

# SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1976-1977

---

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 16 juin 1977.

## 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 1975.*

Par M. Maurice BLIN,

Sénateur,

*Rapporteur général.*

---

(1) *Cette Commission est composée de : MM. Edouard Bonnefous, président; Geoffroy de Montalembert, Max Monichon, Jacques Descours Desacres, Henri Tournan, vice-présidents; Yves Durand, Roger Gaudon, Joseph Raybaud, Modeste Legouez, secrétaires; Maurice Blin, rapporteur général; Auguste Amic, René Ballayer, Roland Boscary-Monsservin, René Chazelle, Bernard Chochoy, Jean Cluzel, Yvon Coudé du Foresto, Marcel Fortier, Jean Francou, Gustave Héon, Paul Jargot, Louis Jung, Robert Lacoste, Fernand Lefort, Georges Lombard, Raymond Marcellin, Josy-Auguste Moinet, Mlle Odette Pagani, MM. Gaston Pams, Pierre Prost, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Paul Ribeyre, Edmond Sauvageot, François Schleiter, Robert Schmitt, Maurice Schumann.*

**Voir les numéros :**

**Assemblée nationale (5<sup>e</sup> législ.) : 2688, 2951 et in-8° 689.**

**Sénat : 365 (1976-1977).**

---

**Loi de règlement. — Budget.**

## SOMMAIRE

---

	<b>Pages</b>
<b>Introduction</b> .....	<b>3</b>
<b>I. — Résultats d'ensemble</b> .....	<b>4</b>
<b>II. — Observations sur la gestion budgétaire 1975</b> .....	<b>19</b>
<b>III. — Le contenu du projet de loi</b> .....	<b>38</b>
<b>IV. — Audition du Premier Président de la Cour des comptes</b> .....	<b>50</b>
<b>Annexe. — Observations relatives au rapport au Parlement sur les fonds publics attribués à titre d'aides aux entreprises industrielles</b> .....	<b>71</b>

---

## INTRODUCTION

---

Au terme de l'article 2 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959, « la loi de règlement constate les résultats financiers de chaque année civile et approuve les différences entre les résultats et les prévisions de la loi de Finances de l'année complétée, le cas échéant, par ses lois rectificatives ».

Ce retour sur le passé, au moment où l'avenir surtout nous soucie, n'est pas un exercice vain.

En effet, l'année 1975 a marqué un tournant dans l'évolution économique et budgétaire de la France. Elle a ouvert une ère de perturbations conjoncturelles profondes qui ont retenti sur la gestion des finances de l'Etat. Le budget de 1975 n'a-t-il pas été assorti de quatre collectifs ? Initialement prévu avec un excédent de 27 millions, ne s'est-il pas clos sur un déficit de 38 milliards ?

En fait il a consacré le principe de l'instabilité budgétaire sous lequel nous vivons depuis trois ans.

Pour toutes ces raisons l'examen des conditions d'exécution du budget de 1975 est riche d'enseignements.

## I. — Résultats d'ensemble.

### A. — ASPECTS ÉCONOMIQUES ET SOCIAUX DE L'ANNÉE 1975

Rappelons d'abord ce qu'a été la conjoncture économique au cours de l'année 1975.

Depuis le milieu de 1974, la production a commencé à baisser dans la quasi-totalité des pays occidentaux : le recul dépasse généralement 10 % du niveau maximum atteint par la production industrielle. Pour sa part, dans les derniers mois de l'année, la France enregistre les premiers effets du « plan de refroidissement de l'économie » du 12 juin 1974 qui allait provoquer une régression de la production intérieure brute en volume de 2,5 %. Elle va donc connaître tout au long de l'année 1975, dans un environnement international dégradé, une situation économique intérieure difficile.

Les effets de la récession observés depuis quelques mois vont se faire pleinement sentir : recul de 8,9 % de la production industrielle, augmentation des demandes d'emploi non satisfaites qui approcheront le million, déficit budgétaire le plus élevé depuis 1958 : 38 milliards de francs.

Par ailleurs, les stocks importants constitués au premier semestre 1974 du fait de l'inflation et de la hausse des matières premières ont permis de répondre à une demande diminuée et de freiner d'autant la production.

Ce ralentissement général de l'activité a permis d'atteindre certains des objectifs fixés par le Gouvernement : ralentissement de la hausse des prix, rétablissement de l'équilibre du commerce extérieur, raffermissement du franc sur le marché des changes.

La hausse des prix à la consommation a pu être ramenée de 15,2 % en 1974 à 9,6 % en 1975. Ce ralentissement est certes insuffisant mais la hausse demeure dans la moyenne de celles observées chez nos partenaires de l'O.C.D.E. Le pouvoir d'achat a continué de progresser malgré la crise.

L'équilibre du commerce extérieur a pu être rétabli. Ce redressement n'est cependant pas imputable au développement des exportations mais à la chute des importations, consécutive au ralentissement

de l'activité économique, à la réduction des achats de pétrole et à la baisse des matières premières importées.

Dans ces conditions, le franc s'est raffermi sur le marché des changes du fait certes de l'excédent commercial mais aussi des taux d'intérêt élevés qui ont attiré les capitaux étrangers. Notre monnaie a pu ainsi réintégrer le 10 juillet 1975 le « serpent communautaire » qu'elle avait dû quitter le 19 janvier 1974.

Ces résultats « encourageants » ont été obtenus au prix d'un ralentissement important de l'activité et d'une augmentation plus forte que prévu du chômage. Il semble en outre que durant la même période l'ampleur des stocks ait été sous-estimée.

Dès la fin de 1974, afin de sauvegarder les secteurs les plus menacés, des assouplissements ont été apportés au « plan de refroidissement » en faveur notamment du bâtiment et du textile. En mars 1975, une aide aux investissements productifs était mise en place au bénéfice des industries exportatrices. Ces corrections limitées n'ont pas permis d'enrayer la dégradation continue de l'activité industrielle et de la situation de l'emploi.

Aussi un « plan de développement de l'économie » était mis en place le 4 septembre 1975 qui comprenait des mesures en faveur des investissements productifs (déductions fiscales), de l'équipement (accélération des commandes de l'Etat), de la consommation (allègements fiscaux et allocations), soit au total un flux financier de 30 milliards de francs.

Si l'on observait avec satisfaction une reprise de la production industrielle et une stabilisation relative du chômage, on constatait une relance de l'inflation et une dégradation de la balance commerciale. Dans l'immédiat, cette situation se traduisait par un déficit budgétaire de 38 milliards de francs ; le 15 mars 1976 le franc devait à nouveau sortir du « serpent communautaire » et plus tard, le 22 septembre 1976 le Gouvernement devait lancer un programme de lutte contre l'inflation.

Tel est le bilan contrasté de la conjoncture économique au cours de 1975.

Quels ont été ses effets sur la politique budgétaire de la nation ?

## B. — DÉPENSES ET RECETTES DU BUDGET GÉNÉRAL

### 1. *Les dépenses budgétaires.*

Les dépenses effectives du budget général se sont élevées à 320 milliards de francs, contre 254 milliards de francs en 1974. La progression, qui est de l'ordre de plus de 26 %, est plus marquée qu'en 1974 (15,5 %). Elle confirme le mouvement de croissance continue depuis 1970 et devient la plus forte enregistrée au cours des dix dernières années. Elle est plus importante que celle du produit intérieur brut (+ 12,6 %).

Par rapport aux prévisions initiales, les dépenses effectives ont été supérieures de 14 % (8,8 % en 1974). Les crédits initiaux du budget général ont été modifiés par quatre lois rectificatives et deux décrets d'avance qui les ont majorés de plus de 10,4 %.

Les dépenses effectives (320 milliards de francs) se rapprochent, comme il suit, des prévisions pour 1975 et des résultats de 1974.

DESIGNATION	1974	1975.			Variations des dépenses de 1974 à 1975
	Dépenses effectives	Crédits initiaux	Crédits rectifiés	Dépenses effectives	
		(En millions de francs.)			
<b>I. — Dépenses ordinaires.</b>					
<b>A. — Services civils.</b>					
Titre I. — Dette publique .....	6.524,4	7.369,1	7.369,1	12.510,8	+ 91,7
Dépenses en atténuation de recettes .....	16.554,2	21.799	22.049	24.345,9	+ 47,1
Titre II. — Pouvoirs publics .....	611,2	655,2	655,2	655,2	+ 7,2
Titre III. — Moyens des services .....	90.781,8	104.755,2	107.430	108.589,8	+ 19,6
Titre IV. — Interventions publiques .....	70.864	73.191,5	86.404,5	88.722,2	+ 25,3
Sous-totaux A .....	185.335,6	207.770,1	223.907,8	234.824	+ 26,7
<b>B. — Services militaires.</b>					
Titre III. — Moyens des services .....	24.025,3	24.734,4	25.624,9	28.971,9	+ 20,6
Totaux des dépenses ordinaires .....	209.360,9	232.504,5	249.532,7	263.795,9	+ 26
<b>II. — Dépenses en capital.</b>					
<b>A. — Services civils.</b>					
Titre V. — Investissements exécutés par l'Etat .....	8.075,9	10.001,2	16.209,5	11.514,6	+ 42,6
Titre VI. — Subventions d'investissement accordées par l'Etat .....	19.702,6	19.380,2	24.243,5	25.185,7	+ 27,8
Titre VII. — Réparations des dommages de guerre .....	29,6	15	15	27,3	— 7,7
Sous-totaux A .....	27.808,1	29.396,4	40.467,5	36.727,6	+ 32,1
<b>B. — Services militaires.</b>					
Titre V. — Investissements exécutés par l'Etat .....	16.979	19.052	20.227,8	19.825,3	+ 16,7
Totaux des dépenses en capital .....	44.787,1	48.448,4	60.695,3	56.552,9	+ 26,2
Totaux généraux (I + II) .....	254.148	280.952,9	310.228	320.348,8	+ 26

Pour l'ensemble des dépenses ordinaires, l'accroissement est de 26 %, contre 16,6 % pour le budget de 1974.

L'augmentation de 26,7 % des dépenses ordinaires civiles recouvre des évolutions différentes selon chaque titre. Au titre premier

« Dette publique », le quasi-doublement des dépenses effectives n'était prévu ni au budget initial ni au budget rectifié. Il provient exclusivement de l'évolution de la dette flottante : la rémunération des bons du Trésor et des bons en comptes courants, qui ont assuré pour une large part le financement du déficit budgétaire, ainsi que la rémunération des concours de la Banque de France ont fait progresser de 4,6 à 9,8 milliards de francs la charge des intérêts. Cette évolution aurait dû donner lieu à l'ouverture de crédits supplémentaires au budget rectifié et justifie pour l'essentiel des dépassements inscrits dans le présent projet de loi de règlement.

Dans le même temps, les dépenses entraînées par la mise en jeu de la garantie de l'Etat ont aussi doublé. Le déséquilibre du service de l'assurance crédit (216 millions de francs) et le coût de la garantie du risque économique (1.155 millions de francs) en constituent l'essentiel.

Enfin, les dépenses en atténuation de recettes augmentent elles aussi de façon importante : + 47 %. Le remboursement partiel de la majoration exceptionnelle d'impôt sur le revenu institué par la loi de Finances rectificative de juillet 1974, les remboursements au titre de la T.V.A. aggravés des remboursements exceptionnels institués au bénéfice de certains agriculteurs et de l'aide à l'investissement sont la cause directe de la majoration de ces dépenses.

Comme l'année précédente, les dépenses de fonctionnement (titres II et III) ont relativement peu progressé (+ 19 %). Leur part dans le budget général est revenue de 36 % en 1974 à 34 % en 1975. L'ensemble des dépenses de personnel — 91,8 milliards de francs, soit + 20 % — représente un peu moins de 30 % du budget général.

En ce qui concerne les dépenses d'intervention (titre IV) qui s'élèvent à 88,72 milliards de francs (+ 25,3 %), la Cour des comptes fait observer :

« Leur progression, deux fois plus élevée que celle de l'année précédente, est en réalité très supérieure en raison de l'importance accrue des prélèvements sur recettes qui se sont substitués en 1975 à des ordonnancements : la contribution budgétaire aux Communautés économiques européennes qui était encore inscrite aux Charges communes (3.256,9 millions en 1974) a fait place, avec le passage le 1<sup>er</sup> janvier 1975, au régime définitif de financement de la politique agricole commune, à des prélèvements sur recettes (4.457,9 millions) qui s'ajoutent à ceux déjà effectués à cet effet ; d'autre part, un prélèvement nouveau opéré au bénéfice du régime général de la Sécurité sociale (3.980 millions) a remplacé un versement qui était auparavant imputé aux dépenses d'action sociale. Si l'on tient compte, pour l'exactitude de la comparaison, de ces déductions



directes, les interventions du titre IV peuvent être évaluées à 97,16 milliards contre 70,86 en 1974, soit + 37,2 % . »

Initialement, *les dépenses en capital des services civils* ne devraient connaître qu'une progression modérée de l'ordre de 12 %. Les modifications apportées en cours d'exercice notamment au titre du programme de développement de l'économie ont conduit à une augmentation globale des dépenses de 32 %. Par secteur, c'est celui des transports qui a reçu le maximum de crédits supplémentaires (+ 40,8 %). Les secteurs des entreprises industrielles et commerciales du logement (+ 30 %), de l'énergie et des mines (+ 25 %) ont été aussi privilégiés.

*Les dépenses militaires* ont augmenté de 21 % et leur part dans le budget général aurait légèrement régressé : 15,4 % contre 16,6 % en 1974. Ces chiffres doivent être accueillis avec réserve compte tenu des nombreux transferts effectués à des budgets civils pour la réalisation de projets militaires (Commissariat à l'énergie atomique).

Dans ce domaine, la progression importante des dépenses ordinaires (+ 20 %), alors que les effectifs sont demeurés pratiquement stables, témoigne des mesures prises pour améliorer la condition militaire. Les charges de personnel se sont accrues de façon plus marquées que les dépenses relatives à la capacité opérationnelle des unités. Les dépenses d'équipements progressent de 16,7 %.

Depuis 1963, les grandes catégories de dépenses ont évolué comme suit :

ANNÉES	DÉPENSES ordinaires civiles	DÉPENSES civiles en capital	DÉPENSES ordinaires militaires	DÉPENSES militaires en capital	TOTAL
(En millions de francs.)					
1963 .....	56.272	15.922	11.820	6.789	90.803
1964 .....	59.733	11.720	11.326	7.860	90.639
1965 .....	64.750	13.923	10.976	8.558	98.207
1966 .....	68.903	17.087	11.342	9.132	106.464
1967 .....	81.322	18.745	11.911	10.017	121.995
1968 .....	89.816	19.441	13.903	10.391	133.551
1969 .....	102.043	19.835	14.540	11.369	147.787
1970 .....	112.643	20.923	15.881	12.785	162.232
1971 .....	122.548	21.612	17.462	13.927	175.549
1972 .....	136.358	23.984	18.829	14.887	194.058
1973 .....	158.657	25.087	20.871	15.402	220.018
1974 .....	185.335	27.808	24.025	16.979	254.148
1975 .....	234.824	36.727	28.971	19.825	320.348

Il en résulte qu'au cours des années considérées (1963-1975), la progression a été la suivante :

	1963-1975	EN MOYENNE annuelle
Dépenses ordinaires civiles .....	+ 317 %	12,6 %
Dépenses civiles en capital .....	+ 130 %	7,2 %
Dépenses ordinaires militaires .....	+ 145 %	7,8 %
Dépenses militaires en capital .....	+ 192 %	9,4 %

Dans la même période, l'indice des prix de détail (base 100 en 1962) passait de 104,8 (moyenne 1963) à 209,6 (moyenne 1975), soit + 5,9 % en moyenne par an. Quant à l'indice des prix de la formation brute de capital fixe des administrations, base 100 en 1963, il atteint le niveau 223,1 en 1975, soit, en moyenne annuelle sur douze années, une augmentation de 6,9 %.

La comparaison de ce dernier indice avec le rythme d'augmentation des dépenses civiles en capital explique, si besoin était, ce freinage des équipements collectifs. La priorité a été donnée aux équipements militaires ; les dépenses ordinaires civiles ne pouvant, quant à elles, être que difficilement contenues.

## 2. Les recettes budgétaires.

Ainsi qu'il ressort du projet de loi et du rapport de la Cour des comptes, le montant total des recettes effectives de l'année 1975 a atteint 284,2 milliards de francs.

La faiblesse de la progression générale des recettes budgétaires nettes (41 % contre 21,2 % en 1974 et 13,7 % en 1973) résulte en partie de l'augmentation très importante (57,4 %) des prélèvements effectués. Mais elle tient surtout à la modération de l'accroissement des produits fiscaux (7,2 %), qui procurent au budget plus des neuf dixièmes de ses ressources.

Dans le tableau ci-après, les recettes effectives de 1975 sont rapprochées de celles de l'année précédente :

NATURE DES PRODUITS	RECETTES EFFECTIVES		VARIATIONS de 1974 à 1975 (En pourcentage.)
	1974	1975	
	(En millions de francs.)		
<b>A. — Impôts :</b>			
Impôts directs et taxes assimilées .....	99.204	100.492	+ 1,3
Enregistrement .....	10.735	13.107	+ 22,1
Timbre et impôt sur opérations de bourse .....	4.210	4.874	+ 15,8
Douanes, taxes sur les produits pétroliers .....	19.018	19.297	+ 1,5
Taxes sur le chiffre d'affaires ..	123.377	137.334	+ 11,3
Contributions indirectes .....	10.717	11.413	+ 6,5
Autres taxes indirectes .....	371	342	— 7,8
Sous-totaux A .....	267.632	286.859	+ 7,2
<b>B. — Autres recettes :</b>			
Recettes non fiscales .....	19.790	21.345	+ 7,9
Fonds de concours et recettes assimilées .....	5.982	8.158	+ 36,4
Sous-totaux B .....	25.772	29.503	+ 14,5
Totaux des recettes avant prélèvements (A + B) ..	293.404	316.362	+ 7,8
<b>C. — Prélèvements effectués sur les recettes budgétaires de l'Etat :</b>			
— au profit des collectivités locales .....	— 17.440	— 20.535	+ 17,7
— au profit des Communautés économiques européennes ...	— 2.980	— 7.619 (a)	+ 155,7
— au profit du régime général de sécurité sociale (b) ....	»	— 3.980	»
Sous-totaux C .....	— 20.420	— 32.134	+ 57,4
Totaux des recettes budgétaires revenant à l'Etat	272.984	284.228	+ 4,1

(a) Dont 4.458 millions de F correspondant au remplacement par un prélèvement sur les recettes du budget général de la contribution de la France au financement des Communautés européennes, antérieurement inscrite en dépense audit budget.

(b) Prélèvement applicable pour la première fois en 1975.

Il y a lieu de préciser, en effet, que ce montant a fait l'objet d'un triple prélèvement au profit des collectivités locales, du budget de la Communauté économique européenne, et pour la première fois en 1975 au profit du régime général de sécurité sociale.

Pour les collectivités locales, le prélèvement s'élève à 20.535 millions de francs, d'une part, par application de l'article 5 de la loi du 29 novembre 1968, qui prévoit un prélèvement au bénéfice des collectivités locales en remplacement de leur part de l'ancienne taxe sur les salaires (20.027 millions de francs), d'autre part, par application de l'article 20 de la loi du 24 décembre 1969, qui institue un second prélèvement opéré au profit des communes à la suite de la substitution de la T.V.A. à l'impôt local sur les spectacles de cinéma et séances publiques de télévision (427 millions de francs) et enfin, par application de l'article 96 modifié de la loi de Finances pour 1971, qui autorise le reversement par l'Etat des recettes supplémentaires résultant de tout relèvement du tarif des amendes de police relatives à la circulation routière au profit du Fonds d'action locale prévu par l'article 39-3 de la loi n° 66-10 du 6 janvier 1966 en vue de financer l'amélioration des transports en commun et de la circulation (81 millions de francs).

L'ensemble progresse de 17,7 %, soit à un rythme nettement supérieur à celui des recettes fiscales (+ 7,2 %).

Celui effectué en faveur de la Communauté économique européenne a été décidé par le Conseil des communautés le 21 avril 1970 et ratifié par la loi du 8 juillet 1970. Il a pour but de permettre le remplacement des contributions financières des Etats membres par des ressources propres aux Communautés. Pour 1974, le prélèvement s'élève à 7.619 millions de francs.

La loi n° 74-1094 du 24 décembre 1974 relative à la protection sociale commune à tous les Français et instituant une compensation au régime de base de « sécurité sociale » obligatoire, dispose dans son article 7 que : « Jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 1978, date de la généralisation d'un système de protection sociale en faveur de tous les Français, les charges que le régime général des travailleurs salariés du commerce et de l'industrie devra supporter en application de la présente loi ne pourront excéder le montant d'un prélèvement opéré au profit de ce dernier sur les recettes de l'Etat et qui sera fixé chaque année par la loi de Finances. » Ce nouveau prélèvement s'est élevé à 3.980 millions de francs, il est nettement supérieur aux versements de l'Etat à la Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés qui ont atteint 905 millions de francs en 1974.

L'accroissement en nombre et en volume des prélèvements sur recettes doit retenir notre attention. Cette procédure qui se conjugue avec les interventions inscrites au titre III, ne facilite pas la présen-

tation et l'interprétation des résultats généraux d'exécution de la loi de Finances. Elle diminue d'autant l'autonomie du budget de l'Etat comme moyen d'action de l'exécutif par le caractère automatique de ces prélèvements. Le budget devient un instrument pour la collecte de ressources et un compte de passage.

a) *Les recettes fiscales.*

Inférieures de 1,4 % aux estimations initiales, les recettes fiscales de l'Etat en 1975 (286 milliards de francs) ont dépassé de 7,2 % seulement les recouvrements de 1974 (267 milliards de francs). Cet accroissement est bien inférieur à celui de 1974 (+ 21,5 %) et le plus faible observé depuis 1968.

La Cour des comptes analyse ainsi ce résultat :

« Ce ralentissement a affecté les deux grands groupes d'impôts : la T.V.A. (11,3 % au lieu de 19,6 % en 1974) et surtout les impôts directs (1,3 % au lieu de 33,8 %). Il est plus sensible encore si l'on considère non plus les recettes fiscales brutes, mais le produit net, après dégrèvements et remboursements d'impôts. Ce dernier a diminué, en ce qui concerne les impôts directs, de 95.067,3 à 93.100,2 millions ; la progression nette de la T.V.A. n'a été que de 8,45 % : celle de l'ensemble des produits fiscaux, de 4,55 %.

« Ces fluctuations sont en partie les conséquences des majorations temporaires d'impôts décidées en 1974. En ce qui concerne les contributions directes, les majorations d'impôt sur les sociétés et d'impôt sur le revenu instituées par la loi de Finances rectificative du 16 juillet 1974 (+ 7,7 milliards) n'ont pas été renouvelées en 1975, le produit de ces deux impôts se trouvant au contraire diminué par des reports d'échéance (— 7,4 milliards). L'allègement d'environ 1 milliard de la T.V.A. en 1973 avait accentué la progression relative de 1974, tandis que l'aide fiscale à l'investissement a réduit d'un peu plus d'un milliard les recettes de 1975. »

Les recettes d'*impôts directs* n'ont dépassé que de 1,3 % les recouvrements de la gestion précédente qui avaient progressé de 33,8 %. Cette différence considérable explique les mesures exceptionnelles mais de sens contraires, intervenues en 1974 et en 1975.

CATEGORIES D'IMPOTS	1974 Recettes effectives	1975		VARIATIONS	
		Prévisions corrigées (a)	Recettes effectives	Recettes effectives	Recettes 1975
				Prévisions corrigées	Recettes 1974
(En millions de francs.)			(En pourcentage.)		
Impôts directs perçus par voie de rôles .....	(b) 50.149	49.090	(c) 55.628	+ 13,3	+ 10,9
Impôts sur les sociétés ....	(d) 36.750	30.044	29.074	— 3,2	— 20,9
Retenue à la source et pré- lèvements sur les revenus de capitaux mobiliers .....	6.097	6.823	7.943	+ 16,4	+ 30,3
Taxe sur les salaires .....	5.322	6.003	6.871	+ 14,4	+ 29,1
Autres impôts directs .....	886	1.017	976	— 4	+ 10,1
<b>Totaux .....</b>	<b>99.204</b>	<b>92.977</b>	<b>100.492</b>	<b>+ 8,1</b>	<b>+ 1,3</b>

(a) Corrections destinées à traduire l'effet des mesures d'allègement fiscal décidées en septembre 1975 : — 4 milliards pour les reports d'échéance d'impôt sur le revenu ; — 5,6 pour ceux d'impôt sur les sociétés.

(b) Dont 2.650 millions au titre des majorations exceptionnelles d'impôt sur le revenu de juillet 1974.

(c) Dont 614 millions de reliquats de majorations exceptionnelles d'impôt sur le revenu de juillet 1974.

(d) Dont 5.089 millions de contribution exceptionnelle mise à la charge des sociétés en juillet 1974.

Pour les impôts directs perçus par voie de rôles au profit du budget général, les recettes effectives ont nettement dépassé aussi bien les prévisions corrigées que les recouvrements de l'année précédente. Trois raisons principales expliquent cette situation : du fait de la grève des postes de 1974, 2,1 milliards d'impôts directs qui devaient être perçus en 1974, n'ont été encaissés qu'en 1975 ; un reliquat de 614 millions sur les majorations exceptionnelles d'impôt sur le revenu de juillet 1974 a été recouvré en 1975 ; enfin le report à 1976 du versement du solde de l'impôt sur le revenu des chefs d'entreprises individuelles n'a pas entraîné un glissement de recettes d'une gestion à l'autre aussi important que prévu (2,4 milliards au lieu de 4).

L'augmentation des restes à recouvrer en fin d'exercice (25,4 % des prises en charge de l'année contre 18,5 % fin 1974) s'explique, en partie par les reports d'échéances d'impôt sur le revenu décidés en septembre 1975.

Le produit des impôts sur les sociétés a diminué de 20,9 % par rapport à 1974. Cette diminution est liée au fait que le montant

de 1974 s'était accru de 5 milliards du fait de la contribution exceptionnelle et que celui de 1975 est minoré de 5 milliards de versements reportés à 1976.

Le produit des *taxes sur le chiffre d'affaires* qui provient presque intégralement de la T.V.A. a augmenté de 11,3 %. Il a été partiellement affecté d'une part par l'incidence réelle en 1975 de l'aide à l'investissement et d'autre part par l'encaissement, à la suite de la grève des postes de 1974, de 1,1 milliard de recettes différées.

Les *contributions indirectes autres* que les taxes sur le chiffre d'affaires n'ont guère progressé (+ 6,5 %) de même que les *produits des douanes* (+ 1,5 %).

Les produits de l'*enregistrement* ont été supérieurs de plus de 22 % à ceux de 1974. Cette progression tient pour une large part au fort accroissement des droits de mutations à titre gratuit ; le nombre des liquidations de successions au cours du dernier trimestre 1975 s'est fortement développé en raison de la baisse en bourse de la rente 4,5 % 1973, dont les titres sont admis en règlement des droits.

#### b) *Autres recettes.*

Les autres recettes ont marqué une progression d'ensemble (+ 14,5 %) deux fois plus forte que celle du produit des impôts (7,2 %).

NATURE DES RECETTES	RECouvreMENTS		VARIATIONS de 1974 à 1975
	1974	1975	
	(En millions de francs.)		(En %)
<i>Recettes non fiscales :</i>			
Exploitations industrielles et commerciales et établissements publics à caractère financier ..	4.617	4.002	— 13,3
Produits et revenus du domaine de l'Etat .....	314	416	+ 32,5
Taxes, redevances et recettes assimilées .....	2.932	3.595	+ 22,6
Intérêts des avances, prêts et dotations en capital .....	4.879	5.277	+ 8,2
Retenues et cotisations sociales .....	4.759	5.654	+ 18,8
Recettes provenant de l'extérieur .....	404	345	— 14,6
Opérations entre administrations et services publics .....	354	216	— 39
Divers .....	1.531	1.840	+ 20,2
<b>Totaux pour les recettes non fiscales .....</b>	<b>19.790</b>	<b>21.345</b>	<b>+ 7,9</b>
<i>Fonds de concours :</i>			
— ordinaires et spéciaux .....	5.330	6.652	+ 24,8
— coopération internationale .....	652	1.506	+ 131
<b>Totaux pour les fonds de concours .....</b>	<b>5.982</b>	<b>8.158</b>	<b>+ 36,4</b>
<b>Totaux pour l'ensemble des autres recettes ..</b>	<b>25.772</b>	<b>29.503</b>	<b>+ 14,5</b>

Les *recettes non fiscales* ont faiblement progressé (+ 7,9 %). Cette augmentation relativement modérée dissimule cependant des distorsions souvent importantes.

La diminution des recettes prises en compte au titre des *exploitations industrielles et commerciales et des établissements publics à caractère financier* tient pour l'essentiel des versements de la Banque de France dont les moindres dividendes sont liés à la baisse des taux d'intérêt et à la contraction du volume de ses interventions.

Les *produits et revenus du domaine de l'Etat* ont, pour la seconde année consécutive, augmenté fortement en raison du fort accroissement des versements de l'Office des forêts et des redevances perçues sur les usagers de l'espace aérien.

Le produit des *taxes, redevances et recettes assimilées* est en progression de 23 % par suite de l'accroissement des prélèvements sur le Pari mutuel et sur les recettes des sociétés de courses pari-



siennes, de l'augmentation des encaissements au titre des frais d'assiette et de recouvrement des impositions locales.

Les intérêts des avances, des prêts et des dotations en capital consentis par l'Etat dépassent de 21 % les prévisions et d'un peu plus de 8 % les recettes de l'année précédente :

DESIGNATION	1974 Recettes effectives	1975		VARIATIONS	
		Prévisions Initiales	Recettes effectives	Recettes effectives	Recettes 1975
				Prévisions	Recettes 1974
		(En millions de francs.)		%	%
Intérêts sur prêts du F.D.E.S. ....	1.550,6	1.520,7	1.566,2	+ 3	+ 1
Intérêts sur prêts aux organismes d'H.L.M. ...	258,4	244,8	255,1	+ 4,2	— 1,3
Intérêts sur dotations en capital .....	635,9	705,6	(a) 751	+ 6,4	+ 18,1
Intérêts divers .....	2.362,6	1.827,6	2.614,1	+ 43	+ 10,6
Récupération des créances de l'Etat et autres recettes liées à des prêts .....	71,4	58,5	90,9	+ 55,4	+ 27,3
<b>Totaux .....</b>	<b>4.878,9</b>	<b>4.357,2</b>	<b>5.277,3</b>	<b>+ 21,1</b>	<b>+ 8,2</b>

(a) Essentiellement : E.D.F. : 598,1 millions de F ; Gaz de France : 119 ; Charbonnages de France : 26,5 ; Aéroport de Paris : 7,3.

Notamment, les intérêts divers ont marqué une progression bien inférieure à celle de 1974 (10,6 % au lieu de 31,7 %), par suite de la diminution des intérêts sur obligations cautionnées, qui a modéré l'effet de l'augmentation du montant des intérêts reversés par la Caisse de consolidation et de mobilisation des crédits à moyen terme et l'incidence du paiement par la Société nationale industrielle aérospatiale (S.N.I.A.S.) de 163,3 millions d'intérêts sur les prêts consentis pour le démarrage de la série « Concorde ».

*Les retenues et cotisations sociales*, en augmentation de 18,8 % sur celles de 1975, sont essentiellement constituées, comme les années précédentes, par les retenues pour pensions civiles et militaires et par la contribution de l'Administration des postes aux retraites de son personnel.

Les recettes provenant de l'extérieur ont été inférieures de 9,2 % aux prévisions, l'écart portant essentiellement sur le remboursement par la Communauté économique européenne des frais d'assiette et de perception des impôts perçus au profit de son budget. Elles

ont, en outre, diminué de 14,6 % par rapport à la gestion précédente, du fait des nouvelles procédures concernant les remboursements du Fonds social européen et les interventions du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole.

Les produits regroupés dans le compte « *Divers* » ont augmenté de 20,2 %. Ceci s'explique, non par le versement d'intérêts par la Banque de France sur les dépôts temporaires du Trésor public dont le solde créditeur moyen est resté faible tout au long de l'année, mais par l'accroissement des « recettes accidentelles » et des « recettes diverses » qui ont sextriplé. Ce dernier phénomène provient du versement exceptionnel par le F.E.O.G.A. d'une contribution de 363,7 millions de francs pour le financement des primes aux éleveurs.

Les « *fonds de concours ordinaires et spéciaux* » (6.651,7 millions de francs au lieu de 5.330,5 millions de francs) se sont accrus de 24,8 % par rapport à l'année précédente. Les fonds de concours au titre de *la coopération internationale*, qui proviennent en majeure partie de versements effectués par des Etats concourant à la réalisation des programmes communs de matériels militaires ont plus que doublé : + 131 % (1.506,3 contre 652 millions en 1974).

## II. — Observations sur la gestion budgétaire 1975.

Après avoir examiné les résultats d'ensemble de l'exécution des lois de Finances pour 1975, il y a lieu d'analyser plus en détail la gestion des autorisations budgétaires.

Au préalable, nous devons rappeler qu'arrêté dans sa forme initiale par la loi de Finances du 30 décembre 1974, le budget de 1975 a été modifié par quatre lois de Finances rectificatives en date des 29 mai, 27 juin, 13 septembre et 27 décembre 1975 et par un certain nombre de mesures réglementaires intervenues en cours d'année : décrets d'avances, annulations, virements, transferts et reports de crédits. Ces modifications sont résumées dans le tableau suivant, qui comprend également les ouvertures et annulations de crédits proposées au Parlement dans le présent projet de loi.

DESIGNATION	BUDGET général	BUDGETS annexes	COMPTES			ENSEMBLE
			d'affectation spéciale	d'avances	de prêts	
<b>I. — Dépenses.</b>						
Dépenses constatées .....	(1) 322.410	62.968	9.320	34.536	5.917	435.151
<b>II. — Crédits.</b>						
<i>Crédits ouverts par les lois de finances.</i>						
— Loi de finances initiale .....	280.953	56.614	7.270	31.004	3.803	379.644
— Lois de finances rectificatives .....	26.307	1.386	450	1.356	4.500	33.999
Total des crédits votés .....	307.260	58.000	7.720	32.360	8.303	413.643
<i>Modifications.</i>						
<b>1. Portant sur le montant des crédits :</b>						
Décrets d'avances .....	2.969	»	»	»	»	— 2.969
Arrêtés d'annulations .....	— 1.586	— 53	»	— 6	— 250	— 1.895
Fonds de concours rattachés .....	8.519	1.148	796	»	»	10.463
Rétablissement .....	2.062	68	5	»	»	2.135
Augmentations de crédits gagnées par des ressources nouvelles .....	»	2.360	928	»	»	3.288
<b>Soldes</b> .....	<b>11.964</b>	<b>3.523</b>	<b>1.729</b>	<b>— 6</b>	<b>— 250</b>	<b>16.960</b>
<b>2. Portant sur la répartition des crédits :</b>						
<b>Virements :</b>						
— Ouvertures .....	813	118	»	»	»	931
— Annulations .....	— 813	— 118	»	»	»	— 931
<b>Transferts :</b>						
— Ouvertures .....	10.440	»	»	10	430	10.880
— Annulations .....	— 10.440	»	»	— 10	— 430	— 10.880
<b>Réparations :</b>						
— Ouvertures .....	14.878	2.133	»	»	»	17.011
— Annulations .....	— 14.878	— 2.133	»	»	»	— 17.011
<b>Soldes</b> .....	<b>»</b>	<b>»</b>	<b>»</b>	<b>»</b>	<b>»</b>	<b>»</b>
<b>3. Découlant de l'utilisation des crédits :</b>						
Reports de la gestion précédente .....	10.110	1.373	532	»	4.066	16.081
Reports à la gestion suivante .....	— 14.191	— 1.007	— 876	»	— 6.199	— 22.273
<b>Règlement à opérer :</b>						
— Crédits complémentaires demandés (dé- passements de crédits) .....	10.658	1.610	350	2.334	»	14.952
— Crédits non consommés à annuler .....	— 3.391	— 531	— 135	— 152	— 3	— 4.212
<b>Soldes</b> .....	<b>3.186</b>	<b>1.445</b>	<b>— 129</b>	<b>2.182</b>	<b>— 2.136</b>	<b>4.548</b>
<b>Soldes des modifications de crédits</b> .....	<b>15.150</b>	<b>4.968</b>	<b>1.600</b>	<b>2.176</b>	<b>— 2.386</b>	<b>21.508</b>
<b>Total net des crédits utilisés</b> ..	<b>322.410</b>	<b>62.968</b>	<b>9.320</b>	<b>34.536</b>	<b>5.917</b>	<b>435.151</b>

(1) Déduction faite des annulations de dépenses (auxquelles correspondent les rétablissements de crédits mentionnés parmi les modifications en cours d'année du tableau) les dépenses nettes se sont élevées à 320.348 millions pour le budget général, 62.900 pour les budgets annexes et 9.315 pour les comptes d'affectation spéciale.

Les crédits ouverts pour 1975 par la loi de Finances initiale se sont élevés globalement à 379.644 millions de francs. Ils ont été portés à 413.643 millions de francs (+ 8,9 %) par les quatre lois de Finances rectificatives, puis à 430.603 millions de francs (+ 4,1 %) à la suite des modifications apportées en cours de gestion par la voie réglementaire. Compte tenu des ouvertures et des annulations demandées dans le projet de loi de règlement, ils devraient atteindre un montant définitif de 435.151 millions de francs, soit 14,6 % de plus que les crédits ouverts par la loi de Finances initiale, et 27,7 % de plus que le montant définitif des crédits ouverts pour 1974.

Dans son rapport, la Cour des comptes a analysé les nombreuses modifications apportées dans le cadre de la réglementation budgétaire aux crédits ouverts par les lois de Finances pour 1975. Elle a ainsi été amenée à formuler des observations sur les différentes procédures utilisées et sur le bien-fondé de certaines opérations. Nous nous bornerons, ici, à signaler celles relatives à des sujets qui retiennent traditionnellement l'attention du Sénat et de sa commission des Finances.

#### A. — LES DÉCRETS D'AVANCES

En 1975, trois décrets d'avances ont été pris :

- le premier d'un montant de 100 millions de francs pour permettre la constitution de stocks de sécurité de matières premières ;
- le second a ouvert 2.725 millions de francs de crédits supplémentaires destinés pour l'essentiel à l'octroi d'une « Aide exceptionnelle en faveur des exploitants agricoles » ;
- enfin, le troisième a permis d'accroître de 144 millions de francs le budget du Travail afin de financer les premières dépenses résultant des mesures décidées en faveur de l'emploi.

Ils ont été ratifiés, pour les deux premiers, par la loi de Finances rectificative du 29 mai et pour le dernier par celle du 13 septembre 1975.

## B. — LES ARRÊTÉS PORTANT ANNULATION DE CRÉDITS

Pour 1975, en application de l'article 13 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 qui stipule que « tout crédit qui devient sans objet en cours d'année peut être annulé par arrêté du ministre des Finances après accord du Ministre intéressé », une seule décision d'annulation a été prise. Un arrêté du 14 novembre a réduit de 1.586 millions de francs les crédits du budget général dont 707 pour les dépenses ordinaires et 878 pour les dépenses en capital. Les crédits annulés ont servi de contrepartie à une fraction des crédits supplémentaires ouverts par le collectif de fin d'année. Il est à noter qu'il a été tenu compte pour la première fois des dispositions de l'article 18 de la loi du 5 juillet 1975 portant règlement définitif du budget 1973 qui prévoient que les projets de « collectif » devront comporter « l'indication précise du montant des annulations de crédits éventuellement proposées pour les gager ainsi que les chapitres auxquels s'appliquent les annulations ».

Si, comme les années antérieures, la Cour des comptes relève quelques incohérences dans la gestion des crédits de certains chapitres, il faut souligner cependant une nette amélioration du fait de la diminution du nombre de ces errements et de leur ampleur.

Au chapitre 65-54 « Construction de logements sociaux » du budget de l'Équipement, l'annulation de 66,75 millions qui avait été omise au cours de la gestion précédente a été régularisée en 1975 : les crédits qui avaient été reportés à tort ont été bloqués et font l'objet d'une demande d'annulation dans le projet de loi de règlement.

## C. — LES PROCÉDURES PARTICULIÈRES D'AFFECTATION DE RECETTES.

Des procédures particulières permettent au Gouvernement, en application des articles 18 et 19 de la loi organique, de majorer, en cours de gestion, les crédits ouverts par les lois de Finances, dans la mesure où sont réalisées des recettes non prévues ou qui excèdent les évaluations. Ces procédures sont celles des fonds de concours et des rétablissements de crédits. En outre, les budgets annexes peuvent bénéficier, en application de l'article 21 de la loi susvisée, d'une autre procédure d'affectation de recettes : majoration de crédits correspondant à la constatation d'une plus-value de ressources.

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

(En millions de francs.)

DESIGNATION	FONDS DE CONCOURS RATTACHES					RETABLISSEMENTS DE CREDITS				
	1971	1972	1973	1974	1975	1971	1972	1973	1974	1975
<i>Services civils.</i>										
Dépenses ordinaires ....	1.786	1.997	2.404	2.621	3.608	277	186	203	525	448
Dépenses en capital ....	456	684	1.037	1.035	1.104	358	104	68	45	49
<i>Services militaires.</i>										
Dépenses ordinaires ....	1.521	1.656	1.897	2.135	2.532	489	518	630	730	824
Dépenses en capital ....	816	422	610	746	1.275	460	468	676	444	739
Totaux pour le budget général .....	4.579	4.759	5.948	6.537	8.519	1.584	1.276	1.577	1.744	2.062
Pourcentages par rapport aux dépenses nettes ...	2,6 %	2,4 %	2,7 %	2,5 %	2,7 %	0,9 %	0,6 %	0,7 %	0,7 %	0,6 %

*Les crédits de fonds de concours* rattachés au cours de la gestion ont augmenté en moyenne de 30 %, soit à un rythme plus rapide que celui observé au cours des exercices précédents (21 % en moyenne de 1969 à 1974).

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

- près de 20 % du montant total sont des contributions des tiers (collectivités, établissements publics, sociétés, particuliers, etc.) à des dépenses engagées pour certaines actions ou des équipements ;
- 23 % représentent des produits budgétaires assimilés à des fonds de concours afin de faciliter leur affectation (recouvrements obtenus au titre de la répression des fraudes, prélèvement sur le Pari mutuel, redevances foncières, etc.) ;
- 58 % enfin proviennent de remboursements de services rendus (certains versements des Communautés européennes, remboursement par les comptes de commerce de la rémunération de leurs agents payés sur les crédits du budget général, etc.).

La part croissante prise par les fonds de concours dans le financement des dépenses du budget général (de 1,4 % en 1967 à 2,7 % en 1975) est due bien plus à la progression des recettes de diverses natures assimilées à des fonds de concours qu'à celle des contributions de tiers proprement dites.

Dans quelques cas particuliers, l'emploi de la procédure des fonds de concours, bien que régulièrement autorisée par la loi ou par décret, apporte une certaine confusion dans les champs d'application respectifs des deux mécanismes particuliers d'affectation de recettes. La loi organique, en effet, réserve en principe la procédure des fonds de concours aux contributions de tiers à des dépenses d'intérêt public, et celle des rétablissements de crédits aux recettes provenant de la restitution de trop-perçus ou constituant la contrepartie de cessions ayant donné lieu à paiement sur crédits budgétaires. En fait, on constate un certain rétrécissement du domaine de la seconde procédure par l'extension de la première.

En outre la part de plus en plus importante de ces contributions dans le financement des investissements exécutés par l'Etat peut conduire celui-ci à supporter des dépenses additionnelles en cas de dépassement de devis, le montant des concours étant généralement non révisable. Elle conduit indirectement au gonflement des charges ultérieures de fonctionnement qui incombent à l'Etat.

*Les rétablissements de crédits* se sont élevés à 2.062 millions de francs contre 1.743 millions de francs en 1974, soit une progression de 11,8 % d'une année sur l'autre.

Ces opérations visées, elles aussi par l'article 19 de la loi organique, sont différentes dans la forme et dans le fond de celles relatives aux fonds de concours :

- *délai plus court pour prononcer l'affectation* : « sauf disposition spéciale expresse, un rétablissement de crédits ne peut intervenir qu'au titre de la gestion qui a supporté la dépense ou la gestion suivante » (arrêté du 28 février 1956, art. 6) ;
- *caractère éventuel de l'affectation* : alors qu'aux termes de l'article 19 de la loi organique le versement d'une contribution de tiers entraîne de droit l'ouverture de crédits, les recettes provenant de restitutions ou de cessions « peuvent » seulement donner lieu à rétablissement de crédits ;
- *soumission aux règles de droit commun en matière de reports* : l'obligation d'employer les fonds de concours conformément « à l'intention de la partie versante » interdit d'en limiter les possibilités de report. Au contraire, les crédits rétablis après annulation de dépenses doivent respecter la règle de



l'annualité, sous réserve des assouplissements prévus par la loi organique elle-même pour certaines catégories de dépenses.

Les rétablissements de crédits sont prononcés par :

- ordonnance de virement de dépenses du budget d'un ministère à l'autre, lorsque la recette provient d'un autre département ministériel ;
- bordereau de changement d'imputation, lorsque la recette provient d'un autre service du même ministère ;
- reversement de fonds, lorsque la partie versante ne relève pas du budget général (ou d'un budget annexe).

La Cour des comptes fait observer que compte tenu de la durée limitée du droit d'affectation dont dispose l'Administration, les délais de mise en œuvre de la procédure sont parfois trop importants pour permettre la réutilisation effective des crédits consommés à tort ou à d'autres fins.

Elle signale à nouveau le détournement d'une procédure déjà dénoncé dans des rapports antérieurs et qui consiste à utiliser le rétablissement de crédits pour permettre la régularisation d'imputations irrégulières faites à titre provisoire en cours de gestion, en attendant que les chapitres d'imputation définitive aient reçu une dotation suffisante, généralement par rattachement de crédits de fonds de concours.

## 2. Affectation de recettes au profit des budgets annexes.

(En millions de francs.)

	MAJORATIONS de crédits (Art. 21)	CRÉDITS de fonds de concours	RÉTABLI- SEMENTS de crédits
<i>Services civils.</i>			
Imprimerie nationale .....	53,3	»	1,8
Légion d'honneur .....	1,8	»	»
Monnaies et médailles .....	22	»	»
Ordre de la Libération .....	»	»	»
Postes et télécommunications .....	1.782,5	1.147,9	57,6
Prestations sociales agricoles .....	426,8	»	»
<b>Totaux .....</b>	<b>2.286,4</b>	<b>1.147,9</b>	<b>59,4</b>
<i>Services militaires.</i>			
Service des essences .....	73,2	»	8,3
Service des poudres .....	0,1	»	»
<b>Totaux .....</b>	<b>73,3</b>	<b>»</b>	<b>8,3</b>
<b>Ensemble des budgets annexes .....</b>	<b>2.359,7</b>	<b>1.147,9</b>	<b>67,7</b>

L'utilisation des trois procédures (fonds de concours, rétablissements de crédits et majorations de crédits) a permis de majorer les crédits des budgets annexes de 3.575,3 millions de francs en 1975 contre 2.629,3 millions de francs en 1974.

Cette augmentation substantielle est inscrite en fait sur deux budgets annexes :

- au titre des *Postes et télécommunications* : 1.782,5 millions de francs de majorations de recettes et de 1.147,9 millions de francs en raison d'un nouvel accroissement des avances versées par des tiers pour accélérer l'équipement téléphonique ;
- au titre des *Prestations sociales agricoles* : 426,8 millions de francs de majorations de recettes.

D. — LES VIREMENTS, TRANSFERTS ET RÉPARTITIONS

Le montant total des virements, transferts et répartitions pour l'ensemble du budget général, des budgets annexes et des Comptes spéciaux du Trésor a atteint, pour 1975, 27 milliards de francs contre 23 en 1974.

Pour le seul budget général, il représente 26,1 milliards de francs, soit une progression de 23,7 % par rapport à la gestion antérieure et 9,3 % des dotations ouvertes par la loi de Finances initiale contre 9,1 % précédemment. On observe une progression constante.

L'évolution de ces mouvements a été la suivante depuis 1973 :

(En millions de francs.)

DESIGNATION	1973	1974	1975
Virements .....	621,8	746,4	834,4
Transferts .....	6.979,8	8.432,4	10.440,4
Répartitions .....	7.565,6	11.939,2	14.877,7
Totaux .....	15.167,2	21.118	26.152,5

De 1974 à 1975, les virements ont augmenté de 11,8 %, les transferts de 23,8 % et les répartitions de 24,6 %.

Les *virements* permettent, en vertu de l'article 14 de la loi organique, d'affecter, par décret, des crédits à des dépenses d'une nature différente de celle que prévoyait la loi de Finances. Ils ne sont autorisés qu'à l'intérieur d'un même titre du budget d'un même ministère. Ils doivent rester dans la limite du dixième de la dotation de chacun des chapitres intéressés et ne peuvent être opérés d'une dotation évaluative ou provisionnelle au profit d'une dotation limitative.

Bien qu'en augmentation de 54 % pour les services civils et en diminution de 19 % pour les dépenses militaires, les virements n'affectent guère la structure des dépenses dans la mesure où ils concernent moins de 1 % des crédits initiaux.

Si, dans l'ensemble, la procédure a été employée conformément aux dispositions de la loi organique, la Cour relève à nouveau que depuis plusieurs années des excédents de dotations sont virés, en

fin de gestion, à d'autres lignes budgétaires dont le déficit est également chronique. La répétition d'erreurs d'évaluation, toujours de même sens et concernant les mêmes lignes budgétaires, conduit à faire jouer aux chapitres excédentaires, un rôle de « réservoir », et ce en dehors du cas particulier prévu par l'article 7 de la loi organique (cf. *infra* les répartitions).

La procédure des arrêtés de *transfert* prévue par l'article 14 de la loi organique permet de modifier la détermination du service responsable de l'exécution de la dépense, mais non la nature de cette dernière. Il y a été recouru en 1975 pour un montant supérieur à celui de la gestion précédente : 10.440 millions de francs au lieu de 8.432 millions de francs, soit une augmentation de 23,8 %. Ces crédits représentent 3,7 % des dotations initiales du budget général pour 1975.

On peut classer les transferts en deux grandes catégories :

- ceux qui résultent de la dissociation imposée par les structures de l'Administration entre services titulaires des crédits et services utilisateurs ;
- ceux qui procèdent de la volonté d'ouvrir globalement à des lignes spécifiques des dotations dont l'emploi exigera par la suite une nouvelle distribution.

Les premiers traduisent le souci d'éviter les doubles emplois dans les attributions des administrations et présentent souvent un caractère habituel : transfert des « Armées » à l'« Industrie » pour les dépenses d'intérêt militaire du Commissariat à l'énergie atomique, de l'« Aviation civile » aux « Armées » pour les programmes d'études et de développement du matériel aéronautique, etc. Ils représentent 78 % du total.

Les seconds, soit 22 %, sont une conséquence du recours croissant à des chapitres fonctionnels dont les crédits peuvent être ventilés en cours de gestion avec une plus grande souplesse pour tenir compte du caractère des actions poursuivies et de l'évolution de la conjoncture : transferts provenant des « Services du Premier ministre », des « Charges communes » vers « l'Agriculture » pour le soutien du revenu des agriculteurs, etc.

Cette procédure appelle quelques remarques quant aux conditions dans lesquelles elle est utilisée. La loi organique dispose que le transfert ne doit pas aboutir à modifier la nature de la dépense entre chapitre d'origine et chapitre de destination.

La Cour des comptes fait observer que la nature de la dépense est malaisée à vérifier pour les transferts en provenance de chapitres à caractère fonctionnel, dont l'intitulé ne définit la spécialité de

leur dotation que par l'objet des dépenses et non par leur nature. La procédure est ainsi utilisée entre titres budgétaires différents, voire entre crédits pour dépenses en capital et crédits pour dépenses ordinaires. De nombreux exemples de cette pratique ont de nouveau été relevés dans les transferts prononcés à partir des « fonds » du budget des *Services généraux* du Premier ministre et des chapitres d'aménagement touristique du budget des Charges communes.

En outre, la place occupée par cette procédure dans certains budgets est importante, atteignant, pour les crédits transférés à d'autres ministères, de 10 à 11 % des crédits votés aux budgets des Services généraux du Premier ministre, de l'Environnement, de la *Section commune des transports*, 15 % au budget de l'*Equipelement*, 23 % à celui de la *Défense* (section commune), et 89 % au budget de l'*Aviation civile*.

Enfin dans quelques cas, les règles en la matière fixées par l'article 14 de la loi organique n'ont pas scrupuleusement été respectées. Notamment « le Programme de recherches spatiales » a bénéficié de crédits transférés dont la nature ne paraît guère identique : crédits d'études générales des transports, subventions d'investissement pour les transports terrestres...

Les *répartitions* de crédits globaux destinés, soit « à faire face à des dépenses éventuelles ou à des dépenses accidentelles », soit à couvrir des « dépenses dont la répartition par chapitre ne peut être déterminée au moment où ils sont votés » se sont élevées à 14.877 millions de francs, en augmentation de plus de 24,6 % par rapport à 1974.

Mises à part les répartitions relatives aux dépenses éventuelles ou accidentelles (art. 10 et 11, paragraphe 1 de la loi organique) et qui s'élèvent à 120 millions de francs, la répartition de crédits globaux dont l'affectation par chapitre ne peut être déterminée au moment où ils sont votés — plus de 14,7 milliards de francs — comprend deux catégories de mesures : la ventilation, en cours d'année, de la réserve constituée pour faire face aux modifications apportées dans les taux de rémunération des agents publics, et celle de dotations destinées à promouvoir des actions nouvelles ou particulières dont le Gouvernement a entendu centraliser le contrôle.

En fait, 12,5 milliards de francs, soit 84,3 % des crédits de répartition, intéressent la rémunération et accessoires du personnel. Ces crédits ont progressé de 19 % d'une année sur l'autre, et représentent 13,7 % des crédits initiaux.

Si les répartitions pratiquées à partir des crédits globaux pour dépenses éventuelles et pour dépenses accidentelles n'appellent aucune observation particulière, celles relatives aux dépenses de personnel se prêtent aux mêmes remarques. Elles sont pratiquées avec retard

(arrêté de « grande répartition » pris six mois après la clôture de la gestion) et sont établies comme l'ajustement exact des crédits aux dépenses définitives pour constituer un véritable prérèglement administratif du budget.

### E. — LES REPORTS DE CRÉDITS

Si, en principe, « les crédits ouverts au titre d'un budget ne créent aucun droit au titre du budget suivant », les exceptions légales sont nombreuses. Pour le budget général, les crédits reportés de l'exercice 1975 à 1976 s'élèvent à 14.190 millions de francs contre 10.110 millions de francs l'année précédente, soit une augmentation de 40 %. Ils représentent 4,34 % du montant net des crédits disponibles, au lieu de 3,85 % en 1974. Leur accroissement est lié au développement important de ceux concernant les dépenses en capital (+ 47 %), alors que ceux intéressant les dépenses ordinaires ne progressent que de + 18,2 %.

(En millions de francs.)

DÉSIGNATION	REPORTS 1974 à 1975	REPORTS 1975 à 1976
Reports de crédits pour dépenses en capital ..	7.699	11.341
Reports de crédits pour dépenses ordinaires :		
— inscrits à l'Etat H .....	1.874	2.347
— provenant de fonds de concours .....	75	90
— autres crédits .....	462	592
Total « dépenses ordinaires » ..	2.411	2.849
Total des reports .....	10.110	14.190

Les reports de crédits de *fonctionnement* (nous examinerons plus loin les reports des crédits d'équipement dans le développement que nous consacrons à la gestion de ces dotations) intéressent :

- les crédits affectés aux chapitres inscrits dans un état spécial annexé à la loi de Finances (état H) peuvent être reportés sans restriction ;
- de même, les reports des crédits de fonds de concours, dans la mesure où ils ne sont pas destinés à des dépenses de personnel, peuvent être effectués sans limitation ;

— les autres crédits ne peuvent être reportés que dans la mesure où ils correspondent à des dépenses effectivement engagées et dans la limite du dixième de la dotation de chaque chapitre.

a) Ceux concernant les chapitres inscrits à l'état H progressent de 25 % alors qu'ils avaient pratiquement doublé en 1974 et ne représentent que 7,2 % des crédits initiaux au lieu de 11 %. Comme chaque année, les montants les plus élevés apparaissent au budget des « Charges communes » au titre des interventions publiques : 1.127 millions de francs. L'importance de ce montant est due à la difficulté de prévoir avec exactitude le nombre des bénéficiaires (Fonds national de solidarité) et aux délais de liquidation des dossiers (indemnisation des Français dépossédés).

b) Les reports à la gestion suivante des fonds de concours rattachés dans l'année demeurent faibles et ne représentent que 1,45 % de l'ensemble des crédits de l'espèce dont a disposé le budget général.

c) Pour les autres chapitres, le volume des reports à la gestion suivante est supérieur à celui de l'année précédente. Il est égal à 0,27 % des crédits nets correspondants (contre 0,24 %).

A nouveau, la Cour a relevé à plusieurs reprises que des procédés indirects sont parfois utilisés pour reporter à la gestion suivante des crédits excédentaires qui devraient normalement être annulés en fin de gestion. Ils consistent à ordonnancer, sans besoin réel ou immédiat, des dépenses qui ne constituent qu'une consommation apparente des crédits, ceux-ci se trouvant en quelque sorte placés en réserve aux chapitres, comptes ou organismes bénéficiaires.

Les reports de crédits des *budgets annexes* ont diminué de 26,7 % de 1974 à 1975. Cette diminution provient, d'une part du budget des Postes et Télécommunications où les crédits de fonds de concours inemployés en fin de gestion ont diminué, et d'autre part de la suppression, à la clôture de l'exercice 1975, du budget annexe des Poudres.

Les reports de crédits des *Comptes spéciaux du Trésor* progressent au titre du Fonds de développement économique et social et du Fonds spécial d'investissement routier. Dans les deux cas, c'est l'importance des dotations supplémentaires ouvertes par le plan de développement de l'économie qui est, pour l'essentiel, à l'origine de ces évolutions.

F. — LES DÉPASSEMENTS ET LES CRÉDITS NON CONSOMMÉS

(En millions de francs.)

	1974		1975	
	Dépassements de crédits	Annulations demandées	Dépassements de crédits	Annulations demandées
Budget général .....	4.871,9	3.227,7	10.658,2	3.391,2
Budgets annexes .....	1.484,1	417,8	1.610,7	531,4
Comptes spéciaux du Trésor .....	996,9	111,4	2.684,4	290,3
	7.352,9	3.756,9	14.953,3	4.212,9

Les crédits complémentaires demandés pour couvrir les dépassements constatés sur le budget de 1975 sont d'un volume double à celui de l'année précédente. Les crédits non consommés, dont l'annulation est proposée, ont augmenté de 12,1 %.

Pour le budget général, les dépassements ont plus que doublé par rapport à l'année précédente (+ 120 %). Aux termes des articles 10 et 11 de la loi organique, tout dépassement constitue une irrégularité pour les crédits limitatifs ou provisionnels mais non pour les crédits évaluatifs.

L'augmentation des dépassements concerne presque exclusivement les crédits évaluatifs (98 % des dépassements de l'exercice). Comme pour les exercices précédents, les dépassements les plus importants sont constatés au budget des « Charges communes » (85 % du total). Ils atteignent des montants considérables en matière de dette publique du fait du recours fréquent aux avances de la Banque de France et de la mise en jeu de diverses garanties (risque économique, assurance crédit). De même, en ce qui concerne les dépenses en atténuation de recettes, des dépassements importants proviennent du remboursement partiel de la majoration exceptionnelle de l'impôt sur le revenu, des remboursements de T.V.A. accordés aux agriculteurs et de l'institution de l'aide fiscale à l'investissement déductible de la T.V.A. De même, en raison de l'évolution de la situation de l'emploi, un dépassement substantiel apparaît au titre du Fonds national de chômage du budget du Travail.

En vertu de l'article 10 de la loi organique, les dépenses sur crédits provisionnels ne peuvent être ordonnancées que dans la limite des crédits ouverts. Les dépassements irréguliers constatés sont



en forte régression. Ils portent sur de faibles montants pour deux chapitres dont les dotations initiales ont été mal appréciées.

Les dépassements sur crédits limitatifs concernent essentiellement le budget de l'Education au titre de trois chapitres de rémunérations du fait d'une sous-évaluation des indices moyens budgétaires utilisés pour l'élaboration des prévisions de dépenses.

Au titre des budgets annexes, pour l'essentiel, les dépassements de crédits, dont la régularisation est demandée dans le projet de loi de règlement, affectent des crédits évaluatifs ou des opérations d'ordre. Ils représentent environ 2,5 % des crédits initiaux inscrits dans la loi de Finances pour 1975. Demandés principalement au bénéfice des budgets des Postes et Télécommunications et des Prestations sociales agricoles, ces crédits complémentaires sont nécessaires pour couvrir, d'une part des « Frais de contentieux et de réparations civiles » et, d'autre part, le reversement de droits indûment perçus.

Des dépassements de crédits limitatifs ont été enregistrés au titre des Prestations sociales agricoles et proviennent du versement, décidé par la loi de Finances rectificative du 13 septembre 1975, des majorations exceptionnelles des prestations familiales et des allocations du Fonds national de solidarité. En raison de l'urgence de ces mesures, destinées à relancer la consommation, les dépenses ont été effectuées dès que les fonds nécessaires ont été disponibles dans la trésorerie du budget annexe, et sans attendre qu'un arrêté du ministre des Finances, pris en application de l'article 21 de la loi organique, ait constaté la majoration des recettes et ouvert les crédits correspondants.

Au titre des *comptes spéciaux*, la quasi-totalité de ces dépassements sont relatifs aux dépenses sur crédits évaluatifs et plus particulièrement le compte « Avances sur le montant des impositions revenant aux départements, communes, établissements et divers organismes ».

#### G. — LES IMPUTATIONS BUDGÉTAIRES IRRÉGULIÈRES

L'article 7 de la loi organique dispose que les crédits ouverts par les lois de Finances et affectés à un service ou à un ensemble de services « sont spécialisés par chapitre groupant les dépenses selon leur nature ou selon leur destination ».

Ce principe de la spécialité des autorisations de dépenses est généralement respecté, tant en raison de l'attention qu'y portent les ordonnateurs que de la surveillance exercée par les contrôleurs financiers et par les comptables payeurs.

Toutefois, les vérifications effectuées par la Cour des comptes montrent que les infractions à la règle de la spécialité des crédits demeurent nombreuses et toujours aussi diversifiées. L'imputation de dépenses de personnel permanent sur d'autres chapitres que ceux de la première partie du titre III demeure la principale source d'irrégularité. La politique de résorption de l'auxiliarat entreprise récemment devrait permettre d'éliminer la catégorie d'imputation irrégulière la plus grave dans la mesure où très souvent cette catégorie de personnel était rémunérée sur des crédits de matériel ou des dépenses en capital.

Enfin, au titre des *contractions de recettes et de dépenses*, le rapport de la Cour des comptes mérite d'être cité intégralement :

« Depuis 1967, en accord avec l'Administration, la Société des Avions Marcel Dassault avait conservé par devers elle les redevances dont elle était débitrice au titre de certaines de ses exportations de matériel de guerre. En 1973, le ministre de la Défense décida d'utiliser les sommes ainsi détenues par cette société (à l'époque de l'ordre de 42 millions) au financement partiel de l'étude et de la construction d'un prototype d'avion. Parallèlement, la S.N.E.C.M.A. était autorisée à ne plus s'acquitter des redevances dues au titre de ses exportations de moteurs « Atar 9 » et d'en affecter le montant à l'étude des problèmes posés par l'utilisation du moteur « M. 53 » sur le prototype réalisé par la Société Dassault.

De 1973 à 1975, les redevances en cause ont donc été utilisées par les sociétés débitrices pour financer diverses études et fabrications, sans que la participation de l'Etat à ces dépenses apparaisse dans les comptes publics. Dès le début de 1974, la Cour avait critiqué ces errements. La seule procédure régulière, en effet, aurait été l'encaissement par l'Etat des redevances dues, leur rattachement à titre de fonds de concours aux chapitres intéressés du budget de la Défense (1), enfin le paiement sur ces crédits et en exécution de marchés ou de conventions régulièrement conclus, des aides correspondantes.

La régularisation de ces pratiques a été recherchée en 1976 à l'occasion de l'achat du prototype sur les crédits du budget de la Défense, par l'émission de titres de recettes portant sur les redevances laissées indûment à la disposition de la Société Dassault de 1967 à juillet 1976 (92 millions) et de la S.N.E.C.M.A. de 1973 à juillet 1976 (17,7 millions). ».

---

(1) En effet, cette affectation de recettes a été prévue par l'article 57 de la loi de finances pour 1957.

## H. — LA GESTION DES CRÉDITS D'ÉQUIPEMENT

Les dépenses d'investissements exécutés sur le budget général ont atteint 56,5 milliards de francs en 1975 contre 44,8 en 1974, soit une progression de 26,2 % en 1974.

Les reports sont à nouveau en progression. Ils passent de 7,7 milliards de francs en 1974 à 11,3 milliards en 1975, soit respectivement 14 et 16,7 % du montant des crédits nets. L'accroissement de 47 % d'une année sur l'autre est, en grande partie, la conséquence de l'ouverture tardive par la loi de Finances rectificative du 13 septembre 1975 d'importants crédits de paiement au titre du Plan de développement de l'économie. Compte tenu de la brièveté des délais, il n'a pu être procédé qu'à des paiements limités avant la clôture de la gestion.

Pour les services civils, les reports ont atteint 9,15 milliards de francs et proviennent, pour les trois quarts, de sept budgets :

BUDGETS	REPORTS DE 1975 à 1976		PRINCIPAUX CHAPITRES concernés
	En millions de francs	En pourcentage de crédits nets	
Charges communes .....	1.529,9	25,8	54-90 (dotation en capital des entreprises publiques) 64-00 (primes de développement), 65-00 (équipement des grands ensembles), 68-00 (aide extérieure).
Culture .....	427,4	36,2	56-30 (monuments historiques), 56-32 (bâtiments civils et constructions publiques).
Education .....	958,1	16,2	56-10 (enseignements supérieurs), 56-33 et 35 (établissements du second degré), 66-31 et 33 (subventions d'équipement).
Services financiers .....	270,3	50	57-90 (équipement des services).
Industrie .....	1.215,5	13,2	54-92 (actions de politique industrielle), 56-01 (plan calcul).
Santé .....	735,4	40	66-11, 13 et 20 (subventions d'équipement).
Equipement .....	1.733,6	77,8	53-20 (routes), 53-32 (ports) 65-41 (opérations d'aménagement concerté) 65-54 (logements sociaux).

Dans ces conditions, les autorisations de programme disponibles en 1975 sont loin, dans la plupart des cas, d'avoir été utilisées en totalité avant la fin de la gestion, que ce soit par affectation directe ou par délégation aux autorités déconcentrées.

Pour l'ensemble des autorisations de programme, y compris celles du plan de développement de l'économie, le taux d'utilisation (c'est-à-dire le rapport entre, d'une part les autorisations de programme affectées au niveau central ou déléguées aux ordonnateurs secondaires et, d'autre part, le total des autorisations disponibles) n'a été, s'agissant du titre V, que de 25,6 % pour le budget de la Santé, de 52,5 % pour la Section commune des transports, de 57,3 % pour l'Aviation civile, de 58,9 % pour l'Industrie (mais de 82,2 % si l'on fait abstraction des autorisations de programme du programme de développement), de 66,3 % pour les Affaires étrangères (73,7 % hors programme de développement), de 71,6 % pour la Marine marchande, de 79,3 % pour l'Environnement.

Pour le titre VI, les taux les plus faibles se rencontrent aux budgets de l'Environnement (52,3 %) et de la Marine marchande (74,7 %), ainsi qu'à certains chapitres de l'Agriculture (32,9 % pour le chapitre 66-50 « Fonds d'action sociale pour l'aménagement des structures agricoles », 60,7 % pour le chapitre 61-30 « Orientation des productions », 65,7 % pour le chapitre 61-33 « Subvention d'équipement en faveur de l'élevage chevalin »...), des D.O.M. (41,3 % pour le chapitre 67-51 « Travaux divers d'intérêt local »), de l'Équipement (45,2 % pour le chapitre 65-52 « Plan Construction »), de l'Industrie (42,2 % pour le chapitre 62-20 « Subventions aux aménagements hydro-électriques », 50,2 % pour le chapitre 66-03 « I.R.I.A. »).

Encore convient-il d'observer que, s'agissant du titre VI, les indications tirées du montant des affectations, mêmes directes, n'ont qu'une valeur relative lorsqu'elles concernent des « Subventions aux aménagements hydro-électriques », 50,2 % pour le chapitre 66-03 « I.R.I.A. »).

Enfin, la Cour des comptes attire tout particulièrement l'attention sur les problèmes soulevés par la nouvelle procédure des autorisations de programme provisionnelles.

En vue de faciliter et d'accélérer la bonne exécution des opérations d'investissement conduites par l'Etat et financées avec le concours d'autres collectivités ou organismes, la circulaire du ministre de l'Economie et des Finances du 23 décembre 1970 a admis l'ouverture d'autorisations de programme dites « provisionnelles » qui permettent à l'ordonnateur de disposer, sans attendre la signature de l'arrêté de rattachement des fonds de concours, ni même le ver-

sement de ceux-ci, de la totalité des autorisations de programme nécessaires au lancement de l'opération, y compris celles qui sont relatives à la participation financière de tiers.

Ouvertes dans les écritures des contrôleurs financiers à la demande des ordonnateurs et sur justification de l'engagement des tiers, les autorisations provisionnelles sont apurées après le versement effectif des participations et l'ouverture des crédits correspondants.

Ce système peut conduire l'Etat à faire l'avance de leur contribution aux collectivités ou organismes qui concourent au financement de l'opération. Cette avance devrait être de courte durée, mais on constate, en fait, de nombreux et parfois importants retards dans l'apurement des autorisations de programme provisionnelles.

L'Etat est ainsi amené à supporter pendant un temps plus ou moins long la charge de tout ou partie des participations des tiers ; les crédits de paiement ouverts aux chapitres concernés peuvent, de ce fait, se révéler insuffisants. Devant l'importance que revêtent parfois ces décalages, une instruction du ministre de l'Economie et des Finances en date du 8 juin 1976 a prescrit aux contrôleurs financiers de refuser l'ouverture d'autorisations de programme provisionnelles pour les opérations concernant des collectivités ou des particuliers qui ne seraient pas en règle avec l'Etat, au titre d'opérations précédentes.

### III. — Le contenu du projet de loi.

#### A. — L'ARTICLE PREMIER EST CONSACRÉ AUX RÉSULTATS GÉNÉRAUX DE L'EXÉCUTION DES LOIS DE FINANCES POUR 1975

Il présente, sous une forme analogue à celle concernant les « dispositions relatives à l'équilibre des ressources et des charges » de la loi de Finances initiale, les résultats définitifs de l'exécution des lois de Finances pour 1975.

(En francs.)

	RESSOURCES	CHARGES
<i>A. — Opérations à caractère définitif :</i>		
Budget général et compte d'affectation spéciale .....	294.182.319.834,21	329.499.566.124,57
Budgets annexes .....	62.899.975.968,77	62.899.975.968,77
Totaux .....	357.082.295.802,98	392.399.542.093,34
Excédent des charges définitives de l'Etat.		35.317.246.290,36
<i>B. — Opérations à caractère temporaire :</i>		
Comptes spéciaux du Trésor .....	38.190.534.112,36	40.686.422.170,73
Excédent des charges temporaires de l'Etat		2.495.880.058,37
Excédent net des charges .....		37.813.134.348,73

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

Ces articles arrêtent les recettes et les dépenses définitives du budget général pour 1975, compte tenu des crédits complémentaires demandés et des crédits non consommés dont l'annulation est proposée. Les observations relatives à l'évolution des recettes et des dépenses figurent dans la première partie de ce rapport.

L'article 7 fixe définitivement le résultat du budget général de 1975 qui se solde par un excédent des dépenses de 36.120 millions de francs, contre un excédent de recettes de 5.260 millions de francs pour l'exercice 1974.

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

Les opérations définitives des budgets annexes (62.900 millions de francs) ont été finalement supérieures de 28,8 % aux résultats définitifs de 1974 et de 11,1 % aux prévisions initiales pour 1975.

Les opérations effectives présentent, pour leur ensemble, une augmentation (+ 28,7 %) voisine de celle qui était prévue :

BUDGETS ANNEXES	1974	1975		VARIATIONS de 1974 à 1975 (En %)
	Opérations définitives	Prévisions initiales	Opérations définitives	
	(En millions de francs.)			
<i>A. — Services civils.</i>				
Imprimerie nationale .....	418,3	418,8	483,9	+ 15,7
Légion d'honneur .....	33,2	35,7	37,5	+ 13
Ordre de la Libération .....	0,9	1,2	1,2	+ 25
Monnaies et médailles .....	271,2	266,5	342,7	+ 26,4
Postes et télécommunications .....	32.614	37.305,8	41.658,7	+ 25,6
Prestations sociales agricoles .....	14.152,3	17.343	(1) 19.082,3	+ 34,8
<b>Totaux A .....</b>	<b>47.489,9</b>	<b>55.371</b>	<b>61.606,3</b>	<b>+ 29,7</b>
<i>B. — Services militaires.</i>				
Service des essences .....	1.029,6	1.174,8	1.219,1	+ 18,4
Service des poudres .....	284,2	68,8	74,6	— 73,7
<b>Totaux B .....</b>	<b>1.318,8</b>	<b>1.243,6</b>	<b>1.293,7</b>	<b>— 0,2</b>
<b>Totaux généraux .....</b>	<b>48.803,7</b>	<b>56.614,6</b>	<b>62.900</b>	<b>+ 28,8</b>

(1) Compte tenu de 808,5 millions de francs correspondant aux majorations exceptionnelles versées par le budget annexe sur subventions du budget général.

Les réalisations ont fait apparaître une progression importante (+ 28,8 % contre + 24,4 % en 1974), commandée pratiquement comme chaque année par l'évolution de deux budgets : ceux des Postes et Télécommunications et des Prestations sociales agricoles qui représentent plus de 96 % des dépenses de l'ensemble des budgets annexes.

Le budget des *Postes et Télécommunications* a augmenté de 25,6 % par rapport à 1974 contre 28 % l'année antérieure. Comme les années précédentes, la croissance de ce budget est imputable plus aux investissements (+ 60 %) qu'à l'exploitation (+ 32 %).

L'augmentation des *charges* portées au compte d'exploitation provient de la croissance des dépenses de personnel (+ 23,4 %), mais surtout d'un alourdissement des frais financiers (+ 41 %). La progression des produits d'exploitation recouvre, comme l'année précédente, des évolutions divergentes : les produits des télécommunications — ressource la plus importante — se sont accrus de 23 % environ ; en revanche, le produit des services financiers varie peu.

Ce sont les *recettes* de la poste qui connaissent la plus forte progression. L'augmentation des produits financiers est relativement modérée (+ 13,4 %), notamment au regard de celle de 1974 qui était motivée par la hausse des taux d'intérêts consentis par le Trésor sur les fonds des chèques postaux.

L'augmentation la plus marquée provient des produits financiers (+ 56,7 %) en raison, notamment, de la hausse des taux d'intérêts consentis par le Trésor sur les fonds des chèques postaux.

Les *dépenses en capital* se sont accrues de 60 % dans leur ensemble. Mais les dépenses d'équipement proprement dites ont augmenté de 34 %, au bénéfice principalement des télécommunications.

Le budget des *Prestations sociales agricoles* a augmenté de 34,8 % par rapport à 1974. Cette progression importante est liée, pour partie, aux majorations décidées par le « programme de développement » du 13 septembre 1975. Elle est la plus vive pour les prestations vieillesse (+ 43,2 %), maladie (+ 30,7 %). Elle est relativement plus modérée pour les prestations familiales (+ 17,6 %).

Les cotisations des exploitants ont augmenté seulement de 12,8 % et leur part dans le financement total a fléchi de 17,6 % à 14,7 %. Les ressources extérieures à la profession se sont accrues de 42,4 % et atteignent 81,3 % de l'ensemble des ressources.



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

(En millions de francs.)

SERVICES	CREDITS complémentaires demandés	ANNULATIONS proposées	RESULTATS généraux des recettes et des dépenses
Art. 8. — Services civils .....	1.561,6	371,6	61.606,3
Art. 9. — Services militaires .....	49,1	159,8	1.293,7

**D. — LES ARTICLES 10 A 14 SONT RELATIFS  
AUX COMPTES SPÉCIAUX DU TRÉSOR**

Ces articles arrêtent les résultats définitifs des comptes spéciaux du Trésor. Comme pour le budget général sont précisés : le montant des crédits non consommés dont l'annulation est proposée, celui des crédits demandés, des autorisations de découverts complémentaires sollicitées et les soldes des diverses catégories de comptes au 31 décembre 1975.

L'article 13 prévoit l'apurement du compte spécial « Stockage des charbons sarrois » définitivement clos par application d'une mesure prévue à cet effet par la loi de Finances pour 1976.

L'article 14 propose l'apurement d'une opération propre à 1975 et relative aux transferts en atténuation des découverts du Trésor des ressources versées par les établissements prêteurs en matière de prêts spéciaux à la construction, par suite notamment de l'abaissement du coût du crédit à la construction.

**E. — L'ARTICLE 15 QUI PROPOSAIT QUE SOIT FAIT REMISE A LA  
CAISSE CENTRALE DE CRÉDIT COOPÉRATIF D'UNE DETTE DE  
380 MILLIONS DE FRANCS A ÉTÉ SUPPRIMÉ PAR L'ASSEMBLÉE  
NATIONALE**

Le Gouvernement a déposé devant le Sénat un amendement demandant le rétablissement de cet article, qu'en première lecture, l'Assemblée nationale, suivant l'avis de sa commission des Finances, avait repoussé, motif pris de l'insuffisance des informations qui

lui avaient été apportées par le ministère de l'Economie et des Finances.

Selon les renseignements qui ont pu être recueillis, il apparaît que durant la période 1971 à 1975, la Caisse centrale de crédit coopératif a dû supporter des pertes exceptionnelles sur des coopératives adhérentes du secteur maritime et du bâtiment. Afin de permettre à la Caisse centrale de poursuivre sa mission et compte tenu de l'insuffisance de ses moyens propres, il est proposé de faire remise à cet établissement d'un montant de 380 millions de francs de prêts au titre du F.D.E.S. consentis dans le passé pour lui permettre de faire des concours pour le compte de l'Etat.

En contrepartie, la Caisse centrale s'est engagée par convention passée en décembre 1975 à verser, à compter de l'exercice 1976, une redevance d'exploitation au moins égale à 50 % du bénéfice comptable. Au titre de ce dernier exercice, la Caisse sera en mesure de verser une redevance de 2,1 millions de francs.

Si ce compromis était repoussé, la Caisse devrait inscrire à son bilan une perte de 380 millions de francs, somme de beaucoup supérieure à son capital. Dans ces conditions, elle serait tenue, de par la loi, à déposer son bilan avant la fin de l'année.

Votre Commission, en raison de l'ampleur et de la gravité de ce problème et du défaut d'informations quant aux responsabilités respectives des Pouvoirs publics dans le contrôle de l'emploi des fonds du F.D.E.S. et des dirigeants du Crédit coopératif, a tenu à entendre M. Pierre Bernard-Reymond, secrétaire d'Etat à l'Economie et aux Finances.

M. Edouard Bonnefous a tenu tout d'abord à souligner que, en dehors des différents aspects du grave problème posé, il était intolérable que la Commission ait été informée si tardivement de cette situation dont les prémices remontent à 1973 et dont la solution proposée a été arrêtée dès décembre 1975.

Il a rappelé, pour l'essentiel, la responsabilité de la commission des Finances à l'égard du Sénat et ses traditions dans l'exercice d'un contrôle réel et efficace des finances publiques, de l'emploi des deniers publics et de la recherche des responsabilités engagées.

Il a vivement regretté, qu'au cas particulier, les dispositions en question soient soumises au Sénat dans la hâte d'une fin de session. Il a souhaité expressément qu'à l'avenir la commission des Finances soit tenue informée en temps opportun des problèmes graves qui pourraient se poser.

Après que votre Rapporteur général eut exposé le dilemme de la Commission, partagée entre le souci de rigueur financière et le

désir d'éviter les conséquences économiques et sociales très graves d'une mise en faillite de la Caisse centrale de crédit coopératif, M. Bernard-Reymond a rappelé la genèse de cette affaire et l'action des Pouvoirs publics.

Il a d'abord reconnu que des erreurs fondamentales étaient à l'origine des difficultés rencontrées. Il a précisé que le découvert de la Caisse centrale de crédit coopératif provenait de prises de participations directes dans trois coopératives mal gérées et travaillant dans des secteurs en difficulté (construction et pêches maritimes). La responsabilité de leurs dirigeants est certaine et des actions judiciaires ont été engagées.

Compte tenu du « statut spécial légal » de la Caisse centrale, les Pouvoirs publics n'avaient qu'un accès limité aux informations susceptibles de leur permettre d'apprécier la gestion de l'établissement. Néanmoins, ceux-ci ont pu conduire différentes actions :

— en octobre 1973, l'inspection des finances fut chargée d'une mission qui devait aboutir, en décembre 1973, à des mesures de redressement et au principe d'une réorganisation ;

— le secteur coopératif a fait l'objet d'une étude d'ensemble : c'est à cette occasion que fut découverte la situation d'une des trois sociétés, la Trancaup ;

— la tutelle et le contrôle de la Caisse ont été réaménagés par des textes précisant notamment le rôle du Conseil du crédit et du commissaire du Gouvernement ;

— les activités des filiales de la Caisse — près de la moitié des opérations du groupe — sont désormais soumises à la Commission de contrôle des banques ;

— enfin, la Caisse devra renforcer ses fonds propres : son capital — 24 millions en 1974, 39 millions en 1976 — sera de 45 millions en 1977.

Le Secrétaire d'Etat a estimé que ces mesures devraient être suffisantes pour éviter de nouvelles aventures. Aussi, pour préserver l'avenir de la coopération en France et l'intérêt de l'Etat, la solution proposée par le Gouvernement est la moins mauvaise possible.

M. Bernard-Reymond a ensuite répondu aux questions des commissaires.

Il a confirmé à votre Rapporteur général et à M. Amic qu'un protocole, signé le 30 décembre 1975, prévoyait le versement au Trésor de toutes les sommes récupérées et d'une redevance d'exploitation de 50 % au moins des bénéfices avant provision de la Caisse.

Il a signalé à M. Descours Desacres que le F.D.E.S. accordait des prêts globaux à la Caisse ; le contrôle de leur répartition ultérieure lui semblait donc difficile.

Il a indiqué à M. Jung que le commissaire du Gouvernement de la Caisse avait été déplacé postérieurement à la constatation des irrégularités et à M. Yves Durand que les directeurs de coopératives poursuivis avaient été nommés par les sociétés elles-mêmes.

Il a précisé à M. Jargot que si les experts-comptables s'étaient contentés, à la dernière assemblée générale de la Caisse, de l'engagement du Gouvernement de régler le problème dans la loi de règlement pour 1975, ils ne sauraient accepter de nouveaux délais.

Il a enfin précisé à M. Coudé du Foresto que toute prise de participation était désormais interdite à la Caisse.

En conclusion, M. Bernard-Reymond a affirmé prendre note des considérations émises et a pris l'engagement que des mesures seront prises pour que les regrettables errements constatés ne se reproduisent plus, notamment quant à l'information des commissions des Finances du Parlement.

\*

\*\*

Après en avoir longuement délibéré et constaté notamment que seule une remise de dettes était susceptible de rétablir la situation financière de la Caisse centrale de façon à éviter un dépôt de bilan rendu alors obligatoire par les dispositions de la législation sur les sociétés qui porterait préjudice tant sur le plan économique que social à un large secteur de l'activité, votre Commission a décidé de donner un avis favorable à l'adoption de l'amendement du Gouvernement sous réserve que celui-ci soit complété par un sous-amendement présenté par votre Rapporteur général.

Les dispositions complémentaires proposées ont pour but, d'une part de donner force législative à certaines dispositions contenues dans le protocole d'accord passé entre la Caisse centrale de crédit coopératif et le ministère de l'Economie et des Finances en décembre 1975, et, d'autre part, de s'assurer, sous forme d'un contrôle régulier de l'établissement, que pareils errements ne pourront se reproduire et ce en tenant informées les Commissions compétentes du Parlement.

Enfin, au plan général votre Commission a demandé que le Gouvernement soit invité à déposer sur le bureau des Assemblées un projet de loi tendant à étendre l'application des dispositions relatives au contrôle de l'activité des banques prévues notamment par les lois des 13 juin 1941 et 2 décembre 1945 à l'ensemble des établissements

financiers et bancaires qui y échappent actuellement et plus particulièrement à ceux dotés d'un statut spécial légal.

Sous ces réserves et compte tenu du sous-amendement proposé, votre commission des Finances vous demandera d'adopter l'amendement du Gouvernement tendant à rétablir l'article 15 du présent projet de loi.

F. — L'ARTICLE 16 CONSTATE UN SOLDE DÉBITEUR DE 5.126 MILLIONS AU COMPTE DE RÉSULTATS DES OPÉRATIONS D'EMPRUNTS POUR L'ANNÉE 1975

G. — L'ARTICLE 17 EST CONSACRÉ A L'AFFECTATION DES RÉSULTATS DÉFINITIFS DE 1975 PAR TRANSPORT AUX DÉCOUVERTS DU TRÉSOR

	En milliers de francs.
Viendront en atténuation :	
— le résultat net des comptes du Trésor soldés au cours de l'année 1975 .....	198.002
— l'apurement d'une opération propre à l'année 1975 et constatée au compte n° 908-90 « Ressources affectées à la consolidation des prêts spéciaux à la construction » .....	6
TOTAL .....	<u>198.008</u>
Seront, par contre, portés en augmentation des découverts :	
— l'excédent des dépenses sur les recettes du budget général de 1975 .....	36.120.679
— la remise de dettes de la Caisse centrale de crédit coopératif .....	380.000
— le solde débiteur du compte de résultats des opérations d'emprunts pour 1975 .....	5.126.627
TOTAL .....	<u>41.627.307</u>
Net à transporter en augmentation des découverts du Trésor .....	<u>41.429.298</u>

Comme conséquence de la suppression de l'article 15, l'Assemblée nationale a diminué ce montant de 380 millions de francs.

H. — L'ARTICLE 18 PORTE APUREMENT DES DÉPENSES POUR LESQUELLES LA LOI DE RÈGLEMENT POUR 1974 N'A PAS OUVERT DE CRÉDIT

A la clôture de la gestion 1974, plusieurs chapitres budgétaires dotés de crédits limitatifs faisaient apparaître un total de dépenses supérieur aux autorisations. Le Parlement, lors de l'examen du projet de loi de règlement pour 1974, avait refusé d'ouvrir les crédits complémentaires demandés pour un montant de 9,7 millions de francs. Le montant de ces dépenses a été maintenu au compte de résultats provisoires 016 « Résultats des budgets non réglés - Année 1974 » de la comptabilité générale de l'Etat.

Dans un but de régularisation comptable, et sans que soient remises en cause les dispositions de la loi du 4 juin 1976 portant règlement définitif du budget 1974, il est proposé de transporter en augmentation des découverts du Trésor le solde débiteur de ce compte d'attente.

Dans leur ensemble, les explications détaillées de dépassements fournies dans l'exposé des motifs de cet article paraissent à la Cour des comptes concorder avec les constatations qui résultent des vérifications qu'elle a opérées. Elle estime que la mesure proposée est la seule susceptible de permettre d'apurer une écriture comptable qui ne saurait avoir qu'un caractère provisoire.

I. — L'ARTICLE 19 NOUVEAU EST RELATIF A UNE GESTION DE FAIT

Par un amendement déposé par le Gouvernement devant l'Assemblée nationale, il est proposé au Parlement de reconnaître l'utilité publique de dépenses effectuées dans l'intérêt du Service en dehors des règles de la comptabilité publique.

Par deux arrêtés rendus les 18 novembre 1976 et 19 avril 1977, la Cour des comptes, statuant définitivement, a déclaré comptables de fait de deniers de l'Etat pour gestion hors des règles de la comptabilité publique, de fonds publics dont ils ont disposé au cours des années 1971 à 1973, le chef de la Mission d'études concertées du ministère de l'Agriculture et, à titre conjoint et solidaire avec lui, trois directeurs généraux successifs de l'enseignement, des études et de la recherche du même ministère, un responsable de la Société française d'économie rurale (S.F.E.R.) et de l'Association pour le développement de la recherche en économie rurale (A.D.R.E.R.).

En 1972 et 1973, la Direction générale de l'enseignement, des études et de la recherche du ministère de l'Agriculture a passé quatre conventions, pour un montant de 98.000 F, avec la Société française d'économie rurale et l'Association pour le développement de la recherche rurale. Les sommes ont été versées au vu de certificats de service fait, alors que les prestations n'avaient pas été effectuées et ont été utilisées pour les besoins propres d'un service du ministère de l'Agriculture : la Mission d'études concertées.

Les procédures d'engagement et d'ordonnancement n'ont donc pas été respectées et les fonds ont été versés, non par un comptable public, mais par les trésoriers des deux associations. Les dépenses ont donc été engagées hors des procédures habituelles et n'ont pu être décrites sous leur véritable nature. Elles semblent néanmoins avoir le caractère de dépenses publiques dans la mesure où ces opérations ont été faites dans l'intérêt du Service.

Votre commission des Finances vous propose d'adopter le présent aarticle.

\*  
\*\*

Les résultats du budget 1975 sont résumés dans le tableau suivant :

NATURE DES OPÉRATIONS	PRÉVISIONS INITIALES (1)		OPÉRATIONS EFFECTIVES	
	Dépenses	Recettes	Dépenses	Recettes
<b>I. — Opérations à caractère définitif.</b>				
A. — Budget général .....	(2) 280.952,9	(3) 281.039	(2) 320.348,8	(3) 284.228,1
B. — Comptes d'affectation spéciale .....	7.122	7.290,2	9.150,8	9.954,1
Sous-total A + B .....	288.074,9	288.329,2	329.499,6	294.182,2
C. — Budgets annexes .....	56.614,5	56.614,5	62.900	62.900
Total des opérations à caractère définitif .....	344.689,4	344.943,7	392.399,6	357.082,2
Solde des opérations à caractère définitif .....	»	+ 254,3	— 35.317,4	»
<b>II. — Opérations à caractère temporaire.</b>				
A. — Prêts et avances :				
1° Comptes d'affectation spéciale (prêts) .	148,4	54,8	163,9	56,2
2° Comptes d'avances .....	31.004,4	31.465	34.536,6	34.743,5
3° Comptes de prêts .....	3.803	2.928,2	5.916,8	(4) 3.390,9
Sous-total A .....	34.955,8	34.448	40.617,3	38.190,6
B. — Autres comptes spéciaux :				
1° Comptes de commerce .....	12.996,8	12.898,1	23.292,3	22.752,6
2° Comptes de règlement .....	(5) 313,4	»	399,8	255,1
3° Comptes d'opérations monétaires (6) ..	»	(5) 696	4.031,8	4.653,9
4° Comptes en liquidation .....	»	»	36,9	30,2
Sous-total B .....	13.310,2	13.594,1	27.760,8	27.691,8
Total des opérations à caractère temporaire .....	48.266	48.042,1	68.378,1	65.882,4
Solde des opérations à caractère temporaire .....	— 223,9	»	— 2.495,7	»
Total général I + II .....	392.955,4	392.985,8	460.777,7	422.964,6
Résultat d'exécution des lois de Finances .....	»	+ 30,4	— 37.813,1	»

- (1) Les prévisions initiales ne comprennent pas les recettes attendues de fonds de concours ni les dépenses à effectuer sur les crédits ouverts en contrepartie.
- (2) Compte tenu des remboursements et dégrèvements d'impôts (21.700 millions de F en prévisions et 24.255 millions de F en opérations effectives).
- (3) Après déduction des prélèvements au profit des collectivités locales, des communautés économiques européennes et du régime général de sécurité sociale (32.134,3 millions de F).
- (4) Y compris le crédit (6.267,27 F) porté au compte 908-90 « Ressources affectées à la consolidation des prêts spéciaux à la construction ».
- (5) Charge nette ou excédent net.
- (6) Opérations avec le Fonds monétaire international exclues.



La loi de règlement pour 1970 avait permis de constater le premier excédent réel des recettes sur les dépenses depuis quarante ans. Après un nouveau déficit en 1971, les exercices 1972, 1973 et 1974 s'étaient soldés par des excédents de 1,77 milliard, 4,8 milliards et 5,7 milliards de francs. L'année 1975 nous oblige à renouer, vraisemblablement pour plusieurs années, avec des traditions anciennes : 37 milliards de déficit.

#### IV. — Audition du Premier Président de la Cour des comptes.

Votre commission des Finances a entendu le 15 juin 1977 M. Désiré Arnaud, premier président de la Cour des comptes qui était accompagné de MM. Raymond Mathey, président de Chambre ; Henri Bissonnet, conseiller maître ; Jacques Berthe, conseiller référendaire.

Aux six questions suivantes posées par votre Commission :

1° *Programme de développement de l'économie.* Les importantes ouvertures de crédits supplémentaires opérées en cours d'année par lois de Finances rectificatives au titre du soutien de l'économie ont-elles eu des incidences sur la gestion des finances publiques en 1975 ?

2° *Sous-évaluation de dotations budgétaires.* Les modifications apportées en cours d'année au montant des crédits ouverts par la loi de Finances initiale tendent à devenir plus nombreuses et plus importantes. Si l'on excepte celles qui sont motivées par les actions nouvelles qui peuvent se révéler indispensables pour faire face à des difficultés exceptionnelles, notamment dans le domaine économique et social, ces modifications révèlent une rigueur insuffisante dans l'établissement des prévisions budgétaires.

La Cour pourrait-elle indiquer quelles sont les principales dotations qui semblent, en 1975, avoir ainsi fait l'objet d'une sous-évaluation lors de la préparation du projet de loi de Finances ?

3° *Recettes provenant de l'extérieur.* La Cour peut-elle donner des précisions sur les changements de procédures concernant les versements des organismes européens, qui sont à l'origine de la diminution des recettes provenant de l'extérieur mentionnée à la page 34 de son rapport ?

4° *Imputations budgétaires irrégulières.* Comme les années précédentes, le rapport sur l'exécution des lois de Finances en 1975 dénonce un certain nombre d'imputations budgétaires irrégulières.

La Cour pourrait-elle indiquer si ces pratiques ont tendance à s'accroître ou, au contraire, si des mesures de redressement ont été prises pour tenir compte de ses observations ?

5° *Mise en jeu de la garantie de l'Etat.* Les dépenses découlant de la mise en jeu de la garantie de l'Etat ont fortement augmenté en 1975 en raison, notamment des versements faits à la C.O.F.A.C.E.

La Cour pourrait-elle compléter les explications données à ce sujet à la page 40 du rapport ?

6° *Remise de dettes au profit du crédit coopératif.* La commission des Finances de l'Assemblée nationale a proposé la suppression de l'article 15 de la loi de règlement pour 1975 qui prévoit une remise de dettes d'un montant de 380 millions de francs à la Caisse centrale de crédit coopératif.

La Cour peut-elle fournir des explications et faire connaître sa position sur cette remise de dette ?

Il a été apporté les réponses ci-après :

*Question n° 1. — Programme de développement de l'économie.* Les importantes ouvertures de crédits supplémentaires opérées en cours d'année par lois de Finances rectificatives au titre du soutien de l'économie ont-elles eu des incidences sur la gestion des finances publiques en 1975 ?

*Réponse.* — Des quatre lois de Finances rectificatives intervenues en 1975, trois ont eu directement pour objet de soutenir l'activité économique afin, principalement, de protéger l'emploi et d'encourager l'investissement productif : les lois des 29 mai, 27 juin et surtout 13 septembre 1975 ont ainsi ouvert des dotations supplémentaires s'élevant au total à 23,8 milliards de crédits de paiement et à 11,7 milliards d'autorisations de programme, soit, respectivement, 6,3 % et 15,5 % des autorisations budgétaires initiales. Elles ont en outre ratifié 2,9 milliards de crédits ouverts par décrets d'avances pour les mêmes objectifs.

Ces compléments de dotation sont considérables, sans commune mesure avec ceux qui ont été accordés en cours de gestion pendant les années précédentes. Comme le suppose la Commission, ils ont eu, sur la gestion des finances publiques, une incidence sensible qui a d'ailleurs dépassé la seule année 1975. Cette influence peut être décrite en distinguant l'évolution des dépenses et de l'équilibre du budget, et les conditions d'exécution des dépenses publiques.

#### I. — INCIDENCE DES CRÉDITS DE SOUTIEN A L'ÉCONOMIE SUR L'ÉVOLUTION DES DÉPENSES PUBLIQUES ET L'ÉQUILIBRE DU BUDGET.

a) En ce qui concerne l'évolution des *dépenses de l'Etat*, les ouvertures de crédits supplémentaires décidées pendant les neuf premiers mois de 1975 ont été l'élément déterminant de l'accélération constatée durant cette gestion :

— ces dotations additionnelles ont représenté 73 % du total des crédits de paiement supplémentaires et 88 % des autorisations de programme ouvertes en cours d'année par loi rectificative ou décret d'avances. En outre, en raison de l'effet conjoncturel recherché, elles ont été utilisées dans des délais particulièrement rapides. Il s'y est parfois ajouté des compléments provenant du rattachement de fonds de concours par suite de l'effet « générateur » des dépenses de l'Etat dans certains domaines (subventions pour les établissements hospitaliers, les établissements d'enseignement, la voirie urbaine, les routes, etc.). On peut donc considérer qu'elles expliquent la plus large partie de l'accroissement des dépenses par rapport aux prévisions (47 milliards pour le budget général et les comptes d'affectation spéciales, de prêts et d'avances) ;

— cet accroissement a eu pour effet de rompre le parallélisme, maintenu depuis plusieurs années, entre l'évolution du produit intérieur brut et celle des charges du budget de l'Etat : le taux d'augmentation des secondes a été plus du double de celui du premier (1). Le supplément de dépenses publiques a ainsi servi à pallier la modération momentanée de la demande des autres agents économiques.

b) L'équilibre du budget a été affecté non seulement par cette accélération des dépenses, mais aussi par les réductions de recettes décidées par les première et troisième lois de Finances rectificatives. Évaluées à titre prévisionnel à 14,1 milliards (9,6 milliards correspondant au report d'échéances de l'impôt sur les sociétés et de l'impôt sur le revenu, 4,5 milliards découlant des mesures d'aide fiscale à l'investissement), elles ont été partiellement compensées par l'évolution spontanée des recouvrements. Néanmoins, alors que — ainsi qu'il a été indiqué — les charges augmentaient de 28,3 %, les ressources

---

(1) 28,3 % contre 12,5 %. L'évolution de ces taux pendant les cinq dernières années a été reproduite dans le rapport de la Cour, p. 13, note (1).

budgétaires nettes ne se sont accrues que de 15,9 %, cette disparité conduisant à un déficit de 37,8 milliards.

La trésorerie a dû assurer le financement non seulement de ce déficit, mais également de celui découlant des opérations des gestions budgétaires de 1974 et de 1976 exécutées en 1975 (déductions faites des opérations de la gestion 1975 effectuées en 1976) et des remboursements accrus de la dette publique, soit au total une charge de trésorerie de plus de 50 milliards.

## II. — INCIDENCE DES CRÉDITS DE SOUTIEN A L'ÉCONOMIE SUR LES CONDITIONS D'EXÉCUTION DES DÉPENSES PUBLIQUES.

Elle revêt essentiellement deux aspects : un accroissement important de certains moyens d'action de l'Administration, dont l'utilisation effective a dû en partie être reportée sur l'année suivante.

a) Les autorisations budgétaires supplémentaires dont a disposé l'Administration en application des trois premières lois de Finances rectificatives se sont réparties ainsi :

(En millions de francs.)

	TITRE III	TITRE IV	TITRE V	TITRE VI	BUDGETS annexes	COMPTES spéciaux
Crédits de paiement ....	767	6.355	6.252	4.587	232	5.630
Autorisations de programme .....	290	»	6.103	4.678	132	430

Si l'on met à part les titres III (dont les crédits initiaux n'ont été augmentés que de 0,7 %) et IV (+ 8,6 %, utilisés pour l'essentiel par l'intermédiaire d'organismes sociaux), on constate que les dotations supplémentaires ont été particulièrement importantes pour les dépenses en capital du budget général et pour certains comptes spéciaux du Trésor :

— pour les premières, elles ont majoré de 19 % les autorisations de programme et de 24 % les crédits de paiement ouverts par la loi de Finances initiale ;

— pour les seconds, elle ont accru de 12 % les crédits du Fonds spécial d'investissement routier et ont plus que doublé ceux du compte de prêts du Fonds de développement économique et social.

Les conséquences sur la gestion des crédits ont été doubles. D'une part, l'Administration a disposé de moyens d'engagement supplémentaires qui, en dehors de quelques exceptions (1), ont été rapidement utilisés permettant soit le lancement de grands projets d'équipements nouveaux, soit l'accélération d'opérations en cours, soit le versement de concours importants aux collectivités locales, aux entreprises ou au particuliers. D'autre part, l'ouverture d'un montant élevé de crédits de paiement a permis à de nombreuses administrations de résoudre les difficultés nées de décalages entre les engagements qu'elles contractent et les moyens dont elles disposent pour procéder aux règlements qui en découlent (2).

(1) Voir, pour l'utilisation des dotations ouvertes par la troisième loi de Finances rectificatives, la réponse faite le 11 mai 1977 à la commission des Finances de l'Assemblée nationale.

(2) Sur un total de 10,8 milliards de crédits de paiement ouverts aux titres V et VI, 1,2 milliard ne correspondaient pas à des opérations nouvelles et étaient destinés à accélérer les paiements sur les opérations en cours.

b) En raison de leur importance exceptionnelle et de la date à laquelle la plus grande partie en a été ouverte, les dotations supplémentaires votées en 1975 pour le soutien de l'économie ont eu une incidence très marquée sur la gestion budgétaire de 1976 :

— au niveau de l'*engagement* des dépenses, 53 % seulement des autorisations de programme accordées le 13 septembre 1975 ont été utilisées avant le 31 décembre 1975. Si l'on y ajoute les crédits destinés aux prêts du Trésor, la proportion n'est plus que de 50 %.

Un an plus tard, le 31 décembre 1976, le taux des engagements effectifs atteignait 92 % ; près de la moitié des dotations supplémentaires du budget de 1975 ont donc, en fait, été utilisées en 1976 :

— au niveau des *paiements*, le phénomène de report sur la gestion suivante a également été important. En effet, si les crédits de paiement ouverts aux titres III et IV ont été très rapidement utilisés (87 % au 31 décembre 1975), ceux des titres V et VI ne l'étaient qu'à 51 % à la fin de l'année, à 57 % au 31 mars 1976 et 74 % au 31 décembre. Les autorisations budgétaires reportées à la gestion 1976 ont ainsi été de l'ordre de 6 milliards pour le budget général, de 0,2 milliard pour les budgets annexes et de 3,5 milliards pour les comptes spéciaux du Trésor. Quant aux reports à la gestion 1977, ils sont voisins de 2,9 milliards pour les titres V et VI. Ces montants élevés expliquent le gonflement des reports de crédits constatés pendant ces deux gestions budgétaires.

L'importance des paiements effectués pendant les premiers mois de 1976 sur les crédits de soutien à l'économie ouverts en 1975 a constitué un élément déterminant du niveau élevé atteint par l'excédent de dépenses résultant, pour le Trésor, de l'exécution des lois de Finances : 21,9 milliards, au lieu de 3,5 milliards pendant le premier trimestre de 1975.



En dehors de leur effet global sur l'évolution des masses budgétaires, les dotations supplémentaires ouvertes par les trois premières lois rectificatives du budget de 1975 pour le soutien de l'économie ont donc eu en définitive, sur la gestion des finances publiques, des effets variables selon la nature des autorisations. Utilisées rapidement en ce qui concerne les dépenses de transfert des titres IV ou VI, elles n'ont pu l'être que plus progressivement pour les crédits d'investissement exécutés par l'Etat et les prêts du Trésor à l'industrie, entraînant des reports importants sur la gestion suivante. Elles ont entraîné un déficit d'exécution des lois de Finances dont le financement a pesé à la fois sur la trésorerie de 1975 et sur celle de l'année suivante.

*Question n° 2. — Sous-évaluation de dotations budgétaires.* Les modifications apportées en cours d'année au montant des crédits ouverts par la loi de Finances initiale tendent à devenir plus nombreuses et plus importantes. Si l'on excepte celles qui sont motivées par les actions nouvelles qui peuvent se révéler indispensables pour faire face à des difficultés exceptionnelles, notamment dans le domaine économique et social, ces modifications révèlent une rigueur insuffisante dans l'établissement des prévisions budgétaires.

La Cour pourrait-elle indiquer quelles sont les principales dotations qui semblent, en 1975, avoir ainsi fait l'objet d'une sous-évaluation lors de la préparation du projet de loi de Finances ?

*Réponse.* — Les modifications de crédits qui interviennent en cours d'année peuvent en effet révéler une rigueur insuffisante dans l'établissement des prévisions budgétaires.

Mais elles peuvent tenir également à d'autres causes :

— évolution des conditions économiques, conduisant par exemple à une hausse des rémunérations publiques ;

— intervention de décisions gouvernementales portant non seulement sur des actions nouvelles, mais aussi sur la conduite des actions existantes ;

— insuffisante rigueur des services gestionnaires ou des organismes subventionnés.

Aussi convient-il, en dehors des cas où une enquête particulière a été entreprise, de ne considérer qu'avec précautions les indices de sous-évaluation qui découlent de l'ouverture de crédits supplémentaires en cours d'année. Un autre indice, qui n'appelle pas les mêmes réserves, est donné par les dépassements d'autorisations budgétaires.

## I. — INSUFFISANCE DE DOTATIONS

### AYANT NÉCESSITÉ L'OCTROI DE CRÉDITS COMPLÉMENTAIRES EN COURS D'ANNÉE.

A. — *La liste des principales lignes budgétaires* pour lesquelles des ouvertures de crédits complémentaires relativement importantes ont dû être réalisées en cours d'année figure au tableau ci-après, lequel comporte cependant les exceptions suivantes :

1° En ce qui concerne les *compléments de dotations* ouverts par voie législative, seule a été prise en compte la quatrième loi de Finances rectificative (collectif du 27 décembre 1975). En effet, les trois lois rectificatives précédentes peuvent être considérées comme ayant répondu à une évolution de la conjoncture économique et sociale qui ne pouvait être pleinement appréciée lors de la préparation de la loi de Finances initiale.

2° En ce qui concerne les *crédits ouverts par voie réglementaire* n'ont pas été pris en compte :

— les compléments qui correspondaient au financement d'actions nouvelles (1) ;

— les mesures qui, en raison de leur faible ampleur (en règle générale celles qui représentent moins de 10 % de la dotation initiale), peuvent être considérées comme de simples ajustements n'excédant pas la marge d'imprévision à admettre raisonnablement en période de hausse rapide des prix ;

— en principe, les compléments de dotation résultant de la structure administrative et budgétaire elle-même : il en va notamment ainsi du financement, à partir de « chapitres-réservoirs », d'opérations d'équipement et d'aménagement du territoire ; de même en général, n'a-t-on pas retenu les chapitres alimentés principalement par voie de fonds de concours.

---

(1) Cas de la quasi-totalité des trois décrets d'avances et de certaines dotations figurant au collectif de fin d'année (notamment les créations d'emplois et l'octroi d'une indemnité à la S.N.I.A.S. et à la S.N.E.C.M.A. pour le déficit de l'opération « Concorde »).

**Tableau 1. — Chapitres pour lesquels les crédits ouverts par la loi de Finances pour 1975 ont été particulièrement inférieurs aux besoins.**

BUDGET	DOTATION SUPPLEMENTAIRE OUVERTE EN COURS DE GESTION			
	CHAPITRE	Montant (en MF) (1)	Procédure	Observations
<i>Affaires étrangères :</i>				
34-94 .....	10,49 (+ 45 %)	Répartition. (art. 11)	Sous-évaluation habituelle.	
42-29 .....	40,00 (+ 66 %)	Loi rectificative.	Aide militaire et contributions internationales obligatoires : économies annoncées lors de la présentation du budget initial, mais non réalisées.	
42-31 .....	70,00 (+ 13 %)	Loi rectificative.		
<i>Culture :</i>				
34-01 .....	0,10	Virement.	Frais de déplacements - Administration centrale.	
34-91 .....	0,35	Loi rectificative.	Imprévision de frais de location.	
36-24 .....	24,97 (+ 16 %)	Loi rectificative.	Théâtres nationaux : besoins non prévus.	
<i>Economie et Finances :</i>				
— Charges communes				
54-90 .....	50 (+ 2 %)	Loi rectificative.	Dotation en capital à Aéroport de Paris (2).	
— Services financiers				
31-43 .....	34 (+ 2 %)	Virement.	D.G.I. — Rémunérations municipales. Pratique répétée. — Virement tardif.	
34-75 .....	23,3 (+ 105 %)	Loi rectificative.	Recensement. — Besoins en matériel.	
<i>Education, Universités :</i>				
43-34 .....	539 (+ 13 %)	Loi rectificative.	Etablissements d'enseignement privé : ajustement aux besoins (3).	
<i>Equipement :</i>				
34-93 .....	8 (+ 36 %)	Loi rectificative.	Remboursements aux administrations.	
44-22 .....	3,5 (+ 34 %)	Loi rectificative.	Entretien des chaussées de Paris.	

(1) Le pourcentage indiqué pour certains chapitres représente la proportion des crédits supplémentaires par rapport à la dotation initiale.

(2) Le chapitre 54-90 du budget des Charges communes fait, chaque année, l'objet d'ouvertures de crédits supplémentaires pour des compléments de dotation au capital des entreprises publiques.

(3) Sous-évaluation répétée. — Ajustement opéré par voie réglementaire pour les exercices précédents.



BUDGET	DOTATION SUPPLEMENTAIRE OUVERTE EN COURS DE GESTION			
	CHAPITRE	Montant (en MF)	Procédure	Observations
<i>Intérieur :</i>				
31-12 .....	0,45 (+ 22 %)	Loi rectificative.	Administration préfectorale - Indemnités et allocations diverses.	
31-14 .....	2,2 (+ 7,5 %)	Virement.	Services des préfectures : Indemnités et allocations diverses (1).	
31-43 .....	3,5 (+ 10 %)	Virement.	Police : salaires des personnels ouvriers (1).	
31-42 .....	15,3 (+ 2,5 %)	Loi rectificative et virement.	Police nationale : matériel (1).	
34-91 .....	5,0 (+ 22 %)	Loi rectificative et virement.	Loyers (2).	
34-93 .....	20,5 (+ 51 %)	Loi rectificative.	Remboursements à diverses administrations.	
<i>Jeunesse et Sports :</i>				
31-51 .....	8,6 (+ 1 %)	Virement.	Rémunérations principales (frais de suppléance du personnel enseignant). Sous-évaluation habituelle. Régularisation d'un dépassement momentané.	
<i>Justice :</i>				
34-12 .....	10,2 (+ 33 %)	Loi rectificative et virement.	Services judiciaires : matériel.	
34-22 .....	6,3 (+ 10 %)	Virement.	Services pénitentiaires : matériel.	
34-23 .....	10 (+ 10 %)	Virement.	Services pénitentiaires : entretien des détenus.	
<i>Premier ministre :</i>				
— Services généraux 43-01 .....	60 (+ 650 %)	Loi rectificative.	Subventions aux journaux (hausse du prix du papier).	
— Plan 44-11 .....	1 (+ 33 %)	Loi rectificative.	Subvention au C.R.E.D.O.C. ; les crédits initiaux avaient déjà été sensiblement majorés.	
— Journaux officiels 34-04 .....	26,1 (+ 42 %)	Loi rectificative et répartition (art. 10).	Composition, impression, distribution, expédition (3).	

(1) Plusieurs chapitres du budget de l'Intérieur sont, de façon régulière, insuffisamment dotés alors que d'autres sont constamment excédentaires (notamment les chapitres de rémunération des personnels de la police).

(2) Il s'agit des loyers contractés par les services de police. L'insuffisance provient notamment de l'absence de contrôle par l'administration centrale d'engagements pris par les services territoriaux.

(3) Les dotations inscrites au budget des Journaux officiels sont régulièrement sous-évaluées. Ce phénomène s'explique en partie par les incertitudes qui pèsent sur le volume du plan de la comptabilité d'exploitation et de la minoration systématique des prévisions de dépenses de personnel ; bien que ces dernières consistent essentiellement en salaires dont le montant est régi par des conventions collectives, leur évolution pourrait être approximativement prévue.

En outre, le recours partiel au mécanisme de la répartition de crédits pour dépenses éventuelles (art. 10 de la loi organique) constitue une application contestable de cette procédure, puisqu'il s'agit de dépenses qui, évidemment, se répètent chaque année.

BUDGET	DOTATION SUPPLEMENTAIRE OUVERTE EN COURS DE GESTION			
	CHAPITRE	Montant (En MF)	Procédure	Observations
<b>Transports :</b>				
— Transports terrestres :				
45-21 .....	1.195,7 (+ 58,2 %)	Loi rectificative.	S.N.C.F. : égalisation des conditions de concurrence (1).	
45-23 .....	15 (+ 227 %)	Loi rectificative.	Batellerie (navigation rhénane) (2).	
45-31 .....	194,8 (+ 1,5 %)	Loi rectificative.	Organisation des transports collectifs parisiens (1).	
45-33 .....	147,8 (+ 19 %)	Loi rectificative.	Transports voyageurs : courte distance (3).	
47-21 .....	190 (+ 5 %)	Loi rectificative.	S.N.C.F. : charges de retraites (1).	
— Aviation civile :				
31-13 .....	4,4 (+ 9 %)	Loi rectificative.	Rémunérations : personnel ouvrier.	
31-21 .....	11 (+ 7,4 %)	Loi rectificative. et virement.	Rémunérations : navigation aérienne, sous-évaluation systématique depuis 1971 (4).	
— Marine marchande :				
44-01 .....	48,76 (+ 389 %)	Loi rectificative	Subvention aux pêches maritimes : régularisation d'un dépassement autorisé en cours d'année par simple lettre - Pratique répétée sur ce chapitre.	
<b>Travail, Santé :</b>				
— Section commune :				
34-91 .....	5,2 (+ 33 %)	Loi rectificative.	Loyers.	
34-93 .....	2,4 (+ 18 %)	Loi rectificative.	Remboursements à diverses administrations.	
— Santé :				
47-11 .....	83 (+ 38 %)	Loi rectificative.	Dépenses de protection générale de la Santé (5).	
47-12 .....	300 (+ 49 %)	Loi rectificative.	Prévention et lutte contre les fléaux sociaux (5).	
<b>T.O.M. :</b>				
46-91 .....	1,1 (+ 25 %)	Loi rectificative.	Action sociale et culturelle.	
<b>Budget annexe :</b>				
— P.T.T. :				
61-09 .....	777 (+ 52 %)	Loi rectificative.	Incidences des mesures de revalorisation de la Fonction publique (6).	
<b>Budget annexe :</b>				
— Monnaies et Médailles :				
61-66 .....	2,1 (+ 123 %)	Loi rectificative.	Edition d'un bulletin et expositions.	

- (1) Pour ces chapitres, se reporter aux explications données ci-après (B, 10).
- (2) Aide à la Compagnie française de navigation rhénane dont l'exploitation s'est révélée déficitaire par suite d'une baisse conjoncturelle du trafic et des frets.
- (3) La sous-évaluation recouvre en outre une imputation irrégulière au titre IV de dépenses d'investissements (remise en état du réseau du chemin de fer corse).
- (4) La Cour a attiré l'attention du ministre compétent sur l'importance de ces sous-évaluations répétées qui ne peuvent se justifier complètement par la difficulté de prévoir exactement le montant des crédits nécessaires à la rémunération d'un personnel nombreux. Des mesures de redressement ont cependant été prises au budget de 1977.
- (5) Participations de l'Etat aux dépenses des départements en matière d'aide sociale, de protection générale de la santé, de prophylaxie et de lutte contre les fléaux sociaux : réajustement compte tenu des besoins constatés.
- (6) Les dépenses de personnel du budget annexe des P.T.T. ne sont pas incluses dans la procédure de répartition générale à partir du budget des charges communes, mais sont normalement couvertes par une réserve inscrite au budget annexe ; c'est l'insuffisance de la dotation initiale de ce chapitre qui a rendu nécessaire ce complément qui en représente plus de la moitié.

B. — *Observations générales.*

1° L'insuffisance des dotations initiales est parfois la conséquence de *procédures particulières* aux dépenses considérées :

a) Les dépenses de personnel en sont l'exemple le plus notable. En effet, la prévision budgétaire résulte de l'application d'un coût moyen à un effectif budgétaire autorisé, analysé par corps, grade ou catégorie d'emplois. Or les effectifs réels ne pourront être conformes à ce schéma initial, ni dans leur volume (par suite des départs à la retraite, détachements, recrutements), ni dans leur répartition (la pyramide d'emplois figurant au budget subissant des altérations).

La prévision ainsi établie est d'ailleurs souvent corrigée dès l'origine pour un ajustement « pour tenir compte de la situation réelle des personnels » qui atteint parfois jusqu'à 20 % de la dotation initialement prévue (cas de plusieurs chapitres du ministère de l'Intérieur), sans d'ailleurs que cette correction aboutisse à une adéquation aux besoins constatés en cours d'année.

Si l'adaptation des dotations initiales au volume et à la répartition des effectifs ne peut ainsi être réalisée, leur évolution en raison des coûts réels (principalement des mesures de revalorisation des rémunérations des agents de l'Etat et des établissements publics intervenant en cours d'année) est assurée essentiellement par la procédure des répartitions de crédits à partir de « chapitres réservoirs » du budget des Charges communes (1). La Cour a eu l'occasion, dans ses rapports successifs au Parlement sur l'exécution des lois de Finances, de présenter ses observations sur cette procédure.

Au total, en l'état actuel des procédures et des pratiques, l'insuffisance de dotation ne paraît critiquable, pour les crédits de personnel, que lorsqu'elle se répète pendant plusieurs années, révélant un effort insuffisant d'ajustement aux besoins : outre le cas de l'éducation qui sera évoqué à propos des dépassements de crédits, on citera à titre d'exemples ceux des services financiers (rémunérations des agents de la Direction générale des impôts, qui reçoit chaque année des compléments de l'ordre de 2 % de la dotation initiale) et de la Jeunesse.

b) L'ajustement des dotations des chapitres concernant les versements à la S.N.C.F., relève également d'une pratique particulière. En effet, les comptes de cette entreprise n'étant définitivement arrêtés qu'au printemps de l'année qui suit l'exercice considéré, les dotations inscrites dans chaque budget ne peuvent reposer que sur des estimations et doivent souvent faire l'objet d'ajustements ultérieurs.

2° Il convient également de rappeler combien une prévision précise des besoins que devront couvrir les autorisations budgétaires est délicate en période d'instabilité des prix et d'incertitude de la conjoncture.

Ces considérations conduisent à ne donner qu'un caractère indicatif à la liste donnée en annexe.

Celle-ci n'en apporte pas moins des informations :

— sur le caractère très général des écarts constatés entre dotations initiales et besoins effectifs, qui se rencontrent dans la plupart des budgets ;

— sur la nature des crédits qui présentent le plus souvent de tels déséquilibres :

- crédits de fonctionnement courant des services : dépenses de loyers, de matériel, remboursement à d'autres administrations,
- versements de l'Etat à certains établissements (théâtres nationaux, I.G.N., C.R.E. D.O.C., C.N.I.P.E.) ou soutien à certaines activités (batellerie, pêches maritimes) ;

---

(1) A partir de 1977, une plus importante fraction des crédits de l'espèce fait l'objet d'une inscription directe aux budgets des différents ministères.

— sur le caractère répétitif de certaines insuffisances que l'Administration n'est, en général, pas incitée à corriger avec toute la diligence souhaitable, en raison des possibilités d'ajustement dont elle dispose.

II. — INSUFFISANCES DE DOTATIONS  
AYANT CONDUIT A DES DÉPASSEMENTS D'AUTORISATIONS BUDGÉTAIRES.

1° *Les dépassements apparents* font l'objet du tableau ci-après. Toutefois, les dépassements les moins importants (représentant moins de 0,1 % des crédits initiaux) n'ont pas été reportés sur ce tableau. Ils tiennent d'ailleurs, à des causes accidentelles et non à l'imperfection des prévisions initiales.

Ne figurent pas non plus les dépassements temporaires qui donnent lieu à des paiements au-delà des autorisations budgétaires, et font l'objet d'une régularisation avant le règlement du budget, généralement à l'occasion d'une loi de Finances rectificative.

Tableau 2. — Chapitres pour lesquels l'insuffisance de la dotation initiale a conduit à des dépenses en dépassement de crédits.

BUDGET	DÉPASSEMENT DE CREDITS			
	CHAPITRE	En millions de F	En pourcentage des crédits initiaux	Observations
<i>Coopération :</i>				
41-41 .....	12,17	0,99 %	Rémunération des personnels d'assistance technique : — rattachement par erreur à la gestion 1976 de fonds de concours concernant la gestion 1975 ; — errements critiquables dans la gestion comptable des hôpitaux de Dakar et Tananarive.	
<i>Education - Universités :</i>				
31-02 .....	8,18	36 %	Rémunérations principales : sous-évaluations constantes.  Fonctionnaires rapatriés : omission accidentelle d'une répartition.	
31-11 .....	16,93	0,6 %		
31-33 .....	79,55	0,7 %		
31-35 .....	2,96	0,2 %		
31-92 .....	2,06	100 %		
<i>Equipement :</i>				
37-14 .....	1,34	0,4 %	Gestion du personnel : mauvaise appréciation des besoins.	
<i>Intérieur :</i>				
37-41 .....	0,5	3,8 %	Service technique international de coopération de police : prévision insuffisante de l'évolution des rémunérations à l'étranger.	

Ces dépassements apparents, au stade de la loi de règlement, concernent des crédits de personnel et, pour 86 % du total, les personnels de l'Éducation. Pour ce Ministère, aux difficultés d'évaluation déjà évoquées, s'ajoutent de véritables dépassements d'effectifs.

Cette anomalie observée depuis plusieurs années paraît cependant en voie de disparition.

2° *Les dépassements non apparents* résultent du renvoi à la gestion suivante de dépenses qui n'ont pu être mandatées, faute de crédits suffisants, au cours de la gestion où elles étaient exigibles. Cette pratique des « reports de règlement » est malaisée à connaître. Un recensement particulier effectué par les services de la Défense fait apparaître que, pour ce budget, ils s'élevaient à 1.282,5 millions de francs, montant considérable qui s'explique par diverses causes, dont une analyse a été faite dans la réponse de la Cour à la question n° 16 posée par la commission des Finances de l'Assemblée, à l'occasion de l'audition du 11 mai 1977.

Comme ceux qui figurent dans les comptes et pour lesquels le projet de loi de Règlement demande l'ouverture de crédits de régularisation, ces dépassements non apparents révèlent soit des erreurs de prévision lors de l'élaboration des projets de lois de Finances, soit l'attention insuffisante apportée par certains ordonnateurs au respect du caractère limitatif des crédits.

*Question n° 3. — Recettes provenant de l'extérieur.* La Cour peut-elle donner des précisions sur les changements de procédures concernant les versements des organismes européens, qui sont à l'origine de la diminution des recettes provenant de l'extérieur mentionnée à la page 34 de son rapport ?

*Réponse.* — Les Recettes inscrites au compte 901-56 « Budget général — Recettes provenant de l'extérieur » sont constituées, pour plus des neuf dixièmes, par des sommes versées au budget général par les Communautés économiques européennes (1).

Le tableau ci-après en fait apparaître l'évolution de 1971 (2) à 1975.

ANNEES	ENSEMBLE des « Recettes provenant de l'extérieur » (en millions de francs)	DONT :				
		Remboursements du Fonds social européen (a) (ligne n° 603)	Versements du F.E.O.G.A. (b) (ligne n° 604)	Remboursement par la C.E.E. des frais d'assiette et de perception de ses impôts (ligne n° 606)	Total pour les versements de la C.E.E.	
					(En millions de francs)	En pourcentage des recettes provenant de l'extérieur
(En millions de francs)						
1971 .....	914,5	34,25	733,8	125,45	893,5	97,7 %
1972 .....	338	36,7	79	201,8	317,5	93,9 %
1973 .....	299,9	0,2	32	246,65	278,85	93 %
1974 .....	404,3	43,05	34,3	308,1	385,45	95,3 %
1975 .....	345,1	»	»	321,8	321,8	93,25 %

(a) Fonds chargé de promouvoir, à l'intérieur de la Communauté, les facilités d'emploi et la mobilité géographique et professionnelle des travailleurs.  
 (b) Fonds européen d'orientation et de garantie agricole.

Les variations constatées sont consécutives, pour l'essentiel, à la décision du Conseil des communautés européennes du 21 avril 1970 relative au remplacement des contributions financières des Etats membres par des ressources propres aux Communautés (3) et au règlement complémentaire de la même date sur le financement de la politique agricole commune (4).

(1) Pour le surplus, il s'agit des « produits des chancelleries diplomatiques et consulaires » (ligne de recettes budgétaires n° 601) et du « remboursement par divers gouvernements étrangers, ainsi que par les territoires d'outre-mer, des frais de confection et d'expédition de papiers timbrés et de timbres mobiles » (ligne n° 602).

(2) Première année où les recettes de l'espèce ont été regroupées dans un compte particulier. Auparavant elles étaient réparties entre les produits divers des différents ministères : pratiquement les Affaires étrangères et l'Economie et les Finances.

(3) Décision dont l'approbation a été autorisée par la loi n° 70.583 du 8 juillet 1970 et qui a été publiée au *Journal officiel* de la République française du 5 mars 1971, à la suite du décret n° 71.168 du 26 février 1971.

(4) Règlement n° 729/70 du Conseil des Communautés européennes du 21 avril 1970 portant dispositions complémentaires pour le financement de la politique agricole commune.

En même temps qu'elle affectait au budget des Communautés les recettes provenant des prélèvements agricoles (1) et des droits de douane (2) recouverts par les Etats membres, la décision du 21 avril 1970 allouait à ces derniers, à titre de frais d'assiette et de perception, 10 % des produits fiscaux ainsi transférés (3). Cette recette nouvelle, inscrite à la ligne n° 606, n'a cependant pas compensé, au crédit du compte 901-56, l'incidence des changements qui ont été, en même temps, apportés aux modalités d'intervention du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (F.E.O.G.A.). Celui-ci agissait autrefois par l'intermédiaire des budgets nationaux et leur versait, à cet effet, des sommes qui s'étaient élevées pour la France à 1.769,5 millions de francs en 1970 et qui apparaissaient en recettes budgétaires dans les comptes de l'Etat (4).

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1971, le F.E.O.G.A. assure lui-même le financement des interventions de soutien aux produits agricoles. On ne trouve plus, en principe, à la ligne n° 604, que des sommes qui reviennent à la France au titre des périodes antérieures. Encore importants en 1971 (733,8 millions), les reliquats ainsi enregistrés ont fortement décréu ensuite, pour disparaître en 1975 (5).

S'agissant des remboursements du Fonds social européen dont le montant varie d'ailleurs sensiblement selon les années, la mise en œuvre de la procédure de rattachement par fonds de concours prescrite à la fin de 1974 par le ministère de l'Economie et des Finances (6) a fait disparaître, en 1975, les recettes de la ligne n° 603 (7).

L'augmentation au cours de la même année, corrélativement à la progression des impôts recouverts au profit des Communautés, du montant du remboursement forfaitaire des frais d'assiette et de perception correspondants (+ 13,7 millions (8) par rapport à 1974) et, accessoirement, celle des produits des chancelleries (+ 4,7 millions (9) n'ont pas suffi à compenser l'absence de tout encaissement aux lignes n° 603 et 604 : — 77,35 millions par rapport à l'année précédente (10). De ce fait, les produits du compte « Recettes provenant de l'extérieur » ont diminué globalement de 59,2 millions (— 14,6 % par rapport à 1974).

---

(1) Prélèvements dont le produit a été transféré intégralement aux communautés dès le 1<sup>er</sup> janvier 1971.

(2) Le transfert des droits de douanes ne s'est opéré que progressivement entre le 1<sup>er</sup> janvier 1971 et le 1<sup>er</sup> janvier 1975, date depuis laquelle il est total.

(3) Articles 3 paragraphe 1<sup>o</sup> (dernier alinéa) de la décision du 21 avril 1970.

(4) Recettes qui étaient inscrites, en 1970, dans la section D « Produits divers — Economie et Finances », à la ligne de recettes budgétaires n° 121 et qui, dans la nouvelle nomenclature de 1971, apparaissent à la ligne 604 du compte « Recettes provenant de l'extérieur ».

(5) En 1976, on trouve de nouveau une recette de 38,4 millions, correspondant au remboursement de dépenses anciennes (application de la convention d'aide alimentaire de 1967).

(6) Dans la circulaire n° S 4-61 (Direction du budget) du 30 décembre 1974 relative aux procédures de remboursement du Fonds social européen.

(7) En 1976, on trouve de nouveau à la ligne n° 603, des recettes, d'un montant de 26,2 millions, qui correspondent, pour l'essentiel, à la régularisation de versements afférents à des opérations anciennes.

(8) 321,8 millions en 1975, contre 308,1 en 1974.

(9) 23,2 millions en 1975, contre 18,5 en 1974.

(10) Et, très accessoirement, la diminution de recettes de la ligne n° 602 (remboursement, par des gouvernements étrangers, de frais de papiers timbrés) : 0,1 million en 1975, contre 0,35 en 1974 : soit — 0,25 million.

*Question n° 4. — Imputations budgétaires irrégulières.* Comme les années précédentes, le rapport sur l'exécution des lois de Finances en 1975 dénonce un certain nombre d'imputations budgétaires irrégulières.

La Cour pourrait-elle indiquer si ces pratiques ont tendance à s'accroître ou, au contraire, si des mesures de redressement ont été prises pour tenir compte de ses observations ?

*Réponse.* — 1° A la différence de la plupart des appréciations qu'elle porte, dans la seconde partie de son rapport, sur la fixation, la répartition et l'utilisation des crédits, les observations de la Cour relatives aux imputations budgétaires ne peuvent présenter un caractère systématique. Elles sont en effet, le plus souvent, le résultat d'enquêtes spécifiques, consacrées à l'examen des dépenses d'un chapitre budgétaire ou à l'étude du fonctionnement d'un service administratif. Il lui est donc difficile d'apprécier si, pour un exercice déterminé, le nombre et la gravité des infractions à la règle de la spécialité des crédits ont tendance à s'accroître.

Sur une période plus longue, le volume des informations recueillies permet cependant de dégager une impression d'ensemble. C'est ainsi que la Juridiction a pu estimer qu'au cours de ces dernières années, la liste de ces infractions tendait à augmenter, de nouveaux exemples s'ajoutant à des pratiques irrégulières relevées les années précédentes, et qui, dans bien des cas, se perpétuaient.

2° Des mesures de redressement ont néanmoins été prises au cours des dernières années. Le plus souvent, il s'agit de régularisations ponctuelles, effectuées notamment à la suite des observations des contrôleurs financiers et des comptables payeurs ou des interventions de la Juridiction. Ces régularisations interviennent souvent avec une certaine lenteur, qu'expliquent en général les délais nécessaires pour ajuster les dotations ou pour modifier les structures budgétaires.

Dans son rapport sur l'exécution du budget de 1975, la Cour a cité deux exemples de redressements de cette nature : la création, au budget de 1977 du ministère de l'*Industrie*, d'un chapitre du titre V regroupant les crédits d'études industrielles autrefois dispersés sur plusieurs lignes plus ou moins appropriées ; la disparition, en 1976, de l'imputation irrégulière de subventions d'équipement sur un chapitre d'intervention du budget des *Transports terrestres*. A d'autres occasions, elle avait également relevé l'abandon de diverses pratiques contestables sur lesquelles elle avait formulé des observations : rémunération de personnel sur des crédits ouverts à d'autres fins, notamment aux budgets de la *Coopération* (sur crédits de subventions), de l'*Environnement* (sur crédits d'études), du *Tourisme* (sur crédits de personnel temporaire). D'autres exemples, plus récents, relevés dans des réponses à des interventions de la Juridiction, peuvent-être signalés : l'annonce par le ministre de la *Défense* du transfert du titre V au titre III de certaines dépenses d'expansion économique et de coopération technique qui s'analysaient comme des dépenses de fonctionnement, et l'inscription en 1977 au titre VI du budget de l'*Industrie* de certains crédits d'action de politique industrielle, antérieurement ouverts au titre V et utilisés pour accorder des subventions d'investissement.

Enfin, une mesure récente de redressement, de portée plus large, mérite d'être particulièrement citée.

La Cour signalait régulièrement la permanence d'une pratique critiquable, consistant à rémunérer des personnels non titulaires mais permanents sur divers chapitres autres que ceux du titre III, normalement prévus à cet effet. Cette pratique, générale dans les services centraux et extérieurs de l'*Equipeement*, avait été également observée aux budgets de l'*Agriculture*, de l'*Aviation civile*, des *Transports terrestres*, des *Services généraux du Premier ministre*, de l'*Environnement*...



Par circulaire en date du 11 décembre 1975, le ministre de l'Economie et des Finances indiquait, qu' « à compter du 1<sup>er</sup> avril 1976, l'ensemble des rémunérations versées par l'Etat, quelles que soient leur forme et la nature du travail effectué, devraient être imputées, à l'exception des honoraires, sur les chapitres de la première partie du titre III « Rémunérations d'activité ».

La Cour se propose lors de l'élaboration de son rapport sur le règlement du budget de 1976 d'étudier, pour chacun des départements ministériels concernés, la nature exacte et la portée des redressements intervenus, en cours d'année 1976, par la voie de modification dans la répartition des crédits, puis dans la loi de finances initiale de 1977, par la création de postes budgétaires permettant l'intégration de certains personnels non titulaires.

Dès à présent, il est possible de donner quelques indications sur les principaux budgets intéressés par les régularisations opérées en 1976 :

— au budget de l'*Agriculture*, un arrêté du 4 août 1976 a transféré à divers chapitres du titre III, 132.529.700 F de crédits correspondant à la rémunération de 3.329 agents (dont 117 payés sur fonds de concours). Ceux-ci étaient auparavant rémunérés sur 9 chapitres du titre III, 3 chapitres du titre IV, 3 chapitres du titre V, un chapitre du titre VI et, pour 79 d'entre eux, sur le Fonds forestier national.

— au budget de l'*Équipement*, 16.763 agents non titulaires dont les rémunérations figuraient auparavant à 12 chapitres du titre III, à 10 chapitres du titre V et au F.S.I.R., ont été concernés par cette régularisation effectuée par divers arrêtés de transferts d'un montant total de 702.390.155 F. Il s'agit de personnels des services centraux et extérieurs (7.479 agents des catégories A, B, C et D et 4.218 ouvriers), de personnels des O.R.E.A.M. et de la mission interministérielle d'aménagement de Fos et de l'étang de Berre (319 agents) et des personnels des centres d'études techniques de l'Équipement (4.747 agents).

— au budget des *Transports terrestres*, la régularisation, opérée par arrêté de transfert du 1<sup>er</sup> décembre 1976 (808.000 F), concerne 15 contractuels d'études de la Direction des transports terrestres (4 de l'administration centrale et 11 des services régionaux) dont la rémunération figurait auparavant au chapitre 53-11 « Etudes, recherche, développement et expérimentation ».

— au budget de l'*Aviation civile*, la régularisation a été notamment effectuée par un arrêté de transfert du 11 mai 1976, d'un montant de 11.614.249 F. Elle a porté sur 391 agents, dont 149 auxiliaires, 55 vacataires et 187 ouvriers, dont les rémunérations étaient autrefois supportées par 18 chapitres du titre III et 3 chapitres du titre V.

Pour ces budgets les premières vérifications partielles opérées par la Cour permettent de penser que, compte tenu de certaines mesures complémentaires annoncées par les services gestionnaires, les redressements effectués en 1976 rendent possible l'élimination des pratiques irrégulières dont la Juridiction avait connaissance.

*Question n° 5. — Mise en jeu de la garantie de l'Etat.* Les dépenses découlant de la mise en jeu de la garantie de l'Etat ont fortement augmenté en 1975 en raison, notamment, des versements faits à la C.O.F.A.C.E.

La Cour pourrait-elle compléter les explications données à ce sujet à la page 40 du rapport ?

*Réponse.* — L'Etat donne sa garantie pour faciliter le financement ou assurer la sécurité de certaines opérations. Toujours prévue à l'origine par une loi, le plus souvent dans des termes généraux, la garantie est accordée par le ministre de l'Economie et des Finances et peut porter sur le remboursement d'emprunt ou de prêts, sur la bonne fin d'opérations présentant un risque plus ou moins exceptionnel, notamment en matière de commerce extérieur, ou encore sur l'équilibre financier de certaines activités. De façon générale, elle tend à se diversifier.

Les dépenses consécutives à l'octroi de garanties sont en principe imputées au chapitre 14-01 du budget des charges communes « Garanties diverses » ; toutefois les « charges afférentes aux emprunts émis par la société internationale de la Moselle » figurent au chapitre 11-34 du même budget.

Les dépenses de garantie imputées au budget des charges communes ont fortement augmenté en 1975, ainsi qu'il ressort du tableau suivant établi selon la nomenclature budgétaire :

(En millions.)

	1974	1975	
	Réalisation	Prévision	Réalisation
<b>1° Chapitre 14-01 :</b>			
<i>Garanties :</i>			
— bénéficiant aux rapatriés .....	19,66	P.M.	13,59
— concernant l'Algérie .....	37,12	80	51,46
— afférentes au financement du logement .....	8,57	P.M.	1,64
— afférentes au secteur industriel :			
• emprunts .....	»	0,10	34,42
• risque économique .....	648	907	1.155
— aux D.O.M. et T.O.M. ....	0,04	0,60	0,32
— au secteur agriculture espace rural.	24,49	4	22,75
— diverses :			
• assurance-crédit .....	»	P.M.	216 (1)
• assurance prospection et foire .	35,50	38	38,50
• autres .....	»	P.M.	6,23
Total du chapitre 14-01 .....	773,38	1.029,70	1.539,91
<b>2° Chapitre 11-34 : Charges des emprunts émis par la société internationale de la Moselle .....</b>	<b>37</b>	<b>34</b>	<b>33,53</b>
Total général .....	810,38	1.063,70	1.573,44

(1) En sens inverse, les versements de la C.O.F.A.C.E. au budget général se sont élevés à 198 millions.

Ces dépenses appellent des observations quant à leur montant et à leur nature. Au préalable, on remarquera que les crédits ouverts, bien que majorés de près de 35 % par rapport à 1974, n'ont pas été à la mesure de cette augmentation, provoquée pour l'essentiel par la couverture des risques afférents au commerce extérieur.

Les dépassements par rapport aux disponibilités (475,5 millions) (1) représentent près de la moitié d'une dotation initiale qu'aucune des quatre lois rectificatives n'avait réévaluée. Cette évolution s'est poursuivie en 1976 : les crédits (1.524,7 millions), fixés à un niveau voisin de celui des dépenses de 1975, se sont révélés très inférieurs aux versements budgétaires (2.263,9 millions).

Les dépenses des chapitres 11-34 et 14-01 relèvent de garanties de natures diverses que l'on classera selon qu'elles concernent les risques relatifs au commerce extérieur, le remboursement d'emprunts ou de prêts, l'attribution de dividendes, soit en 1975 :

• commerce extérieur .....	1.409,50 millions
• emprunts .....	148,39 millions
• prêts .....	15,23 millions
• dividendes .....	0,32 millions
	<hr/>
Total .....	<u>1.573,44 millions</u>

Les autres types de garantie (garantie de change, garantie des investissements à l'étranger, garantie aux sociétés immobilières conventionnées) n'ont pas été mis en jeu en 1975.

#### I. — GARANTIE AU COMMERCE EXTÉRIEUR.

Annexé au projet de loi de règlement pour le budget de 1975, le « rapport au Parlement sur les fonds publics attribués à titre d'aides aux entreprises industrielles » donne une analyse des garanties au commerce extérieur, qu'il s'agisse de la définition du risque pris en charge, du mécanisme budgétaire ou des perspectives d'avenir. Les dépenses ont doublé en 1975 :

(En millions.)

	1974	1975
Risque économique .....	648	1.155
Assurance-crédit .....	»	216
Assurance prospection et foire .....	35,5	38,5
	<hr/>	<hr/>
Total .....	683,5	1.409,5

(1) Compte tenu des reports de l'année précédente et des transferts.

L'ampleur des garanties dans une période de crise économique entraîne une forte progression des indemnités versées ; notamment la couverture du risque économique est devenue une des plus coûteuses interventions financières de l'Etat. S'agissant de l'assurance crédit, la dépense a été pratiquement compensée par des reversements de la C.O.F.A.C.E. au budget général à hauteur de 198 millions mais il faut observer que cet équilibre résulte, dans une certaine mesure, des concours accordés par le Trésor à des Etats étrangers pour consolider leurs dettes commerciales. Les versements effectués à ce titre ont atteint en 1975 une charge nette de 148,7 millions.

## II. — GARANTIE DONNÉE AUX EMPRUNTS.

Les dépenses entraînées par la mise en jeu des garanties aux emprunts, qui constituent l'essentiel de la « dette garantie », se sont élevées en 1975 à 148,4 millions. En dehors de celles qui concernent l'Algérie et qui demeurent importantes (51,46 millions) (1), elles ont porté sur les opérations suivantes :

— comme chaque année, le règlement des échéances d'emprunts émis par des compagnies et des sociétés d'aménagement (22,75 millions) et par la Société internationale de la Moselle (33,53 millions) ;

— versement au crédit national (6,53 millions) au titre de la garantie instituée par la loi de Finances rectificative du 16 juillet 1974 (art. 12) en vue de stabiliser les charges du service d'emprunts contractés en devises étrangères par les établissements de crédit à statut légal spécial ;

— à titre d'opération exceptionnelle, remboursement de l'emprunt garanti contracté par la Société française du tunnel sous la Manche (34,42 millions).

## III. — GARANTIE DONNÉE AUX PRÊTS.

Il s'agit de prêts consentis aux Français rapatriés par le Crédit agricole et le Crédit hôtelier et, dans le domaine du financement du logement et de la construction, de prêts accordés par le Comptoir des entrepreneurs dont l'encours est retracé dans la « dette garantie ». Pour ces deux catégories, les dépenses se sont élevées à 13,59 millions et 1,64 million.

## IV. — GARANTIE DE DIVIDENDES.

Elle n'a joué en 1975 qu'au bénéfice de la Société de développement régional de la Réunion.

\*  
\*\*

Les autres formes de garantie n'ont pas eu à jouer en 1975. La garantie aux sociétés immobilières conventionnées, prévue par l'ordonnance du 24 septembre 1958 avait été mise en jeu en 1974 pour 8,57 millions.

---

(1) Des règlements du gouvernement algérien viennent en déduction (11,2 millions en 1975).

*Question n° 6. — Remise de dettes au profit du crédit coopératif.* La commission des Finances de l'Assemblée nationale a proposé la suppression de l'article 15 de la loi de Règlement pour 1975 qui prévoit une remise de dettes d'un montant de 380 millions de francs à la Caisse centrale de crédit coopératif.

La Cour peut-elle fournir des explications et faire connaître sa position sur cette remise de dettes.

*Réponse.* — L'action du Crédit coopératif s'exerce dans le domaine du mouvement coopératif non agricole dont l'une des caractéristiques est la modicité des capitaux propres et la valeur inégale des garanties offertes. Il joue dans ce secteur un rôle original en lui apportant un soutien financier qu'accorderait parfois difficilement le secteur bancaire traditionnel.

Quoique limitée à son domaine spécifique, l'activité du Crédit coopératif a connu au cours des quinze dernières années une expansion considérable (les encours de crédits ont été multipliés par vingt durant cette période).

Les fonds propres étant très faibles et les prêts peu importants, cette expansion n'a pu se réaliser que par l'intervention financière de l'Etat. Celle-ci a consisté, jusqu'en 1973, dans des prêts du F.D.E.S. (encours d'environ 850 millions à la fin de 1975) et, à partir de 1973, dans l'octroi de la garantie du Trésor à des emprunts obligataires (encours de plus de 1,6 milliard à la fin de 1975).

Comme cela a été dit dans la réponse de la Cour à la question posée par la commission des Finances de l'Assemblée nationale sur le même sujet, le développement des engagements du Crédit coopératif ne s'était pas accompagné d'un renforcement des structures financières, ni dans certains cas d'une suffisante rigueur dans la gestion d'un secteur de crédit pourtant délicat.

Les premières difficultés, apparues à la fin de 1973, ont nécessité, pour faire face à des pertes estimées alors à 130 millions environ, un moratoire du remboursement des annuités du F.D.E.S. en capital au titre des trois années 1973 à 1975, et l'abandon par le Trésor des intérêts à échoir sur ces mêmes annuités.

En réalité, l'ampleur des pertes s'est accrue, notamment du fait de nouvelles interventions du Crédit coopératif postérieurement à cette époque. D'après l'expertise comptable décidée par le ministère des Finances en même temps que la réorganisation de l'institution, les créances irrécouvrables ont été estimées à la fin de 1975, à 510 millions environ, dont 130 millions couverts par des provisions. C'est donc une perte de 380 millions qui devait être inscrite à l'actif du bilan face à des fonds propres de l'ordre de 40 millions.

Un accroissement massif des fonds propres, pour compenser la perte précitée, ne peut être espéré ni d'un effort des actionnaires qui sont des entreprises coopératives d'une surface financière très limitée, ni d'un rapprochement avec un autre réseau bancaire qui exigerait en toute hypothèse un assainissement préalable de la situation.

Si d'autres solutions n'étaient pas envisagées, la détérioration du bilan risquerait de conduire à la liquidation de l'établissement et à un coût pour le Trésor qui ne pourrait de toute façon être inférieur à la perte de 380 millions.

Si l'on estime que le Crédit coopératif ne doit pas disparaître, l'Etat se trouve conduit à intervenir. En même temps qu'une remise en ordre qui se poursuit depuis trois ans, deux formules sont possibles :

— soit la transformation des prêts du F.D.E.S. à hauteur de 380 millions en une dotation en capital et l'apurement de la perte moyennant la réduction à due concurrence du nouveau capital. L'abandon de fait de la créance du F.D.E.S. qui en résulterait aurait

ainsi comme contrepartie une prise de participation très largement majoritaire de l'Etat dans le capital de l'institution.

Cette solution, qui changerait la nature de l'établissement et mettrait fin à son statut coopératif exigerait le vote d'un crédit budgétaire de 380 millions, mais sans incidence sur l'équilibre budgétaire, puisque son emploi serait compensé en recettes par un crédit de même montant au compte de prêts du F.D.E.S. ;

— soit l'effacement simultané au bilan de la perte de l'établissement et de la créance de l'Etat par transfert de celle-ci aux découverts du Trésor.

Cette solution aboutit comme la précédente à l'abandon de la créance du F.D.E.S., mais sans donner à l'Etat en contrepartie une participation dans le capital — aussi bien prévoit-elle que le Trésor doit recevoir, en dédommagement, une redevance égale à 50 % du bénéfice après provision, augmenté de tout recouvrement éventuel sur les débiteurs défaillants.

C'est cette deuxième solution qui est proposée à l'article 15 du projet de loi de Règlement.

Bien que l'une et l'autre solutions laissent subsister la faiblesse des capitaux propres par rapport au montant des interventions de l'établissement, elles devraient cependant permettre à celui-ci de poursuivre son redressement, à condition de surveiller très attentivement la qualité et l'évolution de ses engagements. Cette surveillance est l'objet des mesures de réorganisation récemment intervenues.

## ANNEXE

### Observations relatives au rapport au Parlement sur les fonds publics attribués à titre d'aides aux entreprises industrielles.

(Annexe au projet de loi portant règlement définitif du budget de 1975.)

Le rapport consacré au recensement des fonds publics attribués à titre d'aides aux entreprises industrielles est le troisième à être publié en vertu des dispositions de l'article 80 de la loi de Finances pour 1974 complétées par l'article 90 de la loi de Finances pour 1976.

D'année en année, on observe une nette amélioration du document et c'est avec satisfaction que l'on constate qu'il a été tenu compte de quelques-unes des observations formulées par les Rapporteurs généraux des deux Assemblées.

Cette année l'amélioration porte sur les points suivants :

1° *Le champ d'investigation* a été élargi quelque peu, ainsi que nous le souhaitons. Aux domaines précédemment retenus ont été ajoutés :

- les aides aux investissements économisant l'énergie ;
- les aides visant à améliorer les conditions de l'emploi ;
- le montant des dotations en capital que l'Etat accorde aux entreprises industrielles dont il est actionnaire ;
- les bonifications d'intérêt accordées par l'Etat à certains établissements de crédit spécialisé.

Votre commission des Finances ne peut que se féliciter du fait que ces deux dernières rubriques aient été retenues puisqu'elles avaient été prises en compte dans le tableau récapitulatif des concours financiers de l'Etat aux entreprises industrielles qui figurait dans le rapport de mon prédécesseur l'an dernier — et dont l'absence dans le bleu est aujourd'hui encore à déplorer. Mais elle persiste à s'étonner que soient exclues les entreprises publiques industrielles titulaires d'un monopole (E.D.F., G.D.F., Charbonnages, C.E.A.) alors qu'ont été opportunément admises celles qui opèrent dans le secteur concurrentiel.

Par ailleurs, une innovation intéressante a consisté à recenser les aides fiscales octroyées par les collectivités locales — essentiellement l'exonération totale ou partielle de la patente — et de les classer dans le chapitre des aides au développement régional. Certes, ces exonérations ne se traduisent pas par des pertes de recettes pour les collectivités intéressées puisque s'agissant d'un impôt de répartition, ce sont les autres patentables qui en font les frais ; mais dans les comptes de l'entreprise bénéficiaire, il s'agit bien d'un avantage financier.

2° *D'utiles précisions* ont été apportées qui font que le document devient un véritable instrument de travail pour les élus, les fonctionnaires, les chefs d'entreprises et les étudiants.

Le chapitre préliminaire notamment, donne une vue à la fois générale et précise de l'ensemble des aides ainsi que du rôle des administrations concernées.

Pour chaque type d'aide — et en conformité d'ailleurs avec les dispositions de l'article 90 précité — on a essayé de définir les objectifs qui ont été assignés et, chaque fois que cela a été possible, on a consigné les résultats obtenus ventilés par secteur économique ou par région.

Pour ce qui concerne les prêts et les avances, le montant des remboursements est indiqué.

Enfin il est bon d'établir des comparaisons dans le temps en rappelant les chiffres des deux années précédentes.

\*  
\*\*

Cette série d'améliorations aurait dû être couronnée par ce tableau récapitulatif que nous réclamons depuis deux ans et qui figure en conclusion d'autres documents de synthèse : par exemple celui qui est consacré à l'aide allouée au Tiers-Monde dont le coût total est calculé au franc près.

Pour combler cette lacune et *dans le but d'avoir une vue globale de la politique industrielle conduite par le Gouvernement* — préoccupation qui nous paraît des plus légitimes — nous avons une fois encore tenté de dresser ce tableau tout en étant conscient d'avoir pu commettre quelques omissions en l'absence d'un « outillage » aussi perfectionné que celui dont dispose l'exécutif.



Année 1975. — Versements effectifs.

(En millions de francs.)

	SUBVENTIONS	PRETS et avances	MOINS-VALUES fiscales
<b>I. — Aides intéressant plusieurs secteurs.</b>			
Aides au développement régional :			
— Primes de développement et de location .....	400,1	»	»
— Centime du Sud-Ouest et franc breton .....	9	»	»
— Agréments fiscaux et exonérations (dont patente) .....	»	»	1.242 (621)
Aides au développement des D.O.M. :			
— Subventions .....	1,8	»	»
— Aides fiscales .....	»	»	36,1
Prêts du F.D.E.S. ....	»	1.725,6	»
Bonifications d'intérêt .....	395	»	»
Actions de politique industrielle .....	148,2	»	»
Aides à la recherche industrielle :			
— Fonds de la recherche .....	(a) 257,4	»	»
— Aides au pré-développement et au développement .....	181,4	»	»
Aides à la réduction de la pollution industrielle :			
— Fonds de la recherche .....	7,5	»	»
— Fonds d'intervention .....	2,9	»	»
— Aide au paiement des redevances de pollution et pour la prévention .....	21,8	»	»
Aides aux investissements économisant l'énergie .....	22,2	»	»
Aides visant à améliorer les conditions de l'emploi :			
— Primes d'incitation à la création d'emplois .....	51	»	»
— Prise en charge d'une partie des allocations de chômage partiel ..	16,1	»	»
— Aides à l'adaptation professionnelle .....	17,1	»	»
— Aides à la formation .....	21,9	»	»
— Contrats emploi-formation .....	2	»	»
Aides fiscales en faveur de la restructuration des entreprises .....	»	»	38,8
Aides fiscales en faveur du développement à l'étranger .....	»	»	174,5
<b>Total I .....</b>	<b>1.555,4</b>	<b>1.725,6</b>	<b>1.491,4</b>

(a) Dont 83,7 millions pour le secteur privé.

	SUBVENTIONS	PRÊTS et avances	MOINS-VALUES fiscales
<b>II. — Aides spécifiques à certains secteurs.</b>			
<i>A. — Entreprises publiques.</i>			
Commissariat à l'énergie atomique . . . . .	2.510	»	»
Subvention aux Houillères nationales . .	1.690,6	70	»
E.D.F. . . . .	700	255	»
G.D.F. . . . .	550	360	»
Renault . . . . .	320	»	»
Entreprise minière et chimique . . . . .	75	»	»
S.N.I.A.S. et S.N.E.C.M.A. . . . .	1.949,5	»	»
Pertes liées au programme <i>Concorde</i> . .	609	334,7	»
<b>Total II-A . . . . .</b>	<b>8.404,1</b>	<b>1.019,7</b>	<b>»</b>
<i>B. — Autres entreprises.</i>			
Constructions aéronautiques privées . .	404,5	»	»
Constructions navales . . . . .	1.124,3	»	»
Aides aux industries informatiques et électroniques . . . . .	701	»	»
Aides aux industries agricoles et ali- mentaires . . . . .	225,1	11,9	»
Recherche pétrolière . . . . .	26,8	»	»
Aides à l'industrie cinématographique .	178,8	»	»
Aides à la presse . . . . .	32,2	»	»
<b>Total II-B . . . . .</b>	<b>2.692,7</b>	<b>11,9</b>	<b>»</b>
<b>Total II . . . . .</b>	<b>11.096,8</b>	<b>1.031,6</b>	<b>»</b>
<b>III. — Garanties au commerce extérieur (net) . . . . .</b>	<b>1.211,5</b>	<b>»</b>	<b>»</b>
<b>Total général . . . . .</b>	<b>13.863,7</b>	<b>2.757,2</b>	<b>1.491,4</b>

En 1975, l'Etat et accessoirement les collectivités locales, auront donc consacré plus de 18,1 milliards de francs à la politique industrielle. Cette somme représente bien près de 63 % du produit de l'impôt sur les sociétés la même année (29 milliards) ou encore 5,6 % de l'ensemble des dépenses effectives de l'Etat (320,4 milliards).

84,5 % du total auront été dépensés à fonds perdus sous forme de subventions ou d'abandon de recettes fiscales ; 15,5 % représentent des prêts ou des avances.

Le secteur privé a été partie prenante pour environ 8,5 milliards — soit 47 % — et sur cette somme les prêts du F.D.E.S. comptent pour 20,3 %.

Quelques très grosses opérations ont épuisé l'essentiel des crédits :

- 6,9 milliards pour le seul secteur de l'énergie, avec 2.510 millions pour l'atome civil ;
- 2,7 milliards pour les grands programmes aéronautiques à faibles débouchés commerciaux (*Concorde, Airbus et Mercure*) ;

- 1,7 milliard pour la survie du charbon ;
- 1,1 milliard pour l'aide à la construction navale rendue indispensable par le dumping qui règne sur ce marché très particulier ;
- 370 millions de prêts à la sidérurgie.

La restructuration des entreprises et leur redéploiement dans l'espace ont bénéficié en subventions, prêts et allègements fiscaux de quelque 810 millions de francs, le plan calcul de 701 millions.

On notera enfin que, signe des temps, l'emploi a obtenu 188 millions et la lutte contre les pollutions 32,2 millions.

\*  
\*\*

L'examen du document appelle enfin deux remarques :

1° Certaines aides sont distribuées pour des montants si faibles que l'on peut se demander si elles sont de quelque efficacité. En effet, pour chaque type d'intervention, il existe un quantum au-dessous duquel il n'y a qu'une réponse dérisoire ou pas de réponse du tout (1).

Faute donc de pouvoir alimenter d'une manière substantielle certains chapitres d'aides, il serait préférable de les supprimer : le travail administratif s'en trouverait simplifié et cela éviterait d'entretenir certaines illusions.

D'où la nécessité d'une remise en cause périodique des interventions de l'Etat.

2° De plus, rien ne s'oppose — ni les textes, ni le nombre somme toute restreint des bénéficiaires — à ce que soit publiée pour chaque type de concours de l'Etat la liste des entreprises qui sont parties prenantes, tant il est parfaitement légitime que le contribuable soit pleinement informé de l'usage qui est fait de ses deniers.

---

(1) Signalons, pour l'exemple, que 1.420.000 F seulement sont versés au titre du « Franc breton ».