

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1985-1986

Annexe au procès-verbal de la séance du 13 décembre 1985.

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 APRÈS DÉCLARATION D'URGENCE, portant règlement définitif du budget de 1983.

Par M. Maurice BLIN,

Sénateur.

Rapporteur général.

(1) *Cette commission est composée de : MM. Edouard Bonnefous, président ; Geoffroy de Montalembert, Jacques Descours Desacres, Tony Larue, Jean Cluzel, vice-présidents ; Modeste Legouez, Yves Durand, Louis Perrein, Camille Vallin, secrétaires ; Maurice Blin, rapporteur général ; MM. René Ballayer, Stéphane Bonduel, Jean Chamant, Pierre Croze, Gérard Delfau, Michel Dreyfus-Schmidt, Henri Duffaut, Marcel Fortier, André Fosset, Jean François-Poncet, Jean Francou, Pierre Gamboa, Henri Gœtschy, Robert Guillaume, Fernand Lefort, Georges Lombard, Michel Manet, Jean-Pierre Masseret, Michel Maurice-Bokanowski, Josy Moinet, René Monory, Jacques Mossion, Bernard Pellarin, Jean-François Pintat, Christian Poncelet, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Joseph Raybaud, Maurice Schumann, Henri Torre, André-Georges Voisin.*

Voir les numéros :

Assemblée nationale (7^e législ.) : 3152, 3171 et in-8° 950.

Sénat : 208 (1985-1986).

Budget.

SOMMAIRE

	Pages
I. — L'annulation prononcée pour utilisation irrégulière de la procédure d'urgence..	4
II. — Les irrégularités de fond qui n'ont pu être appréciées par le Conseil constitutionnel	5

MESDAMES, MESSIEURS,

Le projet de loi n° 2162 portant règlement définitif du budget de 1983 déposé sur le bureau des Assemblées le 21 décembre 1984 a été rejeté par le Sénat le 5 juin 1985. Après l'échec de la commission mixte paritaire le 19 juin 1985, il a été adopté en deuxième lecture par l'Assemblée le 20 juin 1985. Rejeté à nouveau par le Sénat le 27 juin 1985, il a été adopté sans modification par l'Assemblée en troisième lecture le 28 juin 1985.

Ce texte a fait l'objet de deux saisines du Conseil constitutionnel, l'une en date du 19 juin présentée par plus de soixante sénateurs, l'autre en date du 28 juin 1985 présentée par plus de soixante députés.

Par sa décision n° 85-190 DC du 24 juillet 1985, le Conseil constitutionnel a déclaré non conforme à la Constitution la loi portant règlement définitif du budget de 1983.

I. — L'ANNULATION PRONONCÉE POUR L'UTILISATION IRRÉGULIÈRE DE LA PROCÉDURE D'URGENCE

Le Conseil constitutionnel a motivé sa décision du 24 juillet susvisée par le fait que la procédure d'urgence suivie pour l'adoption du projet de loi a méconnu les dispositions de l'article 45 de la Constitution et de l'article 39 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances. En effet, le projet de loi n'ayant fait l'objet que d'une seule lecture devant chacune des deux assemblées, il ne pouvait être procédé à la réunion d'une commission mixte paritaire sans que l'urgence ait été déclarée dans les conditions prévues à l'article 45 de la Constitution.

A défaut de déclaration d'urgence, l'article 45, alinéa 2, de la Constitution ne permettrait au Gouvernement de provoquer la réunion d'une commission mixte paritaire qu'après deux lectures par chaque Assemblée.

La procédure d'urgence sans déclaration prévue au pénultième alinéa de l'article 39 de l'ordonnance et qui donne au Gouvernement la possibilité d'éviter, sans formalité préalable, une lecture des projets de lois de finances devant chacune des Assemblées répond à la nécessité, rappelée par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 83-161 DC « de permettre qu'interviennent en temps utile, et plus spécialement avant le début d'un exercice, les mesures d'ordre financier nécessaires pour assurer la continuité de la vie nationale ».

Aussi, le Conseil constitutionnel dans ses considérants a-t-il affirmé que « cette nécessité ne saurait être invoquée quand il s'agit de lois de règlement ».

Cette décision conduit le Gouvernement à soumettre à nouveau à l'examen du Parlement le projet de loi portant règlement définitif du budget de 1983. Celui-ci, bien qu'il porte un nouveau n° 3152, apparaît identique à celui présenté par Parlement en décembre 1984.

II. — LES IRRÉGULARITÉS DE FOND QUI N'ONT PU ÊTRE APPRÉCIÉES PAR LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL

A. — Le prélèvement de deux milliards de francs opérés sur le budget des P.T.T.

Les articles 1, 2, 7 et 8 de la loi de règlement prennent en considération, dans leurs dispositions comptables, une contribution de deux milliards de francs versée au titre de l'exercice 1983 au budget général par le budget annexe des P.T.T.

Trois exigences ont été dans sa décision n° 84-184 DC du 29 novembre 1984 relative à la loi de finances pour 1985, dégagées par le Conseil constitutionnel pour qu'un prélèvement soit opéré régulièrement :

a) Il est interdit d'inscrire dans le budget initial « un crédit correspondant à un versement obligatoire au budget général, déterminé dans son montant de façon définitive, inconditionnelle, indépendante du résultat de l'exécution du budget annexe tel qu'il sera constaté en fin d'exercice ».

b) C'est seulement dans le cas où l'exécution du budget annexe ferait apparaître en fin d'exercice un solde créditeur à la section de fonctionnement et où toutes les charges de fonctionnement du service des postes et télécommunications auraient été couvertes par les recettes qui leur sont affectées que le montant de l'excédent d'exploitation non affecté par la loi de finances à la couverture des dépenses d'investissement du budget annexe peut être versé au budget général.

c) Seul le montant de l'excédent d'exploitation non affecté par la loi de finances à la couverture des dépenses d'investissement du budget est susceptible d'être versé.

Au regard de ces trois exigences, le versement de 2 milliards de francs, ordonnancé en trois fois :

- le 27 juillet 1983, pour 1.350 millions de francs ;
- le 15 septembre 1983, pour 150 millions de francs ;
- le 28 janvier 1984, pour 500 millions de francs ;

est critiquable. En effet :

1° Ledit versement a été opéré avant que ne puissent être arrêtés et connus les résultats définitifs de l'exécution du budget annexe, la clôture de la gestion intervenant le 29 février 1984.

Cette contribution a donc été imposée au budget annexe, de façon artificielle, inconditionnelle et définitive.

2° Le compte de pertes et profits de la section de fonctionnement du budget des P.T.T. pour 1983 présente un solde débiteur de — 3.046,9 millions de francs.

Le versement de 2.000 millions de francs ne pouvait dès lors être imputé sur cette section. Le solde cumulé de la section de fonctionnement et de la section des opérations en capital s'élevant à 709,1 millions de francs seulement avant tout prélèvement est inférieur au montant du prélèvement.

3° Le versement a été imputé, comme en 1982, non point sur la section des opérations de fonctionnement mais sur la section des opérations en capital.

Cette imputation, différente de celle du budget voté, est contestable. Elle ne devrait se justifier que si le prélèvement opéré au profit du budget général constituait l'affectation totale ou partielle, d'un résultat bénéficiaire. Il n'en est rien. Le versement est en effet sans rapport avec les résultats de gestions précédentes.

Une telle imputation prive en outre le budget annexe de ressources qui étaient appelées à assurer une couverture de ses dépenses d'investissement.

Dans ces conditions, après prélèvement des 2 milliards de francs au profit du budget général, le solde total des deux sections devient négatif pour atteindre — 1.290,9 millions de francs.

Réitérant le procédé déjà utilisé en 1982, le budget annexe des P.T.T. assure la couverture de ce solde négatif par un prélèvement direct opéré sur la trésorerie, c'est-à-dire sur les disponibilités du service déposées au Trésor, et en définitive sur les dépôts constitués par les fonds des chèques postaux.

Un complément d'information doit être apporté sur ce point : le projet de loi de finances rectificative pour 1985 inscrit une dépense de 2.483,5 millions de francs au budget des charges communes et une recette du même montant au budget annexe des P.T.T.

Ce montant est présenté comme couvrant l'irrégularité du prélèvement de 2.000 millions de francs au titre de 1983 et le trop perçu de 483,7 millions de francs au titre de 1984. Il faut souligner que ce versement n'efface pas les irrégularités commises en 1983 et 1984. supplémentaires des P.T.T. s'établissent à 367,5 millions de francs.

Il en constitue simplement l'aveu, tirant tardivement les conséquences de la décision du Conseil constitutionnel du 29 décembre 1984

Parallèlement, il met à la charge du budget annexe 2.116 millions de francs de dépenses supplémentaires au titre de la filière électronique.

En résumé, compte tenu de ces dépenses, les ressources nettes supplémentaires des P.T.T. s'établissent à 367,5 millions de francs ; bien évidemment, elles ne couvrent pas les 1.209,9 millions de francs du prélèvement que le service des P.T.T. a opéré sur les disponibilités déposées au Trésor au titre de 1983.

B. — Les autres irrégularités constatées.

D'autres irrégularités relevées concernent les annulations de crédits, les transferts de crédits, les répartitions de crédits. Une part importante des *annulations de crédits*, d'un montant total de 25,2 milliards de francs, a été utilisée comme un moyen de maîtrise de la dépense publique et comme un instrument de politique conjoncturelle déflationniste. Elles ont donc été décidées en considération d'objectifs généraux, indépendamment de l'objet propre des crédits concernés. D'autres ont été suivies d'ouvertures de même montant sur d'autres chapitres, permettant un redéploiement régularisé par le collectif de fin de gestion.

Sur les transferts et répartitions, votre rapporteur vous renvoie au rapport n° 323 établi au nom de la commission des finances. Il en est de même pour les *visas de dépassement de crédits*, utilisés comme succédané commode des décrets d'avance.

Des reports de **charge sur les exercices ultérieurs** ont fait l'objet de remarques importantes de la part de la Cour des comptes, s'agissant notamment d'une augmentation de capital de la société P.C.U.K.

L'examen de la manière dont l'Etat traite les sociétés nationalisées en 1982, alors que les résultats sont pour lui aujourd'hui un motif de satisfaction maintes fois rappelé, prête le flanc à une critique particulièrement vive de la part de la Cour des comptes. Il s'agit de P.C.U.K. (Produits chimiques Ugine Khulmann) qui a dû contracter un crédit relais de 1,8 milliard de francs afin de faire face à l'augmentation de capital que l'Etat avait lui-même décidée en 1983 mais qui n'a été honorée totalement que le 18 mars 1985.

Enfin, des **écritures de fin de gestion** ont été passées dans des conditions de régularité contestable.

Les intérêts afférents aux deux derniers trimestres de 1983 dus au budget annexe des P.T.T. sur les fonds qu'il dépose au Trésor ont bien été comptabilisés en recettes au titre de 1983 dans ce budget, mais ont été, en dépenses du budget de l'Etat, imputés sur la gestion de 1984. Le montant de ces intérêts était de plus de 3 milliards de francs.

Les avances d'actionnaire aux sociétés Sacilor et Usinor, d'un montant de 2,3 milliards de francs versés en 1983, ont été imputées sur 1982.

Par ailleurs, l'Etat a rattaché à l'exercice 1983 des versements émanant de la C.A.C.O.M., une contribution de la Caisse des dépôts et un remboursement anticipé par E.D.F. d'un prêt de 2 milliards de francs.

Cette dernière opération mérite d'être relevée car elle était liée aux termes de la loi de finances rectificative pour 1983, au versement d'une dotation en capital par l'Etat à Pêchiney. Celle-ci n'est intervenue qu'en 1984.

Sur le détail de ces opérations, votre rapporteur vous renvoie au rapport n° 323 susvisé et à ses annexes.

Enfin l'article 14 de la loi porte apurement du solde du compte « Fonds de compensation de la T.V.A. » par transfert au compte permanent des découverts du Trésor de la totalité de son montant, soit 719 millions de francs sans intégration de ce solde dans le déficit budgétaire du budget 1983.



Ce panorama des principales infractions relevées aux dispositions de la loi organique avait justifié le rejet par le Sénat des articles du projet de loi de règlement 1983.

Les éléments nouveaux et notamment l'abondance du budget annexe des P.T.T. dont on a relevé le caractère purement optique ne peuvent en aucun cas infléchir cette position.

Votre commission qui a examiné le texte présenté par le Gouvernement dans sa séance du 13 décembre 1985 placée sous la présidence de M. Edouard Bonnefous, président, vous demande donc de **rejeter** l'ensemble du projet de loi n° 3152.