définition donnée par l'article 20 de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959, mais sont celles d'un régime de sécurité sociale. En pratique, le cadre budgétaire ainsi tracé ne suffit pas à assurer la maîtrise de dépenses dont beaucoup sont, en fait sinon en droit, obligatoires : notamment, la quasi-impossibilité d'éviter les dépassements de crédit démontre à l'évidence son incongruité"*.

- En ce qui concerne les autres budgets annexes, on notera simplement une progression très sensible des recettes d'exploitation des "Monnaies et médailles", due au lancement de la nouvelle pièce de 10 francs et de celle du budget annexe des journaux officiels, malgré une réduction du nombre des abonnements.

### **3. Les opérations temporaires : des masses financières très importantes**

Les sommes qui transitent par l'intermédiaire des comptes spéciaux retracent des opérations temporaires et présentent chaque année des montants considérables. Ainsi, en 1988, le total des recettes perçues à ce titre s'élève à 312,5 milliards de francs et 307 milliards de francs. Toutefois, des mouvements de forte amplitude peuvent apparaître sur certains comptes, ce qui rend particulièrement délicate toute comparaison globale avec l'exercice précédent. Si l'on élimine l'impact de ces phénomènes et donc si l'on ne retient que la charge nette de certains comptes (opérations monétaires notamment), les montants en cause reviennent alors à 184,6 milliards de francs de charges (- 12,4 %) et à 191,28 milliards de francs de ressources (+ 3,3 %).

- S'agissant des comptes de commerce - qui retracent dans l'ensemble 98,02 milliards de francs de dépenses et 98,87 milliards de francs de recettes, on notera un redressement des recettes réelles (+ 6 %) du compte "*Fabrication d'armement*", à la suite d'une reprise du programme réalisé dans le cadre de la politique de coopération.

En revanche, les opérations du compte *de gestion des titres du secteur public et apports et avances aux entreprises publiques* s'inscrivent en net recul. En effet, les ressources provenant du compte d'affectation des produits de la privatisation sont revenues à 7,2 milliards contre 20,9 milliards en 1987 et cette différence n'a été que très partiellement compensée par les versements du budget général. Ces recettes ont cependant été utilisées, sous forme de dotations en capital, au bénéfice d'Orkem (1,1 milliard), de la S.N.E.C.M.A. (1,65 milliard), de l'Aérospatiale (1.2 milliard), de la Sodeva (1,1 milliard) et du Fonds d'intervention sidérurgique (800 millions).

- Les comptes de prêts présentent une charge nette de 1,06 milliard de francs, solde de 4,6 milliards de dépenses et de 3,54 milliards de recettes. En particulier et malgré des remboursements anticipés, les ressources du F.D.E.S. sont restées très en deçà des prévisions. Or parallèlement, et en dépenses, la dotation prévue pour les prêts consentis aux pays les moins avancés par l'intermédiaire de la Caisse centrale de coopération économique s'est trouvée fortement réévaluée.

En revanche, le compte de "prêts du Trésor à des Etats étrangers pour faciliter l'achat de biens d'équipement" fait apparaître une charge nette (2,2 milliards) moindre que celle de l'année précédente. En 1988, 48 protocoles nouveaux ont été signés pour un montant global de 4,68 milliards de francs.

- Les comptes d'avances retracent 193,3 milliards de francs de débits et 187,6 milliards de crédits. Le plus important d'entre eux, le compte d'avances sur le montant des impositions revenant aux collectivités locales a vu ses dépenses progresser de 6,1 % alors que ses recettes augmentaient de 6,5 %, laissant toutefois apparaître une charge nette de 2,4 milliards de francs. Parallèlement, les avances aux départements sur le produit de la vignette s'établissent, tant en recettes qu'en dépenses, à 10,7 milliards de francs (+ 4,5 %), ce dernier chiffre étant d'ailleurs net de l'écrêtement effectué en application de la loi de 1983 et qui aura concerné quatorze départements en 1988.

- Les comptes de règlement avec les gouvernements étrangers restent marqués par l'effort de rebudgétisation entrepris depuis 1986 en matière de consolidation des dettes commerciales. En conséquence, les dépenses enregistrées sur ce poste ont connu une augmentation très forte (+ 169 %) en particulier à la suite de la prise en charge des dettes de la Côte d'Ivoire et du Zaïre. A partir de 1989, ce compte est d'ailleurs transformé en compte de prêts.

Enfin, les comptes d'opérations monétaires, dont les plus importants sont dotés "pour mémoire" en loi de finances initiale, ont reçu 21,96 milliards de francs de recettes pour 7,2 milliards de francs de dépenses. La hausse du cours du dollar a permis au Fonds de stabilisation des changes (F.S.C.) de dégager un bénéfice net de 15,3 milliards de francs alors que les opérations avec le Fonds monétaire international (F.M.I.) font apparaître une charge nette de 1,3 milliard de francs, due à un ajustement des avoirs en droits de tirages spéciaux. Le découvert constaté en cours de gestion - soit 25,67 milliards de francs - fait en outre l'objet d'une ouverture en loi de règlement.

## **II - LE FINANCEMENT DU DEFICIT**

**Ainsi, les opérations définitives dégagent un déficit de 106,45 milliards de francs et les opérations temporaires - hors F.M.I. mais y compris F.S.C. - un excédent de 6,69 milliards de francs. Le solde d'exécution global du budget de l'Etat s'établit donc à - 99,75 milliards hors F.M.I., et à - 114,69 milliards hors F.M.I. et F.S.C.**

**Il n'est toutefois pas possible de passer directement du solde d'exécution de la loi de finances à son financement. Il convient en effet :**

- **de déterminer le solde de gestion des opérations budgétaires ;**

- **de tenir compte des opérations de trésorerie, notamment de celles qui portent sur l'amortissement de la dette, et qui, par définition, ne sont pas retracées dans les dépenses du budget de l'Etat.**

**Or, c'est l'ensemble de ces charges que le Trésor doit financer, en utilisant toute sa gamme de ressources.**

### **A. UN BESOIN DE FINANCEMENT ACCRU PAR LES REMBOURSEMENTS D'EMPRUNTS**

#### **1. Les opérations budgétaires : du solde d'exécution au solde de gestion**

**La gestion financière d'une année ne comprend pas seulement les ressources et les charges afférentes au budget voté de l'année considérée, mais aussi certaines opérations rattachées au budget antérieur ou qui le seront au budget suivant. Les opérations rattachées au budget antérieur correspondent à la partie de la loi de finances de l'année précédente exécutée durant la période complémentaire (deux mois). Celles rattachées au budget suivant correspondent à des dépenses anticipées.**

Ainsi, en gestion, le besoin de financement de l'exercice 1988 s'établit comme suit :

- 88,7 milliards pour les opérations rattachées au budget de 1987 et réalisées entre le 1er janvier et le 8 mars 1988 ;

- 9,6 milliards pour les dépenses et recettes enregistrées entre le 1er janvier et le 31 décembre au titre du budget 1988 ;

- 17,8 milliards au titre des dépenses anticipées de 1989 et effectuées en novembre et décembre 1988.

En définitive, le solde de gestion des opérations budgétaires représentent - 116,2 milliards de francs en 1988, soit un montant excédant de 14,4 milliards celui de l'année précédente.

## 2. Les opérations de trésorerie

Parallèlement, il est nécessaire de mobiliser les moyens nécessaires pour faire face aux remboursements des emprunts contractés par l'Etat, ou que ce dernier s'est engagé à reprendre.

En 1988, ces opérations ont entraîné un besoin de financement supplémentaire de 50,3 milliards de francs, contre 42,5 milliards de francs en 1987 (18 %) à la suite notamment de l'arrivée à échéance de l'emprunt 7 % 1973.

### *a) L'amortissement de l'emprunt 7 % 1973*

Emis quinze ans auparavant pour une valeur nominale de 6,5 milliards, cet emprunt devait en effet être remboursé en une fois le 16 janvier 1988. Des circonstances ayant conduit, dès 1978, à faire jouer la clause de garantie subsidiaire (indexation sur la moyenne des cours du lingot d'or à Paris), le montant des remboursements à effectuer s'est trouvé considérablement majoré.

Dès 1987, un amortissement anticipé partiel, portant sur une valeur nominale de 2,5 milliards de francs, mais représentant 25 milliards, a été effectué, tant par la CADEP (16 milliards) que par échange contre des obligations assimilables du Trésor (8,7 milliards) ou des titres de sociétés privatisées (0,3 milliard).

Au 1er janvier 1988, la dette résiduelle s'élevait donc à 3,8 milliards de francs en montant nominal et sur lesquels 3,4 milliards ont été amortis directement par le Trésor pour une valeur de 28 milliards.

*b) Les autres opérations*

Parallèlement, il a été nécessaire de couvrir les charges induites par :

- les adjudications (3,8 milliards),
- les remboursements d'obligations renouvelables du Trésor (5,5 milliards en nominal) ou par la reprise de ces mêmes titres en paiement de différents emprunts d'Etat (3,4 milliards).
- la couverture d'engagements contractés par divers organismes mais repris par l'Etat, et notamment ceux de l'UNEDIC, de la SOMIVAC, de la Caisse d'amortissement pour l'acier (CAPA) ou du Fonds spécial des grands travaux (3,3 milliards).

En revanche, 1,5 milliard de francs de bénéfices a été dégagé au titre des opérations d'adjudication, tandis que la CADEP participait à hauteur de 1,9 milliard au remboursement de la dette, notamment en rachetant sur le marché l'équivalent de 1,3 milliard de francs d'obligations renouvelables du Trésor (O.R.T.).

En définitive, et pour assurer la gestion de 1988, l'Etat a donc dû mobiliser 166,5 milliards de francs, dont près de 30 % pour couvrir les opérations relatives à la dette.

**B. UN RECOURS ACCRU AUX CAPITAUX A LONG TERME**

Pour financer son découvert en gestion, le Trésor dispose d'une gamme variée de ressources à durée très variable, allant de l'emprunt à long terme aux disponibilités immédiates.

En 1988, il a donc :

- émis 109,1 milliards de francs de nouveaux emprunts. Compte tenu des remboursements effectués parallèlement, l'endettement net à long terme de l'Etat s'est donc accru de 93 milliards de francs ;

- placé 17 milliards de francs de bons du Trésor supplémentaires, notamment chez ses correspondants (Caisse des dépôts et consignations) ou dans les organismes non bancaires, et ceci malgré une nette réduction de l'encours porté par les banques ;

- fait appel aux concours non rémunérés de la Banque de France pour 390 millions au titre de l'exercice 1988, portant ainsi à 36,9 milliards l'encours total de ce type d'avances directes à l'Etat.

L'ajustement final a été réalisé par un prélèvement de 47,6 milliards de francs sur le compte courant du Trésor à la Banque de France, compte dont l'encours a ainsi été ramené de 128,03 milliards au 31 décembre 1987 à 80,37 milliards au 31 décembre 1988.

Par rapport à la gestion 1987, l'année 1988 se caractérise par :

- une augmentation de 14 % du découvert due à l'exécution de la loi de finances (116,2 milliards au lieu de 101,8) ;

- une croissance très sensible du montant des opérations de trésorerie due à la dette (50,3 milliards contre 42,3 milliards) ;

- un recours accru au marché financier : 109,1 milliards d'emprunts émis au lieu de 93,6 milliards ;

- un infléchissement des ressources provenant des bons du Trésor en comptes courants : 15,5 milliards au lieu de 64,1 milliards.

Ces deux derniers mouvements se sont naturellement répercutés sur les postes du passif du bilan de l'Etat. Toutefois, on notera que, parallèlement à l'augmentation de l'encours des emprunts émis sur le marché (1), le montant des "engagements divers de l'Etat" s'est accru de 34,3 milliards de francs (+ 97 % par rapport à 1987). Cette évolution importante s'explique par deux opérations : la constatation comptable des engagements pris à l'égard des rapatriés dans le cadre de la loi du 16 juillet 1987, mais surtout, la prise en charge par l'Etat des emprunts contractés par la Caisse d'amortissement de l'acier et le Fonds spécial des grands travaux (25,1 milliards).

Dans son rapport, la Cour attire l'attention sur cette dernière opération. Elle souligne l'importance des charges de trésorerie que l'Etat supportera de ce fait à l'avenir et qui, par nature, n'apparaissent pas sous une forme budgétaire. Elle constate donc que l'information sur ces opérations reste incomplète alors même que la charge nette qu'elles entraînent n'est pas immédiatement perceptible.

1. + 93 milliards, soit le solde entre 109 milliards de francs d'émissions nouvelles et 16 milliards de remboursement en capital, hors effet des indexation.

## CHAPITRE IV

### LA GESTION DE L'AUTORISATION BUDGETAIRE

L'utilisation, par le Gouvernement, des différents instruments réglementaires définis par l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances, donne lieu à des modifications du montant des crédits ouverts par loi de finances - initiale et rectificative- et de la répartition de ces crédits.

En 1988, le montant des modifications apportées au montant et à la répartition des crédits ouverts par lois de finances se répartit comme suit :

	1988 en M.F.	1988/1987 en %
Crédits votés	1.754.478,23	+ 5 %
Modifications du montant des crédits (solde)	90.967,76	- 23 %
Total des crédits ouverts	1.845.445,99	+ 3,2 %
Montant des modifications internes	138.498,91	+ 7 %

## I - LES MODIFICATIONS AU MONTANT DES CREDITS : UNE RELATIVE AMELIORATION

En 1988, les modifications apportées aux crédits ouverts par lois de finances ont été les suivantes :

(en millions de francs)

	Budget Général	Budgets annexes	Comptes spéciaux			Total
			Affectation spéciale	Avances	Prêts	
Reports de l'exercice précédent	40.106,67	10.188,80	1.214,99		1.041,74	52.552,2
Décrets d'avance	4.362,00				400	4.762
Arrêtés d'annulation	- 8.719,16	- 0,27			210	- 8.929,43
Fonds de concours rattachés	40.999,90	667,37				41.667,27
Augmentations de crédits sur ressources nouvelles		482,36	433,36			915,72
<b>Total</b>	<b>76.749,41</b>	<b>11.338,27</b>	<b>1.648,35</b>		<b>1.231,74</b>	<b>90.967,76</b>

### A. LES REPORTS DE L'EXERCICE PRECEDENT :

Sur le budget général, ils ont augmenté de 24,7 % pour les dépenses en capital et de 22,7 % pour les dépenses ordinaires, pour s'établir à 40.106,67 millions de francs. Sur les budgets annexes, ces reports ont progressé de 27 %, essentiellement du fait des crédits d'équipement et ont atteint le montant de 10.188,80 millions de francs. Sur les comptes spéciaux du Trésor, les reports ont augmenté de 20,4 %, notamment du fait des reports de comptes de prêts aux états étrangers, pour s'établir à près de 1.215 millions de francs.

### B. LES DECRETS D'AVANCE

Deux décrets d'avance sont intervenus les 10 juin et 29 septembre 1988.

Le décret d'avance du 10 juin 1988 a été le plus important : il a ouvert des crédits d'un montant de 3,076 milliards de francs pour les dépenses ordinaires, de 1,964 milliard de francs en autorisations de programme et de 934 millions de francs en crédits de paiement pour les dépenses en capital, et de 400 millions de francs aux comptes spéciaux du Trésor.

Ce décret d'avance a été présenté comme étant le moyen pour le nouveau Gouvernement, constitué le 12 mai 1988, d'assurer au plus vite ses priorités politiques, en matière de lutte contre la pauvreté, éducation, recherche, culture, logement social.

*Un deuxième décret d'avance* du 29 septembre 1988, a ouvert 10 millions de francs en autorisations de programme et 352 millions de francs en crédits de paiement, afin d'assurer le financement de dépenses de consultations électorales, et de diverses mesures en faveur de la Nouvelle-Calédonie. Il a été gagé par un arrêté du 29 septembre 1988 annulant 136 millions de francs de crédits de paiement, et par la prise en compte de 216 millions de francs de recettes supplémentaires.

Deux observations peuvent être faites sur l'utilisation des décrets d'avance en 1988 :

- Comme le relève la Cour des Comptes, certaines dépenses du budget de l'Education Nationale auraient dû être prises en compte dans la loi de finances initiale.

- Par ailleurs, il semble que la condition d'urgence posée par l'ordonnance du 2 janvier 1959 n'ait pas véritablement été remplie.

En effet, la Cour des Comptes souligne que plusieurs chapitres dotés par le décret d'avance présentaient en fin d'exercice un solde supérieur aux dotations ouvertes par ce décret, notamment aux budgets de l'emploi, de l'urbanisme, de la culture, de la recherche.

Cette absence d'urgence véritable amène à conclure que le décret d'avance a eu avant tout un effet d'affichage politique pour le Gouvernement issu des élections du mois de mai 1988.

### C. LES ANNULATIONS DE CREDITS

En 1988, les annulations de crédits se sont élevées à 8.929,43 millions de francs, en diminution de 50 % par rapport à 1987. La quasi totalité de ces mouvements a affecté le seul budget général, les comptes spéciaux ayant supporté 890 millions de francs d'annulations en 1987, 210 millions de francs en 1988.

67 % de ces annulations ont été prononcées par l'arrêté du 25 novembre 1988, gageant les ouvertures de crédits en loi de finances rectificative.

Le volume global des annulations a régressé depuis 1987 de 50 %, ce dont votre Commission des Finances ne peut que se féliciter.

Crédits votés et annulations en cours d'exercice  
(en milliards de francs)

Exercice	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Crédits votés (A)	833,7	985	1.173,6	1.308,8	1.439,6	1.537,8	1.645,7	1.670,5	1.754,5
Annulations (B)	4,2	5	20,5	25,2	28,6	15	21,6	17,8	8,9
B/A (en %)	0,5	0,3	1,7	1,9	1,9	0,9	1,3	1,1	0,5

• Toutefois, la procédure d'annulation garde tout son mystère, dans la mesure où la condition fixée par l'ordonnance du 2 janvier 1959 est que cette annulation porte sur des crédits "devenus sans objet". Cette condition, en elle-même excellente, est visiblement l'objet d'interprétations libres de la part du Gouvernement :

- ainsi, certains chapitres font successivement l'objet en cours d'année d'annulations puis de dotations nouvelles. La Cour cite l'exemple de deux chapitres : 32-92 "Pensions", aux Charges communes et 64-96 "Restructurations", à l'Industrie ;

- de même, certains chapitres font l'objet d'annulations répétées, ce qui conduit à penser qu'ils sont surdotés. La Cour des Comptes cite l'exemple du chapitre 33-92 "Personnel en activité - Prestations et versements obligatoires - Crédits globaux" du budget des Charges communes.

• Par ailleurs, on ne peut que s'étonner de la méthode prévalant aux annulations gageant les décrets d'avance, qui consiste à opérer un écrêtement forfaitaire des dépenses : comment, dans ces conditions, la notion de "crédits devenus sans objet" peut-elle garder un sens ?

• L'importance du volume des annulations, elle-même déterminée par l'importance des ouvertures de crédits en cours d'exercice -justifierait que ces annulations ne soient pas prononcées par simple arrêté. Dans la mesure où leur véritable objet est de maintenir l'équilibre financier, il serait tout à fait justifié qu'elles soient approuvées -comme le suggère d'ailleurs la Cour des Comptes- par loi de finances rectificative.

L'intérêt de soumettre au Parlement ces annulations est illustré par l'exercice budgétaire de 1988 qui a vu apparaître une méthode qui paraît contestable : l'équilibrage partiel des ouvertures de crédits par décrets d'avance et loi de finances rectificative, par annulations à des chapitres de crédits évaluatifs (1).

Selon le rapport de la Cour des Comptes, ces annulations auraient porté sur plus de 3,7 milliards de francs. Même si un seul dépassement de 61,5 millions de francs a été relevé sur les chapitres ayant fait l'objet de ces annulations, il reste qu'il y a un vrai risque potentiel, pour l'équilibre du budget à compenser apparemment l'ouverture de crédits limitatifs, par l'annulation de crédits évaluatifs sur des chapitres où les dépassements sont autorisés.

#### D. LES FONDS DE CONCOURS

• En 1988, les ouvertures de crédits correspondant au rattachement de fonds de concours portent sur 41,6 milliards de francs. Par rapport à 1987, la diminution de 7,35 milliards de francs s'explique notamment par le changement de nature de la rémunération de la garantie accordée par l'Etat aux fonds collectés par les caisses d'épargne et de prévoyance, ressource précédemment assimilée à un fonds de concours qui, dans la loi de finances initiale pour 1988, apparaît en tant que recette non fiscale de l'Etat à hauteur de 10,1 milliards de francs, ce qui représente une appréciable clarification budgétaire.

Le montant des fonds de concours atteint, en 1988, près de 41 milliards de francs sur le budget général, mais reste concentré à plus de 90 % sur sept budgets, et à plus de 30 % sur celui des charges communes. Les autres budgets concernés étaient, par ordre décroissant, ceux des services financiers, des routes et de la sécurité routière, de l'emploi, de la défense, de l'urbanisme et, enfin, de l'agriculture.

Les rattachements de fonds de concours aux budgets annexes ont atteint 667,4 millions de francs, en progression de 22 % par rapport à 1987. Ils ont principalement concerné, comme à l'habitude, le budget annexe des postes et télécommunications

1. L'article 9 de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 précise que : "Les crédits évaluatifs servent à acquitter les dettes de l'Etat résultant de dispositions législatives spéciales ou de conventions permanentes approuvées par la loi. Ils s'appliquent à la dette publique, à la dette viagère, aux frais de justice et aux réparations civiles, aux remboursements, aux dégrèvements et aux restitutions, ainsi qu'aux dépenses imputables sur les chapitres dont l'énumération figure à un état spécial annexé à la loi de finances.

Les dépenses auxquelles s'appliquent les crédits évaluatifs s'imputent, au besoin, au-delà de la dotation inscrite aux chapitres qui les concernent".

A structure constante, il apparaît en fait que le montant des fonds de concours a progressé de 7,4 %, au lieu de se réduire de 16,2 %.

- Cette progression est un phénomène déjà ancien :

**Rattachement des fonds de concours par exercice**  
(en millions de francs)

1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
22.802	28.149	29.555	32.685,4	36.990,0	42.188,2	47.142,8	49.018,8	41.667,27

• La procédure de rattachement des fonds de concours a été modifiée par décret n° 81-393 du 24 avril 1981. Auparavant, un décret du 26 juillet 1939 prévoyait que l'ouverture de crédits sur recettes provenant de fonds de concours pouvait intervenir dans les quatre ans à partir du jour où la recette avait été effectuée. Désormais, cette ouverture doit intervenir dans l'année.

A la suite de cette réforme, très importante du point de vue de la clarté budgétaire, un recensement et une codification des fonds de concours ont été effectués.

Une instruction du 15 décembre 1981 a défini six catégories différentes de fonds de concours. Toutefois, subsistent deux catégories indéfinies qui portent les noms de "autres participations" et "autres rattachements", et dans lesquelles restent affectés plus de 20 % des fonds de concours en 1988...

• En fait, le problème de l'information du Parlement sur les fonds de concours reste essentiel. Le document de récapitulation générale lui est fourni au mois de septembre suivant l'exercice considéré. Ce document comprend le montant des rattachements définitifs de l'année précédente, et des prévisions de rattachements pour l'année en cours.

Toutefois, certains arrêtés intervenus tardivement ne sont pas pris en compte, et les fonds rattachés au budget des services financiers ne sont retracés de manière complète.

La Cour opère une présentation des fonds de concours "y compris les rattachements de crédits non mentionnés dans le document budgétaire vert" intitulé "Récapitulation générale des fonds de concours". Il semble que le montant des crédits non mentionnés dans ce document atteigne plus de 2,4 milliards de francs en 1988...

• Deux observations préoccupantes peuvent être faites sur la provenance et l'utilisation des fonds de concours :

- en effet, la proportion des recettes assimilées au produit des fonds de concours n'a pas cessé d'augmenter. Si l'ordonnance du 2 janvier 1959 prévoit que *"des décrets pris sur le rapport du ministre des finances peuvent assimiler le produit de certaines recettes de caractère non fiscal à des fonds de concours pour dépenses d'intérêt public"*, on ne peut pas considérer que l'esprit de cette disposition est respecté alors que les recettes non fiscales assimilées représentent 65,8 % du montant des fonds de concours. Par ailleurs, la Cour relève, encore cette année, que le budget de l'agriculture continue de bénéficier du rattachement de fonds de concours provenant de taxes forestières, qui sont en fait des contributions indirectes. Il y a là une violation manifeste de l'ordonnance, qui prohibe toute procédure particulière permettant d'assurer une affectation au sein du budget général ou d'un budget annexe, en dehors de la procédure de fonds de concours et la procédure de rétablissement de crédits ;

- par ailleurs, une proportion excessivement élevée des rattachements alimente les chapitres de personnel et le fonctionnement courant des services. Les crédits ouverts sur fonds de concours au titre III "Moyens des services" s'élèvent à 24.116,8 millions de francs en 1988, en progression de + 2,5 % par rapport à 1987.

#### E. LES RÉTABLISSEMENTS DE CREDITS

Le montant des rétablissements de crédits est destiné à *"affecter les recettes provenant de la restitution au Trésor de sommes payées indûment et à titre provisoire sur crédits budgétaires"*, ou *"les recettes provenant de cessions ayant donné lieu à paiement sur crédits budgétaires"*.

Le montant de ces rétablissements s'est établi à 13.577,5 millions de francs en 1988 ; ce montant est stable depuis 1984, année au cours de laquelle le remboursement, par les comptes de commerce gérés par le ministère de la Défense, des charges de personnel mis à disposition par ce département, a été considéré comme un rétablissement de crédits et non plus comme un rattachement de fonds de concours, ce qui paraissait plus conforme à l'orthodoxie budgétaire. Ces remboursements constituent près des 2/3 du volume des rétablissements de crédits.

## II - LES MODIFICATIONS A LA REPARTITION DES CREDITS

Les mouvements de crédits aboutissant à une modification de la répartition peuvent prendre trois formes différentes :

- **répartition de crédits** (art. 7 de l'ordonnance) : *"Des crédits globaux peuvent également être ouverts pour des dépenses dont la répartition par chapitre ne peut être déterminée au moment où ils sont votés. L'application de ces crédits au chapitre qu'ils concernent est ensuite réalisée par arrêté du ministre des finances."*

- **transferts, et virements** (art. 14 de l'ordonnance) : *"Des transferts et des virements de crédits peuvent modifier la répartition des dotations entre les chapitres. Ils ne peuvent avoir pour effet de créer de nouveaux chapitres."*

*"Les transferts modifient la détermination du service responsable de l'exécution de la dépense sans modifier la nature de cette dernière. Ils sont autorisés par arrêté du ministre des finances."*

*"Les virements conduisent à modifier la nature de la dépense prévue par la loi de finances. Ils peuvent être autorisés par décret pris sur le rapport du ministre des finances, sous réserve d'intervenir à l'intérieur du même titre du budget d'un même ministère et d'être maintenus dans la limite du dixième de la dotation de chacun des chapitres intéressés. Toutefois, aucun virement de crédit ne pourra être opéré d'une dotation évaluative ou provisionnelle au profit d'une dotation limitative."*

En 1988, le montant total des modifications opérées par ces trois procédures a été de 138.498,91 millions de francs, soit + 7 % par rapport à 1987, dont 137.168,8 millions de francs au budget général.

Répartition des modifications à la répartition des crédits :

Mouvements de crédits	Budget général 1988 (en MF)	1988/1987
Répartitions	15.369,3	+ 22,0 %
Transferts	117.896,5	+ 3,3 %
Virements	3.903	+ 98,7 %

Les variations observées en 1988 sont donc assez contrastées.

**A. LA REPARTITION DES CREDITS**

La quasi totalité de la répartition des crédits a été effectuée pour assurer des dépenses non encore ventilées.

Cette procédure a abouti à un mouvement de 14.897,7 millions de francs, soit 97 % des répartitions.

• L'essentiel de la répartition des crédits pour dépenses non encore ventilées a concerné les dépenses de personnel.

Comme à l'ordinaire, ces répartitions ont été effectuées à partir du budget des charges communes pour les personnels civils, du budget de la défense pour les personnels militaires.

La plus grande partie en a été opérée par deux arrêtés de "grande répartition".

Depuis plusieurs années, un effort avait été fait pour ramener la date d'intervention de ces arrêtés dans des limites raisonnables. En 1988, en revanche, on observe une véritable dérive pour les personnels civils, puisque ces arrêtés ont été pris le 27 juin 1989 (au lieu du début du mois de mai en 1988) et un retard plus important qu'en 1988 pour les personnels militaires (11 août au lieu du 4 août).

On ne peut mieux commenter cette pratique que le fait la Cour des Comptes lorsqu'elle souligne que *"ces retards injustifiables (...), contreviennent au principe fondamental suivant lequel les crédits, autorisations de dépenses, doivent nécessairement être ouverts préalablement aux dépenses elles-mêmes, et (...) constituent un empiètement sur la compétence réservée au Parlement par l'article 35 de l'ordonnance organique, d'approuver les dépassements de crédits qu'il estimerait justifiés par des circonstances de force majeure"*.

Outre ce retard, qui a d'ailleurs abouti à un dépassement au 31 décembre 1988 sur le chapitre 32-97 "Pensions" du budget des charges communes, au profit duquel ont été répartis 2.021 millions le 27 juin 1989 on relève une interprétation très libre de la notion de "crédits globaux" par le Gouvernement : en effet, un chapitre du titre III (33-95 "Prestations et versements facultatifs") a été utilisé pour des répartitions sur les chapitres des titres IV, V et VI. Comme le relève la Cour des Comptes : *"il n'y a aucune correspondance entre les chapitres d'origine et ceux de destination"*.

• **La répartition des crédits autres que de personnel a porté sur 9.307 millions de francs en 1988.**

La Cour des Comptes fait observer que certains chapitres sont utilisés comme écrans par rapport à des dépenses qui pourraient -et devraient donc- être individualisées en loi de finances initiale (exemple du budget de l'agriculture). Par ailleurs, les répartitions peuvent aboutir au financement de services permanents à partir de dotations globales pour dépenses d'investissement (plusieurs exemples sont donnés au budget de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, du logement et des services communs, de l'environnement, du tourisme...).

## **B. LES TRANSFERTS DE CREDITS**

En 1980, les transferts du budget général se sont élevés à 117.896,3 millions de francs, en progression de 3,3 % par rapport à 1987.

Trois séries d'observations peuvent être faites et sont, hélas, traditionnelles :

- certains transferts apparaissent chaque année, et devraient céder la place à une imputation exacte de la dépense en loi de finances initiale ;

- certains transferts apparaissent inopportuns car ils aboutissent à des annulations ou des reports ;

- enfin, plusieurs transferts ont abouti à modifier la nature de la dépense, en méconnaissant la distinction entre dépenses d'investissement et dépenses de fonctionnement.

### C. LES VIREMENTS

Les virements ont presque doublé, en 1988, au budget général et ont atteint 3.903 millions de francs.

Là encore, la procédure de virement est utilisée parfois afin d'éviter une inscription en loi de finances initiale (exemple au budget des affaires étrangères et de l'éducation nationale) et elle n'est pas toujours employée avec le discernement nécessaire, puisque certains virements ont eu lieu au profit de chapitres finalement excédentaires (exemples du budget de la défense, de l'agriculture, des affaires sociales et de l'Emploi).

La très forte progression des virements en 1988 -préoccupante puisqu'il y a modification de la nature des dépenses- est due essentiellement au budget de l'emploi. Quatre décrets de virements ont procédé à des annulations pour 1.335,98 millions de francs sur le chapitre 44-74 "Fonds national de l'emploi", et à des ouvertures de 1.334,37 millions de francs sur le chapitre 43-04 "Formation et insertion professionnelle - Rémunération des stagiaires".

S'il est vrai que l'année 1988 a pu entraîner des modifications dans les choix opérés en matière de politique de l'emploi, il reste que le volume des dotations de certains chapitres tels que le chapitre 44-74 "Fonds national de l'emploi", qui a atteint plus de 17 milliards de francs en loi de finances initiale pour 1988, a pu certainement favoriser l'utilisation de la procédure de virement.

### III - L'UTILISATION DES CREDITS

#### A. LES DEPASSEMENTS DE CREDITS

##### 1. Sur le budget général

• Le montant des dépassements de crédits s'élève en 1988 à 15.827 millions de francs. Il rejoint à peu près le niveau de 1986, après une année de très forte progression en 1987 qui avait amplifié une tendance enregistrée depuis 1985.

Votre Commission des finances se félicite de ce mouvement à la baisse des dépassements qui d'après l'analyse de la Cour des comptes, est due à *"l'amélioration de la conjoncture et l'effort réalisé par les services, tant au niveau de leurs besoins que de l'exécution de leurs dépenses"*.

Cette diminution des dépassements est imputable essentiellement à l'évolution de la situation des crédits évaluatifs qui représentent la quasi-totalité des dépassements :

Dépassements en millions de francs	1988
Crédits évaluatifs	15.824,8
Crédits prévisionnels	1,1
Crédits limitatifs	0,9

##### • Les dépassements de crédits évaluatifs :

En ce qui concerne les crédits évaluatifs, l'amélioration enregistrée est due notamment au budget des charges communes, qui enregistre traditionnellement les dépassements les plus importants. Cette amélioration est particulièrement nette pour les charges de la dette et les dépenses en atténuation de recettes, les bonifications d'intérêt, et les prestations du Fonds national de chômage.

Toutefois, la Cour rappelle le caractère persistant des dépassements sur crédits évaluatifs, qui souvent n'aboutit pas à une amélioration des estimations en loi de finances, et cite à cet égard les budgets des charges communes, de l'emploi, de la coopération, de l'industrie, des affaires étrangères.

- **Les dépassements de crédits prévisionnels :**

Le projet de loi de règlement propose l'ouverture de crédits de 1.1 million de francs au budget de la justice sur le chapitre 34-33 "Service de l'éducation surveillée, entretien et rééducation des mineurs et des jeunes majeurs"

La Cour des comptes relève que ce dépassement est fictif, puisque 8 millions de francs sont disponibles en fin d'exercice sur ce chapitre et sont reportés en 1989. Il s'agit d'une erreur d'ajustement qui toutefois nécessite une régularisation juridique en loi de règlement.

- **Les dépassements de crédits limitatifs :**

Ils s'élèvent en 1988 à 900.000 francs, en forte diminution (6,6 millions de francs avaient été enregistrés en 1987), ces dépassements sont dus à la fois à des erreurs matérielles et à une défaillance de méthode.

## **2. Sur les budgets annexes**

Les dépassements nets de crédits atteignent 18,068,9 millions de francs en 1988 (ils ont été de 20602 millions de francs en 1987).

L'essentiel de ces dépassements provient :

- **du budget des P.T.T.**, où les remboursements d'emprunts ont été deux fois plus importants que prévu, en raison de la poursuite de la politique de refinancement de la dette, et ont donné lieu à un dépassement de 10,5 milliards de francs en crédits évaluatifs.

- **du B.A.P.S.A.** : la progression de près de 1 milliard de francs des dépassements revêtent la difficulté à ajuster en loi de finances initiale le montant des crédits ouverts à celui de cotisations dont le montant ne peut être évalué de manière précise et aussi à faire correspondre des dépenses financées sur avances de trésorerie, en provenance de la Caisse nationale de crédit agricole, avec les crédits.

Par ailleurs, un dépassement de 2,8 milliards de francs apparaît au chapitre 37-91 "Reversement et restitutions de droits indûment perçus", doté "pour mémoire" en loi de finances initiale, ce qui paraît tout à fait abusif même s'il s'agit de crédits évaluatifs.

### 3. Sur les comptes spéciaux du Trésor

Les dépassements non régularisés en cours d'exercice ont atteint 3.422,7 millions de francs, en forte baisse par rapport à 1987, où ce chiffre avait été de 13.317,5 millions de francs.

Ces dépassements concernent pour l'essentiel le compte d'avances sur le montant des impressions revenant aux communes, établissements et divers organismes : 3.398,1 millions de francs, pour lesquels aucune explication particulière n'est fournie.

### B. LES REPORTS DE CREDITS SUR L'EXERCICE 1989

#### 1. Le Budget général

Sur le budget général, les reports progressent peu : de 1 % par rapport à 1987. Toutefois, ce mouvement est le fait d'une diminution de 8,3 % des reports de crédits pour dépenses en capital, qui compense presque l'augmentation des reports de crédits pour dépenses ordinaires (+ 20,7 %).

Depuis 1984, l'évolution des reports de crédits a suivi l'évolution suivante :

Reports de crédits au budget général  
(en millions de francs)

Désignation	1984 à 1985	1985 à 1986	Evolu- tion en %	1986 à 1987	Evolu- tion en %	1987 à 1988	Evolu- tion en %	1988 à 1989	Evolu- tion en %
Reports de crédits pour dépenses en capital	17.582,8	20.116,7	+ 14,4	21.866,7	+ 8,7	27.282	+ 24,7	25.013,6	- 8,3
Reports de crédits pour dépenses ordinaires :									
- inscrits à l'état H	22.576,6	8.772,2	- 61,1	8.343,6	- 4,9	10.473,7	+ 25,5	12.650,1	+ 20,8
- provenant de fonds de concours	427,7	636,3	+ 48,8	672,3	+ 5,7	1.333,6	+ 98,3	1.525,8	+ 14,4
- autres crédits	866,2	1.423,1	+ 64,3	1.799,5	+ 26,4	1.017,4	- 43,4	1.306,9	+ 28,4
Total dépenses ordinaires	23.870,4	10.831,6	- 54,6	10.815,4	- 0,1	12.824,7	+ 18,5	15.482,8	+ 20,7
Total des reports	41.453,2	30.948,3	- 25,3	32.682,1	+ 5,6	40.106,7	+ 22,7	40.496,4	+ 1,0

Les reports de crédits pour dépenses en capital ont atteint un montant maximum en 1987, année au cours de laquelle les retards de réalisation de programmes immobiliers ont été très importants.

Les reports de crédits pour dépenses ordinaires ont repris leur augmentation régulière depuis 1986. Depuis deux ans, la progression des reports de crédits a repris sur les chapitres de l'état H (1).

• En 1988, le retard observé dans les arrêtés de report a été particulièrement important : 8 septembre, 20 septembre, 30 octobre 1989 pour les budgets civils, 31 août 1989 pour les budgets militaires.

D'après les explications fournies devant l'Assemblée nationale, par le ministre délégué chargé du budget, il semble que ce retard soit dû à la détermination des reports sur le budget du travail et de l'emploi.

Quoi qu'il en soit, et comme le fait remarquer la Cour, ce phénomène, s'il est accentué en 1988, est en fait traditionnel. Il comporte deux inconvénients majeurs :

- l'administration ignore le montant des crédits dont elle pourra disposer en cours d'exercice budgétaire.

- Le montant des reports de l'année n est finalement pris en compte, en fin d'année n + 1, dans le cadrage de la loi de finances de l'année n + 2. Ce glissement constitue un détournement de la procédure de report et empêche toute comparaison utile entre lois de finances successives.

• Par ailleurs, et comme le souligne la Cour des comptes dans une réponse à une des questions posées par votre Commission des finances, *"Ce mécanisme présente un risque non négligeable. Tant que le niveau des reports se maintient ou s'accroît, il y a une concordance statistique entre le montant des crédits disponibles et des dépenses effectuées sur un exercice. En effet, la dotation votée est augmentée des reports de l'exercice précédent et diminuée des reports à l'exercice suivant. Mais que survienne un changement de politique ou un à-coup conjoncturel qui arrête ce mouvement, le vice de forme se doublera d'un écart réel entre crédits ouverts et dépenses, et par là d'une détérioration du résultat de l'année. La direction du budget évalue l'effet des principaux reports sur l'équilibre budgétaire à 6,5 milliards de francs. C'est donc ce montant qui constitue l'estimation basse du risque encouru du fait des reports systématiques de crédits ouverts en fin d'année"*.

1. L'état "H" est la liste, donnée par la loi de finances, des chapitres dont les crédits disponibles peuvent donner lieu à report par arrêté du ministre des finances (art. 17 de l'ordonnance organique).

• En 1988, la diminution des reports de crédits pour dépenses en capital - qui sont intégralement reportables, par nature, d'année en année - reflète en fait deux mouvements en sens opposés :

- une augmentation de + 7,3 % sur le titre V : "Investissements réalisés par l'Etat" ;

- une diminution de 24,7 % sur le titre VI "Subventions d'investissement accordées par l'Etat".

• Sur plusieurs chapitres des titres V et VI, la Cour relève que les reports de crédits sont dus essentiellement à des dotations tardives en lois de finances rectificatives, ainsi :

- le chapitre 57-01 du budget des charges communes "Opérations de construction à caractère interministériel", doté de 880 millions de francs en loi de finances rectificative, présente un solde reportable de 1.579,2 millions de francs ;

- le chapitre 51-92 du budget de l'agriculture "Forêt, acquisitions travaux" : dotation en collectif de 32,7 millions de francs, reports de 32,9 millions de francs ;

- le chapitre 61-40 du même budget : "Adaptation de l'appareil de production agricole" : dotation en collectif de 50 millions de francs, reports de 161,6 millions de francs ;

- au budget des D.O.M. - T.O.M., le chapitre "Actions diverses pour le développement de la Nouvelle-Calédonie" : dotation de 100 millions de francs en collectif, reports de 103,2 millions de francs.

• En ce qui concerne les reports de crédits pour dépenses ordinaires

- les chapitres de l'Etat H : sur ces chapitres, la progression des reports reste forte : + 20,8 % par rapport à 1987.

- Là encore, la Cour des comptes relève de nombreux exemples de reports dus à des dotations en lois de finances rectificatives : au budget des charges communes (charges de la dette) des affaires étrangères, de l'emploi, de l'agriculture, de la mer et de l'intérieur.

- Les reports de crédits provenant de fonds de concours augmentent de 14,4 %. Cette progression est liée au retard de certains rattachements.

- Les autres reports de crédits pour dépenses ordinaires, opérés dans la limite du dixième des dotations progresse de 28,4 %. L'explication de ces reports réside dans la lenteur de certaines procédures administratives, et la vive progression enregistrée en 1988 ne semble pas due à un phénomène particulier.

## **2. Les budgets annexes**

- Les reports de crédits, de 8.470,6 millions de francs, sont en baisse sensible par rapport à 1987, notamment du fait du budget des P.T.T. - plus particulièrement de ses dépenses en capital.

## **3. Les comptes spéciaux du Trésor**

Les reports ont été particulièrement tardifs (jusqu'au 5 octobre), et les arrêtés de reports ont été concomitants des arrêtés de majoration de crédits après réévaluation des recettes.

Globalement, les reports diminuent, de 2.273,8 milliards de francs à 2.256,7 milliards de francs ; ce mouvement est dû au compte de prêts aux Etats étrangers - sur lequel le taux de consommation des crédits augmente parallèlement aux ouvertures de crédit - alors que les reports des comptes d'affectation spéciale augmentent d'un peu moins de 300 millions de francs.

**DEUXIEME PARTIE**

**EXAMEN DU PROJET DE LOI**

## **I - AUDITION DES MAGISTRATS DE LA COUR DES COMPTES**

Réunie le jeudi 21 juin 1990 sous la présidence de **M. Christian Poncelet, président**, la Commission a procédé à l'audition de **M. James Charrier, président de la Première chambre de la Cour des comptes**, sur le projet de loi n° 386 (1989-1990), adopté par l'Assemblée nationale, portant règlement définitif du budget de 1988.

**M. James Charrier** a fait part du souhait de **M. Chandernagor, premier président de la Cour des comptes**, de voir s'amplifier les relations entre la Cour et les commissions des finances des Assemblées. Il a rappelé que les deux moments forts de ces relations étaient la présentation du rapport de la Cour des comptes sur la loi de règlement et du rapport public annuel, dont le Parlement est un utilisateur privilégié. Il a souligné que la commission des finances du Sénat consacrait d'ailleurs au moment de la discussion budgétaire un rapport particulier aux observations de la Cour contenues dans son rapport annuel.

**M. James Charrier** a rappelé que **M. le Premier président de la Cour des comptes** souhaitait modifier les modalités de présentation du rapport public annuel, qui est dans sa configuration actuelle d'une assez grande hétérogénéité. La Cour envisage donc la possibilité de publier au cours de l'année plusieurs fascicules orientés par thèmes, qui seraient rendus publics.

Enfin, **M. James Charrier** a souligné l'intérêt de renforcer les contacts entre les rapporteurs de la Cour des comptes et de la commission des finances du Sénat, et il s'est félicité de ce que ces contacts aient déjà commencé à se renforcer.

Après avoir rappelé que l'examen de la loi de règlement permettait à la Cour d'apporter toutes les informations complémentaires souhaitées par la commission des finances du Sénat, **M. James Charrier** a exposé les grandes lignes de l'exécution du budget en 1988.

Il apparaît que cette exécution budgétaire n'a pas été l'objet d'événements véritablement particuliers, malgré le changement de Gouvernement intervenu au mois de mai 1988.

Le solde d'exécution de la loi de finances, prévu à hauteur de 115 milliards de francs en loi de finances initiale, est resté identique en gestion. Les recettes de l'Etat ont progressé de 1,36 % par rapport à 1987 pour atteindre 1.787 milliards de francs. Les recettes nettes de T.V.A. ont connu une progression très vive, de 6,9 %, et ont représenté, à hauteur de 473 milliards de francs, 43 % des recettes fiscales nettes totales. Le produit des impôts directs, en revanche, ne s'est accru que de 2,9 %.

Les recettes enregistrées au compte d'affectation des produits de la privatisation, du fait de l'arrêt des opérations en cours d'année, ont été de 13 milliards de francs, au lieu de 67 milliards de francs en 1987, pour des prévisions, en loi de finances initiale, de 50 milliards de francs.

Les dépenses de l'Etat se sont établies à 1.888 milliards de francs dont 1.580 milliards de francs pour les dépenses définitives.

Les dépenses militaires ordinaires se sont stabilisées à hauteur de 86 milliards de francs. Les dépenses militaires en capital ont progressé de 6,3 %. Les dépenses civiles d'investissement ont augmenté de 13,9 %, progression qui est due à la réintégration dans le budget général des dotations en capital des entreprises publiques.

La diminution des apports du compte d'affectation des produits de la privatisation explique que les versements faits à la Caisse d'amortissement de la dette publique soient passés de 40 milliards de francs à 2 milliards de francs. En 1988, la charge totale de l'amortissement de la dette publique s'est établie à 50 milliards de francs, soit 50 % du déficit d'exécution de la loi de finances.

La gestion budgétaire de 1988 n'a pas donné lieu aux interversions d'exercice qui s'étaient produites en 1987. En revanche, plusieurs retards importants se sont manifestés, en ce qui concerne les arrêtés de grande répartition relatifs aux dépenses de personnel. Il s'agit là d'une irrégularité largement explicable par l'absence de connaissance précise des effectifs, et à laquelle il devrait être mis un terme.

Par ailleurs, le retard des arrêtés de reports de crédits a entraîné une gêne pour la production des comptes définitifs et pour la fixation du volume des crédits disponibles.

A l'issue de cet exposé et en réponse à des questions de MM. René Ballayer et Christian Poncelet, président, M. James Charrier a apporté des précisions concernant le degré de

confidentialité des informations dont la Cour est amenée à disposer au cours de ses travaux.

**MM. James Charrier, Jacques Magnet, conseiller maître, Bertrand Schwerer, conseiller référendaire,** ont ensuite présenté de manière synthétique plusieurs réponses aux questions écrites qui avaient été adressées à la Cour des comptes par la commission des finances.

Ces questions portaient sur l'évaluation de certaines recettes non fiscales de l'Etat, la croissance des virements de crédits, la progression des reports, l'établissement d'indicateurs de gestion budgétaire.

**M. Christian Poncelet, président,** a fait valoir que les contraintes de gestion imposées à Gaz de France pouvaient expliquer une diminution du prélèvement sur cette entreprise au profit de l'Etat.

**M. Roger Chinaud, rapporteur général,** s'est interrogé sur les raisons de l'inscription de la nouvelle contribution de la Caisse des Dépôts et Consignations sur la ligne "Entreprises financières" des recettes du budget de l'Etat, alors que la "contribution volontaire" de la Caisse figure, quant à elle, sur la ligne 111, dénommée "Bénéfices de divers établissements publics et financiers". Il a souligné que la commission de surveillance de la Caisse des Dépôts n'avait pas encore été informée ni du montant ni de la date du prélèvement de cette nouvelle contribution.

**M. James Charrier** a fait valoir que la différence de traitement entre la "contribution volontaire" et la "nouvelle contribution" de la Caisse des Dépôts était liée à une différence de nature : la première est représentative de l'impôt sur les sociétés, la seconde constitue un "quasi-dividende".

**M. Christian Poncelet, président,** a souligné que le fait, pour l'Etat, de s'attribuer un dividende avant consultation des instances délibératives d'un organisme montrait à quel point les pratiques publiques étaient éloignées des habitudes des entreprises.

**M. James Charrier** a rappelé la complexité des relations réciproques de l'Etat et de la Caisse.

**M. René Ballayer** a souligné l'importance du prélèvement annuel effectué par l'Etat sur le budget annexe des P.T.T.

**M. James Charrier** a rappelé la complexité des relations réciproques et en sens parfois opposés de ce budget annexe et de l'Etat.

**M. Jacques Magnet** a ensuite souligné que l'importance nouvelle en 1988 des virements effectués en cours d'année était due au budget du ministère chargé de l'Emploi, pour lequel il s'était révélé particulièrement difficile de réaliser des prévisions exactes en cours d'exercice. Il a rappelé que l'importance en volume de dotations de certains chapitres pouvaient expliquer ce phénomène de virements. Il s'est moins interrogé sur la nature des chapitres destinataires des virements que sur la capacité du chapitre - le fonds national de l'emploi - sur lequel des crédits de l'ordre d'1 milliard de francs pouvaient être prélevés apparemment sans difficulté.

**M. Christian Poncelet, président,** s'est interrogé sur le degré de transparence des dépenses de publicité engagées par certains ministères.

**M. René Ballayer** s'est interrogé sur les règles présidant aux dépenses de logement de fonctions des ministres de l'Etat.

**M. Roger Chinaud, rapporteur général,** a demandé des précisions sur les risques liés aux reports de crédits, les liens entre déconcentration et reports, et s'est interrogé sur l'appréciation faite par la Cour des comptes de la nécessité d'utiliser des indicateurs de gestion budgétaire.

**M. James Charrier** a rappelé l'importance des mouvements de reports et la gêne entraînée par leur détermination tardive pour la prévision des dépenses de l'année en cours et à venir. Malgré la difficulté de porter un jugement global sur les reports, il reste que ceux-ci faussent les comparaisons entre lois de finances successives et que la politique de report de crédits peut se révéler difficile à gérer en période de diminution des crédits disponibles d'une année sur l'autre.

Par ailleurs, la déconcentration budgétaire implique une progression des dépenses à réaliser en fin d'exercice et donc des reports, qui peut malgré tout être enrayée par une amélioration de la gestion.

En ce qui concerne les indicateurs de gestion, **M. James Charrier** a rappelé que la Cour utilisait plusieurs ratios dans l'élaboration du rapport sur l'exécution de la loi de règlement, mais que ce rapport devait garder sa vocation de synthèse à l'intention des commissions des finances, plutôt que d'évoluer vers une appréciation détaillée par départements ministériels.

**M. Christian Poncelet, président,** a rappelé la nécessité d'un rapprochement entre les rapporteurs de la commission des

finances avec les rapporteurs de la Cour des comptes pour affiner encore les instruments du contrôle budgétaire.

Il a enfin souligné l'intérêt que pouvaient présenter les travaux des chambres régionales des comptes pour l'évaluation des transferts de charges aux collectivités locales.

## II - EXAMEN EN COMMISSION

A l'issue de l'audition des magistrats de la Cour des comptes, la Commission a procédé, sur le rapport de **M. Roger Chinaud, rapporteur général**, à l'examen du projet de loi n° 386 (1989-1990), adopté par l'Assemblée nationale, portant règlement définitif du budget de 1988.

**M. Roger Chinaud, rapporteur général**, a tout d'abord rappelé que le projet de loi de finances initiale pour 1988 reposait sur des hypothèses économiques assez pessimistes. Or, l'année 1988 a en fait été marquée par une vive reprise de l'expansion tant à l'étranger qu'en France, ce mouvement étant dû en grande partie à un fort développement des échanges mondiaux. Bénéficiant d'une situation financière assainie, les entreprises françaises ont pu accroître de 7 % leurs exportations et de 9,1 % leurs investissements tandis que la consommation des ménages augmentait de 2,6 %.

Deux ombres ont toutefois subsisté à ce tableau : la persistance d'un déficit extérieur important, et surtout le maintien du chômage à un niveau élevé, malgré 250.000 créations d'emplois.

**M. Roger Chinaud, rapporteur général**, a ensuite rappelé quelles avaient été les différentes phases du budget de 1988 dans ce contexte économique. La loi de finances initiale prévoyait quatre grands objectifs : réduire la pression fiscale, maîtriser la progression des dépenses publiques, diminuer le déficit budgétaire de 15 milliards de francs, poursuivre la politique de privatisation afin de désendetter l'Etat.

Deux décrets d'avance, les 10 juin et 29 septembre 1988, ont procédé à des ouvertures de crédits supplémentaires de 4,8 milliards de francs.

La loi de finances rectificative du 29 décembre 1988 a été l'occasion de constater d'importantes plus-values sur recettes, soit 36,6 milliards de francs en ressources supplémentaires effectivement disponibles après dégrèvements et remboursements d'impôts. Les

ouvertures nettes de crédits ont atteint un niveau quasi identique, soit 36,5 milliards de francs.

Le projet de loi de règlement pour 1988 propose d'effectuer les derniers ajustements comptables : le dépassement sur les recettes fiscales et non fiscales est de 7,5 milliards de francs avant dégrèvements pour le budget général, si l'on élimine l'impact du produit des fonds de concours, soit 38 milliards de francs.

Les ouvertures complémentaires s'élèvent à 15,8 milliards de francs sur le budget général.

Pour les comptes spéciaux du Trésor, 36,8 milliards de francs sont annulés du fait de l'arrêt des opérations de privatisation.

Dans l'ensemble, l'exécution du budget de 1988 se caractérise par trois éléments : une croissance faible des dépenses, une évolution particulièrement lente des ressources nettes, un déficit égal à celui initialement prévu sur la base d'hypothèses économiques largement dépassées par la suite.

**M. Roger Chinaud, rapporteur général, a ensuite procédé à la présentation des articles du projet de loi de règlement.**

En conclusion, **M. Roger Chinaud, rapporteur général, a observé que d'un point de vue comptable, rien ne justifiait véritablement que le quitus soit refusé à la gestion de 1988. Il a considéré toutefois que le projet de loi de règlement traduisait des orientations budgétaires que le Sénat n'avait pas approuvées lors de la discussion du collectif de fin d'année 1988. Il a estimé dans ces conditions qu'il ne pouvait pas davantage recommander au Sénat de voter le présent projet de loi.**

En conclusion, sur proposition de **M. Roger Chinaud, rapporteur général, la commission a décidé de ne pas recommander au Sénat l'adoption du projet de loi de règlement définitif pour 1988.**

### III - EXAMEN DES ARTICLES

#### *Article premier*

#### **Résultats généraux de l'exécution des lois de finances pour 1988**

**Commentaires.-** Cet article récapitule les résultats définitifs de l'exécution de la loi de finances initiale et de la loi de finances rectificative pour 1988.

Les ressources définitives de l'exercice sont fixées à 1.474,06 milliards de francs, après déduction des prélèvements sur recettes de l'Etat, ces derniers représentant 176,64 milliards de francs. Elles sont réparties de la manière suivante :

- 1.185,05 milliards au titre du budget général,
- 264,23 milliards au titre des budgets annexes,
- 24,78 milliards au titre des comptes d'affectation spéciale.

Les charges définitives s'établissent à 1.580,51 milliards de francs, dont 1.291,92 milliards sur le Budget général.

En conséquence, le solde des opérations définitives est déficitaire à hauteur de 106,45 milliards de francs pour l'exercice 1988.

Les charges temporaires -hors opérations avec le Fonds Monétaires International- s'élèvent à 184,59 milliards et les ressources temporaires à 191,28 milliards. Il en résulte donc un excédent de 6,691 milliards de francs.

Hors Fonds Monétaire International, le déficit de l'exercice s'établit donc à 99,75 milliards de francs. Si en outre on exclut le résultat dégagé au titre du Fonds de stabilisation des changes -soit un excédent de 15,1 milliards,- l'exercice 1988 se solde

alors par un déficit de 114,69 milliards de francs, soit l'équivalent de 2,03 % du Produit Intérieur Brut.

Votre Commission des Finances vous propose d'adopter cet article sous réserve de la position qu'elle vous recommande sur l'ensemble du projet de loi.

## *Article 2*

### **Recettes du Budget général**

**Commentaires.-** Cet article arrête le montant définitif des recettes du Budget général en 1988.

- Les recettes au comptant s'élèvent à 613,87 milliards de francs.

- Le total des droits constatés atteint 724,21 milliards, dont 589,14 milliards au titre des droits pris en charge et 155,07 milliards au titre des restes à recouvrer de l'exercice précédent. Toutefois, le montant des droits pris en charge s'établit à 571,18 milliards de francs.

En conséquence, les recettes effectives de l'exercice sont fixées à 1.185,05 milliards de francs (+4,9 %) par rapport à 1987) tandis que les restes à recouvrer au 31 décembre se montent à 153,04 milliards de francs.

Si l'on déduit les remboursements et dégrèvements d'impôt -soit 137,38 milliards de francs (+ 16,2 %)- le montant des recettes effectivement disponible revient alors à 1.046,68 milliards de francs, enregistrant ainsi une progression de 3,5 % par rapport à l'exécution de 1987.

Votre Commission des Finances vous propose d'adopter cet article sous réserve de la position qu'elle vous recommande sur l'ensemble du projet de loi.

### Article 3

#### Dépenses ordinaires civiles du Budget général

**Commentaires.-** Cet article arrête le montant définitif des dépenses ordinaires civiles du Budget général en 1988.

Par rapport au total, tel qu'il résulte des diverses modifications législatives ou réglementaires -soit 1.036,29 milliards de francs- le présent article propose deux séries de modifications d'ampleur inégale.

• Des ouvertures de crédits complémentaires à hauteur de 15,73 milliards de francs. L'essentiel porte sur des chapitres dotés de crédits évaluatifs et concernent notamment :

- les remboursements et dégrèvements d'impôts (+ 7,6 milliards)
- les intérêts des bons du Trésor à court terme (+ 1,8 milliard)
- les frais de trésorerie (+ 277 millions)
- les versements de l'Etat/employeur à la Caisse nationale d'allocations familiales et à divers régimes de protection sociale (+ 2,68 milliards)

la participation de l'Etat aux services d'emprunt à caractère économique (+ 1,02 milliard).

• Des annulations de crédits non consommés pour un montant de 10,28 milliards de francs, dont :

- 1,4 milliard sur le budget de l'Emploi
- 4,34 milliards sur le budget des Charges communes
- 2,2 milliards sur le budget de l'Urbanisme et du Logement

Globalement, ces deux mouvements se soldent par une ouverture nette de 5,45 milliards de francs, portant ainsi à 1.041,74 milliards le montant total des dépenses civiles du Budget général en 1988. Celles-ci s'avèrent donc supérieures de 3,4 % au résultats enregistrés en 1987.

Votre Commission des Finances vous propose d'adopter cet article sous réserve de la position qu'elle vous recommande sur l'ensemble du projet de loi.

#### *Article 4*

### **Dépenses civiles en capital du Budget général**

**Commentaires.-** Le présent article fixe à 74,418 milliards de francs le montant des dépenses civiles en capital du Budget général pour 1988, soit un chiffre supérieur de 13,9 % à celui constaté à la fin de l'exercice précédent. Toutefois, cette évolution doit s'interpréter en tenant compte du fait que les dotations en capital aux entreprises publiques et les versements aux Caisses Nationales des Banques et de l'Industrie figurent désormais à nouveau parmi les charges en capital du Budget général alors qu'elles avaient été assurées en 1987 par l'intermédiaire du compte d'affectation spécial des produits de la privatisation.

Les ouvertures complémentaires proposées par le présent article portent sur 7.674 francs et correspondent, d'une part, à la rectification d'erreurs matérielles ayant entraîné des dépassements de crédits et, d'autre part, au traditionnel ajustement de centimes.

Parallèlement, il est demandé d'annuler 7.777 francs de crédits non consommés et non reportés.

Votre Commission des Finances vous propose d'adopter cet article sous réserve de la position qu'elle vous recommande sur l'ensemble du projet de loi.

#### *Article 5*

### **Dépenses ordinaires militaires du Budget général**

**Commentaires.-** Cet article arrête les dépenses ordinaires militaires à 86,03 milliards de francs, soit un chiffre pratiquement identique à celui de l'exercice 1987 (85,48 milliards).

Les ouvertures de crédits complémentaires atteignent 95,86 millions de francs dont 54,74 millions au titre des frais de contentieux pour accident du travail et 41,1 millions pour les cotisations sociales versées par l'Etat, soit deux chapitres évaluatifs.

Parallèlement, il est annulé 143,08 millions de francs de crédits non consommés.

Votre Commission des Finances vous propose d'adopter cet article sous réserve de la position qu'elle vous recommande sur l'ensemble du projet de loi.

### *Article 6*

#### **Dépenses militaires en capital du Budget général**

**Commentaires.-** Cet article arrête à 84,73 milliards de francs le montant définitif des dépenses militaires en capital pour l'exercice 1988, soit 84,39 milliards au titre de l'équipement et 0,34 milliard au titre des subventions. Dans l'ensemble, ces dotations progressent donc de 6,3 % par rapport à 1987.

Aucune ouverture complémentaire n'est demandée, tandis que les annulations portent sur 11,44 francs et s'expliquent par un souci de parfaite harmonisation des comptes.

Votre Commission des Finances vous propose d'adopter cet article sous réserve de la position qu'elle vous recommande sur l'ensemble du projet de loi.

### *Article 7*

#### **Résultat du Budget général de 1988**

**Commentaires.-** Cet article récapitule, en recettes et en dépenses, les résultats du Budget général et fait apparaître un excédent net de charges égal à 106,87 milliards de francs. Ce déficit est donc inférieur de 6 milliards à celui à constaté en gestion 1987.

Votre Commission des Finances vous propose d'adopter cet article sous réserve de la position qu'elle vous recommande sur l'ensemble du projet de loi.

### Article 8

#### Résultats des budgets annexes

**Commentaires.**- Pour 1988, le montant définitif des ressources et des charges des budgets annexes est arrêté à 264,23 milliards de francs, enregistrant ainsi une légère diminution (- 1,1 %) par rapport aux résultats de l'exercice 1987.

Pour chaque budget, cet article précise en outre les ouvertures et annulations demandées qui, dans l'ensemble, s'élèvent respectivement à 18,07 milliards de francs et 4,31 milliards de francs.

Comme chaque année, les principaux ajustements concernent le budget annexe des postes et télécommunications et celui des prestations sociales agricoles (BAPSA).

S'agissant du premier, les ouvertures atteignent 14,32 milliards de francs et permettent de tenir compte de l'importance des remboursements anticipés d'emprunt en vue d'opérations de refinancement à des conditions plus avantageuses (+ 10,5 milliards), d'ajuster les crédits afférents aux intérêts des comptes courants (+ 1,37 milliard) et de majorer les dotations destinées à couvrir les pertes de change (+ 1,09 milliard). Les annulations portent, quant à elles, sur 3,13 milliards de francs.

En ce qui concerne le BAPSA, les ouvertures complémentaires représentent 3,47 milliards de francs et correspondent essentiellement à l'inscription traditionnelle d'une dotation égale au montant des versements et institutions de droits indûment perçus (2,8 milliards). Symétriquement, il est proposé d'annuler 1,07 milliard de francs de crédits devenus sans objet.

Votre Commission des Finances vous propose d'adopter cet article sous réserve de la position qu'elle vous recommande sur l'ensemble du projet de loi.

*Article 9*

**Comptes spéciaux dont les opérations  
se poursuivent en 1989**

**Commentaires.-** Cet article comporte trois mesures :

**1. En premier lieu, il fixe le montant définitif des recettes et des dépenses constaté en 1988 sur les différents comptes spéciaux dont l'activité se poursuit en 1989. Il ne prend donc pas en considération le montant des opérations ayant transité par des comptes dont la clôture a été décidée, et notamment celles enregistrées sur le compte d'affectation des produits de la privatisation. Cet arrêté comptable s'accompagne en outre d'une suite d'ajustements de fin de gestion. En conséquence :**

- **Les résultats des comptes spéciaux retraçant des opérations à caractère définitif s'établissent à 11,13 milliards de francs en dépenses et 11,59 milliards en recettes. Les ouvertures de crédits demandées à ce titre représentent 2,2 millions de francs tandis que les annulations portent sur 295,6 millions de francs.**

- **Les résultats nets des comptes spéciaux retraçant des opérations temporaires s'établissent à 303,6 milliards de francs en dépenses et 312,4 milliards en recettes.**

Les ouvertures complémentaires, soit 3,408 milliards de francs, concernent essentiellement les comptes d'avances, et notamment celui qui retrace les relations avec les collectivités locales (+ 3,398 milliards), et tendent à ajuster les crédits aux dépenses réellement constatées. Les annulations s'élèvent à 965,6 millions de francs et sont, elles aussi, largement concentrées sur les comptes d'avances (963,5 millions).

Enfin, il est proposé d'ouvrir une autorisation de découvert, à hauteur de 25,67 milliards de francs, au titre du compte d'opérations monétaires avec le F.M.I., et qui, traditionnellement, est doté pour mémoire en loi de finances initiale.

**2. En second lieu, il arrête les soldes - créditeurs ou débiteurs - des différents comptes au 31 décembre 1988.**

Ces résultats sont fonction, d'une part, du solde présenté à la fin de la gestion 1987 et, d'autre part, de l'ensemble des opérations, tant en recettes qu'en dépenses, ayant affecté chaque compte. En fin d'exercice, le total des soldes débiteurs atteint donc 143 millions de

francs tandis que celui des soldes créditeurs s'élève à 40,4 milliards de francs.

**3. Enfin, il détermine l'utilisation de ces différents soldes. Pour l'essentiel, ceux-ci sont reportés à la gestion 1989, à l'exception :**

- d'un solde débiteur de 38,76 millions de francs, représentant, pour 1988, les échéances en capital des prêts annulés dans le cadre des engagements de Dakar et Toronto ;

- d'un solde créditeur de 15,17 milliards de francs, correspondant aux résultats des opérations réalisées par le Fonds de stabilisation des changes.

Ces deux montants sont affectés au compte des découverts du Trésor par l'article 16 du présent projet de loi.

Votre Commission des Finances vous propose d'adopter cet article sous réserve de la position qu'elle vous recommande sur l'ensemble du projet de loi.

#### *Article 10*

#### **Comptes spéciaux définitivement clos au titre de l'année 1988**

**Commentaires.-** Le présent article retrace les opérations comptables rendues nécessaires par les mesures adoptées en loi de finances initiale pour 1989 et tendant :

- à clore définitivement le compte d'affectation spéciale des produits de la privatisation (article 55 de la loi de finances initiale pour 1989) ;

- à transformer le compte de "Consolidation des dettes commerciales des pays étrangers" et un compte de prêts intitulé "Prêts du Trésor à des Etats étrangers pour la consolidation des dettes envers la France" (article 62 de la loi de finances initiale pour 1989).

S'agissant du compte n° 902.21 "Affectation des produits de la privatisation", le montant effectif des recettes encaissées en 1988 atteint 13,19 milliards de francs, contre 50 milliards prévus en loi de finances initiale, tandis que les dépenses effectives s'établissent

à 13,21 milliards de francs. Ce décalage entre réalisation et estimation, qui s'explique par l'arrêt du programme de privatisation, entraîne donc l'annulation de 36,8 milliards de francs de dépenses prévues, mais non effectuées, faute de ressources correspondantes. Le solde du compte - qui provient des reports - et qui s'élève à 22,29 milliards de francs, est alors transporté au crédit du compte des découverts permanents du Trésor.

En ce qui concerne le compte "Consolidation des dettes commerciales des pays étrangers", son solde, soit un débit de 8,348 milliards de francs, est repris en balance d'entrée au 1er janvier 1989 du nouveau compte "Prêts du Trésor à des Etats étrangers pour la consolidation des dettes envers la France".

Votre Commission des Finances vous propose d'adopter cet article sous réserve de la position qu'elle vous recommande sur l'ensemble du projet de loi.

#### *Article 11*

#### **Pertes et profits sur emprunts et engagements de l'Etat**

**Commentaires.\***- Cet article retrace les pertes et profits constatés par le Trésor sur les opérations d'emprunts et sur ses engagements. Pour 1988, il présente un solde négatif à hauteur de 34,61 milliards de francs, qui provient pour l'essentiel de deux grandes mesures : le remboursement de l'emprunt d'Etat 7 % 1973 et, dans une moindre mesure, la prise en charge, par le Trésor, des dettes de divers organismes, tels l'UNEDIC, la Caisse d'amortissement pour l'acier (C.A.P.A.) ou le Fonds spécial des grands travaux (F.S.G.T.). Les différentes phases de ces opérations sont d'ailleurs présentées en page 61 du présent rapport.

Pour l'ensemble de l'année, le montant des dépenses atteint 37,996 milliards alors que les recettes s'établissent à 3,38 milliards de francs.

Votre Commission des Finances vous propose d'adopter cet article sous réserve de la position qu'elle vous recommande sur l'ensemble du projet de loi.

*Article 12*

**Apurement de la dette congolaise  
au titre des emprunts  
de l'ex-Afrique équatoriale française**

**Commentaires.-** Le présent article propose d'apurer une dette, mais également un créance existant entre la France et le Congo.

En effet, en 1959, lors de la liquidation du groupe de territoire de l'Afrique équatoriale française (A.E.F.), il avait été procédé à une répartition entre les nouveaux Etats indépendants, de la charge des emprunts contractés par l'ex-gouvernement général.

Or, dès 1972, l'Etat congolais a décidé de ne pas honorer sa contribution aux charges d'amortissement de cette dette et l'Agence transcongolaise de communication adoptait la même attitude en 1976. La charge a donc été assumée par le Trésor public français, pour un montant total représentant 3,1 millions de francs à la fin de 1988.

En contrepartie, la France a décidé de bloquer les intérêts versés à l'Etat congolais au titre des rentes 3 % perpétuelle et 3 % 1945-1954 auparavant détenues par l'ancienne A.E.F. De même, les remboursements en capital de ces rentes ont été conservés par le Trésor public et sont venus s'ajouter à un reliquat de provision inemployé pour rachat en bourse d'emprunts obligatoires.

Au total, la France a donc conservé une somme de 424.000 francs qui aurait normalement dû revenir à la République du Congo.

Ces diverses opérations étant désormais achevées et aucun règlement ne pouvant être obtenu de l'Etat congolais, le présent article propose d'apurer simultanément cette dette et cette créance. A cet effet, il transporte au compte des découverts du Trésor :

- en augmentation des découverts, une somme de 3,1 millions correspondant à la dette impayée et qui jusqu'à présent se trouvait imputée au titre des Dépenses payées pour le compte de divers Trésors Etrangers ;

- en diminution du découvert, un montant de 424.800 francs, représentant les avoirs revenant en principe à l'Etat congolais mais bloqués par la France.

Votre Commission des Finances vous propose d'adopter cet article sous réserve de la position qu'elle vous recommande sur l'ensemble du projet de loi.

*Article 13*

**Apurement d'une créance  
devenue irrécouvrable**

**Commentaires.-** Le présent article traduit comptablement l'impossibilité de recouvrer une créance inscrite dans les écritures du Trésor.

En 1963, le compte de commerce "Fonds National d'aménagement foncier d'urbanisme" (FNAFU) avait accordé une avance de 3,8 millions de francs, garantie par la commune de Narbonne, à une société d'économie mixte (SIDEMCA), chargée de la rénovation d'un quartier de la ville.

La SIDEMCA ne pouvant honorer ces engagements, la ville de Narbonne a donc accepté, en 1978, de se substituer à elle pour rembourser le capital (2,8 millions) et les intérêts (0,5 million) restant dus.

Dans ce cadre, l'Etat a accordé à la ville de Narbonne deux subventions d'un montant total de 5,2 millions et dont le dernier versement est intervenu en 1984.

Or, estimant que l'Etat n'avait pas respecté des engagements antérieurs, la commune a refusé de remplir ses obligations à l'égard du FNAFU en opposant la déchéance quadriennale aux titres de perceptions émis en 1985. Le différend ayant été porté devant le tribunal administratif, celui-ci a donné gain de cause à la ville de Narbonne, et donc annulé les titres de perception. En conséquence, la créance du FNAFU est devenue définitivement irrécouvrable et le présent article propose d'en transporter le montant au compte des découverts du Trésor.

Votre Commission des Finances vous propose d'adopter cet article sous réserve de la position qu'elle vous recommande sur l'ensemble du projet de loi.

*Article 14*

**Reconnaissance d'utilité publique  
des dépenses d'une gestion de fait**

**Commentaires.-** Disposition traditionnelle dans une loi de règlement, le présent article propose de reconnaître l'utilité publique des dépenses comprises dans une gestion de fait des deniers de l'Etat et concernant une association dénommée "Office pour l'information éco- entomologique".

En effet, de 1980 à 1982, le secrétaire général de cette association et deux agents de la mission des études et de la recherche du Secrétariat d'Etat chargé de l'Environnement ont disposé de fonds publics obtenus sous couvert de contrat d'études pour financer les dépenses de fonctionnement de ladite association.

Par arrêt du 12 février 1987, la Cour a déclaré ces personnes et l'association comptables de fait des deniers publics, pour un montant de 361.500 francs, tout en constatant que ces dépenses correspondaient à l'objet de ce service.

En conséquence, le présent article propose de reconnaître cette gestion de fait, ce qui équivaut à une ouverture rétroactive de crédits.

Votre Commission des Finances vous propose d'adopter cet article sous réserve de la position qu'elle vous recommande sur l'ensemble du projet de loi.

*Article 15*

**Apurement d'une partie du solde  
crédeur d'un compte spécial du Trésor**

**Commentaires.-** Cet article propose de transporter en atténuation des découverts du Trésor le profit constaté en 1988 sur le compte de commerce "Liquidation d'établissements publics de l'Etat et d'organismes para-administratifs ou professionnels".

Si l'article 24 de l'ordonnance organique prévoit que le solde de chaque compte spécial peut être reporté d'année en année, il

dispose également que "les pertes et profits constatés sur toutes les catégories de compte, à l'exception des comptes d'affectation spéciale, sont imputés aux résultats de l'année" par la loi de règlement.

Or, la liquidation de 18 organismes -dont le groupement d'importations sidérurgiques et le Fonds d'encouragement à la production textile- laisse apparaître un profit net de 42,07 millions de francs que le présent article propose donc de transporter en atténuation des découverts du Trésor.

Votre Commission des Finances vous propose d'adopter cet article sous réserve de la position qu'elle vous recommande sur l'ensemble du projet de loi.

#### *Article 16*

#### **Transport aux découverts du Trésor des résultats définitifs de 1988**

**Commentaires.-** Le présent article récapitule les sommes transportées sur le compte des découverts du Trésor au titre de la gestion 1988. Il distingue donc trois éléments :

- Les sommes venant en augmentation des découverts, c'est-à-dire le déficit du Budget général (106,8 milliards), les pertes et profits sur emprunts (34,6 milliards) et les conséquences des articles 12 et 13 du présent projet, à savoir l'apurement de la dette congolaise (3,1 millions !) et de la créance du FNAFU (2,8 millions).

- Les montants venant en atténuation de ce même découvert, c'est-à-dire le résultat des opérations du Fonds de stabilisation des changes (15,17 milliards), le solde du compte d'affectation des produits de la privatisation (22,29 millions), les avoirs de la République congolaise bloqués à la suite du non paiement de leur dette au titre de l'A.E.F. (0,4 million) et le profit du compte "Liquidation d'établissements publics de l'Etat et d'organismes para-administratifs ou professionnels" (42,07 millions).

- Enfin, il tient compte des remises de dettes accordées aux pays les moins avancés en application des dispositions de la loi portant règlement définitif du budget de 1978. Le montant ainsi annulé -soit 38,77 millions de francs- étant alors égal aux échéances en capital de l'année 1988.

En définitive, le montant net à transporter en augmentation des découverts du Trésor s'établit à 126,297 milliards de francs.

Votre Commission des Finances vous propose d'adopter cet article sous réserve de la position qu'elle vous recommande sur l'ensemble du projet de loi.

## **CONCLUSION**

L'exécution du budget de 1988 se caractérise par trois éléments essentiels :

- **une croissance faible des dépenses : + 2,7 % pour celles du budget général, + 1,5 % pour l'ensemble des dépenses définitives ;**

- **une évolution particulièrement modérée des ressources nettes (+ 3,5 %). La progression spontanée des recettes fiscales brutes - déjà inférieure à celle du P.I.B. en valeur - a en effet été réduite par un gonflement de 16,2 % des dégrèvements et remboursements d'impôts, autorisant ainsi une diminution de un demi point du poids des prélèvements obligatoires dans le P.I.B. Les allègements fiscaux votés dans la loi de finances initiale de 1988 ne sont sans doute pas étrangers à cette évolution ;**

- **un déficit - hors F.M.I. et Fonds de stabilisation des changes - égal à 114,7 milliards de francs, soit un chiffre rigoureusement identique à celui qui avait été initialement prévu mais sur la base d'hypothèses économiques largement dépassées par la suite. Ainsi, contrairement à l'option retenue en 1987, les abondantes plus-values de recettes n'ont pas été utilisées pour réduire plus rapidement le déficit de l'Etat, ce que votre Commission des finances ne peut que regretter.**

Du point de vue de la gestion budgétaire, l'exercice 1988 peut être, en définitive, considéré comme "sans histoire", pour reprendre l'expression de M. le ministre délégué chargé du budget.

Pour irritantes qu'elles soient, les libertés prises à l'égard des autorisations budgétaires votées par le Parlement, les infractions sinon à la lettre du moins à l'esprit de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 sont restées dans des limites en quelque sorte traditionnelles.

L'exécution du budget de 1988 est ainsi restée dans le cadre fixé par la loi de finances initiale, modifiée par le collectif de fin d'année.

**Aussi, d'un point de vue comparable - et à ce titre seulement - rien ne justifie véritablement que le quitus soit refusé à la gestion de 1988.**

**Toutefois, ce projet retrace aujourd'hui des choix budgétaires que le Sénat n'avait pas approuvés lors de la discussion de la loi de finances rectificative pour 1988.**

**Dans ces conditions, votre Commission des Finances ne saurait davantage vous recommander de voter l'ensemble du projet de loi portant règlement définitif du budget de 1988.**

## TABLEAU COMPARATIF

Texte présenté par le Gouvernement  
et adopté par l'Assemblée nationale

Article premier

Texte proposé par  
votre Commission

Article premier

(Cf. commentaires)

Les résultats définitifs de l'exécution des lois de finances pour 1988 sont  
arrêtés aux sommes mentionnées ci-après :

		Charges	Ressources
<b>A. Opérations à caractère définitif</b>			
<i>Budget général et comptes d'affectation spéciale</i>			
<i>Ressources :</i>			
Budget général (1)	1.185.053.626.832,33		
Comptes d'affectation spéciale	24.781.831.133,41		
<b>Total</b>		"	<b>1.209.835.457.965,74</b>
<i>Charges</i>			
<i>Dépenses ordinaires civiles :</i>			
Budget général	1.041.743.298.932,01		
Comptes d'affectation spéciale	15.714.488.806,65		
<b>Total</b>		<b>1.057.457.787.738,66</b>	"
<i>Dépenses civiles en capital :</i>			
Budget général	79.418.685.453,44		
Comptes d'affectation spéciale	8.640.472.683,69		
<b>Total</b>		<b>88.059.158.137,13</b>	"
<i>Dépenses militaires :</i>			
Budget général	170.767.905.254,68		
Comptes d'affectation spéciale	"		
<b>Total</b>		<b>170.767.905.254,68</b>	"
<b>Totaux (budget général et comptes d'affectation spéciale)</b>		<b>1.316.284.851.130,47</b>	<b>1.209.835.457.965,74</b>
<i>Budgets annexes</i>			
Imprimerie nationale		1.793.831.549,81	1.793.831.549,81
Journaux officiels		579.999.651,78	579.999.651,78
Légion d'honneur		93.319.164,47	93.319.164,47
Monnaies et Médailles		739.858.717,63	769.858.717,63
Navigation aérienne		2.240.333.681,85	2.240.333.681,85
Ordre de la Libération		3.895.308,00	3.895.308,00
Postes et télécommunications		185.994.457.319,31	185.994.457.319,31
Prestations sociales agricoles		72.755.583.269,85	72.755.583.269,85
<b>Totaux budgets annexes</b>		<b>264.231.278.662,70</b>	<b>264.231.278.662,70</b>
<b>Totaux (A)</b>		<b>1.580.516.129.793,17</b>	<b>1.474.066.736.628,44</b>
<b>Excédent des charges définitives de l'Etat (A)</b>		<b>106.449.393.164,73</b>	"

(1) Après déduction des prélèvements sur les recettes de l'Etat (176.641.935.706,67 F) au profit des collectivités locales et des communautés européennes.

Texte présenté par le Gouvernement  
et adopté par l'Assemblée nationale

Texte proposé par  
votre Commission

	Charges	Ressources
<b>B. Opérations à caractère temporaire</b>		
<i>Comptes spéciaux du Trésor</i>		
Comptes d'affectation spéciale	228.796.193,86	142.555.087,04
	<b>Charges</b>	<b>Ressources</b>
Comptes de prêts :		
F.D.E.S.	1.350.229.999,00	2.316.513.204,07
Autres prêts	3.253.433.613,66	1.226.353.810,90
<b>Totaux (Comptes de prêts)</b>	<b>4.603.663.612,66</b>	<b>3.542.867.014,97</b>
Comptes d'avances	193.332.585.360,72	187.596.791.679,13
Comptes de commerce (résultat net)	(-)857.742.469,36	"
Comptes de règlement avec les gouvernements étrangers (résultat net)	3.373.325.336,54	"
Comptes d'opérations monétaires, hors F.M.I. (résultat net)	(-)16.090.221.345,65	"
<b>Totaux (B)</b>	<b>184.590.406.688,37</b>	<b>191.282.213.781,14</b>
Excédent des ressources temporaires de l'Etat (B)	"	6.691.807.092,77
Excédent net des charges (hors F.M.I.) (A + B)	99.757.586.071,96	"

Art. 2.

Le montant définitif des recettes du budget général de l'année 1988 est arrêté à 1.185.053.626.832,33 F.

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

Art. 2.

(Cf. commentaires)

**Texte présenté par le Gouvernement  
et adopté par l'Assemblée nationale**

**Art. 3.**

Le montant définitif des dépenses ordinaires civiles du budget général de 1988 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	252.982 327 277,85	10.958.578.957,81	895.408.212,96
II. Pouvoirs publics	3.122.055 186,17	"	114.613,83
III. Moyens des services	427.409.900.398,58	2.881 133.907,42	3.174.504.408,84
IV. Interventions publiques	358.229.018 069,41	1 891.224 611,54	6.214.440.424,13
<b>Totaux</b>	<b>1.041 743 298 932,01</b>	<b>15.730.937 476,77</b>	<b>10.284 467 659,76</b>

**Art. 4**

Le montant définitif des dépenses civiles en capital du budget général de 1988 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	25.921 833 377,42	7 465,58	7.659,16
VI. Subventions d'investissement accordées par l'Etat	53.492.533 370,83	28,74	117,91
VII. Réparations des dommages de guerre	4.318.705,19	"	0,81
<b>Totaux</b>	<b>79.418.685 453,44</b>	<b>7 674,32</b>	<b>7 777,88</b>

**Texte proposé par  
votre Commission**

**Art. 3.**

*(Cf. commentaires)*

**Art. 4.**

*(Cf. commentaires)*

**Texte présenté par le Gouvernement  
et adopté par l'Assemblée nationale**

**Art. 5.**

Le montant définitif des dépenses ordinaires militaires du budget général de 1988 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	86.033.995.846,12	95.857.087,08	143.080.733,96
<b>Totaux</b>	<b>86.033.995.846,12</b>	<b>95.857.087,08</b>	<b>143.080.733,96</b>

**Art. 6.**

Le montant définitif des dépenses militaires en capital du budget général de 1988 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	84.393.441.856,56	-	11,44
VI. Subventions d'investissement accordées par l'Etat	340.467.552,00	-	-
<b>Totaux</b>	<b>84.733.909.408,56</b>	<b>-</b>	<b>11,44</b>

**Art. 7.**

Le résultat du budget général de 1988 est définitivement fixé ainsi qu'il suit :

Recettes	1.185.053.626.832,33
Dépenses	1.291.929.889.640,13

Excédent des dépenses sur les recettes 106.876.262.807,80

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

**Texte proposé par  
votre Commission**

**Art. 5.**

*(Cf. commentaires)*

**Art. 6.**

*(Cf. commentaires)*

**Art. 7**

*(Cf. commentaires)*

**Texte présenté par le Gouvernement  
et adopté par l'Assemblée nationale**

**Art. 8.**

Les résultats définitifs des budgets annexes, sont arrêtés, pour 1988, en recettes et en dépenses, aux sommes mentionnées au tableau ci-après. Les crédits ouverts sont modifiés comme il est dit au même tableau. Ces crédits sont répartis par budget annexe, conformément au tableau G, annexé à la présente loi.

Designation	Recettes	Dépenses	Ajustements de la loi de règlement	
			Ouvertures de crédits complémentaires	Annulations de crédits non consommés
Imprimerie nationale	1 793 831 549,81	1 793 831 549,81	108 367 008,46	42 402 567,65
Journaux officiels	579 999 651,78	579 999 651,78	43 289 263,30	8 431 443,52
Légion d'honneur	93 319 164,47	93 319 164,47	5 441 383,70	2 625 629,23
Monnaies et Médailles	769 858 717,63	769 858 717,63	116 359 596,13	53 685 851,50
Navigation aérienne	2 240 333 661,85	2 240 333 661,85	"	52 473 388,15
Ordre de la Libération	3 895 308,00	3 895 308,00	485 848,32	485 848,32
Postes et Télécommunications	185 994 457 319,31	185 994 457 319,31	14 321 475 161,36	3 134 404 158,05
Prestations sociales agricoles	72 755 583 269,85	72 755 583 269,85	3 473 488 747,93	1 017 905 478,08
<b>Totaux</b>	<b>264 231 278 662,70</b>	<b>264 231 278 662,70</b>	<b>18 068 907 009,20</b>	<b>4 312 414 364,50</b>

**Art. 9**

I. Les résultats des comptes spéciaux du Trésor dont les opérations se poursuivent sont arrêtés, pour 1988, 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.

**Texte proposé par  
votre Commission**

**Art. 8**

*(Cf. commentaires)*

**Art. 9**

*(Cf. commentaires)*

**Texte présenté par le Gouvernement  
et adopté par l'Assemblée nationale**

**Texte proposé par  
votre Commission**

Désignation de comptes spéciaux	Opérations de l'année 1988		Ajustements de la loi de règlement		
	Dépenses	Recettes	Ouvertures de crédits complémentaires	Annulations de crédits non consommés	Autorisations de découverts complémentaires
<b>1 Opérations à caractère définitif</b>					
Comptes d'affectation spéciale	11.139.650.195,09	11.568.346.846,35	2.299.754,34	295.662.562,25	-
<b>2 Opérations à caractère temporaire</b>					
Comptes d'affectation spéciale	228.796.193,48	142.555.087,04	0,48	1.000.000,00	-
Comptes de commerce	98.019.265.454,63	98.877.007.923,99	"	"	-
Comptes de règlement avec les gouvernements étrangers	246.004.858,71	285.665.654,42	"	"	-
Comptes d'opérations monétaires	7.228.605.996,13	21.965.427.341,78	"	"	25.679.199.968,20
Comptes de prêts	4.603.663.612,66	3.542.867.014,97	0,66	1.050.000,00	"
Comptes d'avances	193.332.585.360,72	187.596.791.679,13	3.408.146.434,50	963.561.073,78	"
<b>Totaux pour le (2)</b>	<b>303.658.921.476,31</b>	<b>312.410.334.701,33</b>	<b>3.408.146.435,62</b>	<b>965.611.073,78</b>	<b>25.679.199.968,20</b>
<b>Totaux généraux</b>	<b>314.798.571.671,40</b>	<b>323.998.681.547,88</b>	<b>3.410.446.189,96</b>	<b>1.261.273.636,63</b>	<b>25.679.199.968,20</b>

**II. Les soldes, à la date du 31 décembre 1988, des comptes spéciaux du Trésor dont les opérations se poursuivent, sont arrêtés aux sommes ci-après :**

Designation des catégories de comptes spéciaux	Soldes au 31 décembre 1988	
	Debiteurs	Crediteurs
Comptes d'affectation spéciale : opérations à caractère définitif et à caractère temporaire	423.719,06	2.273.205.149,28
Comptes de commerce	703.580.154,60	10.359.183.145,84
Comptes de règlement avec les gouvernements étrangers	130.606.525,46	170.809.167,42
Comptes d'opérations monétaires	25.679.199.968,20	27.602.061.710,77
Comptes de prêts	56.882.172.126,04	-
Comptes d'avances	59.612.806.448,43	-
<b>Totaux</b>	<b>143.008.788.941,79</b>	<b>40.405.259.173,31</b>

**Texte présenté par le Gouvernement  
et adopté par l'Assemblée nationale**

**Texte proposé par  
votre Commission**

III. Les soldes arrêtés au II sont reportés à la gestion 1989 à l'exception d'un solde débiteur de 38.766.987,40 F concernant les comptes de prêts et d'un solde créditeur de 15.175.007.870,78 F concernant les comptes d'opérations monétaires qui font l'objet d'une affectation par l'article 16.

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

**Art. 10**

**Art. 10**

Les résultats des comptes spéciaux du Trésor définitivement clos au titre de l'année 1988 sont arrêtés aux sommes mentionnées ci-après. Le solde créditeur du compte d'affectation des produits de la privatisation est transporté en atténuation des découverts du Trésor.

*(Cf. commentaires)*

Catégories de comptes spéciaux	Opérations de l'année 1988		Soldes au 31 décembre 1988		Ajustements de la loi de règlement	
	Dépenses	Recettes	Débit	Crédit	Ouvertures	Annulations
<i>I. Opérations à caractère définitif</i>						
902.21 : Compte d'affectation des produits de la privatisation	13.215.311.395,25	13.193.484.287,06	-	22.295.660,19	-	36.828.811.372,75
<i>II. Opérations à caractère temporaire</i>						
905.08 : Consolidation des dettes commerciales de pays étrangers	3.712.558.505,22	299.550.372,97	8.348.181.537,47	-	-	-
<b>Total</b>	<b>16.927.867.900,47</b>	<b>13.493.034.660,03</b>	<b>8.348.181.537,47</b>	<b>22.295.660,19</b>	<b>-</b>	<b>36.828.811.372,75</b>

**Art. 11**

**Art. 11**

Le solde débiteur des pertes profits sur emprunts et engagements de l'Etat est arrêté au 31 décembre 1988 à la somme de 34.615.896.294,47 F, conformément au tableau ci-après :

*(Cf. commentaires)*

**Texte présenté par le Gouvernement  
et adopté par l'Assemblée nationale**

**Texte proposé par  
votre Commission**

Opérations	Dépenses	Recettes
Annuités de subventions non supportées par le budget général ou un compte spécial du Trésor	3.360.064.546,38	"
Charges résultant du paiement des rentes viagères	"	"
Pertes et profits sur remboursements anticipés de titres	2.158.014,43	1.765.454,53
Pertes de change	7.060.055,92	"
Bénéfices de change	"	"
Charges résultant des primes de remboursement et des indexations	2.783.675.452,50	"
Pertes et profits divers sur emprunts et engagements	31.843.500.915,20	3.378.797.235,43
<b>Totaux</b>	<b>37.996.458.964,43</b>	<b>3.380.562.689,96</b>
<b>Solde</b>	<b>34.615.896.294,47</b>	

**Art. 12**

I.- Est transportée en augmentation des découverts du Trésor une somme de 3.152.656,18 F figurant dans les écritures du Trésor français et correspondant aux dettes, envers l'Etat français, de la République populaire du Congo et de l'agence transcongolaise des communications au titre de leur contribution aux emprunts de l'ex-Afrique équatoriale française.

II.- Est transportée en atténuation des découverts du Trésor une somme de 424.841,09 F figurant dans les écritures du Trésor français à titre de compensation des sommes dues par la République populaire du Congo et par l'agence transcongolaise des communications.

**Art. 13**

Est définitivement apuré par transport en augmentation des découverts du Trésor une créance de 2.800.000 F comptabilisée dans les écritures du compte de commerce "fonds national d'aménagement foncier et d'urbanisme".

**Art. 14**

Sont reconnues d'utilité publique, pour un montant total de 361.556,75 F, les dépenses comprises dans la gestion de fait des deniers de l'Etat, jugée par la cour des comptes dans ses arrêts des 20 mars 1986, 12 février 1987 et 2 février 1989 au titre du secrétariat d'Etat auprès du Premier ministre chargé de l'environnement.

**Art. 12**

*(Cf. commentaires)*

**Art. 13**

*(Cf. commentaires)*

**Art. 14**

*(Cf. commentaires)*

**Texte présenté par le Gouvernement  
et adopté par l'Assemblée nationale**

**Art. 15**

Est transportée en atténuation des découverts du Trésor une somme de 42.075.065,65 F au titre de l'excédent net constaté sur le compte 904.14 "Liquidations d'établissements publics de l'Etat et d'organismes para-administratifs ou professionnels et liquidations diverses".

**Art. 16**

I.- Les sommes énumérées ci-après, mentionnées aux articles 7, 11, 12 (1er alinéa) et 13 sont transportées en augmentation des découverts du Trésor :

*(En francs)*

Excédent des dépenses sur les recettes du budget général de 1988	106.876.262.807,80
Pertes et profits sur emprunts et engagements	34.615.896.294,47
Apurement de la dette congolaise	3.152.656,18
Apurement d'une créance irrécouvrable	2.800.000,00
<b>Total</b>	<b>141.498.111.758,45</b>

II.- Les sommes mentionnées aux articles 9, 10, 12 (alinéa 2) et 15 sont transportées en atténuation des découverts du Trésor :

Résultat net des comptes spéciaux du Trésor soldés en 1988	15.175.007.870,78
Résultat net des comptes spéciaux du Trésor clos au 31 décembre 1988	22.295.660,19
Apurement de la dette congolaise	424.841,09
Apurement d'une partie du solde créditeur du compte "904-14"	42.075.065,65
<b>Total</b>	<b>15.239.803.437,71</b>

III. Conformément à l'article 16 de la loi n° 80-1095 du 30 décembre 1980 et à l'article 15 de la loi n° 84-386 du 24 mai 1984, il est fait remise de dettes à certains pays appartenant à la catégorie des pays les moins avancés pour un montant de

**38.766.987,40**

La somme précitée, correspondant au montant en capital des échéances au 31 décembre 1988 est transportée en augmentation des découverts du Trésor.

Net à transporter en augmentation des découverts du Trésor (I - II + III)

**126.297.075.308,14**

**Texte proposé par  
votre Commission**

**Art. 15**

*(Cf. commentaires)*

**Art. 16**

*(Cf. commentaires)*

**ANNEXE**

**QUESTIONNAIRE A LA COUR DES COMPTES  
SUR LE PROJET DE LOI PORTANT  
REGLEMENT DEFINITIF DU BUDGET DE 1988**

## I. LISTE DES QUESTIONS POSEES PAR LA COMMISSION DES FINANCES

1. Quels sont les contrôles exercés par la Cour préalablement à la certification de la conformité entre le compte général de l'administration des finances et les comptes des comptables principaux du Trésor. Notamment, comment est vérifiée l'exactitude matérielle de ces derniers comptes ?

2. La comparaison des évaluations initiales et des produits définitifs de certaines recettes non fiscales fait apparaître des évolutions contrastées :

(en millions de francs)	Evaluations initiales (LFI 1988)	Recettes effectives (loi de règlement)	Evolution en %
Produits des participations de l'Etat dans des entreprises financières	2 354	4 525,2	+ 92,2 %
Bénéfices des divers établissements publics financiers	2 200	1 940,5	- 11,8 %
Produits des participations de l'Etat dans des entreprises non financières et bénéfices des établissements publics non financiers	1 730	2 055,7	+ 18,8 %
Intérêts des dotations en capital et des avances d'actionnaires accordées par l'Etat	3 182,5	2 839,3	- 10,8 %

La Cour peut-elle préciser la raison de ces évolutions par rapport aux estimations initiales ?

Quelles sont les observations que la Cour peut formuler :

- sur les modalités d'évaluation de ces recettes non fiscales, habituellement employées lors de la préparation du projet de loi de finances ?

- sur la répartition entre les différentes lignes mentionnées, des divers produits du secteur public perçus par l'Etat et, le cas échéant, les évolutions significatives ayant affecté cette répartition sur les derniers exercices ?

Peut-elle fournir, sur ce dernier point, la liste des entreprises ou des établissements contribuant à l'alimentation de chacune de ces lignes de recettes non fiscales et les montants effectivement versés en 1988 ?

**3. La Cour observe page 164 de son rapport que "la persistance de dépassements importants sur les chapitres de dépenses en atténuation de recettes reste mal expliquée" (chapitres 15.01 et 15.02 du budget des charges communes) tandis qu'elle constate que les dépenses définitives inscrites à ces chapitres progressent fortement par rapport à 1987.**

**Selon l'exposé des motifs de l'article 3 du projet de loi portant règlement définitif du budget de 1988, les dépassements observés aux chapitres 15.01 et 15.02 sont "à mettre en relation avec les fortes augmentations du produit des recettes brutes par rapport aux prévisions initiales".**

**La Cour peut-elle préciser si cette relation suffit à expliquer les dépassements et progressions enregistrés ?**

**En particulier, la Cour note (page 28 de son rapport) que la croissance des dépenses du chapitre 15.01 provient en partie d'une très forte augmentation des admissions en non valeur sur impôts d'Etat (4,1 milliards de francs en 1988 contre 2,1 milliards en 1987). La Cour peut-elle expliquer les causes de cette évolution en précisant les impôts concernés ?**

**4. La Cour note (page 156 de son rapport) que les virements, qui modifient la nature des dépenses autorisées à l'intérieur d'un même titre d'un même ministère, ont enregistré en 1988 un quasi-doublement par rapport à 1987, exercice pour lequel ces virements auraient progressé de 23 % par rapport à l'exercice précédent.**

**La Cour est-elle en mesure de fournir l'explication d'une telle évolution ?**

**On constate par ailleurs que le nombre de "ministères" au sens de la loi organique a tendance à se réduire : ce nombre qui était de 33 pour les budgets civils du budget général en 1981 est tombé à 22 en 1987-1988.**

**La Cour a-t-elle observé sur une période significative une corrélation entre ces deux phénomènes qui traduirait le souci de l'exécutif de s'affranchir davantage de l'autorisation parlementaire ?**

**A-t-elle observé, par exemple, au sein du ministère de l'équipement, du logement, de l'aménagement du territoire et des transports (ne comportant pas moins de 7 fascicules budgétaires) des virements qui, tout en respectant la lettre de l'article 14 de la loi organique, auraient pu modifier substantiellement l'affectation des crédits telle qu'elle a pu être souhaitée par le Parlement ?**

**5. La Cour note à plusieurs reprises dans son rapport de nombreux cas d'ouvertures de crédits en cours d'année qui n'ont pu être en définitive utilisés.**

**Ainsi en est-il de certains crédits ouverts par le projet de loi de finances rectificative : chapitres 34-02 et 34-90 du budget des services financiers, chapitre 35-10 du budget de la justice, crédits du titre IV (3ème partie) du budget de la jeunesse et des sports, crédits du titre V (6ème partie) du budget de la jeunesse et des sports, crédits du titre V (7ème partie) des budgets des charges communes, de l'urbanisme, et de la justice, crédits du chapitre 63-42 du budget des routes et de la sécurité routière, etc...**

**De même en est-il des crédits ouverts par décret d'avances : chapitre 44-77 du budget de l'emploi, chapitre 67-10 du budget de l'urbanisme, du logement et des services communs, chapitre 68-90 du budget des départements et territoires d'outre-mer, chapitres 66-30 et 66-40 du budget de la culture, chapitres 44-40 et 56-20 du budget de l'agriculture, etc...**

**Au-delà des circonstances propres à chaque cas d'espèce, la Cour peut-elle avancer une explication générale à ce phénomène apparemment paradoxal ?**

**La Cour a-t-elle procédé à une analyse systématique, portant sur plusieurs exercices, des chapitres ayant fait l'objet d'ouvertures de crédits en cours d'année et ayant fait apparaître en fin d'exercice des crédits disponibles ?**

**Les analyses auxquelles la Cour aurait pu procéder conduisent-elles à des conclusions différentes selon que les crédits en cause peuvent ou non être reportés sur l'exercice suivant ?**

**En particulier, et compte tenu des expériences passées, la Cour peut-elle évaluer dans quelle proportion les crédits de paiement ouverts sur les titres V et VI par le traditionnel collectif de fin d'année se trouvent effectivement consommés avant la fin de l'exercice. La Cour peut-elle être amenée à en déduire qu'une partie des dotations ainsi mobilisées en fin d'année aurait en définitive mieux trouvé sa place dans la loi de finances initiale de l'exercice suivant ?**

**Quelles observations en tire-t-elle de façon plus générale sur la possibilité de reporter sans contrainte les dépenses en capital et sur l'évolution du nombre de chapitres de dépenses ordinaires dont les crédits peuvent être reportés, sachant que le nombre de ces chapitres figurant à l'état H annexé à la loi de finances est passé de 79 pour les budgets civils du budget général en 1983 à 101 en 1988 ?**

**6. La Cour constate, dans son rapport (pages 56, 61) que le taux de consommation des crédits du chapitre 56-20 "Patrimoine monumental" du budget de la culture s'est amélioré, mais qu'il reste encore insuffisant. Elle estime notamment (page 179) que l'effort entrepris pour diminuer le montant des reports "doit être poursuivi, dans la mesure où la loi de programme sur le patrimoine monumental prévoit encore une croissance notable des crédits pour les années à venir".**

**La Cour peut-elle indiquer les raisons pour lesquelles les crédits ouverts au chapitre 56-20 ont été, dans l'ensemble, sous-utilisés en 1988 ?**

**Pourrait-elle, d'autre part, faire connaître et apprécier les mesures prises par le ministère de la culture pour rapprocher l'utilisation des autorisations de programme et des crédits de paiement ouverts à ce chapitre des objectifs prévus par la loi de programme du 5 janvier 1988 ?**

**7. A partir des informations qu'elle recueille, la Cour a-t-elle élaboré une méthode d'analyse s'appuyant sur des indicateurs relativement simples (tels par exemple le taux de consommation des crédits, l'importance relative des reports et des dépassements de crédits, l'ampleur des annulations,...) et permettant de porter une appréciation globale sur la gestion des crédits de chaque ministère ?**

**Dans l'hypothèse où une telle approche aurait été retenue, la Cour peut-elle indiquer les conclusions qui se dégagent d'une analyse portant sur les trois derniers exercices ? Dans la négative, la Cour envisage-t-elle de se doter de tels instruments ?**

**8. La comptabilité générale de l'Etat permet-elle de détailler la charge d'amortissement de la dette à moyen et long terme qu'indique la Cour, page 107 de son rapport ? Quelles en sont les données pour 1988 ?**

**9. La Cour, à la page 261 de son rapport, émet des réserves sur l'intérêt de faire figurer les immobilisations non financières dans le bilan de l'Etat. Estime-t-elle préférable d'exclure entièrement ces immobilisations ou de les inclure selon des modalités différentes du plan comptable général, et dans ce dernier cas, lesquelles ?**

## II. REPONSES DE LA COUR DES COMPTES

### Question n° 1

Quels sont les contrôles exercés par la Cour préalablement à la certification de la conformité entre le compte général de l'administration des finances et les comptes des comptables principaux du Trésor. Notamment, comment est vérifiée l'exactitude matérielle de ces derniers comptes ?

### Réponse

L'ordonnance du 2 janvier 1959 édicte en son article 36, 2°, que le projet de loi de règlement est appuyé... de la déclaration générale de conformité entre les comptes individuels des comptables et la comptabilité des ministres".

Cette formulation s'est trouvée affectée par l'intégration des comptes des ministres dans le compte général de l'administration des finances, opérée par l'article 141 du décret du 29 décembre 1962 portant règlement général sur les comptabilités publiques, qui a prévu que le compte général comprendrait désormais le développement des recettes et des dépenses budgétaires (auquel est affectée la classe 9, "comptabilité budgétaire analytique"), qui faisait auparavant l'objet des comptes ministériels ; ces derniers ont été remplacés par des annexes au compte général retraçant en détail les recettes, en un seul fascicule, et les dépenses, par chapitres, dans les fascicules consacrés à chacun des ministères et aux comptes spéciaux du Trésor.

En conséquence, l'article 150 du même règlement général a édicté que la Cour des comptes rend chaque année la déclaration générale de conformité "au vu des comptes des comptables et du compte général de l'administration des finances".

La Cour est ainsi conduite à effectuer le rapprochement entre les comptes individuels produits par les comptables principaux relevant de sa juridiction et le compte général de l'administration des finances établi par l'agent comptable central du Trésor, qui procède à la centralisation et au regroupement des écritures desdits comptables et de ses propres écritures. Elle doit également rapprocher les comptes produits par les agents comptables des budgets annexes et ceux des ordonnateurs des mêmes budgets, dont les opérations ne sont pas incluses dans le compte général.

Préalablement à la certification de la conformité ainsi définie, la Cour procède à plusieurs types de contrôles, résumés dans un rapport présenté, en même temps que le projet de rapport sur l'exécution des lois de finances, devant la chambre du conseil, qui en délibère et arrête le texte de la déclaration générale de conformité.

1°) Après s'être assurée que tous les comptes de gestion des comptables ont été produits pour l'année considérée (1), la Cour compare en premier lieu les balances générales des comptes au 31 décembre de l'année précédente et celles qui apparaissent au 1er janvier de l'année sous examen, afin d'établir la continuité nécessaire des opérations, tant en ce qui concerne les comptes individuels des comptables que pour le compte général de l'administration des finances.

En 1988, cette comparaison a été plus compliquée que les années précédentes en raison de l'application d'une nouvelle nomenclature comptable à compter du 1er janvier, résultant de la mise en oeuvre du nouveau plan comptable de l'Etat par l'instruction n° 87-128 PR du 29 octobre 1987 (2). En particulier, il a fallu adapter le tableau de comparaison de façon à isoler les opérations retracées dans la classe 8 (intitulée dorénavant "comptes spéciaux") et dans la classe 0 ("résultats des lois de règlement, comptes d'ordre"), dont la structure et le contenu ont été profondément modifiés.

Ces rapprochements font apparaître chaque année des différences dont les origines et les montants font l'objet de vérifications détaillées et d'explications résumées dans la déclaration générale de conformité. La principale différence s'explique par une particularité de la comptabilité de l'Etat : les résultats d'exécution des lois de finances de l'année précédente ne sont pas repris en balance d'entrée, de sorte que les soldes de la classe 9 au 1er janvier sont nuls par construction. Les autres divergences proviennent soit de contractions de soldes entre les balances de sortie et les balances d'entrée, ainsi que, pour 1988, de modifications de présentation des comptes ; elles ont également pour origine, dans quelques cas, la correction d'erreurs de comptabilisation décelées après l'arrêt des comptes antérieurs.

Toutes ces différences font l'objet de pointages à partir de certificats établis par la direction de la comptabilité publique portant sur les soldes des comptes à deux chiffres, eux-mêmes appuyés par des certificats produits par les comptables principaux. Si nécessaire, ces pointages sont complétés par des demandes d'explications aux comptables, notamment à l'agent comptable central du Trésor. Il est à noter qu'en 1988 les rectifications d'erreurs de comptabilisation antérieures ont été moins nombreuses et de moindre importance que les années précédentes.

1. En 1988, 140 comptes des payeurs généraux et autres comptables principaux du Trésor et 8 comptes des agents comptables des budgets annexes.

2. Les principales caractéristiques du nouveau cadre comptable ont été décrites dans l'annexe V du rapport de la Cour sur l'exécution des lois de finances pour 1988.

2°) La deuxième série de vérifications porte sur la conformité entre les comptes individuels des comptables et la balance générale des comptes du compte général de l'administration des finances à la clôture de la gestion.

Les écarts constatés à cette occasion n'ont généralement pour origine (c'est le cas pour les comptes de 1988) que l'application de règles de présentation différentes. En effet, le compte général est établi en contractant les soldes débiteurs et créditeurs des comptes élémentaires, alors que les comptes des comptables font apparaître des masses non contractées, et donc des balances de montants plus élevés ; ces différences intéressaient particulièrement, en 1988, les comptes de liaisons internes (c/39) et de régularisation (c/48) et, dans la classe 0, les sous-comptes de pertes et profits où sont réfléchis les résultats des budgets non réglés au 31 décembre.

La mise en évidence et le pointage de ces contractions de soldes permettent d'établir la conformité, globale et par comptes à deux chiffres, des comptes individuels des comptables et du compte général de l'administration des finances.

3°) Les opérations des budgets annexes font l'objet d'une vérification de conformité entre les comptes des ordonnateurs et ceux des comptables, portant sur les montants de recettes et de dépenses de la section d'exploitation, et, lorsqu'elle existe, de la section d'équipement, ainsi que sur les résultats et leur affectation (versement au Trésor, diminution ou augmentation du fonds de roulement).

Dans la période récente, la Cour a dû relever des anomalies affectant les comptes des budgets annexes et fixer en conséquence, dans la déclaration de conformité, les montants exacts des recettes et des dépenses de ces budgets. En 1987, il s'agissait principalement du budget annexe des postes et télécommunications, en raison d'une comptabilisation différente par les services intéressés de l'incidence de l'assujettissement à la T.V.A. des dépenses de télécommunications facturées à la poste ; en 1988, le compte du comptable du budget annexe des Journaux officiels faisait apparaître une double imputation de l'excédent à reverser au Trésor. En outre, et malgré les observations répétées de la Cour, le compte de l'ordonnateur du budget annexe de l'ordre de la Libération enregistre par erreur en dépenses, depuis plusieurs années, le montant de l'excédent à reverser au Trésor, qui n'est en réalité ordonnancé qu'au cours de l'exercice suivant.

**Les contrôles exercés par la Cour préalablement à la déclaration de conformité annuelle visent à vérifier la cohérence d'ensemble de la comptabilité générale de l'Etat ; ils n'ont pas pour objet la certification détaillée de l'exactitude matérielle de chacun des comptes produits à la Cour, en vue de leur jugement, par les comptables principaux du Trésor.**

**Le contrôle de la régularité des écritures comptables, qui ne pourrait en aucun cas être mené à bien dans le bref délai imparti à la Cour entre la production des comptes et l'adoption de la déclaration générale de conformité, est conduit, en même temps que le contrôle au fond de la régularité des opérations budgétaires ou de trésorerie, à l'occasion du jugement des comptes individuels conduisant, le cas échéant, à la sanction de la responsabilité pécuniaire personnelle des comptables. L'affirmation par la Cour de la conformité d'ensemble entre les comptes des comptables et le compte général de l'administration des finances ne préjuge pas de l'admission des opérations, qui ne sera prononcée que dans les arrêts rendus sur la gestion de chacun des comptables principaux soumis à sa juridiction.**

### Question n° 2

La comparaison des évaluations initiales et des produits définitifs de certaines recettes non fiscales fait apparaître des évolutions contrastées :

(en millions de francs)	Evaluations initiales (LFI 1988)	Recettes effectives (loi de règlement)	Evolution en %
Produits des participations de l'Etat dans des entreprises financières	2 354	4 525,2	+ 92,2 %
Bénéfices des divers établissements publics financiers	2 200	1 940,5	- 11,8 %
Produits des participations de l'Etat dans des entreprises non financières et bénéfices des établissements publics non financiers	1 730	2 055,7	+ 18,8 %
Intérêts des dotations en capital et des avances d'actionnaires accordées par l'Etat	3 182,5	2 839,3	- 10,8 %

La Cour peut-elle préciser la raison de ces évolutions par rapport aux estimations initiales ?

Quelles sont les observations que la Cour peut formuler :

- sur les modalités d'évaluation de ces recettes non fiscales, habituellement employées lors de la préparation du projet de loi de finances ?

- sur la répartition entre les différentes lignes mentionnées des divers produits du secteur public perçus par l'Etat et, le cas échéant, les évolutions significatives ayant affecté cette répartition sur les derniers exercices ?

Peut-elle fournir, sur ce dernier point, la liste des entreprises ou des établissements contribuant à l'alimentation de chacune de ces lignes de recettes non fiscales et les montants effectivement versés en 1988 ?

## Réponse

### **A. RAISONS DES ECARTS CONSTATES ENTRE LES EVALUATIONS DE RECETTES CONTENUES DANS LA LOI DE FINANCES INITIALE POUR 1988 ET LES RECOUVREMENTS EFFECTIFS**

#### **1. Ligne de recettes n° 110 "Produits des participations de l'Etat dans des entreprises financières"**

L'évaluation du produit de cette ligne de recettes, qui était de 2.354 millions de francs dans le projet de loi de finances, a été portée à 2.654 millions au cours des débats parlementaires, en prévision de la cession par la Caisse centrale de réassurance, avec reversement au budget général, d'une partie (300 millions) du capital de la Société commerciale de réassurance (SCOR). Bien que la conjoncture boursière ait conduit à différer cette opération, les produits de la ligne n° 110 ont largement excédé les prévisions de la loi de finances initiale.

Le très important dépassement (+ 1.871,2 millions) tient essentiellement à deux causes :

- l'augmentation de près d'un milliard (+ 60 %), par rapport à l'année précédente, des dividendes versés par la Banque de France qui constituent la principale recette de la ligne (2.601 millions en 1988, au lieu de 1.625 millions en 1987) - progression bien supérieure à celle qui était attendue ;

- l'arrêt, en cours d'année, du programme de privatisation, alors que la loi de finances initiale avait pris en compte, dans ses prévisions, la perte de recettes non fiscales entraînée par les privatisations projetées (1).

#### **2. Ligne de recettes n° 111 "Bénéfices de divers établissements publics financiers"**

Pour cette ligne dont la quasi-totalité des recettes provient de la "contribution volontaire" versée à l'Etat par la Caisse des dépôts et consignations (2), l'évaluation retenue dans la loi de finances initiale pour 1988 était fondée sur une estimation révisée des recouvrements de 1987 très proche de la

*1. V. le fascicule sur l'évaluation des voies et moyens annexé au projet de loi de finances pour 1988, pp. 54 et 55. On peut estimer à plus de 800 millions la minoration qui avait été apportée, de ce fait, à l'évaluation des recettes de la ligne n° 110. En effet, si une moins-value nette de 717,6 millions apparaît dans la colonne des écarts avec les évaluations révisées pour 1987, c'est après prise en compte notamment d'une recette nouvelle de 125 millions provenant de l'affectation au budget général, par l'article 41 de la loi de finances, d'une partie des bénéfices de l'institut d'émission des départements d'outre-mer.*

*2. 1.933,1 millions sur 1.940,5 en 1988.*

réalité <sup>(1)</sup>, majorée de 730 millions en vue de tenir compte, à la fois, d'une hausse prévisionnelle des bénéfiques de l'établissement et de l'alignement du régime des acomptes sur celui en vigueur pour l'impôt sur les sociétés. Or, la contribution volontaire issue des résultats de 1987 n'a pas atteint le montant de la précédente <sup>(2)</sup> et, compte tenu des acomptes déjà versés, la régularisation opérée en 1988 au titre de 1987 n'a dépassé que de peu celle effectuée en 1987 au titre de 1986 (728,1 millions, au lieu de 676,5 millions, soit + 51,6 millions). Quant aux quatre acomptes sur 1988, leur montant n'a excédé que de 408 millions au total celui des deux acomptes sur 1987 <sup>(3)</sup>.

Ainsi s'explique la moins-value de plus de 250 millions (près de 12 %) par rapport aux prévisions initiales.

### **3. Ligne de recettes n° 116 "Produits des participations de l'Etat dans des entreprises non financières et bénéfices des établissements publics non financiers"**

La loi de finances initiale pour 1988 avait retenu, en ce qui concerne le montant attendu de ces recettes, une estimation identique à celle des produits attendus pour 1987, soit 1.730 millions <sup>(4)</sup>. Le fascicule relatif à l'évaluation des voies et moyens précisait (p. 55) que ce maintien était "dû à l'augmentation des dividendes qui compensait l'effet des privatisations".

L'arrêt du programme de privatisation a entraîné un dépassement des prévisions, auquel a également contribué une amélioration d'ensemble des résultats des entreprises publiques concernées <sup>(5)</sup>, les recettes de la ligne dépassant finalement de 325,7 millions, soit de 18,8 %, l'évaluation initiale.

### **4. Ligne de recettes n° 407 "Intérêts des dotations en capital et des avances d'actionnaire accordées par l'Etat"**

Pour cette ligne de recettes dont 98 % à 99 % du produit provient des intérêts versés par l'Electricité et le Gaz de France sur les dotations en capital accordées par l'Etat à ces établissements publics <sup>(6)</sup>, la loi de finances initiale pour

*1. 1.470 millions d'estimation révisée pour une recette réelle de 1.494,3 millions.*

*2. Pour 1986, 1.597,5 millions de contribution volontaire, dont 921 millions d'acomptes payés en 1986 et un versement de 676,5 millions effectué en 1987 à titre de régularisation.  
Pour 1987, 1.525,1 millions de contribution volontaire, dont 797 millions d'acomptes versés en 1987 et une régularisation de 728,1 millions opérée en 1988.*

*3. 1.205 millions d'acomptes en 1988, au lieu de 797 millions en 1987.*

*4. Les recettes de la ligne n'ont atteint, en fait, que 1.481 millions en 1987.*

*5. V. rapport n° 419 de la commission des finances de l'Assemblée nationale sur le projet de loi de finances rectificative pour 1988, tome I, p. 15.*

*6. 3.031 millions sur 3.053,7 en 1987 (99,25 %) ; 2.782,7 millions sur 2.839,3 en 1988 (98 %).*

1988 avait retenu une évaluation légèrement supérieure aux encaissements effectifs de 1987 (3.182,5 millions, contre 3.053,7, soit + 4,2 %).

Si les recouvrements de 1988 (2.839,3 millions) ont été inférieurs de 343,2 millions aux prévisions initiales et de 214,4 millions aux recettes de 1987, c'est en raison des mesures d'allègement consenties au Gaz de France par l'arrêté du 27 décembre 1988 pris en application du décret n° 56-493 du 14 mai 1956 modifié relatif aux dotations en capital attribuées à l'Electricité et au Gaz de France (1). Aux termes de l'article 3 de ce texte, le Gaz de France, qui avait payé 416,55 millions d'intérêts en 1987, ne devait effectuer, en 1988, qu'un versement unique réduit de 168.320.000 francs, le 30 décembre, l'établissement se trouvant ainsi exonéré du versement qu'il aurait dû faire le 30 juin et le taux d'intérêt applicable pour le calcul des arrêts réglés en fin d'année se trouvant ramené de 7,2 % à 5 %.

## **B. OBSERVATIONS**

### **1. Observations sur les modalités d'évaluation des recettes non fiscales en cause, habituellement employées lors de la préparation du projet de loi de finances**

D'après les renseignements recueillis auprès de la direction du budget, ces modalités varient selon les lignes de recettes et, parfois, à l'intérieur d'une même ligne, selon les entreprises publiques concernées.

a) Pour les dividendes versés par la Banque de France (partie de la ligne n° 110) et pour la "contribution volontaire" de la Caisse des dépôts et consignations (quasi-totalité de la ligne n° 111), les évaluations retenues traduisent, d'une part, une estimation des bénéfices prévisionnels de ces établissements, compte tenu des éléments détenus vers le milieu de l'année précédant l'année budgétaire (derniers résultats connus, perspectives d'évolution), d'autre part, les modalités de versement (acomptes suivis de régularisation) propres à chacun des deux organismes.

b) Pour les banques et les assurances (partie de la ligne n° 110) et pour les entreprises non financières (ligne n° 116), les estimations de recettes prennent en compte non seulement les résultats prévisionnels des entreprises mais aussi les décisions prises quant à l'affectation à donner aux bénéfices : dividendes versés à l'Etat ou autres emplois (financement d'investissements, renforcement des fonds propres). Les choix sont faits entreprise par entreprise et prennent en considération des données particulièrement complexes en ce qui concerne les banques pour lesquelles il y a concertation entre la direction du budget et la direction du Trésor.

1. Arrêté publié au Journal officiel du 30 décembre 1988, p. 16656.

c) En ce qui concerne les intérêts des dotations en capital (ligne n° 407), les évaluations sont fondées sur le montant des dotations consenties par l'Etat aux entreprises publiques et sur les taux d'intérêt applicables. Il arrive cependant, comme en 1988, que des allègements de charges accordés en cours d'année à certaines entreprises publiques viennent réduire le montant des recettes initialement attendues.

Les modalités d'évaluation ainsi décrites n'appellent pas de critiques particulières dans leur principe, l'exactitude des prévisions dépendant évidemment des conditions de leur mise en oeuvre.

## **2.Observations sur la répartition des produits non fiscaux entre les quatre lignes de recettes concernées**

Il paraît logique de distinguer, en raison de la différence de nature des deux catégories de recettes, d'une part, le versement au budget général des profits réalisés par les établissements publics nationaux et les entreprises dans lesquelles l'Etat détient des participations (lignes n° 110, 111 et 116) et, d'autre part, le produit des intérêts dus pour les dotations en capital allouées aux entreprises publiques et les avances d'actionnaire accordées par l'Etat (ligne n° 407), étant rappelé que, pour cette dernière ligne, les intérêts versés proviennent presque intégralement de l'Electricité et du Gaz de France (1).

*1. Les versements de ces deux établissements publics représentent, selon les années, de 95 % à 99 % des recettes de la ligne : 1.947,15 millions sur un total de 2.048,7 millions en 1984 ; 3.189,7 sur 3.285,2 en 1985 ; 3.073,55 sur 3.175,1 en 1986 ; 3.031 sur 3.053,7 en 1987 ; 2.782,7 sur 2.839,3 en 1988. Il s'y ajoute, pour des montants bien moindres, des intérêts versés par les aéroports de Paris, l'ERAP et, avant 1987, par la SNCF.*

Quant à l'appréciation à porter sur la répartition entre les trois premières lignes de recettes des produits provenant des entreprises publiques et de celles où l'Etat détient des participations, elle est éclairée par un examen de l'origine des recettes qui s'y trouvent inscrites et de leur évolution que le tableau ci-après fait apparaître pour les cinq dernières années.

(en millions de francs)					
	1984	1985	1986	1987	1988
Ligne n° 110 (entreprises financières)	3 394,2	2 019,75	1 917,7	3 910,3	4 525,2
dont :					
- pour la Banque de France	3 143	1 109	800	1 625	2 601
- pour les 3 grandes banques nationales	77,1	389,15	394,8	1 143,4	932,75
- pour les 3 sociétés d'assurances nationales	128,3	345,6	488,1	584,5	672,15
- pour les autres entreprises financières	45,8	176	234,8	557,4	319,3
Ligne n° 111 (établissements publics financiers)	2 685,5	1 468,6	1 935,65	1 494,3	1 940,55
dont :					
- pour la Caisse des dépôts et consignations	2 680	1 462,1	1 925,6	1 473,5	1 933,1
- pour la Caisse centrale de crédit coopératif	5,5	6,5	10,05	20,8	7,45
Ligne n° 116 (entreprises et établissements publics non financiers)	1 032	1 065,9	1 309,5*	1 481	2 055,7
dont notamment pour l'ERAP	560	393,5	727	415,5	740,8

\* Le montant exceptionnellement élevé des recettes résultait du versement, en 1986, par l'Electricité de France et le Gaz de France, d'acomptes sur dividendes d'un montant global de 1 488 millions. V. rapport sur l'exécution des lois de finances pour 1986, p. 52.

Tant la spécificité des deux institutions que l'importance des produits que le budget général en reçoit pourraient conduire à envisager, d'une part, l'ouverture d'une ligne de recettes nouvelle pour enregistrer les dividendes versés par la Banque de France, d'autre part, la réservation de la ligne n° 111, dont l'intitulé serait modifié en conséquence, à la seule contribution volontaire de la Caisse des dépôts et consignations, qui représente déjà la quasi-totalité des produits qui s'y trouvent portés.

La ligne n° 110 serait donc réservée aux dividendes provenant, d'une part, des autres établissements bancaires (1), d'autre part, des entreprises d'assurances (2).

Le libellé des lignes n° 110 et 111 devrait être de toute façon modifié, les recettes prises en compte à la ligne n° 110 n'étant pas toutes des produits de participations de l'Etat et la Caisse centrale de crédit coopératif dont les versements sont portés à la ligne n° 111 n'étant pas un établissement public.

Aucune modification ne paraît devoir être apportée au contenu de la ligne n° 116, où, malgré l'importance relative des versements de l'ERAP, une différenciation plus poussée des recettes ne semblerait pas justifiée.

1. Y compris les versements de la Caisse centrale de crédit coopératif, actuellement pris en compte à la ligne n° 111.

2. Avec, éventuellement, deux sous-lignes pour chacune des deux catégories d'entreprises.

**C. LISTE DES ENTREPRISES OU ETABLISSEMENTS  
AYANT CONTRIBUE, EN 1988, A L'ALIMENTATION  
DES LIGNES DE RECETTES SUIVISEES**

Cette liste, avec le montant des sommes effectivement versées, figure ci-après.

**I. Ligne de recettes n° 110  
"Produits des participations de l'Etat dans des entreprises  
financières"**

<b>Parties versantes</b>	<b>Montant des versements en 1988 (en millions de francs)</b>
<b>a) Banque de France</b>	<b>2.601,00</b>
<b>b) Organismes bancaires</b>	
- Banque nationale de Paris (BNP)	536,95
- Crédit lyonnais	374,50
- Société générale	21,30
- Banque de Bretagne	5,10
- Crédit commercial de France	4,50
- Banque Hervet	27,25
- Société générale alsacienne de banque	0,90
- Société marseillaise de crédit	6,40
- Compagnie financière du bâtiment et des travaux publics	0,45
- Banque industrielle et mobilière privée	0,20
- Compagnie financière de Suez	13,20
- SOFARIS	3,15
- Compagnie financière de Paribas	9,10
- Compagnie financière de crédit industriel et commercial	62,65
- Consortium français de participations bancaires	24,35
- Crédit local de France	41,40
<b>Total pour les organismes bancaires (1)</b>	<b>1.131,40</b>
<b>c) Assurances</b>	
- Assurances générales de France (AGF)	200,10
- Groupe des assurances nationales (GAN)	142,70
- Union des assurances de Paris (UAP)	329,30
- Caisse centrale de réassurances	120,70
<b>Total pour les organismes d'assurances</b>	<b>792,80</b>
<b>Total pour la ligne n° 110</b>	<b>4.525,20</b>

(1) L'Etat n'a rien perçu, en 1988, des organismes bancaires ci-après : Crédit industriel d'Alsace et de Lorraine, Crédit industriel de Normandie, Banque parisienne de crédit, Banque régionale de l'Ouest, Banque Sofinco La Hénin, Société lyonnaise de banque, qui avaient effectué des versements en 1987.

**II. Ligne de recettes n° 111 "Bénéfices de divers établissements publics financiers"**

Parties versantes	Montant des versements en 1988 (en millions de francs)
Caisse des dépôts et consignations	1.933,10
Caisse centrale de crédit coopératif	7,45
<b>Total pour la ligne n° 111</b>	<b>1.940,55</b>

**III. Ligne de recettes n° 116 "Produits des participations de l'Etat dans des entreprises non financières et bénéfices des établissements publics non financiers"**

Parties versantes	Montant des versements en 1988 (en millions de francs)
Compagnie générale d'électricité (CGE)	29,60
Saint-Gobain	1,60
Péchiney	176,10
Rhône-Poulenc	372,50
Thomson	149,90
Matra	6,40
Société des avions Marcel Dassault - Bréguet aviation	25,00
Société de gestion et de participations aéronautiques (SOGPA)	58,60
Roussel-Uclaf	32,80
ERAP	740,80
Total Compagnie française des pétroles (1)	167,20
Air-France	193,40
Havas	2,90
Trapil	16,05
Sofirad	40,00
Bull	9,10
Sté de la loterie nationale et du loto national	25,20
Société du tunnel sous le Mont-Blanc	2,30
Elf-Aquitaine	3,30
Société française d'exportation de systèmes d'armement (SOFRESA)	2,60
France-investissements	0,35
<b>Total pour la ligne n° 116 (2)</b>	<b>2.055,70 (3)</b>

(1) Recette enregistrée dans les écritures de l'Agence comptable centrale du Trésor, en 1987, comme venant, pour l'essentiel, de Total et, en 1988, comme versée par la Compagnie française des pétroles.

(2) Usinor-Sacilor, Renault, l'IDI, France câbles et la SNPE notamment n'ont rien versé en 1988, ni, sauf l'IDI, en 1987.

(3) En dehors de trois versements d'un montant minime (moins de 40.000 F au total).

**IV. Ligne de recettes n° 407 "Intérêts des dotations en capital et des avances d'actionnaire accordées par l'Etat".**

<b>Parties versantes</b>	<b>Montant des versements en 1988 (en millions de francs)</b>
Electricité de France	2.614,42
Gaz de France	168,32
Aéroports de Paris	41,50
ERAP	15,00
Les Mutuelles du Mans	0,02
<b>Total pour la ligne n° 407</b>	<b>2.839,26</b>

### Question n° 3

La Cour observe page 164 de son rapport que "la persistance de dépassements importants sur les chapitres de dépenses en atténuation de recettes reste mal expliquée" (chapitres 15.01 et 15.02 du budget des charges communes) tandis qu'elle constate que les dépenses définitives inscrites à ces chapitres progressent fortement par rapport à 1987.

Selon l'exposé des motifs de l'article 3 du projet de loi portant règlement définitif du budget de 1988, les dépassements observés aux chapitres 15.01 et 15.02 sont "à mettre en relation avec les fortes augmentations du produit des recettes brutes par rapport aux prévisions initiales".

La Cour peut-elle préciser si cette relation suffit à expliquer les dépassements et progressions enregistrés ?

En particulier, la Cour note (page 28 de son rapport) que la croissance des dépenses du chapitre 15.01 provient en partie d'une très forte augmentation des admissions en non valeur sur impôts d'Etat (4,1 milliards de francs en 1988 contre 2,1 milliards en 1987). La Cour peut-elle expliquer les causes de cette évolution en précisant les impôts concernés ?

### Réponse

I. Pour le chapitre 15.01 du budget des **charges communes** "Dégrèvements sur contributions directes et taxes assimilées", les dépenses de 1988 (56.662,7 millions) ont dépassé de 22,4 % la dotation initiale (46.300 millions) et de 11,6 % les charges de l'année précédente (50.776,5 millions).

Les dégrèvements imputés à ce chapitre portant non seulement sur les impôts directs d'Etat, mais aussi sur les contributions directes perçues au profit des collectivités locales et autres organismes, le montant des recettes brutes à mettre en relation avec celui des dépenses du chapitre 15.01 doit être la somme de ces deux catégories de produits fiscaux

Pour les impôts directs d'Etat, l'évaluation portée dans la loi de finances initiale faisait apparaître, après correction destinée à tenir compte des mesures nouvelles intervenues en cours d'année, une recette prévisionnelle de 435.925 millions. Le produit attendu des impôts directs locaux, tel qu'il ressortait des estimations du compte d'avances n° 903.54 "Avances sur le montant des impositions revenant aux départements, communes, établissements et divers

organismes" s'élevait à 173.900 millions. La recette réelle a atteint 462.100,05 millions pour les premiers (1) et 177.298,1 millions pour les seconds (2), soit au total 639.398,15 millions, au lieu des 609.825 millions attendus. Il en ressort un dépassement des prévisions de 4,85 %, bien inférieur en pourcentage à celui des crédits initialement ouverts au chapitre 15.01 (22,4 %).

S'agissant de l'évolution constatée entre 1987 et 1988, le produit brut des impôts directs est passé, d'une année à l'autre, de 449.240,8 millions à 462.224,2 millions pour la fiscalité d'Etat (3) et de 164.271,1 millions à 174.913,2 millions pour la fiscalité locale (4), soit, au total, de 613.511,9 millions à 637.137,4 millions. La progression n'a donc été que de 3,85 %, taux de croissance sensiblement moins élevé que celui des dégrèvements afférents à ces impôts (11,6 %).

Par conséquent, même si les prévisions de dégrèvements s'étaient appuyées, toutes choses égales par ailleurs, sur les estimations de recettes brutes, plus fortes de 4,85 %, qui ont été confirmées par les faits, la dotation initiale du chapitre 15.01 aurait été encore dépassée de 16,7 % (5).

En outre, si on majore les dépenses imputées en 1987 à ce chapitre d'un pourcentage analogue à celui constaté pour la progression en 1988, par rapport à l'année précédente, du produit fiscal brut correspondant, on constate que les charges réelles de 1988 ont été, malgré cela, supérieures de 7,45 % (6) à celles corrigées de 1987.

Un examen de la décomposition par paragraphes des dépenses du chapitre 15.01 fait apparaître certaines des causes des dépassements relevés.

1. Après déduction des recettes qui n'avaient été inscrites que pour mémoire dans les évaluations initiales. Voir rapport sur l'exécution des lois de finances pour 1988, tableau de la p. 16

2. Montant réel des émissions de rôles, paramètre le plus significatif, en l'espece, pour les rapprochements opérés avec les prévisions.

3. Rapprochement effectué sans élimination des recettes inscrites pour mémoire dans les lois de finances initiales.

4. Montant réel des recouvrements (crédits du compte d'avances n° 903.54).

5. 56.662,7 millions de dépenses réelles, pour une dotation corrigée de :

$$46.300 \times \frac{104,85}{100} = 48.545,5 \text{ millions}$$

6. 56.662,7 millions de dépenses réelles en 1988, contre :

$$50.776,5 \times \frac{103,85}{100} = 52.731,4 \text{ millions de charges corrigées en 1987.}$$

Chapitre 15.01 (article 10 unique)

	Dépenses de 1987	Dotations initiales de 1988	Dépenses de 1988	Ecart entre la dotation initiale et les dépenses de 1988	Ecart entre les dépenses de 1987 et celles de 1988
	(en millions de francs)			(en pourcentage)	
11 D.C.I. Dégrèvements sur contributions directes....	35 979,85	31 700	37 734,5	+ 19 %	+ 4,9 %
12 Remises et décharges allouées par la direction de la comptabilité publique et les comptables du Trésor:	3 032,7	2 300	3 694	+ 60,6 %	+ 21,8 %
13 Remboursement des excédents de versement d'impôt sur les sociétés.....	10 303,25	11 000	13 604,2	+ 23,7 %	+ 31 %
20 Retenues à la source et prélèvements sur les revenus des capitaux mobiliers.....	1 380,7	1 300	1 630	+ 25,4 %	+ 18 %
<b>Total.....</b>	<b>50 776,5</b>	<b>46 300</b>	<b>56 662,7</b>	<b>+ 22,4 %</b>	<b>+ 11,6 %</b>

Bien qu'elles ne représentent, au total, qu'un tiers des charges de 1988, les dépenses en atténuation de recettes de caractère particulier imputées aux paragraphes 12, 13 et 20 de l'article unique ont contribué à amplifier les écarts d'ensemble respectivement constatés, d'une part, entre la dotation initiale de 1988 et les dépenses effectives de l'année, d'autre part, entre les charges de 1987 et celles de la gestion suivante.

Pour le paragraphe 12, où sont imputées les remises de majorations de retard et de frais de poursuite accordées, selon leur montant, soit par les comptables du Trésor, soit par la direction de la comptabilité publique, le fléchissement observé en 1986 (1.604,95 millions de charges, au lieu de 1.912,6 millions en 1985) peut expliquer, alors que n'étaient pas encore connus les résultats de 1987 (3.032,7 millions de dépenses), l'insuffisance des crédits initialement demandés et ouverts (2.300 millions). Il est vrai que si les charges de 1988 (3.694 millions) ont dépassé de plus de 60 % la dotation initiale, elles n'ont pas épuisé la dotation majorée par la loi de finances rectificative du 29 décembre 1988 (3.900 millions) (1). Mais on ne peut manquer d'observer qu'après leur importante augmentation de 1987 - de plus de moitié par rapport à la plus forte des années antérieures (2) -, les dépenses du paragraphe 12 se sont, de nouveau, accrues de façon sensible (+ 21,8 %). Ces progressions s'expliquent par une politique

1. Les crédits du chapitre 15.01 avaient été globalement accrus de 5 milliards et d'après les renseignements fournis par le ministère, 1.600 millions étaient destinés au paragraphe 12 dont la dotation se trouvait ainsi portée de 2.300 à 3.900 millions.

2. L'année 1985, où les dépenses du paragraphe 12 s'étaient élevées à 1.912,6 millions

d'apurement de créances anciennes irrécouvrables. D'après les renseignements fournis à ce sujet par la direction de la comptabilité publique, une opération exceptionnelle décidée en 1987 par le ministre du budget en vue de faire disparaître des fichiers des comptables publics les plus chargés les cotes irrécouvrables de faible montant prises en charge sur des exercices anciens a pour effet d'accroître de 1,2 milliard en 1987 et de 2,3 milliards en 1988, les dépenses imputées au paragraphe 12 (1). Si la procédure régulière d'admission en non valeur des cotes irrécouvrables, à laquelle il a été ainsi dérogé, avait été appliquée, les dépenses correspondantes, ordonnancées par les services fiscaux, auraient été imputées au paragraphe 11, comme la généralité des dégrèvements sur impôts directs.

- Au paragraphe 13 du chapitre, qui n'a été ouvert que dans le courant de l'année 1986, sont imputés les reversements d'impôt sur les sociétés consécutifs à la régularisation annuelle. Les crédits initialement ouverts ont été dépassés de 23,7 % (2) et le montant des charges s'est accru de 31 % par rapport à l'année précédente, taux de progression plus de deux fois supérieur à celui du produit brut de l'impôt sur les sociétés (14,1 %). Il s'agit de dépenses difficiles à prévoir et dont l'évolution est largement indépendante de celle des recettes brutes en raison des modalités de versement et d'apurement de l'impôt sur les sociétés et du fait des disparités plus ou moins importantes qui se produisent, à l'intérieur de l'évolution générale des bénéfices imposables, entre les variations respectives des résultats des diverses entreprises.

- Les dépenses inscrites à l'article 20 résultent du reversement de tout ou partie de l'avoir fiscal aux contribuables qui ne sont pas imposables à l'impôt sur le revenu ou dont le montant de l'impôt est inférieur à celui de l'avoir. Il s'agit, ici encore, d'une charge difficile à évaluer en raison de son caractère marginal. On peut néanmoins estimer que compte tenu des progressions constatées précédemment (+ 12 % en 1985 ; + 16,7 % en 1986), une insuffisance de la dotation initiale de 1988 (1,300 millions) était à craindre dès l'origine, celle-ci ne dépassant que de 11,3 % les dépenses enregistrées deux ans plus tôt (1.168,05 millions).

Les deux tiers des charges du chapitre 15.01 proviennent des dégrèvements imputés au paragraphe 11 de l'article unique : dégrèvements de droit commun, de caractère contentieux (décharges et réductions de droits) ou gracieux (remises et modérations) ou, encore, admissions en non-valeur, tant sur impôts directs d'Etat que sur contributions directes locales ; et aussi, pour ces dernières, certains allègements spécifiques (dégrèvements de taxe d'habitation et de taxe foncière en faveur des contribuables âgés et de condition modeste ; dégrèvements de taxe foncière pour pertes de récoltes ; plafonnement de taxe professionnelle). Ces diverses dépenses en atténuation de recettes ne peuvent être distinguées les unes des autres du point de vue comptable. Mais la direction générale des impôts procède, chaque année, à une centralisation du montant des dégrèvements sur impôts directs ordonnancés au cours de l'année précédente et répartis selon la nature des impôts

*1, Il y aurait eu, depuis lors, retour à une situation normale, les dépenses imputées au paragraphe 12 n'ayant pas dépassé 1.655 millions en 1989, d'après les résultats provisoires.*

*2. Le dépassement a atteint 36,05 % après intervention de la loi de finances rectificative, celle-ci ayant, d'après les renseignements fournis par le ministère, réduit d'un milliard la dotation du paragraphe 13, dans le cadre d'une nouvelle répartition des crédits, globalement majorés, du chapitre 15.01.*

concernés et l'origine des dégrèvements. Des renseignements ainsi recueillis pour les deux dernières années connues, il résulte que la progression, d'ailleurs assez modérée en pourcentage (+ 4,9 %), constatée en 1988, a uniquement porté sur les impôts directs d'Etat et plus spécialement sur les admissions en non-valeur, dont le montant est passé, d'une année à l'autre, de 2.177,3 millions à 4.172 millions (+ 91,6 % (1) : essentiellement, de 1.441,5 millions à 2.807 millions (+ 94,7 %) pour l'impôt sur le revenu et de 607,5 millions à 1.184,9 millions (+ 95 %) pour l'impôt sur les sociétés. La volonté d'apurer des cotes anciennes non recouvrables pour laisser les comptables libres de porter leur action en recouvrement sur des cotes récentes plus importantes est à l'origine de cette très forte progression.

Cette charge supplémentaire de 2 milliards, sans doute imprévue lors du dépôt du projet de loi de finances de l'année, n'explique cependant qu'en partie le dépassement de 6 milliards des crédits initiaux du paragraphe 11. celui-ci tient, pour une large part, à l'insuffisance des prévisions révisées de 1987 qui avaient servi de base aux évaluations initiales de 1988 (29,2 milliards, pour une dépense réelle de près de 36 milliards), cette insuffisance de près de 6,8 milliards provenant elle-même de l'extrapolation qui avait été faite des derniers résultats connus - ceux de 1986 (2) - dans des conditions rendues, il est vrai, particulièrement difficiles par l'abandon, en 1987, de la procédure de dégrèvement pour l'allègement général de taxe professionnelle (3) et par le transfert du paragraphe 11 à un paragraphe 13 nouveau, au cours de l'année 1986, des versements d'impôt sur les sociétés consécutifs à la régularisation annuelle (4).

II - Pour le chapitre 15.02 "Remboursements sur produits indirects et divers", dont plus de 97 % des dépenses proviennent de restitutions et, accessoirement, de dégrèvements de T.V.A. (5), les charges de l'année (80.583,8 millions) ont dépassé de 10,3 % la dotation initiale (73.055 millions) et de 20,1 % les dépenses de 1987 (67.103,3 millions).

Le produit brut de la taxe (552.838 millions) a été supérieur de 5,9 % aux premières estimations (521.857 millions, après correction pour mesures nouvelles) et de 8,5 % à celui de l'année précédente (509.571,6 millions). L'insuffisance des prévisions et la progression ainsi constatées pour les recettes brutes peuvent expliquer en partie celles observées pour les dépenses en atténuation de recettes correspondantes. L'accélération du traitement des dossiers de remboursements dont l'administration estime l'incidence à 3 milliards a, en outre, contribué pour 4,1 %, au dépassement des premières estimations (6) et, pour

1. La progression avait été de 36,2 % en 1986 et de 22 % en 1987.

2. Les derniers résultats connus lors de la préparation du budget de l'année n sont ceux de l'année n-2, les dépenses en atténuation de recettes n'étant pas suivies mois par mois comme le montant brut des impôts. A cette difficulté s'en ajoute une autre tenant au fait que les dégrèvements d'une année portent, dans des proportions difficiles à prévoir, sur les impôts de l'année et sur ceux des années antérieures.

3. Voir rapport sur l'exécution des lois de finances pour 1987, p. 13.

4. Les résultats de 1987, une fois connus, la dotation du paragraphe 11 a été portée de 31,7 à 36 milliards lors de la révision des évaluations de 1988 et l'insuffisance des crédits ramenée à 1,7 milliard.

5. 78.216,2 millions, sur un total de 80.583,8 millions en 1988.

6. 3 milliards pour 73.055 millions de prévisions initiales.

**4,5 %**, à la progression des dépenses par rapport à 1987 <sup>(1)</sup> ; si on neutralise l'effet de ce facteur que les prévisions initiales n'avaient pas dû prendre en compte, les dépenses effectives ne dépassent plus ces dernières que de 6,2 % <sup>(2)</sup>, taux à peine supérieur à celui constaté pour les recettes brutes (5,9 %). De son côté, l'augmentation par rapport à 1987 des dépenses du chapitre se trouve ramenée à 15,6 % <sup>(3)</sup>, mais demeure nettement plus rapide que la progression des recettes brutes (8,5 %). Il convient cependant de rappeler que l'exactitude des prévisions comme l'évolution d'une année à l'autre tant des recettes brutes que des remboursements de T.V.A. se trouvent perturbées par le fait que la restitution de la taxe payée en amont, qui est normalement opérée par minoration de la somme à verser par le redevable, peut l'être par voie de remboursement porté en dépenses au chapitre 15.02 quand le montant de la dette fiscale n'est pas suffisant pour permettre une imputation totale de la T.V.A. déductible. Ainsi, selon la situation de l'entreprise, la déductibilité de la taxe payée antérieurement a pour effet soit de réduire le montant des versements de T.V.A. portés en recettes au budget général, soit d'accroître les charges du chapitre 15.02.

*1. 3 milliards, en regard de 67.103,3 millions de dépenses en 1987.*

*2. 80583,8 - 3.000 = 77.583,8 millions de dépenses effectives après correction, pour une dotation initiale de 73.055 millions.*

*3. En 1988, 77.583,8 millions de dépenses, après correction, contre 67.103,3 millions l'année précédente.*

#### Question n° 4

La Cour note (page 156 de son rapport) que les virements, qui modifient la nature des dépenses autorisées à l'intérieur d'un même titre d'un même ministère, ont enregistré en 1988 un quasi-doublement par rapport à 1987, exercice pour lequel ces virements auraient progressé de 23 % par rapport à l'exercice précédent.

La Cour est-elle en mesure de fournir l'explication d'une telle évolution ?

On constate par ailleurs que le nombre de "ministères" au sens de la loi organique a tendance à se réduire : ce nombre qui était de 33 pour les budgets civils du budget général en 1981 est tombé à 22 en 1987-1988.

La Cour a-t-elle observé sur une période significative une corrélation entre ces deux phénomènes qui traduirait le souci de l'exécutif de s'affranchir davantage de l'autorisation parlementaire ?

A-t-elle observé, par exemple, au sein du ministère de l'équipement, du logement, de l'aménagement du territoire et des transports (ne comportant pas moins de 7 fascicules budgétaires) des virements qui, tout en respectant la lettre de l'article 14 de la loi organique, auraient pu modifier substantiellement l'affectation des crédits telle qu'elle a pu être souhaitée par le Parlement ?

#### Réponse

1. Le total des virements de crédits, qui était de 1.963,6 millions en 1987, en forte progression par rapport à 1986 (+ 23,2 %), mais en deçà du montant relevé pour 1985 (3.070,3 millions), a atteint en 1988 3.903 millions (+ 98,7 % par rapport à 1987).

Cette forte augmentation est pour l'essentiel due au budget des affaires sociales et de l'emploi (section de l'emploi). Quatre décrets de virement ont procédé à des ouvertures de crédits pour 1.334,98 millions et à des annulations pour 1.335,37 millions, soit un solde négatif de 0,39 million. Ces mouvements ont comporté, pour 1.021,5 millions, des annulations au chapitre 44-74 "Travail et emploi - Fonds national de l'emploi - Réadaptation et reclassement de la main d'oeuvre", qui regroupe les actions de lutte contre le chômage telles que les conventions de chômage partiel, les contrats emploi-formation, les congés de conversion, la promotion de l'emploi et la modernisation du marché du travail, et des ouvertures d'égal montant au chapitre 43-04 "Formation et insertion professionnelle - Rémunération des stagiaires".

Les besoins du chapitre 43-04 apparus en cours d'exercice résultaient des mesures nouvelles mises en place en 1988, notamment le congé individuel de formation (loi n° 88-1 du 4 janvier 1988), la formation en alternance pour les jeunes de 16 à 25 ans, la rémunération des apprentis dans les départements de la métropole (décret n° 88-104 du 29 juillet 1988), le crédit d'impôt-formation professionnelle en application de l'article 69 de la loi de finances pour 1988 (décret n° 88-427 du 25 avril 1988).

II. L'évolution du montant des virements de crédits au cours des exercices 1984 à 1988 ne fait pas apparaître de corrélation avec celle du nombre des ministères.

En 1981, pour 32 fascicules budgétaires correspondant à 18 ministères civils, les virements ont été de 917,2 millions.

En 1982, pour 39 fascicules correspondant à 21 ministères civils, les virements ont porté sur 1.311,2 millions (+ 42,9 %).

En 1983, pour 39 fascicules correspondant à 20 ministères civils, ils ont porté sur 1.240,7 millions (- 5,4 %).

En 1984 et 1985, la structure budgétaire était identique : 19 ministères civils dont les crédits faisaient l'objet de 32 fascicules budgétaires. Les virements, pour ces budgets civils, ont atteint 1.221,8 millions en 1984 (- 1,5 %) et 1.909,8 millions en 1985 (+ 56,3 %).

En 1986, le nombre des ministères civils a été réduit à 15, nombre inchangé depuis lors. En revanche, le nombre des fascicules budgétaires correspondant est passé de 31 en 1986 à 32 en 1987 et 33 en 1988. Le montant des virements pour ces budgets civils a été de 1.250,4 millions en 1986 (- 34,5 %), de 1.279,1 millions en 1987 (+ 2,3 %) et de 2.289,3 millions en 1988 (+ 78,9 %).

Il n'existe donc pas de corrélation entre le nombre des fascicules budgétaires et le montant des virements : notamment, en 1986-1988, à la quasi-stabilité du premier ont correspondu successivement une diminution, une stabilité et une forte augmentation du second.

L'accroissement du volume des virements semble beaucoup plus imputable à une appréciation inexacte des besoins prévisibles dès le vote de la loi de finances initiale, en particulier sur des chapitres de rémunération.

Tel est le cas des virements qui se répètent d'année en année au budget de l'éducation nationale, section de l'enseignement scolaire. En 1986, 178 millions ont été ouverts par virement au chapitre 31-72 "Personnels enseignants - Indemnités et allocations diverses" afin de faire face au coût croissant des indemnités exceptionnelles pour cessation progressive d'activité. Cette dépense ayant triplé au cours des trois dernières années précédentes pour atteindre 140 millions en 1986, la constatation de cette évolution aurait dû conduire au relèvement de la dotation initiale. En 1988, le décret du 8 avril 1988 a viré

100 millions du chapitre 43-01 "Etablissements d'enseignement privé sous contrat - Rémunérations des personnels enseignants" sur le chapitre 43-02 "Contribution de l'Etat au fonctionnement des établissements privés sous contrats d'association" afin de financer la remise à niveau du forfait d'externat, dans le cadre d'un plan de "rattrapage" échelonné de 1988 à 1990. Ce plan ayant été arrêté dès avant le vote de la loi de finances initiale pour 1988, celle-ci aurait dû inclure les crédits nécessaires.

Au budget de la culture, un virement de 5,9 millions a majoré en 1986 le chapitre 31-90 "Autres rémunérations principales", afin de prendre en compte les besoins en personnels vacataires des musées d'Orsay et du Louvre, alors que les besoins du musée d'Orsay pouvaient être prévus dès la préparation de la loi de finances initiale. La même opération s'est répétée en 1987, avec un virement de 7,3 millions sur ce chapitre.

Au budget de l'agriculture, un virement de 20 millions a été opéré en 1987 sur le chapitre 61-40 "Adaptation de l'appareil de production agricole", dont les difficultés étaient pourtant connues depuis plusieurs années.

III. Dans le cas particulier du ministère de l'équipement, du logement, de l'aménagement du territoire et des transports, la Cour n'a pas relevé d'anomalie au regard de l'article 14 de l'ordonnance organique, ni de mouvement tendant à modifier substantiellement l'affectation des crédits telle qu'elle a pu être souhaitée par le Parlement.

Les virements les plus importants ont porté sur des crédits du secteur des transports terrestres, mais n'appellent pas de critique particulière.

Ainsi, en 1986, au budget des transports terrestres 159,9 millions ont été annulés au chapitre 46-41 "Contribution de l'Etat aux transports collectifs" de ce budget, tandis qu'étaient ouverts 2,3 millions au chapitre 45-42 "Transports de voyageurs à courte distance", 5 millions au chapitre 45-47 "Batellerie", 48,9 millions au chapitre 46-42 "Compensation pour tarifs sociaux S.N.C.F.", 78,7 millions au chapitre 47-41 "Charges de retraite S.N.C.F." et 16,4 millions au chapitre 47-42 "Régimes sociaux particuliers des transports terrestres".

De même, en 1987, 139,2 millions ont été annulés sur le chapitre 47-41 tandis que 33,5 millions étaient ouverts sur le chapitre 45-42 et 105,7 millions sur le chapitre 45-45 "Contribution aux charges d'infrastructure S.N.C.F.".

Il n'y a pas eu de mouvement de l'espèce en 1988.

### **Question n° 5**

**La Cour note à plusieurs reprises dans son rapport de nombreux cas d'ouvertures de crédits en cours d'année qui n'ont pu être en définitive utilisés.**

**Ainsi en est-il de certains crédits ouverts par le projet de loi de finances rectificative : chapitres 34-02 et 34-90 du budget des services financiers, chapitre 35-10 du budget de la justice, crédits du titre IV (3ème partie) du budget de la jeunesse et des sports, crédits du titre V (6ème partie) du budget de la jeunesse et des sports, crédits du titre V (7ème partie) des budgets des charges communes, de l'urbanisme, et de la justice, crédits du chapitre 63-42 du budget des routes et de la sécurité routière, etc...**

**De même en est-il des crédits ouverts par décret d'avances : chapitre 44-77 du budget de l'emploi, chapitre 67-10 du budget de l'urbanisme, du logement et des services communs, chapitre 68-90 du budget des départements et territoires d'outre-mer, chapitres 66-30 et 66-40 du budget de la culture, chapitres 44-40 et 56-20 du budget de l'agriculture, etc...**

**Au-delà des circonstances propres à chaque cas d'espèce, la Cour peut-elle avancer une explication générale à ce phénomène apparemment paradoxal ?**

**La Cour a-t-elle procédé à une analyse systématique, portant sur plusieurs exercices, des chapitres ayant fait l'objet d'ouvertures de crédits en cours d'année et ayant fait apparaître en fin d'exercice des crédits disponibles ?**

**Les analyses auxquelles la Cour aurait pu procéder conduisent-elles à des conclusions différentes selon que les crédits en cause peuvent ou non être reportés sur l'exercice suivant ?**

**En particulier, et compte tenu des expériences passées, la Cour peut-elle évaluer dans quelle proportion les crédits de paiement ouverts sur les titres V et VI par le traditionnel collectif de fin d'année se trouvent effectivement consommés avant la fin de l'exercice. La Cour peut-elle être amenée à en déduire qu'une partie des dotations ainsi mobilisées en fin d'année aurait en définitive mieux trouvé sa place dans la loi de finances initiale de l'exercice suivant ?**

**Quelles observations en tire-t-elle de façon plus générale sur la possibilité de reporter sans contrainte les dépenses en capital et sur l'évolution du nombre de chapitres de dépenses ordinaires dont les crédits peuvent être reportés, sachant que le nombre de ces chapitres figurant à l'état II annexé à la loi de finances est passé de 79 pour les budgets civils du budget général en 1983 à 101 en 1988 ?**

## Réponse

Le principe d'annualité budgétaire posé par l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 (art. 17, premier alinéa) n'implique pas que les crédits ouverts doivent nécessairement être consommés dans l'exercice. Ceux qui se révèlent inutiles peuvent être annulés soit en cours d'année, soit lors du règlement définitif du budget. Ceux qui n'ont pu être utilisés avant la clôture de l'exercice peuvent être reportés à l'exercice suivant, dans les conditions et limites posées par la même ordonnance (art. 17, deuxième et troisième alinéas).

Néanmoins, une contradiction au moins apparente existe entre l'ouverture de crédits en cours ou en fin d'année, qui fait supposer qu'ils étaient destinés à des dépenses urgentes, et l'inutilisation de ces mêmes crédits à la clôture de l'exercice, qui dément à première vue cette urgence.

### A. CONSTATATIONS

La liste des chapitres sur lesquels, pour les trois derniers exercices clos, les crédits complémentaires ouverts soit par décrets d'avances, soit par la loi de finances rectificative ont été annulés ou reportés est annexée à la présente réponse.

L'examen détaillé et exhaustif des causes de la non-consommation de ces crédits ne peut être fait sans retarder à l'excès la réponse à la question posée. On se limitera donc aux exemples les plus significatifs.

#### 1. Les crédits ouverts par décrets d'avances

L'ordonnance organique dispose que des crédits supplémentaires peuvent être ouverts en cas d'urgence par décrets d'avances au profit de chapitres dotés de crédits provisionnels (art. 10) ou limitatifs (art. 11).

La Cour a déjà critiqué en de nombreuses occasions l'interprétation extensive de la notion d'urgence soutenue par le Gouvernement <sup>(1)</sup> et il n'est pas nécessaire d'y revenir. Reste toutefois qu'une fois l'urgence invoquée pour justifier une ouverture de crédit, on peut s'attendre que la dépense correspondante soit effectuée à bref délai et tout au moins avant qu'intervienne une nouvelle loi de finances (rectificative ou initiale) ou les crédits auraient pu être inscrits. Or tel n'est pas toujours le cas.

1. Notamment, en dernier lieu, le rapport sur l'exécution des lois de finances pour 1988, p. 127.

- Par décret d'avances du 26 septembre 1986, les crédits ouverts au budget de 1986 ont été majorés de 630 millions de francs, dont 500 millions pour le chapitre 46-94 "Participation de l'Etat aux coûts sociaux liés à la restructuration des chantiers navals" du budget du redéploiement industriel, de la recherche et de la technologie. Le "collectif" de fin d'année a encore accru de 150 millions de francs la dotation de ce chapitre. En fin d'exercice, 162 millions de francs ont été reportés à 1987.

Le même budget a été majoré de 2,35 millions de francs au chapitre 44-79 "Fonds de conversion des chantiers navals" et de 127,5 millions au chapitre 64-95 "Fonds de conversion des chantiers navals". Aucun de ces chapitres n'a reçu de nouvelle dotation en loi de finances rectificative, mais les soldes de crédits non consommés à la clôture de l'exercice, respectivement de 3,21 millions et de 97 millions, ont été intégralement reportés à 1987. On note même qu'au cours de l'exercice 1986, le chapitre 64-95 n'a enregistré aucune dépense réelle, mais seulement une opération de répartition, au profit notamment du chapitre 44-79 (8 millions).

- Le budget de l'exercice 1987 a été modifié par trois décrets d'avances portant au total sur 7.284,34 millions de francs. Trois des chapitres bénéficiaires ont enregistré des reports significatifs à l'exercice suivant.

Le chapitre 43-04 "Formation et insertion professionnelle - Rémunération des stagiaires" du budget de l'emploi a bénéficié de l'ouverture, par décret d'avances, de 2.944,3 millions de francs, complétée de 600 millions au "collectif" de fin d'année, alors que 1.064,4 millions ont été reportés. Les services gestionnaires justifient l'abondance des crédits non utilisés par le lancement d'opérations de formation professionnelle dont la réalisation court sur deux exercices (du mois de septembre au mois de juin). Les crédits non consommés en fin d'année le seront donc dès les premiers mois de l'exercice suivant.

L'ouverture de 146 millions de francs de crédits de paiement supplémentaires au chapitre 57-20 "Etablissements pénitentiaires - Equipement" du budget de la justice était apparemment inutile, puisque 258,7 millions ont été reportés à l'exercice 1988.

Enfin, les crédits disponibles au chapitre 37-53 "Action sociale, éducative et culturelle pour les rapatriés" du budget des services généraux du Premier ministre ont été majorés par le décret du 31 mars 1987 de 150 millions, dont moins de la moitié devaient être consommés au cours de l'exercice. L'inscription de ce chapitre à l'état II annexé à la loi de finances, obtenue à partir de 1988, illustre parfaitement le fait que la sous-consommation de ces crédits n'était pas jugée exceptionnelle, et justifie d'autant moins la procédure du décret d'avance utilisée pour les majorer.

- Deux décrets d'avances, pour un montant total de 4.362 millions de francs, ont été pris en 1988.

Le chapitre 37-61 "Dépenses relatives aux élections" du budget de l'intérieur a successivement été majoré de 190 millions et 212 millions, puis de 400 millions au "collectif" de fin d'année, pour accuser en définitive un solde reporté de 605,5 millions de francs. L'ouverture opérée par décret n'était donc justifiée que pour partie.

De même, la dotation du chapitre 66-04 "Fonds de recherche et de la technologie" du budget de la recherche a été complétée de 228 millions de crédits de paiement et de 500 millions d'autorisations de programme par le décret du 11 juin, mais 276,2 millions n'avaient pas été consommés en fin d'exercice.

Plus gravement au regard de l'urgence invoquée, des crédits ouverts par décrets d'avances ont été annulés avant la clôture de l'exercice.

Au budget de l'urbanisme, les crédits du chapitre 65-48 "Construction et amélioration de l'habitat" ont été majorés par le décret du 10 juin 1988, de 200 millions dont 128,2 millions ont été annulés par arrêté du 25 novembre "dans le cadre de l'équilibre général de la loi de finances rectificative". Ce même arrêté du 25 novembre a annulé sur le chapitre 46-94 "Action sociale et culturelle" des départements et territoires d'outre-mer, 1,2 million de crédits ouverts par le décret d'avance du 29 septembre 1988, deux mois plus tôt. Ces deux chapitres ont par ailleurs présenté des soldes de crédits non consommés en fin d'exercice de 684 et 19 millions respectivement.

## **2. Les crédits ouverts par les lois de finances rectificatives**

La Cour a mis en doute à plusieurs reprises l'utilité de l'ouverture de certains crédits en loi de finances rectificative, au motif que ces crédits, mis à la disposition des services gestionnaires après la date limite des engagements, ne pouvaient être que reportés et ainsi, auraient plutôt dû prendre place dans la loi de finances initiale pour l'exercice suivant.

De la comparaison entre les crédits complémentaires et les reports prononcés sur les trois derniers exercices clos ressortent les observations suivantes :

a) Dans certains cas, le report est égal, au franc près, au montant des crédits ouverts en loi de finances rectificative.

Au budget des affaires étrangères, le "collectif" de fin 1986 a ouvert 1,8 million au chapitre 36-11 "Subvention à l'office universitaire et culturel français pour l'Algérie", crédit qui a été intégralement reporté à l'exercice suivant. De même, la loi de finances rectificative de fin 1987 a augmenté les crédits des chapitres 43-06 "Dotation de décentralisation relative à la formation professionnelle et à l'apprentissage" du budget de l'emploi de 7,3 millions, 44-34 "Ports autonomes maritimes - Participation aux dépenses" et 45-35 "Flotte de commerce - Subventions" du budget de la mer de 25 millions et 55 millions respectivement, ces différentes dotations étant intégralement reportées à l'exercice

1988. Enfin, le "collectif" budgétaire du 30 décembre 1988 a doté les chapitres 62-00 "Commissariat à l'énergie atomique" du budget de la recherche de 81 millions et 43-91 "Sports et activités physiques et sportives de loisirs" du budget de la jeunesse et des sports de 10 millions ; ces crédits ont été reportés à l'exercice 1989.

b) Dans d'autres cas, il apparaît une disproportion évidente entre les dotations complémentaires et le montant très supérieur des reports, faisant ressortir l'inutilité immédiate de ces ouvertures de crédits.

Ainsi au budget des départements et territoires d'outre-mer, le "collectif" budgétaire de 1986 a accru de 2,2 millions le chapitre 46-94 "Action sociale et culturelle", qui a enregistré en définitive, des reports de 31 millions. Pour le même exercice, au budget de la justice, la dotation du chapitre 41-11 "Services judiciaires - Subventions en faveur des collectivités locales" a été augmentée de 26,6 millions, alors que 402 millions allaient être reportés sur le budget suivant. Au budget de la culture, 2 millions ont été ouverts, fin 1987, au crédit du chapitre 35-20 "Patrimoine monumental - Entretien et réparations", alors que 29 millions devaient être reportés sur 1988. Enfin, le "collectif" budgétaire de décembre 1988 a doté de 54 millions supplémentaires le chapitre 42 10 "Action culturelle et aide au développement" du budget des affaires étrangères, dont les reports à 1989 ont atteint 156 millions, alors qu'une annulation de 20 millions était proposée sur ce chapitre en loi de règlement.

c) Cette critique est accentuée par l'observation du caractère répétitif de certains reports de crédits ouverts en loi de finances rectificative

L'examen des opérations des trois derniers exercices montre notamment que le chapitre 41 42 "Assistance technique et formation dans le domaine militaire" du budget de la coopération a successivement enregistré des ouvertures de crédits complémentaires en "collectif" qui ont augmenté la dotation initiale de 82, 100 et 55 millions, alors que des reports sur les exercices suivants ont été prononcés pour 97, 106 et 83 millions respectivement. Sur les deux derniers exercices, le chapitre 42-10, déjà cité, du budget des affaires étrangères a bénéficié de 47 et de 54 millions de crédits supplémentaires, alors que les reports ont atteint 72 et 156 millions.

d) La Cour a enfin observé des cas où des dotations complémentaires obtenues en "collectif" ont été suivies de propositions d'annulation du même ordre de grandeur en loi de règlement.

Ainsi, la loi de finances rectificative pour 1988 a ouvert 0,4 million de crédits au chapitre 44-02 "Subventions à diverses compagnies de transport" du budget des départements et territoires d'outre-mer ; un même montant de crédits a été reporté sur 1989, mais une annulation de 0,9 million est proposée en loi de règlement. Le même "collectif" a complété la dotation du chapitre 34-98 "Matériel et fonctionnement courant" du budget de la jeunesse et des sports de 1,4 million, alors que 3,4 millions ont été reportés et 2,7 millions proposés à l'annulation.

Ces anomalies peuvent provenir de l'insuffisance des prévisions, mais aussi des modalités de gestion. Les crédits peuvent être suivis par article, voire par paragraphe, ouverts à des services différents. Chaque gestionnaire intéressé peut demander des crédits supplémentaires en loi de finances rectificative, alors que des disponibilités apparaissent sur des articles gérés par un autre service. Une meilleure évaluation des crédits et un usage plus approprié des arrêtés de sous-répartition permettraient d'éviter des ouvertures inutiles.

## **B. COMMENTAIRES**

A partir des constatations précédentes, quelques observations générales peuvent être présentées.

Comme le souligne la question posée, il est paradoxal que des crédits ouverts en cours d'exercice, soit par décret d'avances, soit par loi de finances rectificative, ne soient pas consommés sur ce même exercice ou même soient annulés. La Cour a, en de nombreuses occasions, dénoncé l'usage abusif des procédures prévues par la loi organique pour modifier le montant des crédits disponibles au cours de l'exercice.

S'agissant des décrets d'avances, on ne peut contester qu'ils visent à produire un effet d'annonce aux yeux du public pour mettre en lumière un aspect de la politique du Gouvernement. En témoigne le caractère sensible des chapitres le plus souvent dotés de tels crédits : qu'il s'agisse du budget de la recherche et de l'industrie en 1986, 1987 et 1988, du budget de l'emploi en 1987, du budget de l'éducation nationale en 1987 et 1988, du budget de la justice en 1987 ou du budget de l'intérieur en 1987 et 1988. Il est donc tentant, dans la mesure où le respect de l'équilibre budgétaire le permet, de procéder à des ouvertures massives, parfois bien au-delà des besoins estimés pour couvrir les dépenses jusqu'à la fin de l'exercice. De là les reports signalés précédemment.

Ces opérations sont contestables en ce qu'elles n'éclairent pas suffisamment le Parlement sur les moyens effectivement utilisés à des actions publiques. Mais elles le sont encore davantage lorsque, comme pour 1988, certaines de ces dotations sont annulées avant la clôture de l'exercice. Le Parlement n'a alors eu connaissance ni de l'ouverture des crédits et de leur justification, ni de leur annulation.

La Cour a critiqué de même les ouvertures de crédits en loi de finances rectificative, au motif que les dépenses correspondantes ne peuvent être engagées sur l'exercice et devraient donc être prévues ou autorisées par la loi de finances initiale de l'exercice suivant.

A l'origine de cette situation se trouve sans nul doute la sous-évaluation initiale des recettes budgétaires attendues sur l'exercice. Sur les trois

derniers exercices, l'écart en pourcentage entre recettes budgétaires prévues (évaluations initiales éventuellement corrigées) au titre des mesures nouvelles et constatées a été le suivant :

	1986	1987	1988
Ecart (%)	+ 2,3	+ 5	+ 6

Les crédits ouverts par le "collectif" budgétaire ont donc essentiellement servi à consommer les surplus dégagés par les recettes, afin de conserver le résultat de l'exercice à un niveau proche de celui qui avait été prévu. Dès lors, il n'est pas étonnant que le montant des reports de crédits d'un exercice sur l'autre augmente ou tout au moins reste à un niveau élevé.

Ces reports, le plus souvent de droit (voir dans le tableau ci-après), minorent d'autant les crédits initiaux de la loi de finances suivante. Il n'y a donc plus correspondance entre les lois de finances et les dépenses de l'exercice pour les besoins duquel elles sont votées, ce qui nuit à leur clarté et surtout à leur sincérité.

De plus, ce mécanisme présente un risque non négligeable. Tant que le niveau des reports se maintient ou s'accroît, il y a une concordance statistique entre le montant des crédits disponibles et des dépenses effectuées sur un exercice. En effet, la dotation votée est augmentée des reports de l'exercice précédent et diminuée des reports à l'exercice suivant. Mais que survienne un changement de politique ou un à-coup conjoncturel qui arrête ce mouvement, le vice de forme se doublera d'un écart réel entre crédits ouverts et dépenses, et par là d'une détérioration du résultat de l'année. La direction du budget évalue l'effet des principaux reports sur l'équilibre budgétaire à 6,5 milliards de francs. C'est donc ce montant qui constitue l'estimation basse du risque encouru du fait des reports systématiques de crédits ouverts en fin d'année.

Interrogés sur cette question, les services gestionnaires apportent des réponses qui ne sont que partiellement satisfaisantes.

- Les crédits complémentaires obtenus pour ouvrir des dépenses ordinaires sur des chapitres ne figurant pas à l'état H sont en règle générale totalement consommés. Une tolérance s'est peu à peu établie pour repousser la date limite de leur engagement au-delà du 30 novembre. Une circulaire du ministre des finances du 28 novembre 1956 formalisait déjà cette procédure. Il convient toutefois d'en relativiser la portée dans la mesure où une part importante de ces crédits concerne les dépenses de rémunérations des agents de l'Etat pour le mois de décembre et que ces dépenses ont déjà été ordonnancées sur la base des dotations initiales augmentées des "droits théoriques à répartition" représentatifs de l'évolution de la masse salariale des différents ministères. Dès lors, l'utilisation tardive des crédits ouverts en loi de finances rectificative n'est en fait que la

régularisation de dépenses déjà payées durant les derniers jours de l'année civile (traitements de décembre).

- Le cas peut être différent pour les crédits ouverts sur des chapitres inscrits à l'état H. Le budget de l'emploi bénéficie couramment de suppléments de crédits ouverts soit par décrets d'avances, soit par collectif budgétaire. On ne peut exclure, au vu des montants de crédits reportés d'année en année, que ces dotations soient surévaluées en vue de promouvoir les opérations qu'elles financent aux yeux de l'opinion publique. Certains reports s'expliquent toutefois, comme il a été dit plus haut, par le déroulement des stages de formation sur deux exercices : il est nécessaire de disposer de la totalité des crédits dès le début du stage pour permettre l'engagement de la dépense correspondante.

- Enfin, pour les dépenses en capital, le calendrier de la préparation du budget explique, en partie du moins, que certaines opérations soient programmées dans la loi de finances rectificative plutôt que dans la loi de finances initiale suivante. En effet, les dépenses du budget de l'année N + 1 sont définitivement arrêtées au mois de juillet N, alors que celles du "collectif" de fin de l'année N ne le sont qu'au mois d'octobre, voire de novembre. Dans la mesure où des moyens de financement apparaissent, des opérations qui n'ont pas été prises en compte au titre du budget N + 1 peuvent être débloquées entre les mois de juillet et de novembre et être ainsi réalisées dès le début de l'année N + 1 au moyen du complément de crédits ouverts en "collectif" budgétaire, dont le report est de droit.

Le tableau suivant indique, pour chacun des trois derniers exercices, les crédits d'investissement ouverts en cours d'année par décrets d'avances ou lois de finances rectificatives et les crédits reportés à l'exercice suivant.

Millions de francs	1986	1987	1988
Crédits disponibles moins dotation LFI dont reports N-1	37,83	23,26	30,30
Ouvertures nettes	20,10	21,87	23,26
Reports N + 1	17,73	1,39	7,04
	21,87	23,26	25,01

Sans qu'il soit possible de déterminer, à ce niveau d'analyse, quels sont exactement les crédits et les opérations reportés d'un exercice sur le suivant, on peut constater que l'intégralité des crédits d'investissement ouverts en cours d'année est reportée sur l'exercice suivant.

Il conviendrait que fussent clairement définis les critères retenus pour choisir de financer une opération sur crédits ouverts par décrets d'avances, par loi de finances rectificative ou par loi de finances initiale de l'exercice suivant. L'information du Parlement et la lisibilité des documents budgétaires en seraient améliorées.

En outre, l'ouverture de crédits destinés à être reportés affecte la sincérité du tableau d'équilibre tant de la loi de finances rectificative que de la loi de finances initiale de l'exercice suivant, qui ne peut être respecté qu'au moyen de reports équivalents.

En conséquence, on ne peut considérer comme normale la situation dans laquelle le solde de crédits non consommés en fin d'exercice d'un chapitre d'équipement augmente année après année ; c'est le signe que les dotations en crédits de paiement dont il a bénéficié étaient inadaptées aux capacités de dépense des services gestionnaires.

\*

La Cour ne formule aucune observation sur le fait que le nombre des chapitres figurant à l'état H annexé à la loi de finances est passé de 79 en 1983 à 101 en 1988. Cette évolution significative tient à l'inscription sur cet état de la totalité des chapitres relatifs aux dépenses informatiques des services. A la réserve près de l'intérêt d'une ouverture de crédits adaptés au rythme réel de leur consommation, on peut considérer que l'équipement informatique et bureautique des services constitue une priorité et engage l'administration dans un programme à moyen ou long terme. Les dépenses correspondantes sont imputables pour partie sur des crédits d'investissement reportables de droit. Pour le solde, inscrit au titre III, la faculté de report est tout aussi nécessaire et justifie l'inscription de ces chapitres à l'état H.

Il faut encore noter que l'état H est sujet à de nombreuses modifications du fait des changements de structure des services. Ces modifications sont le signe d'un budget en évolution, traduisant des priorités successives, et n'appellent pas de critique de principe.

ANNEE 1986

Ministères	Chapitres	Crédits ouverts en LFR sur chapitres ayant donné lieu à report	Crédits ouverts par décrets d'avance sur chapitres ayant donné lieu à report	Annulations de crédits en P L R	Report de crédits à l'exercice suivant
<u>Agriculture</u>	34-93	10 500 000:		-	498 071:
	36-21	10 696 841:		-	42 240:
	43-22	50 000 000:		-	69 967 061:
	44-54	1 447 600 000:		-	116 271 022:
	44-80	2 000 000:		-	52 218 704:
	46-33	600 000 000:		-	24 919 780:
	51-92	10 000 000:		-	19 075 825:
<u>Vétérinaires anciens combattants</u>	34-93	700 000:		-	594 221:
<u>Commerce et artisanat et tourisme</u>					
<u>Tourisme</u>	44-01	3 928 000:		-	1 545 812:
<u>Culture</u>	34-93	14 000 000:		14 030 794:	537 924:
	56-20	1 450 000:		-	300 767 528:
	66-10	2 500 000:		-	20 262 784:
	66-20	3 000 000:		-	164 110 970:
<u>DOM - TOM</u>	34-02	300 000:		3 539:	6 000:
	34-12	4 500 000:		250:	46 000:
	34-90	2 000 000:		194:	323 000:
	34-93	8 400 000:		340 933:	1 220 000:
	41-51	10 000 000:		4 885 426:	5 760 000:
	46-94	2 200 000:		147 164:	30 913 484:
	68-01	14 450 000:		-	139 187 424:
	68-90	8 750 000:		-	45 464 950:
<u>Economie, Finances et Budget</u>					
1) Charges communes	54-90	232 000 000:		-	301 108 802:
	57-01	6 000 000:		-	971 498 910:
2) Services financiers	57-10	1 651 000:		-	32 811 511:
	57-90	14 663 000:		-	420 751 597:
<u>Educational Nationale</u>					
1) Enseignement scolaire	34-02	2 200 000:		358 619:	118 000:
	37-82	80 000 000:		247 304:	3 058 499:
	43-03	150 000 000:		-	188 254:
	47-13	1 170 000:		1 170 000:	921:
	66-33	16 500 000:		-	334 923 710:
2) Enseignement universitaire	56-10	25 167 551:		-	106 153 453:
	66-70	1 400 000:		-	17 863 768:
	66-71	500 000:		-	41 394 771:
<u>Environnement</u>	34-91	2 343 000:		41 786:	61 004:
	34-93	905 000:		823:	15 000:
	57-12	2 650 000:		-	28 965 512:
<u>Intérieur et décentralisation</u>	34-82	40 000 000:		-	67 236 809:
	34-90	52 000 000:		235 409:	5 301 626:
	34-91	8 000 000:		41 764:	5 106 896:
	34-92	18 520 000:		530 026:	6 675 602:
	34-93	101 550 000:		151 386:	287 778:
	37-10	60 000 000:		-	128 852 117:
	41-41	28 300 000:		304 567:	70 000:
	41-56	1 696 286 078:		-	209 971 032:
	57-30	8 300 000:		-	54 906 415:
	67-52	35 000 000:		-	116 468 467:
	67-54	3 000 000:		-	4 598 179:
<u>Jeunesse et Sports</u>	66-50	37 000 000:		-	32 240 151:
<u>Justice</u>	34-12	4 700 000:		1 370 371:	4 930 000:
	34-22	3 500 000:		6 929:	239 112:
	34-91	5 722 000:		253 544:	303 989:
	34-93	9 828 000:		733:	435 673:
	41-11	26 581 209:		-	401 745 578:
	57-11	41 401 800:		-	42 479 412:
	57-20	100 000 000:		-	208 899 690:
<u>Mer</u>	34-90	100 000:		279 523:	35 363:
	34-95	820 000:		-	2 026 251:
	53-30	11 895 413:		-	71 945 438:
<u>Plan et Aménagement du territoire</u>					
I - Commissariat Général du Plan	34-03	200 000:		-	24 981:
II - Aménagement du territoire	34-93	2 619 889:		196 873:	2 286 215:
	65-01	4 800 000:		-	358 613 006:

ANNEE 1986 (2)

Ministères	Chapitres	Crédits ouverts en LFR sur chapitres ayant donné lieu à report	Crédits ouverts par décrets d'avances sur chapitres ayant donné lieu à report	Annulations de crédits en P L R	Reports de crédits à l'exercice suivant
<u>Redéploiement industriel et recherche et techniques</u>					
- Services communs	57-02	7 210 000	-	-	147 462 561
- Redéploiements industriels	43-01	3 523 000	-	2 846 726	814 700
	44-75	100 000 000	-	-	123 109 530
	44-81	4 000 000	-	273 409	1 617 097
	44-93	6 166 000	-	176 598	4 619 520
	46-94	150 000 000	500 000 000	-	162 000 000
	62-91	3 741 000	-	-	374 858 637
	64-95	-	127 650 000	-	97 000 000
<u>Relations extérieures</u>					
I - Services diplomatiques et généraux	34-05	1 197 000	-	145 074	5 321 500
	34-70	4 770 000	-	2 358	29 715 300
II - Services diplomatiques et généraux (suite)	34-93	11 075 000	-	18 273	1 808 000
	34-98	17 075 000	-	568 975	16 090 000
	36-11	1 800 000	-	-	1 800 000
III - Coopération et développement	41-41	20 000 000	-	-	179 206 204
	41-42	82 020 000	-	-	97 843 011
	41-43	69 194 000	-	58 350	5 796 195
	42-36	676 666	-	14 158 778	10 300 000
	58-10	426 000	-	-	9 079 589
<u>Santé et solidarité nationale</u>					
<u>Travail emploi</u>					
I - Services généraux	33-92	4 300 000	-	270 132	90 200
	34-02	4 490 000	-	274 002	13 691 699
	34-91	10 500 000	-	1 915 837	609 132
	34-93	20 350 000	-	476 050	549 689
	34-95	900 000	-	-	19 145 104
II - Santé et solidarité nationale	47-15	40 000 000	-	850 163	200 000
	56-10	1 500 000	-	-	46 810 953
<u>Travail, emploi et formation professionnelle</u>					
	37-62	172 000 000	-	-	169 232 654
	43-71	2 652 175	-	23 240	506 150 010
<u>Services du Premier Ministre</u>					
I - Services généraux	34-93	7 000 000	-	56 566	751 347
	35-91	1 000 000	-	-	1 776 604
<u>Urbanisme - Logement et transports</u>					
I - Urbanisme et Logement	34-91	1 010 000	-	1 978 677	186 905
	34-93	32 800 000	-	981 395	287 793
	55-20	24 000 000	-	-	48 593 359
	57-52	5 300 000	-	-	8 732 330
	57-91	10 000 000	-	-	57 253 103
II - Transports					
A) Section commune	45-13	18 500 000	-	-	2 514 784
B) Aviation civile	34-21	1 200 000	-	-	1 548 138
	34-93	2 746 000	-	172 494	213 946
C) Transports intérieurs	33-41	5 000 000	-	-	5 458 833
	37-46	2 000 000	-	-	6 199 265
D) Météorologie	34-51	840 000	-	346	788 540
	34-93	1 100 000	-	114 551	247 317
<u>Défense</u>					
- Section commune	66-30	1 500 000	-	-	59 024 060
	67-10	5 020 000	-	-	14 861 055
- Section Air	34-11	14 000 000	-	-	117 420
	34-12	50 000 000	-	-	11 637 553
	34-14	10 000 000	-	-	182 359 840
- Section Forces terrestres	34-21	65 000 000	-	-	3 289
	34-22	40 000 000	-	-	7 251 148
	34-24	20 000 000	-	-	42 966 099
- Section Marine	34-34	46 560 000	-	-	16 580 927
- Section Gendarmerie	34-41	10 000 000	-	-	423 044

ANNEE 1987

Ministères	Chapitres	Crédits ouverts en LFR sur chapitres ayant donné lieu à report	Crédits ouverts par décrets d'avance sur chapitres ayant donné lieu à report	Annulations de crédits en P L R	Report de crédits à l'exercice suivant
<u>Affaires étrangères</u>	34-92	407 000		23 483,10	638 000
	34-93	12 228 000		5 818,92	176 000
	42-10	47 513 000		13 672 240,84	72 060 000
	56-20	9 100 000		-	18 764 116
	57-10	13 066 548		1 549 999,93	178 524 771
<u>Affaires sociales et emploi</u>					
I - Section commune	34-93	13 500 000		674 104,80	402 087
II - Affaires sociales	34-11	4 288 000		927 286,90	692 127
	47-13	9 458 000		1 068 925,28	2 977 651
	47-14	40 000 000		35 606 473,81	33 193
	47-21	37 818	162 370 000	5 190 136,45	89 129 751
<u>Emploi</u>	37-62	-	116 000 000	-	58 328 560
	43-03	-	827 790 000	-	911 562 227
	43-04	600 000 000	2 944 300 000	-	1 064 402 991
	43-06	7 341 228	-	-	7 341 241
	44-72	800 000 000	-	-	311 168 784
	44-74	353 400 000	-	-	2 985 483 154
	44-76	-	200 000 000	-	488 646 101
<u>Agriculture</u>	34-90	1 100 000		-	7 629 496
	34-93	18 820 000		-	585 226
	34-98	11 320 000		-	12 921 086
	37-11	500 000		-	1 476 481
	44-54	446 616 491		-	119 064 031
	51-92	15 000 000		-	40 647 011
	61-40	10 000 000		-	45 397 964
	61-61	1 626 000		-	11 087 721
	61-92	10 000 000		-	23 040 047
	66-20	10 000 000		-	11 080 257
<u>Anciens combattants</u>	34-91	1 500 000		-	767 405
	44-51	2 011 815		-	25 060 549
<u>Coopération</u>	34-93	5 130 592		-	151 201
	41-42	100 000 000		-	106 032 201
	41-43	210 700 000		-	39 340 000
	42-23	300 000		-	124 954 800
	57-10	46 933 452		-	55 172 260
<u>Culture et communication</u>	34-90	1 065 135		-	509 1195
	34-93	25 007 726		-	305 401
	34-95	2 528 301		-	37 788 488
	35-20	2 000 000		-	29 463 268
	37-93	2 682 000		-	2 924 188
	64-20	700 000		-	342 966 261
	64-98	600 000		-	911 462 580
<u>DDI - "M"</u>	34-90	4 500 000		1 565	1 344 110
	34-92	385 000		2 428	34 807
	34-98	3 505 000		-	1 108 447
	41-51	10 000 000		-	1 796 161
	41-91	96 500 000		1 153 049	7 851 602
	44-02	2 740 000		-	4055 000
	67-54	65 100 000		-	67 932 161
	68-01	40 080 000		-	132 909 255
	68-90	19 650 000		-	21 000 000
<u>Economie, Finances et Priviléiation</u>					
I - Charges communes	33-96	20 000 000		-	30 590 000
	37-03	-	30 000 000	17 899 535	2 300 000
	44-02	100 000 000		-	100 000 000
	44-76	700 000 000		-	291 464 692
	44-90	2 045 000 000	1 600 000 000	-	22 105 000
	44-91	400 000 000		-	906 821 500
	64-01	15 000 000		-	15 528 819
	65-01	10 500 000		-	29 473 925
	67-02	340 000 000		-	140 000 000
	68-01	890 000 000		-	8 327 711
II - Services financiers	34-93	37 000 000		1 645 115	5 641 392
	37-45	10 250 000		106	58 052
	44-81	1 500 000		137 527	144 799
	57-10	361 000		-	18 183 270
	61-02	150 000		-	404 000
<u>Education nationale</u>					
I - Enseignement scolaire	37-02	66 200 000		62 733	4 204 142
	56-01	19 865 926		-	239 868 741
	66-31	11 500 000		-	61 940 308
	66-33	7 531 389		-	327 010 741
	66-34	1 000 000		-	1 104 547
II - Recherche et enseignement supérieur	63-11	2 600 000	13 000 000	58 922	298 682
	56-10	6 638 350	60 000 000	-	198 268 620
	66-70	-	27 000 000	-	23 258 314

ANNEE 1987 2)

Ministères	Chapitres	Crédits ouverts en LFR sur chapitres ayant donné lieu à report	Crédits ouverts par décrets d'avance sur chapitres ayant donné lieu à report	Annulations de crédits en P. L. N.	Reports de crédits à l'exercice suivant
<b>Équipement, logement, aménagement du territoire et transport</b>					
I - Urbanisme, logement et services communs	34-60	2 000 000			772 220
	34-93	53 600 000		366 995	683 555
	44-10	5 320 000		744 568	103 454
	57-71	760 000			21 860 662
	57-91	317 775 000			339 132 882
	65-23	5 000 000			43 154 274
	65-44	25 000 000			411 676 506
II - Routes et sécurité routière	44-42	10 300 000			16 921 400
	53-42	7 200 000			141 434 659
III - Aménagement du territoire	65-01	101 000 000			327 734 822
IV - Transport	53-25	15 200 000			16 097 132
1) Aviation civile	63-20	39 326 948			22 110 276
2) Transports terrestres	63-45	2 000 000			2 240 611
3) Météorologie	53-51	2 387 000			16 086 294
V - Environnement	57-20	13 600 000			53 968 458
<b>Industrie et tourisme</b>					
1) Industrie	34-93	20 000 000		108 823	8 813 080
	34-95	1 000 000			10 035 985
	34-98	7 000 000		119 474	12 035 521
	43-01	372 000		656 743	569 250
	43-02	709 000		220 060	792 000
	44-76	48 000 000			41 954 037
	44-81	21 250 000		39 033	1 168 197
	57-02	791 000			109 737 815
2) Tourisme	44-01	16 000 000		1 279 970	2 127 846
Intérieur	34-90	44 700 000	80 000 000	215 249	6 514 930
	34-93	94 000 000		4 253	423 070
	34-96	75 550 000		414 730	29 873 101
	41-56	1 149 532 884	800 000 000		262 082 632
	57-30	46 600 000			108 035 631
	57-40	79 493 000			455 585 780
	57-60	26 570 000			92 350 815
	67-50	480 000 000			898 385 511
	67-51	35 300 000		419 415	77 087 604
Justice	34-23	9 300 000		1 170 151	2 185 865
	34-90	6 000 000		2 477 226	8 561 107
	34-93	7 000 000		172 793	454 046
	57-11	4 140 000			72 267 588
	57-20	19 300 000	146 000 000		258 717 892
	57-51	263 000			1 788 208
Mer	44-34	25 000 000			25 000 000
	45-35	55 000 000		6 067	55 000 000
	46-37	12 100 000			2 607 573
	57-10	1 178 000			4 070 883
<b>Services du Premier Ministre</b>					
I - Services généraux	34-01	260 000		959 576	617 394
	34-04	250 000		14 881	10 256 395
	34-93	6 750 000		82 181	16 011
	34-98	840 000		563 766	171 785
	37-02	-	28 090 000	2 991 839	2 062 000
	37-04	-	14 590 000	5 856 865	968 436
	37-10	21 000 000			20 444 086
	37-53	-	150 000 000		78 718 378
IV - Plan	44-13	337 000		1 222 200	403 000
V - Jeunesse et Sport	34-95	2 500 000			8 410 149
	43-91	500 000		866 821	37 320
	56-50	13 500 000			18 222 051
	66-50	21 500 000			14 744 498
<b>Défense</b>					
I - Section commune	54-92	68 889 000			371 407 804
	66-50	9 000 000			103 414 268
II - Section Air	34-12	6 000 000			5 833 485
III - Section Forces terrestres	34-22	10 000 000			42 666 059
	53-71	50 000 000			375 691 340
IV - Section Marine	34-34	200 000 000			12 106 885
V - Section Gendarmerie					

ANNÉE 1988

Ministères	Chapitres	Crédits ouverts en LFR sur chapitres ayant donné lieu à report	Crédits ouverts par décrets d'avance sur chapitres ayant donné lieu à report	Annulations de crédits en P L R	Report de crédits à l'exercice suivant
<u>Affaires étrangères</u>	42-10	54 000 000		20 566 032	156 083
	42-31	115 000 000		-	65 813
	42-32	63 000 000		708	2 566
	42-34	6 570 000		4 152	523
	56-20	17 330 000		-	14 148
	57-10	13 900 000		-	130 471
<u>Affaires sociales et emploi</u>					
I - Section commune	34-93	25 000 000		315 967	1 403
	34-95	3 100 000		-	12 019
	57-90	25 000 000		-	75 426
II - Affaires sociales	47-13	76 000 000		315 183	7 504
	47-15	53 000 000		3 610 234	1 804
	47-21		116 000 000	39 584 232	39 067
III - Emploi	44-77		1 484 400 000	-	612 400
IV - Agriculture	34-90	2 000 000	2 000 000	-	8 988
	36-20		9 700 000	-	57
	43-21		2 800 000	7 211	52 067
	44-40		5 000 000	-	55 586
	44-54	690 000 000		-	144 320
	51-92	32 675 000		-	82 895
	56-20	15 000 000	4 000 000	-	35 184
	57-01	202 500		-	10 099
	61-40	50 000 000		-	161 642
	61-92	1 000 000		-	28 016
V - Anciens combattants	35-21	2 000 000		318 904	9 688
VI - Coopération	41-42	55 200 000		-	83 488
	41-43	283 250 000		852 043	9 922
	42-23	243 260 000		-	272 815
	57-10	6 500 000		-	59 296
V - Culture et communication	34-90		600 000	1 750 033	1 117
	34-93	22 000 000	2 000 000	338 938	3 022
	34-98		1 400 000	1 490 891	13 009
	35-20	750 000		-	17 533
	43-10		2 000 000	2 177 370	266
	43-92	700 000	16 000 000	-	4 769
	56-91	3 000 000	20 000 000	-	155 674
	66-30		55 000 000	-	141 011
	66-40		55 000 000	-	146 180
VI - Départements et territoires d'Outre-Mer	34-90	3 700 000		46 036	756
	34-93	5 179 900		239 955	4 010
	34-98	500 000		117 803	2 093
	44-02	400 000		894 000	450
	46-94		26 000 000	-	29 464
	57-91	3 500 000		-	13 226
	67-54	40 400 000		-	63 586
	68-01	18 000 000		-	179 655
	68-90	18 000 000	10 000 000	-	25 000
	68-93	100 000 000		-	103 100
<u>Economie, Finances et Priviléges</u>					
I - Charges communes	46-90	5 931 000 000		-	50 105
	54-90	2 357 000 000		-	18 285
	57-01	880 000 000		-	1 579
	64-01	25 000 000		-	16 227
	68-02	90 000 000		-	1 072
	68-04	223 000 000		-	76 624
II - Services financiers	34-02	8 550 000		-	23 966
	34-32	1 500 000		394 051	346
	34-90	1 100 000		1 893 157	15 317
	35-91	950 000		648 055	880
	44-88	10 000 000		-	12 525
	57-90	13 200 000		-	215 907
III - Commerce et transit	34-02	550 000		288 587	452
	64-00	2 000 000		-	50 338
	64-01	2 600 000		-	17 000
<u>Education nationale</u>					
I - Enseignement scolaire	34-90		33 000 000	94 441	6 573
	34-93	8 000 000	83 000 000	92	1 558
	34-98		10 000 000	649 616	12 091
	36-70		65 000 000	55 164	983
	36-80		17 000 000	3 971 440	121
	37-82		180 000 000	2 204 670	9 046
	41-36	11 800 000		128	4 091
	55-35	4 770 000		-	20 620
	66-31	2 453 000		-	80 055
	66-01		10 000 000	-	141 040
	66-37		230 000 000	-	87 148

ANNEE 1988 (2)

Ministères	Chapitres	Crédits ouverts en LFR sur chapitres ayant donné lieu à report	Crédits ouverts par décrets d'avance sur chapitres ayant donné lieu à report	Annulations de crédits en P L R	Report de crédits à l'exercice suivant
II - Recherche et enseignement supérieur					
1) Recherche	43-01		10 000 000	4 502	249 771
	43-80		45 000 000	21 703 338	11 337 700
	62-00	81 000 000			81 000 000
	66-04	63 000 000	228 000 000		276 207 465
	66-06		7 000 000		4 059 471
2) Enseignement supérieur	16-11		227 000 000	29 695	604 922
	43-71		65 000 000	7 868 177	47 712 595
	56-10	58 269 150			375 820 314
	56-12	10 000 000			101 599 899
	66-70	18 000 000			31 222 165
	66-71		15 000 000		3 062 784
Equipement, logement, aménagement du territoire et transport					
I - Urbanisme, logement et services communs	34-10	2 850 000		581 464	16 537 391
	34-60	240 000		202 674	699 917
	34-93	30 120 000		516 248	508 320
	34-98	15 200 000		4 372 105	7 270 318
	37-61	42 400 000			65 988 308
	44-10	4 525 000		2 264 118	524 356
	55-21	950 000			10 395 264
	57-71	450 000			10 900 994
	57-91	818 300 000			1 137 002 473
	67-65	168 000 000			168 000 000
	65-48		200 000 000		684 597 526
	67-10		50 000 000		103 990 238
Routes et sécurité routière	37-46	1 359 410			5 328 054
	63-42	21 150 000			76 688 199
Aménagement du territoire	64-00	100 000 000			223 467 340
	65-01	65 362 000			255 829 828
	65-03	15 000 000			41 374 267
V - Transports					
1) Aviation civile	34-21	3 500 000			1 953 574
	53-23	1 400 000			65 705 411
	53-25	11 482 250		7 638	22 147 050
	63-20	3 100 000			15 352 288
2) Transports Terrestres	51-45	2 162 552			118 635 752
	63-45	2 000 000			2 242 860
3) Météorologie	53-51	112 500			50 157 693
VI - Environnement, Industrie et Tourisme	67-20	67 400 000			97 834 215
1) Industrie	34-93	5 000 000		2 992 626	8 657 774
	34-98	1 500 000		148 048	15 471 805
	43-01	110 000		2 160 480	150 000
	54-93	8 000 000			277 482 694
	57-02	6 400 000			68 252 650
	62-00	19 000 000			19 000 000
	62-01	7 000 000			7 000 000
	62-12	4 000 000			30 118 416
	64-92	8 128 000			669 080 473
	64-93	230 000 000			497 539 431
	64-96	2 950 000			103 294 806
	66-01		30 000 000		27 057 407
2) Tourisme	44-01	290 840		1 278 701	7 096 957
	56-01	2 000 000			12 281 142
Intérieur	34-90	20 550 000	75 600 000	222 361	14 285 429
	34-93	43 000 000		77 406	2 182 679
	34-96	6 684 483		890 065	12 327 985
	36-51	13 010 000			956 945
	37-61	400 000 000	190 000 000		505 493 481
			+ 212 000 000		
	41-56	1 517 956 655			670 452 723
	57-30	60 000 000			133 785 189
	57-40	50 000 000			359 888 977
	67-50	697 000 000			720 509 448
	57-51	42 500 000	10 000 000		91 248 519
	67-54	51 000 000			54 584 859
Justice	34-05	2 000 000			28 618 522
	34-33	65 000 000			8 699 503
	34-93	10 000 000		35 234	663 969
	35-10	6 000 000		35 295	6 694 823
	57-10	6 200 000			6 409 813
	57-11	3 078 000			134 255 912
	57-20	288 160 000			884 298 958
Mer	34-93	6 600 000			51 154
	45-35	27 161 466		19	37 446 000
	57-30	797 000			1 525 031
	63-35	20 000 000			21 510 219

ANNEE 1988 (3)

Ministères	Chapitres	Crédits ouverts en LFR sur chapitres ayant donné lieu à report	Crédits ouverts par décrets d'avance sur chapitres ayant donné lieu à report	Annulations de crédits en P L R	Reports de crédits à l'exercice suivant
<u>Services du Premier Ministre</u>	34-01	540 000		918 046	665 844
- Services généraux	34-06	21 000 000		-	27 153 990
	34-98	100 000		192 451	1 699 399
	37-10	-	29 000 000	-	4 117 437
	37-11	5 100 000		-	911 486
	37-53	40 000 000		-	81 542 658
	56-02	154 000		-	29 523
	66-03	1 300 000		-	1 761 000
	67-01	2 500 000		-	2 500 000
<u>Secrétariat Général de la Défense Nationale</u>	57-05	5 000 000			14 929 952
<u>Plan</u>	44-13	1 450 000		-	90 000
<u>Jeunesse et Sports</u>	34-98	1 440 000		2 746 478	3 366 863
	43-90	10 000 000		1 227 253	15 548 481
	43-91	10 000 000		2 678 335	10 000 000
	56-50	10 000 000		-	39 717 621
<u>Défense</u>					
- Section commune	67-10	5 000 000		-	19 038 055
- Section Air	34-11	20 000 000		-	6 782
- Section Forces terrestres	34-21	70 000 000		-	2 289 260
	54-61	99 000 000		-	110 901 032
- Section Marine	34-34	125 000 000		-	26 229 311
	51-71	200 000 000		-	19 897 948
- Section Gendarmerie	34-41	13 000 000		-	701 200
	54-51	30 000 000		-	12 131 645

### Question n° 6

La Cour constate, dans son rapport (pages 56, 61) que le taux de consommation des crédits du chapitre 56 20 "Patrimoine monumental" du budget de la culture s'est amélioré, mais qu'il reste encore insuffisant. Elle estime notamment (page 179) que l'effort entrepris pour diminuer le montant des reports "doit être poursuivi, dans la mesure où la loi de programme sur le patrimoine monumental prévoit encore une croissance notable des crédits pour les années à venir".

La Cour peut-elle indiquer les raisons pour lesquelles les crédits ouverts au chapitre 56-20 ont été, dans l'ensemble, sous-utilisés en 1988 ?

Pourrait-elle, d'autre part, faire connaître et apprécier les mesures prises par le ministère de la culture pour rapprocher l'utilisation des autorisations de programme et des crédits de paiement ouverts à ce chapitre des objectifs prévus par la loi de programme du 5 janvier 1988 ?

### Réponse

En 1988, les crédits ouverts par la loi de finances initiale au chapitre 56-20 se sont élevés à 666,1 millions de francs. Compte tenu des reports, fonds de concours et transferts, le total des ressources mis à la disposition de la direction du patrimoine a atteint 1.597,4 millions de francs. Les dépenses effectives ayant été égales à 935,4 millions de francs, le taux de consommation s'est situé à environ 59 %. Le total des sommes reportées s'est établi à 662 millions de francs.

De 1987 à 1988, le montant des crédits ouverts au chapitre 56-20 avait notablement augmenté (+ 21 %). Les dépenses effectives ont connu un accroissement encore plus marqué (+ 24 %). Cette amélioration témoigne incontestablement des efforts entrepris par la direction du patrimoine pour accélérer le rythme des travaux exécutés sur les monuments historiques. Il n'en reste pas moins qu'en 1988, le total des crédits de paiement non utilisés en fin d'exercice est très élevé en valeur absolue (662 millions de francs), et sensiblement supérieur à celui de 1987 (565 millions de francs). D'une année à l'autre, le taux de consommation n'a que faiblement augmenté, ce qui est extrêmement préoccupant.

La loi de programme du 5 janvier 1988 relative au patrimoine monumental ne concerne que cinq des treize articles du chapitre 56-20. Le montant des crédits ouverts à ces cinq articles s'est élevé, en 1988, à 642,9 millions de francs, soit 97 % de la dotation globale. Le tableau qui suit fait apparaître des taux d'utilisation qui varient notablement d'un article à l'autre :

Articles	Dotation ouverte par la loi de finances initiale	Total des crédits ouverts en cours d'année	Montant des dépenses effectives	Taux d'utilisation
(en millions de francs)				
31 - Monuments historiques appartenant à l'Etat. Palais nationaux.	242	431,5	276,6	64 %
32 - Réutilisation des monuments historiques	40,9	89,3	31,8	36 %
33 - Objets mobiliers	20	46,6	26,7	57 %
34 - Orgues et instruments anciens	18	61,4	22,7	37 %
35 - Monuments n'appartenant pas à l'Etat	322	924	558,3	60 %

En 1988, le taux de consommation des crédits de l'article 31 "Monuments historiques appartenant à l'Etat-Palais nationaux" a été inférieur aux deux tiers des crédits ouverts. Pour expliquer cette situation, la direction du patrimoine fait valoir qu'au cours de la première année d'exécution de la loi de programme, les services des monuments historiques ont dû appliquer le décret n° 87-312 du 5 mai 1987 relatif aux honoraires et vacations alloués aux architectes en chef des monuments historiques et aux vérificateurs. Ce texte impose aux hommes de l'art des obligations nouvelles, et, en particulier, l'établissement d'un "projet de programme d'opération" spécifiant, entre autres points, le coût prévisionnel des travaux, au vu duquel seront calculés les honoraires. La mise en oeuvre de cette réforme, qui contraint les architectes en chef des monuments historiques à s'engager personnellement sur le coût des travaux envisagés, a suscité des difficultés et entraîné des délais.

Les mêmes raisons sont avancées par le ministère pour justifier la sous-consommation des crédits ouverts à l'article 35 "Monuments n'appartenant pas à l'Etat" (1), dont le montant atteint 924 millions de francs en 1988.

S'agissant des crédits de l'article 32 "Réutilisation des monuments historiques", dont le taux de consommation est particulièrement faible (36 %), les services font valoir des considérations d'ordre technique, à savoir les obstacles auxquels se heurte la mise au point de programmes qui doivent concilier les besoins des utilisateurs (collectivités locales ou associations) et les exigences inhérentes à la conservation.

1. Il s'agit des travaux exécutés sur des édifices appartenant à des personnes morales de droit privé ou à des collectivités locales qui ont souhaité que la maîtrise d'ouvrage soit confiée à l'Etat, c'est-à-dire, en fait, à la direction du patrimoine.

La sous consommation des crédits de l'article 34 "Orgues et instruments anciens", elle aussi médiocre (36 %), tiendrait aux difficultés rencontrées lors de l'exécution des travaux : "la bonne coordination dans le temps entre la restauration de l'orgue lui même et la restauration de son environnement (buffet d'orgue, édifice) est difficile à réaliser. La découverte fréquente, en cours de chantier, d'éléments nouveaux conduit à modifier le plan de restauration et donc à retarder la consommation des crédits".

Les considérations qui viennent d'être exposées n'expliquent pas, à elles seules, les retards qui, de longue date, ont affecté la consommation des crédits au chapitre 56-20.

L'une des causes de ces retards était la date tardive à laquelle les crédits nécessaires à l'engagement des travaux exécutés sur les monuments historiques, en autorisations de programme et en crédits de paiement, étaient délégués aux directions régionales des affaires culturelles. Dès la première année d'exécution de la loi de programme, des mesures ont été prises par l'administration centrale pour que la mise en place des crédits soit opérée de façon plus rapide : les mesures ont été confirmées et précisées en 1989 et 1990.

D'autre part, la Cour a souvent constaté, dans le passé, la longueur et la complexité des procédures auxquelles donne lieu l'adoption des projets et la lenteur avec laquelle sont exécutées les opérations préalables au règlement des sommes dues aux entreprises.

Le ministère a fait connaître son intention d'adopter prochainement un ensemble de mesures destinées à raccourcir les circuits. Les unes seront prises par la voie réglementaire (elles concerneront, par exemple, les conditions dans lesquelles sont consultées les conférences administratives régionales) ; les autres seront opérées par voie de circulaire.

Il a, d'autre part, indiqué que l'informatisation, actuellement en cours, du suivi des opérations effectuées sur les monuments historiques devrait permettre de faciliter l'exécution des tâches administratives et d'accélérer les paiements. Il semble toutefois que cette informatisation ne sera pas achevée avant deux ans.

### Question n° 7

A partir des informations qu'elle recueille, la Cour a-t-elle élaboré une méthode d'analyse s'appuyant sur des indicateurs relativement simples (tels par exemple le taux de consommation des crédits, l'importance relative des reports et des dépassements de crédits, l'ampleur des annulations,...) et permettant de porter une appréciation globale sur la gestion des crédits de chaque ministère ?

Dans l'hypothèse où une telle approche aurait été retenue, la Cour peut-elle indiquer les conclusions qui se dégagent d'une analyse portant sur les trois derniers exercices ? Dans la négative, la Cour envisage-t-elle de se doter de tels instruments ?

### Réponse

Le premier objectif poursuivi par la Cour est de renseigner le Parlement aussi exactement que possible sur l'exécution des lois de finances. Son rapport contient des éléments chiffrés qui tendent à mettre les Assemblées à même de mesurer l'écart entre le budget qu'elles ont voté et les opérations de recettes et de dépenses.

Pour résumer ses observations, la Cour, utilise effectivement des indicateurs simples qui sont, pour la plupart, ceux que cite la commission dans sa question. Leur emploi présente l'avantage de faciliter les comparaisons entre les exercices. S'ils sont utilisés systématiquement au cours des enquêtes préalables, l'usage qui en est fait dans le rapport peut varier d'une année à l'autre en fonction de l'intérêt qui s'en dégage.

S'il est impossible de résumer en quelques lignes des conclusions qui font la matière des rapports quelques exemples permettront d'illustrer la méthode suivie.

L'indicateur le plus couramment employé est celui de l'évolution des masses. D'une part, les tableaux de recettes ou de dépenses qui figurent à la première partie du rapport indiquent, en général, les pourcentages d'augmentation ou de diminution par rapport à l'exercice précédent. D'autre part, les montants cités dans tout le texte sont en principe comparés à ceux des années antérieures : ainsi peut-on lire aux pages 37, 28 et 18 des rapports de 1986, 1987 et 1988 que les prélèvements ont augmenté ces années-là de 11,8 %, 16,3 % et 15,15 %.

En matière de recettes, la Cour recherche notamment les différences entre les prévisions et la réalisation, déduction faite des recettes inscrites pour mémoire dans les prévisions. Elle a noté que cet écart avait été assez important 3,1 % en 1986, 4,15 % en 1987 et 5,1 % en 1988 si l'on prenait pour base de comparaison la loi de finances initiale. Elle compare aussi le taux de progression fiscale à celui du P.I.B. total (7,6 % pour 6,9 % en 1986, 6,4 % pour 5,05 % en 1987, 6,55 % pour 6,7 % en 1988).

En matière de dépenses, pour l'ensemble du budget général, la Cour s'attache à mettre en évidence le taux de consommation des crédits, qui est resté globalement très élevé (97,6 % en 1986, 98,5 % en 1987 et 97,4 % en 1988). Toutefois, elle a relevé que ce taux était moindre s'agissant des dépenses en capital des services civils (respectivement 85,2 %, 75,7 % et 79,5 %).

Elle donne quelques indications sur la structure des dépenses, imputées pour plus du tiers au budget des charges communes (35,6 % en 1986, 36,9 % en 1987 et 37 % en 1988). Elle observe, par exemple, que les dépenses en atténuation de recettes constituent une part croissante des montants pris en compte (9,3 % en 1986, 9,7 % en 1987 et 10,8 % en 1988) ou que les dépenses d'intervention dans les dépenses ordinaires civiles restent constantes (autour de 36 %).

L'importance des dépenses militaires dans les investissements directs de l'Etat a été soulignée : elle a été de l'ordre de 60 % en 1986, de 81 % en 1987 et de 76 % en 1988. Les dépenses militaires sont elles-mêmes rapportées au P.I.B. marchand, ainsi que le fait le Gouvernement dans le rapport de présentation du budget ; cette proportion a peu varié (3,8 % en 1986, 3,7 % en 1987 et 3,6 % en 1988).

En ce qui concerne la gestion des crédits, la Cour calcule le pourcentage d'augmentation des crédits décidés par voie réglementaire (reports compris) par rapport aux crédits initiaux, qui a atteint 6,5 % en 1986, 7,3 % en 1987 et 7,5 % en 1988. Elle évalue le poids des annulations (1,5 % des mêmes crédits en 1986 et 1987, 0,7 % en 1988). Parmi les fonds de concours, elle distingue les "vrais" fonds de concours (21,9 % en 1986, 19,9 % en 1987 et 28,2 % en 1988) des recettes non fiscales assimilées (72,5 %, 74,9 % et 65,8 %) et des autres catégories (5,6 %, 5,1 % et 6 %). Elle recherche quel pourcentage des crédits a fait l'objet de mesures d'ordre (répartitions, transferts, virements). Ce pourcentage a été de 10,9 % des crédits initiaux en 1986, 11,1 % en 1987 et 11,4 % en 1988, dont respectivement 9,9 %, 9,8 % et 9,8 % pour les transferts. Elle situe l'importance des crédits reportés par rapport aux crédits nets : 2,6 % en 1986, 3,18 % en 1987 et 3,05 % en 1988. Elle cerne l'importance des dépassements de crédits : 1,3 % en 1986, 2,3 % en 1987 et 1,2 % en 1988. Enfin, elle donne des indications sur l'utilisation des autorisations de programme et constate par exemple que les taux d'engagement des opérations (74,1 % en 1986, 68,6 % en 1987 et 70,6 % en 1988) sont nettement inférieurs aux affectations et délégations des autorisations disponibles à l'administration centrale (81,6 %, 82,4 % et 84,6 %).

Les indicateurs utilisés pour l'examen d'ensemble des résultats budgétaires le sont aussi pour l'analyse des opérations des différents ministères.

67

Mais cette utilisation n'est pas systématique, seuls les variations et les écarts les plus significatifs étant relevés. Au demeurant, il n'est pas possible à la Cour, à partir de quelques indicateurs, de porter une appréciation globale sur la gestion des crédits de chaque ministère. La diversité des crédits gérés, aussi bien que celle des services gestionnaires, rendrait une telle démarche hasardeuse. Il est en revanche permis, à un niveau moins global -tel que celui du chapitre ou de la partie- de tirer des indicateurs choisis des constatations intéressantes.

Il reste cependant que l'établissement des indicateurs (1) et l'analyse de leurs variations ne constituent qu'une première approche des résultats d'exécution des lois de finances. L'évolution de ces derniers peut résulter, pour une part, de réformes de structure, dont la Cour s'efforce de déterminer les effets : ainsi, en 1987, elle a montré l'incidence du nouveau régime d'allègement de la taxe professionnelle sur le montant des recettes fiscales ou celle du comptes d'affectation des produits de la privatisation sur les dépenses en capital ou sur les charges d'amortissement de la dette. Dans les causes de variations ou d'écarts inhabituels, la Cour doit aussi distinguer ce qui est le fait d'une action délibérée -par exemple certaines interversions d'exercice- ou ce qui résulte de difficultés ou d'insuffisances de la gestion. Elle s'attache à montrer les conséquences de ces dernières (2) et elle signale, systématiquement, les infractions aux dispositions de l'ordonnance du 2 janvier 1959.

Ainsi le travail de la Cour, lors de la préparation de son rapport annuel sur l'exécution des lois de finances, ne se limite-t-il pas à l'utilisation et au commentaire d'indicateurs, qu'elle doit d'ailleurs veiller à adapter, au fil des années, en fonction de l'évolution des structures et des pratiques budgétaires.

1. Quelques uns des indicateurs cités sont calculés par la direction de la comptabilité publique et figurent sur les documents qui en émanent. D'autres sont dégagés par la Cour elle-même, qui établit à son propre usage des tableaux de synthèse dont certains sont repris dans le rapport. V. notamment dans le rapport 1988 les pages 16, 18, 20, 30, 40, 41, 43, 44, 48, 55, 59, 67, 73, 88, 94, 95, 97, 99, 100, 122, 123, 133, 136, 140, 141, 161, 177, 190, 192, 204, 210, 248, 249.

2. Voir par exemple le rapport sur l'exécution des lois de finances pour 1988, p. 179.

### Question n° 8

La comptabilité générale de l'Etat permet-elle de détailler la charge d'amortissement de la dette à moyen et long terme qu'indique la Cour, page 107 de son rapport ? Quelles en sont les données pour 1988 ?

### Réponse

1. La dette à moyen et long terme de l'Etat se divise en emprunts émis sur le marché financier et en engagements qui correspondent à des reconnaissances de dettes sans encaissement de recettes. Les opérations qui correspondent à l'établissement et à l'amortissement de cette dette sont décrites dans la comptabilité générale de l'Etat et apparaissent, résumées, dans le compte général de l'administration des finances.

Les emprunts émis, ainsi que les engagements pris, sont décrits au passif du bilan du Trésor ; à l'actif, deux comptes particuliers retracent d'une part, l'incidence de l'indexation de certains emprunts et des primes d'émission d'emprunts nouvellement émis, d'autre part, l'amortissement de ces primes et des suppléments résultant de l'indexation. Les dettes sont diminuées des remises de titres en paiements d'impôts effectuées avant la survenance de l'échéance.

L'amortissement de la dette n'est donc pas seulement constitué par les échéances normales ; il tient compte également de toutes les différentes opérations, certaines minimes, décrites ci-dessus ; en outre, la charge en trésorerie correspondante est augmentée des restes à payer sur annuités échues.

En 1988, la charge supportée par le Trésor au titre de la dette à moyen et long terme s'est élevée au total de 50 milliards, à savoir 16 milliards d'amortissement d'emprunts et 34 milliards de pertes nettes.

L'amortissement a concerné principalement les obligations renouvelables du Trésor (5,5 milliards), l'emprunt 7 % 1973 (3,8 milliards), les obligations 4,5 % 1973 à capital garanti (2,7 milliards), différents emprunts émis de 1978 à 1982 (2,7 milliards) et l'emprunt 8 % 1977 (0,7 milliard).

Les pertes brutes supportées par le Trésor, à hauteur de 37,4 milliards, concernent pour les plus importantes :

- l'amortissement du supplément d'indexation de l'emprunt 7 % 1973 (24,6 milliards) ;
- des pertes sur adjudication (3,8 milliards) ;

- les pertes consécutives aux annulations d'obligations renouvelables du Trésor (ORT) remises en souscription de différents emprunts d'Etat (3,4 milliards) ;
- les pertes relatives à la couverture de divers engagements, dont notamment l'U.N.E.D.I.C., la Société de mise en valeur de la Corse, la Caisse d'amortissement pour l'acier, le Fonds spécial des grands travaux (3,3 milliards) ;
- les primes d'émission sur les emprunts de l'année (2,2 milliards).

De ces pertes doivent être déduits 1,5 milliard de bénéfices sur opérations d'adjudication et 1,9 milliard représentant la participation de la Caisse d'amortissement de la dette publique (CADEP) au remboursement de la dette. La perte nette supportée par le Trésor s'établit ainsi à 34 milliards.

La comptabilité générale de l'Etat permet de constater le coût total qu'a représenté dans le temps le remboursement des emprunts, compte tenu des diverses opérations qui les ont affectés (indexation, primes d'émission ou de remboursement, etc...).

Cette possibilité s'est révélée particulièrement intéressante en 1988, année qui a été celle du remboursement de deux emprunts de 1973, le 4,5 % à capital garanti et le 7 %. L'amortissement du premier, dont le montant en nominal s'élevait initialement à 4,6 milliards, a représenté un total de 45,2 milliards depuis 1973. Celui du second, émis pour une valeur nominale de 6,5 milliards, a représenté au total une charge supérieure à 53 milliards, financée soit directement par le Trésor, soit, surtout en 1987, par la CADEP sur les fonds provenant du compte d'affectation spéciale des produits de la privatisation.

II. La comptabilité générale de l'Etat est organisée pour retracer à la fois les opérations exécutées au titre des lois de finances et les opérations de trésorerie, concernant notamment la dette publique.

Dans sa présentation actuelle, le compte général de l'administration des finances met en évidence les résultats d'exécution des lois de finances, sur lesquels il apporte - en préliminaire et dans un tableau synthétique - d'utiles informations.

S'agissant en revanche des opérations de trésorerie, et spécialement des mouvements intéressant la dette publique, le compte général ne donne en préliminaire et dans des tableaux décrivant les éléments de l'actif financier et l'endettement de l'Etat que des indications sommaires, concernant principalement la charge d'amortissement et les pertes et profits sur emprunts. Dès lors que la charge de trésorerie supportée par le Trésor public représente environ la moitié du déficit d'exécution des lois de finances, auquel il doit être ajouté pour apprécier le besoin de financement global de l'Etat, il serait souhaitable que l'effort d'information concernant les résultats budgétaires s'étende aux opérations de trésorerie.

### **Question n° 9**

La Cour, à la page 261 de son rapport, émet des réserves sur l'intérêt de faire figurer les immobilisations non financières dans le bilan de l'Etat. Estime-t-elle préférable d'exclure entièrement ces immobilisations ou de les inclure selon des modalités différentes du plan comptable général, et dans ce dernier cas, lesquelles ?

### **Réponse**

La prise en considération, dans la comptabilité générale de l'Etat, des immobilisations non financières est l'une des questions les plus délicates que pose l'adaptation du plan comptable de l'Etat au plan comptable général.

Engagée dès 1947, l'application aux collectivités et établissements publics des normes et du cadre définis par le plan comptable général (PCG) s'est opérée progressivement, et suivant des modalités qui devaient tenir compte de la diversité et de la spécificité des organismes et de leurs activités.

Si l'adoption du PCG ne soulevait pas de grandes difficultés pour les organismes ou services publics exerçant une activité industrielle ou commerciale, il n'en allait pas de même pour les collectivités administratives. Les actions, les modalités de financement, le statut patrimonial et le régime budgétaire de celles-ci se prêtaient mal à une comptabilité "de forme commerciale", comme la Cour le relevait dans son rapport public sur les années 1953-1954 (page 47).

S'agissant de l'Etat, les services à caractère industriel et commercial fonctionnant dans le cadre de budgets annexes ou de comptes de commerce ont été dotés, dès les années soixante, de comptabilités obéissant, pour l'essentiel, aux règles du PCG (cf. art. 36 et 40 du "décret organique" du 19 juin 1956, art. 26 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 et art. 133 du décret du 29 décembre 1962).

En revanche, ce n'est qu'à partir de 1970 (inst. CP n° 69-124 PR du 5 novembre 1969) que la comptabilité générale de l'Etat a été tenue suivant un plan comptable qui "s'inspire du plan comptable général" (art. 133 du décret du 29 décembre 1962).

Ce nouveau cadre, qui s'est substitué à celui en vigueur depuis 1933, tend à répondre aux exigences de la normalisation, pour ce qui concerne aussi bien les principes de classement que les mécanismes comptables. Il s'écarte toutefois de façon sensible du PCG lorsque la spécificité des opérations de l'Etat l'exige.

Nombreux et complexes, les problèmes que pose l'application ou la transposition à l'Etat des normes du PCG ont donné lieu à des solutions originales, qu'il s'agisse de l'insertion de la comptabilité budgétaire dans la comptabilité générale, de la prise en compte des opérations "en droits constatés", de la description des divers éléments du patrimoine ou de la définition des résultats.

C'est sur ces deux derniers points que la récente réforme du plan comptable de l'Etat (inst. n° 87-128 PR du 29 octobre 1987), poursuivant l'effort de rapprochement avec le PCG - lui-même profondément remanié en 1982 - a apporté les modifications les plus notables, en particulier pour ce qui concerne la comptabilisation des immobilisations corporelles et incorporelles.

Cette comptabilisation soulève pour les organismes publics administratifs de sérieuses difficultés, qui touchent notamment :

- à la détermination des éléments d'actif à prendre en compte, eu égard au statut juridique des biens (dépendances du domaine public, biens remis en dotation ou affectés à certains organismes, etc...);
- à l'évaluation de biens dont l'estimation est malaisée et souvent sans signification économique;
- à l'amortissement, dont la signification est également incertaine et qui ne peut généralement être prévu que "pour ordre", afin de ne pas grever le budget de la charge de dotations s'ajoutant aux dépenses effectives exécutées chaque année dans le cadre des lois de finances.

Au regard des difficultés, tant théoriques que pratiques, qui doivent ainsi être surmontées, les avantages de la prise en compte des immobilisations ne sont pas évidents. Qu'il s'agisse, en effet, de la valeur du patrimoine de l'Etat, telle que peut la faire apparaître le bilan, ou les résultats annuels, dégagés par la comptabilité générale, la comptabilisation des immobilisations ne peut apporter d'indications réellement significatives.

Ces considérations avaient conduit, dans le cadre comptable utilisé depuis 1970, à ne retenir que les éléments d'actif à caractère financier (frais amortissables, prêts, dotations et participations), à l'exclusion des immobilisations corporelles ou incorporelles.

Revenant sur cette option, il a été décidé, dans le plan comptable de l'Etat appliqué en 1988, d'ouvrir des comptes d'immobilisations corporelles et incorporelles (comptes 20 et 21).

Si la nomenclature des comptes de l'Etat se trouve ainsi, comme sur d'autres points, rapprochée du plan comptable général, les conditions d'utilisation de ces nouveaux comptes dérogent profondément aux règles habituelles de comptabilisation des immobilisations.

L'ampleur et la diversité des actifs non financiers de l'Etat (1) excluant toute possibilité de les valoriser, l'option a été prise d'inscrire aux comptes 20 et 21 les flux d'investissement enregistrés depuis 1981, qui apparaissent ainsi comme valeurs brutes d'actif au 31 décembre 1988 (515,3 milliards de francs, dont 446,4 pour les années 1981 à 1987 et 69,9 pour l'année 1988). Ces valeurs, qui représentent des dépenses budgétaires, ne s'appliquent pas à des éléments d'actifs corporels ou incorporels identifiables ; elles ne peuvent être mises au regard d'un inventaire et n'ont pas de correspondance physique précise. C'est dire que la valeur brute des immobilisations qui figure au bilan de l'Etat n'a, en fait, aucune signification.

Dans ces conditions, il est évident que, quelle que soit la méthode d'amortissement utilisée, la valeur nette des immobilisations ne peut pas avoir elle-même de signification. En fait, la formule retenue ne fait qu'accentuer le caractère artificiel des écritures passées.

Devant l'impossibilité, tant théorique que pratique, d'appliquer les règles du PCG, la décision a été prise d'amortir les investissements portés aux comptes 20 et 21 par une écriture globale de fin d'année. Au compte de résultat, l'amortissement ainsi pratiqué se traduit par l'inscription de la charge correspondante en classe 6 ; celle-ci, qui enregistrait précédemment les flux d'investissements dans les mêmes conditions que les autres dépenses budgétaires, continue ainsi à inclure ces flux, mais par l'effet d'un amortissement par écriture d'ordre, et non plus par intégration des dépenses budgétaires. Au bilan, cette opération a naturellement pour effet de faire apparaître les immobilisations pour une valeur nulle.

Toutefois, au bilan au 31 décembre 1988, un poste d'immobilisations corporelles, le compte "Terrains", présente un solde net de 1,2 milliard de francs. En effet, sans doute pour observer la règle commune qui veut que les terrains ne donnent pas lieu à amortissement, la méthode utilisée pour l'ensemble des autres immobilisations n'a pas été appliquée à ce poste, ce qui souligne le caractère artificiel des écritures passées aux comptes 20 et 21.

Aussi la Cour, dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour l'exercice 1988, a-t-elle noté qu'il y avait lieu de s'interroger sur l'intérêt de faire figurer les immobilisations au bilan et qu'il était douteux que l'image nouvelle donnée par le bilan de l'Etat fût meilleure que l'ancienne.

1. Cf. Rapport public de 1981 (p. 22) - "L'inventaire du patrimoine immobilier et le tableau général des propriétés de l'Etat".

Sur ce point, le rapprochement avec le plan comptable général a atteint ses limites : il semble en effet illusoire et d'un intérêt au moins problématique de vouloir retracer dans le bilan de l'Etat l'ensemble de ses actifs immobilisés.

Faute de pouvoir donner une image fidèle des immobilisations corporelles et incorporelles, il paraît donc préférable que la comptabilité générale de l'Etat s'attache - comme y tendent les réformes réalisées et les efforts poursuivis en ce domaine - à présenter à son bilan une description précise, exacte et complète des seuls éléments financiers de son patrimoine.