

N° 403

SÉNAT

DEUXIÈME SESSION EXTRAORDINAIRE DE 1992 - 1993

Annexe au procès-verbal de la séance du 6 juillet 1993.

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 1991,

Par M. Jean ARTHUIS,

Sénateur,
Rapporteur général.

(1) Cette commission est composée de : MM. Christian Poncelet, président ; Jean Cluzel, Paul Girod, Jean Clouet, Jean-Pierre Masseret, vice-présidents ; Jacques Oudin, Louis Perrein, François Trucy, Robert Vizet, secrétaires ; Jean Arthuis, rapporteur général ; Philippe Adnot, René Ballayer, Bernard Barbier, Claude Belot, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Maurice Blin, Camille Cabana, Ernest Cartigny, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Henri Collard, Maurice Couve de Murville, Pierre Croze, Jacques Delong, Mme Paulette Fost, MM. Henri Gatachy, Emmanuel Hamel, Alain Lambert, Tony Larue, Paul Loidant, Roland du Luart, Michel Manet, Philippe Marini, Michel Moreigne, Jacques Moisson, Bernard Pellarin, René Régnauld, Michel Sargent, Jacques Sourdille, Henri Torrès, René Trégouët, Jacques Valade.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (10^e législ.) : 306, 349, 352 et T.A.28.

Sénat : 385 (1992-1993).

Lois de règlement.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	5
PREMIERE PARTIE: PRESENTATION GENERALE	7
CHAPITRE PREMIER	
LE CONTEXTE ECONOMIQUE DU BUDGET DE 1991	
I - L'ECONOMIE DES PRINCIPAUX PARTENAIRES DE LA FRANCE	9
A. PRINCIPALES HYPOTHESES ASSOCIEES AU PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 1991	
9	
1. Un ralentissement de la croissance	9
2. Une hausse du taux d'inflation	10
3. Un essoufflement du commerce mondial	10
B. ETAT EFFECTIF DE L'ECONOMIE MONDIALE EN 1991	
10	
1. L'atonie de l'activité mondiale	10
2. Un maintien des échanges extérieurs	11
II - L'ECONOMIE FRANCAISE	12
A. PRINCIPALES HYPOTHESES ASSOCIEES AU PROJET DE LOI DE FINANCES FOUR 1991	
12	
1. Un ralentissement limité de la croissance	12
2. Une inflation maîtrisée	12
3. Une réduction des déficits publics	13

	<u>PAGES</u>
B. ETAT EFFECTIF DE L'ECONOMIE FRANCAISE EN 1991	13
1. Un net ralentissement de l'économie	13
2. Une dégradation de l'emploi	14
3. Une amélioration des échanges extérieurs	14
4. Une dégradation des comptes publics	15
 CHAPITRE II L'EXECUTION DU BUDGET DE 1991	
	17
I - LA LOI DE FINANCES INITIALE	18
 II - LE NOUVEL EQUILIBRE RESULTANT DE LA LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE	 21
A. LA MOBILISATION DE NOUVELLES RECETTES : LE DDOEF DE JUILLET 1991 ET LES MESURES REGLEMENTAIRES CONCOMITANTES	 22
B. L'ACTION REGLEMENTAIRE SUR LES DEPENSES : UN DECRET D'AVANCE ET DES ANNULATIONS DE CREDITS	 23
1. Le décret d'avance n° 91-805 du 23 août 1991	23
2. Les annulations de crédits	24
C. LA LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE DU 30 DÉCEMBRE 1991	 29
1. L'actualisation des recettes	29
2. Les ouvertures de crédits	31
3. Le nouvel équilibre	33
 III - L'EQUILIBRE DEFINITIF DU PROJET DE LOI DE REGLEMENT	 35
A. DES PREVISIONS AUX REALISATIONS	35
1. Les recettes du budget général	35
2. L'ajustement des crédits budgétaires	37

	<u>Pages</u>
B. DES OPERATIONS PROPRES A LA LOI DE REGLEMENT ...	42
1. Les fonds de concours	42
2. Les reports de crédits	44
3. Le solde définitif	45
IV - LE BUDGET EFFECTIF DE L'ANNEE 1991	46
A. DE LA LOI DE REGLEMENT 1990 A LA LOI DE REGLEMENT 1991	46
1. Une progression ralentie des recettes	47
2. Une progression difficilement maitrisable des dépenses	48
B. L'ENCHAINEMENT DES SOLDES ET LEUR FINANCEMENT	51
DEUXIEME PARTIE : EXAMEN DES ARTICLES	55
Article premier - Résultats généraux de l'exécution des lois de finances pour 1991	57
Article 2 - Recettes du budget général	58
Article 3 - Dépenses ordinaires civiles du budget général	63
Article 4 - Dépenses civiles en capital du budget général	65
Article 5 - Dépenses ordinaires militaires du budget général	66
Article 6 - Dépenses militaires en capital du budget général	67
Article 7 - Résultats du budget général de 1991	68
Article 8 - Résultats des budgets annexes	69
Article 9 - Comptes spéciaux dont les opérations se poursuivent en 1992	71
Article 10 - Comptes spéciaux définitivement clos au titre de l'année 1991	76
Article 11 - Pertes et profits sur emprunts et engagements de l'Etat	77
Article 12 - Gestion de fait - Reconnaissance d'utilité publique de dépenses	79
Article 13 - Apurement d'une partie du solde créditeur d'un compte spécial du Trésor	81
Article 14 - Transports aux découverts du Trésor des résultats définitifs de 1991	82

	<u>Pages</u>
<i>Article 15 nouveau - Dégrèvements et remboursements d'impôts</i>	84
CONCLUSION	87
EXAMEN EN COMMISSION	89
TABLEAU COMPARATIF	95

AVANT-PROPOS

Le projet de loi de règlement définitif du budget de 1991 s'inscrit dans un contexte économique et politique bouleversé.

Le Sénat avait, en son temps, dénoncé le budget de 1991 tant en loi de finances initiale que dans le cadre du projet de loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier du 26 juillet 1991, et dans celui de la loi de finances rectificative.

Ce rejet s'appuyait sur le constat d'une dérive dont l'ampleur est le fruit d'une politique d'occasions manquées et de refus d'alléger les charges structurelles du budget lorsque la situation économique le permettait encore.

Or, il convient aujourd'hui de se prononcer sur la traduction comptable des orientations que le Sénat avait rejetées.

Dans ce contexte, votre Commission des finances vous propose de retenir une approche chronologique strictement comptable qui évite de reprendre des débats qui ont déjà eu lieu.

Au demeurant cette démarche s'inscrit pleinement dans la lettre de l'ordonnance du 2 janvier 1959 relative aux lois de finances, qui précise dans son article 2 que *"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"*.

Le rôle de la Cour des comptes est, grâce à son rapport annuel, de vérifier la conformité des comptes individuels des comptables et la comptabilité des ministres (article 36-2 de l'ordonnance de 1959).

Le Parlement constate que l'autorisation qu'il a donnée n'a pas été outrepassée, approuve les différences et autorise le transfert aux découverts du Trésor des résultats définitifs de l'exercice considéré.

Tel est donc l'objet du présent rapport.

PREMIERE PARTIE

PRESENTATION GENERALE

CHAPITRE PREMIER

LE CONTEXTE ECONOMIQUE DU BUDGET DE 1991

I - L'ECONOMIE DES PRINCIPAUX PARTENAIRES DE LA FRANCE

A. PRINCIPALES HYPOTHESES ASSOCIEES AU PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 1991

Le rapport économique et financier annexé au projet de loi de finances initiale pour 1991 proposait le cadrage économique suivant :

1. Un ralentissement de la croissance

Les grands pays de l'OCDE devaient connaître un ralentissement de la croissance, poursuite du mouvement observé à partir du milieu de l'année 1990.

Toutefois, cette tendance était le fruit d'évolutions différenciées :

- une croissance très modérée des pays anglo-saxons où le risque d'une récession n'était d'ailleurs pas écarté,

- une croissance soutenue en Allemagne et au Japon où la vigueur de la demande intérieure devait se maintenir,

- une croissance en léger fléchissement dans les autres pays d'Europe continentale.

Partout, cependant, il était prévu :

- **une moindre croissance de la demande des ménages, en raison notamment de la hausse du prix des produits pétroliers, d'une faible augmentation de l'emploi et d'une stabilisation des taux d'épargne après plusieurs années de baisse de ces taux,**
- **un ralentissement de l'investissement des entreprises.**

2. Une hausse du taux d'inflation

Dans la plupart des pays de l'OCDE, les prix à la consommation devaient poursuivre leur mouvement d'accélération amorcé en 1989 sous l'effet à la fois de facteurs externes, en particulier de la hausse du prix des produits pétroliers due à la crise du Golfe, et de facteurs internes liés à la progression partout sensible des coûts salariaux.

3. Un essoufflement du commerce mondial

Après la vive progression des années 1988 et 1989, le commerce mondial, notamment de produits manufacturés, devait connaître un ralentissement sensible. Il en était de même pour la demande mondiale adressée à la France.

Le tassement des importations, en particulier des Etats-Unis et du Royaume-Uni, était la principale cause de ce mouvement. Il n'était que partiellement compensé par la vigueur de la demande allemande liée à la réunification du pays.

B. ETAT EFFECTIF DE L'ECONOMIE MONDIALE EN 1991

1. L'atonie de l'activité mondiale

Le ralentissement de l'activité économique s'est accentué en 1991 dans les principaux pays de l'OCDE où la croissance n'a été que de 0,9 % au lieu de 2,6 % en 1990 et d'une prévision initiale d'environ 2,5 %, ce qui représente le taux de croissance le plus faible constaté depuis 1982.

Les pays anglo-saxons ont connu une récession tandis que le Japon et l'Allemagne ont continué à croître en moyenne annuelle. Toutefois, ces deux derniers pays sont entrés dans une phase décroissante à partir du milieu de l'année.

Ce ralentissement a été pour l'essentiel imputable à la faiblesse de la demande intérieure et en particulier au recul de l'investissement qui, pour la première fois depuis 1982, a contribué négativement à la croissance des pays de l'OCDE (sauf en Allemagne).

En outre le climat d'incertitude lié à la crise du Golfe a favorisé un comportement attentiste de la part des ménages dont l'importante charge d'endettement a également pesé sur la moindre consommation.

2. Un maintien des échanges extérieurs

La crise du Golfe a eu des effets modérés sur l'évolution du commerce mondial qui s'est redressé dès le milieu de l'année 1991. En outre, la hausse des prix du pétrole est restée contrôlée.

D'une façon générale, la demande des pays hors OCDE est restée soutenue tout au long de l'année. S'y est ajoutée la contribution de la demande en provenance de la partie orientale de l'Allemagne réunifiée.

Environnement international Année 1991

	Prévisions économiques associées au PLF 1991	Comptes provisoires 1991 associés à la loi de règlement 1991
. Parité \$-franc	5,30	5,64
. Prix du pétrole (dollars/baril) (FAB)	25,2	19,9
. Croissance PIB (%)		
- Allemagne	3,5	3,1
- Royaume-Uni	1,5	-2,2
- Etats-Unis	2,25	-0,7
- Japon	4,5	4,5
- OCDE	2,5	0,9
. Inflation (%) OCDE	4,5	4,4
. Evolution de la demande mondiale de produits manufacturés adressée à la France (%)	6,5	6

II - L'ECONOMIE FRANÇAISE

A. PRINCIPALES HYPOTHESES ASSOCIEES AU PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 1991

Le rapport économique et financier annexé au projet de loi de finances initiale pour 1991 retenait le cadrage suivant :

1. Un ralentissement limité de la croissance

Malgré l'environnement international peu porteur, le taux de croissance de l'économie française devait rester soutenu et s'établir à 2,7 % au lieu de 2,8 % en 1990.

Les deux éléments les plus dynamiques de la demande étaient d'une part l'investissement productif et d'autre part les exportations dont les taux de progression respectifs étaient estimés à + 5 % et + 5,8 %.

En revanche, le ralentissement de la consommation privée et publique devait expliquer la légère diminution de la croissance de l'activité économique globale.

Dans ces conditions, la progression de l'emploi était moindre, mais il ne devait pas y avoir de dégradation globale, en raison d'une part de l'apparition d'une croissance "plus riche en emplois" et d'autre part d'un net ralentissement des gains de productivité.

2. Une inflation maîtrisée

Le rapport économique et financier prévoyait une décélération sensible de la hausse des prix malgré l'augmentation du prix des produits pétroliers. Il tablait en effet sur une progression limitée des prix à la consommation hors énergie et sur le rôle modérateur de l'évolution des tarifs publics.

En outre, il était prévu une maîtrise globale des coûts salariaux, ce qui constituait l'une des hypothèses centrales de la

politique économique du gouvernement, l'objectif étant de défendre le pouvoir d'achat des salariés et donc le pouvoir d'achat de la monnaie.

3. Une réduction des déficits publics

Poursuivant le mouvement amorcé en 1986, le gouvernement comptait ramener le déficit budgétaire de 90 milliards de francs en 1990 à 80 milliards de francs en 1991, soit à environ 1,2 % du PIB.

Il s'agissait ainsi de permettre une réorientation de l'épargne nationale vers les investissements productifs et de favoriser une détente des taux d'intérêt en limitant la ponction de l'Etat sur les marchés de capitaux.

En outre, cela devait avoir pour conséquence de stabiliser, voire de réduire légèrement le poids des prélèvements obligatoires, en les portant à 43,8 % du PIB. Cela devait également permettre de limiter la progression de l'encours de la dette publique et des charges financières qui lui sont associées.

B. ETAT EFFECTIF DE L'ECONOMIE FRANÇAISE EN 1991

1. Un net ralentissement de l'économie

Après une chute de l'activité au début de l'année 1991 due à la crise du Golfe, le rythme de la croissance n'a que peu progressé. Au total, le PIB aura progressé de 1,2 % en volume, soit légèrement plus que la moyenne des pays de l'OCDE (+ 0,9 %), mais nettement moins que la prévision initiale. En outre, les comptes définitifs pour 1991 figurant dans le rapport sur les comptes de la Nation de 1992 récemment publié, font état d'une nouvelle baisse par rapport aux chiffres provisoires associés au projet de loi de règlement.

Ce net ralentissement de l'activité économique résulte de plusieurs facteurs :

- un recul très sensible de l'investissement des entreprises : au lieu d'une progression de 5 %, l'investissement des entreprises diminue de 2,6 %, ce qui représente un véritable retournement, lié aux anticipations des entrepreneurs, mais

également à la faiblesse de la demande et à la hausse des frais financiers,

- un fléchissement de la consommation des ménages, en raison d'une moindre croissance des salaires bruts, de l'augmentation des prélèvements fiscaux et de la décélération de l'excédent brut d'exploitation des entreprises individuelles; en contrepartie le taux d'épargne des ménages reste orienté à la hausse,

- une contribution positive des exportations qui constituent la composante la plus dynamique de la demande, alors que cette contribution avait été négative en 1990.

2. Une dégradation de l'emploi

Le ralentissement de la croissance française depuis le milieu de l'année 1989 s'est répercuté sur l'emploi avec un délai d'environ un an. Ainsi, la décélération des créations d'emplois, amorcée au milieu de l'année 1990, s'est accentuée en 1991.

Les réductions d'effectifs ont été surtout sensibles dans l'industrie et le bâtiment, secteurs les plus affectés par le retournement conjoncturel.

Seul le secteur tertiaire non marchand a connu une évolution favorable de l'emploi, principalement en raison de la rapide montée en charge des contrats emploi-solidarité (CES).

En outre, l'évolution de la population active a connu une forte croissance en 1991.

Ainsi, après trois années de baisse, la croissance du chômage s'est accélérée en 1991 et le taux de chômage a atteint 9,6 % contre 8,9 % en 1990, ce qui a représenté 230.000 chômeurs supplémentaires.

3. Une amélioration des échanges extérieurs

Contrairement aux prévisions initiales, l'année 1991 a connu une réduction significative du déficit des échanges extérieurs.

En effet, malgré l'alourdissement de la facture énergétique, le solde des échanges de produits manufacturés s'est

sensiblement amélioré, bénéficiant notamment d'un décalage de conjoncture et des effets favorables de la réunification allemande.

Ainsi le solde FAB-FAB de la balance commerciale est passé de - 50 milliards de francs en 1990 à - 30 milliards de francs en 1991, résultats qui se sont traduits par des gains de parts de marché à l'exportation.

4. Une dégradation des comptes publics

Le besoin de financement des administrations publiques s'est dégradé des deux-tiers entre 1990 et 1991, passant de - 87 milliards de francs et 1,3 % du PIB à - 141 milliards de francs et 2,1 % du PIB.

En effet, le déficit budgétaire de l'Etat a atteint 131,7 milliards de francs, soit 1,9 % du PIB, au lieu d'une prévision initiale de 80,6 milliards de francs et 1,2 % du PIB. Les pertes de recettes provoquées par le ralentissement de la croissance ont largement contribué à alourdir le déficit de l'Etat.

En outre, l'année 1991 marque le début d'une dérive des dépenses de sécurité sociale et de l'augmentation du besoin de financement des administrations publiques locales.

Economie française
Année 1991

(en %)

	Hypothèses économiques associées au PLF 1991 (1)	Comptes provisoires 1991 associés au projet de loi de règlement (2)	Comptes définitifs 1991 (3)
Taux de croissance volume (sauf mention expresse)			
. PIB marchand	2,7	0,7	0,3
. Importations	5,6	2,3	2,5
. Consommation ménages	2,6	1,3	1,2
. Investissement entreprises	5,0	- 3,1	- 2,6
. Exportations	5,8	4,0	3,9
. Taux d'inflation (consommation des ménages)	2,8	3,1	3,2
. Taux d'épargne des ménages	12,3	12,6	12,8
. Déficit en % du PIB	- 1,2	- 1,9	- 1,9
. Taux de prélèvement obligatoire	43,8	43,9	44,1
. Besoin de financement de la Nation (Mds frs)	- 28,7	- 41,2	- 37,5
. Taux de chômage	8,9	9,6	9,4
. Solde industriel (Mds frs)	- 60	- 33,9	- 32,0

(1) Rapport économique et financier annexé au projet de loi de finances pour 1991.

(2) Rapport sur les comptes de la Nation de 1991 (juin 1992).

(3) Rapport sur les comptes de la Nation de 1992 (juin 1993).

CHAPITRE II

L'EXECUTION DU BUDGET DE 1991

En préalable, il importe de rappeler que le budget de 1991 est marqué par un important changement de structure : la disparition du budget annexe des Postes, des Télécommunications et de l'Espace, qui totalisait 191 milliards de francs de recettes et de dépenses.

Conséquence directe de la réforme opérée par la loi du 2 juillet 1990, cette opération s'est en outre accompagnée d'un triple mouvement : d'une part l'apparition, au sein du budget général, d'un fascicule retraçant les moyens de fonctionnement du Ministère de tutelle ; d'autre part, la rebudgétisation de plus de 11 milliards de francs de charges jusqu'alors indûment supportées par le budget annexe ; et enfin, l'inscription en recettes non fiscales, des versements attendus des nouveaux exploitants publics, la Poste et France Telecom.

Réalisées sur la base d'un principe de neutralité budgétaire, ces modifications sont restées sans influence sur le solde de la loi de finances.

En revanche, elles affectent bien évidemment l'évolution des grandes masses, sans toutefois que l'influence réelle de ce facteur puisse être isolée de façon certaine.

Observation de la Cour des Comptes

Globalement, la disparition en 1991 du plus important budget annexe a entraîné une minoration des masses budgétaires de l'Etat par rapport à 1990, tant en prévision qu'en exécution. La multiplicité des canaux empruntés, avant et après la réforme, pour retracer les relations financières entre le secteur des postes et télécommunications et l'ensemble du budget de l'Etat, rendait délicat de concilier, dans le cadre du présent rapport, l'établissement de comparaisons entre 1990 et 1991 à structure constante et l'assurance de la totale fiabilité des données ainsi reclassées.

I - LA LOI DE FINANCES INITIALE

Fondée sur les hypothèses économiques précédemment rappelées, la loi de finances pour 1991 devait, selon son exposé des motifs, se caractériser par "une nouvelle étape de réduction du déficit, à hauteur de 10 milliards de francs, par la maîtrise des dépenses publiques, qui augmentent nettement moins vite que le PIB et par un programme pluriannuel d'allègements fiscaux, dont 8,5 milliards portent sur les recettes de 1991".

• Hors remboursements et dégrèvements d'impôts (1), les dépenses du budget général ressortaient à 1 280,2 milliards de francs, soit une progression de 59,7 milliards, ou de 4,9 % par rapport à 1990.

Cette évolution d'ensemble recouvrait toutefois de fortes disparités selon la nature des dépenses.

	Crédits initiaux (en milliards de F.)	Variation par rapport à 1990	
		en valeur	en %
Dépenses civiles			
- Titre I - Dette publique	152,68	+ 14,68	+ 10,6
- Titre II - Pouvoirs publics	3,50	+ 0,01	+ 0,3
- Titre III - Moyens de services	432,98	+ 24,21	+ 5,9
- Titre IV - Interventions publiques	359,84	+ 2,42	+ 0,7
- Titre V - Investissements de l'Etat	22,48	- 0,57	- 2,8
- Titre VI - Subventions d'investissement	70,23	+ 11,3	+ 19,2
Dépenses militaires			
- Titre III - Moyens des services	135,31	+ 6,65	+ 5,1
- Titre V - Investissements de l'Etat	102,66	+ 1,05	+ 1,0
- Titre VI - Subventions d'investissement	0,48	--	--
Total	1 280,16	+ 59,7	+ 4,9

1. Dont le montant était estimé à 203,1 milliards de francs contre 169,7 milliards en 1990 (+ 33,4 milliards ou + 19,3 %).

La progression apparemment très forte des dépenses du titre VI résultait pratiquement exclusivement de la rebudgétisation des crédits d'investissement destinés CNES et à la filière électronique, soit près de 8 milliards de francs.

En fait, la quasi-totalité des marges de manoeuvre réelles dégagées pour l'exercice 1991 se trouvait absorbée par la charge de la dette et les dépenses de fonctionnement de l'Administration civile.

Dans ce contexte, la principale priorité était de nouveau accordée au budget de l'Education nationale, qui augmentait de 20,4 milliards de francs, et bénéficiait de 12.880 créations d'emploi. Un effort significatif était également consenti en faveur de la formation professionnelle (+ 8 %), de l'action en faveur des plus démunis (+ 22 % pour les crédits du RMI) et de l'aide publique au développement (+ 10,9 % soit + 3,9 milliards). En revanche, s'agissant des autres secteurs qualifiés de prioritaires -tels la recherche ou la justice- une large part des crédits supplémentaires dégagés par la loi de finances initiale prenait la forme de simple autorisation de programme, la mobilisation effective des crédits de paiement correspondants se trouvant alors repoussée à des exercices ultérieurs.

• Parallèlement, la loi de finances initiale évaluait à 1.209,5 milliards de francs le montant net des recettes attendues pour l'exercice 1991, soit une progression de 6,1 % par rapport aux évaluations révisées de l'année 1990.

Nature des recettes	Montant en milliards de francs	Variation en %
Recettes fiscales brutes	1.496,95	+ 5,9
Recettes non fiscales	120,26	+ 15,1
Prélèvements sur recettes	- 204,63	+ 8,5
Ressources brutes	1.412,58	+ 6,3
Remboursement et dégrèvements d'impôt	203,09	+ 7,1
Ressources nettes	1.209,49	+ 6,1

Moins rapide que celle escomptée pour l'année 1990, la progression des recettes fiscales résultait essentiellement des hypothèses économiques associées à la loi de finances.

Les mesures fiscales votées pour 1991 se traduisaient en effet par un allègement net d'impôts de seulement 8,5 milliards de francs, soit un chiffre inférieur de moitié à celui de l'année précédente.

Ainsi, s'agissant des entreprises, la diminution du taux de l'impôt sur les sociétés et la suppression de certaines rémanences de TVA se trouvaient partiellement gagées par un relèvement de la fiscalité pesant sur les plus-values financières. De même, pour les ménages, la réduction à 22 % du taux majoré de TVA s'accompagnait d'une diminution de la déduction forfaitaire sur les revenus fonciers, d'une taxation des plus-values sur titres non cotés et d'une majoration du droit de consommation sur les tabacs.

Dans l'ensemble, et compte tenu de la forte croissance des remboursements et dégrèvements d'impôts liée aux restitutions de TVA, les recettes fiscales nettes devaient s'établir à 1.293,86 milliards de francs, en progression de 5,7 % par rapport aux évaluations révisées de l'année précédente.

En revanche, les recettes non fiscales connaissaient, dès la loi de finances initiale, une évolution particulièrement significative, en augmentant de 15,8 milliards de francs (+ 15,1 %). Elles retraçaient ainsi la forte augmentation des versements effectués par France Telecom (1), mais également l'apparition d'un prélèvement de 2,6 milliards de francs sur le fonds de réserve et de garantie des Caisses d'Epargne, une très opportune révision en hausse du produit attendu des jeux exploités par France Loto, et l'inscription d'une recette de 500 millions au titre de la rémunération des concours de trésorerie accordés à La Poste.

• La charge nette des comptes spéciaux du Trésor était estimé à 10,5 milliards de francs et retrouvait ainsi sa tendance "naturelle" après les opérations exceptionnelles réalisées en 1989 et 1990 par l'intermédiaire du Fonds de soutien des rentes.

Pour l'essentiel, une telle situation retraçait ainsi le profond déséquilibre des comptes de prêts, et notamment l'aggravation régulière de la charge suscitée par le compte n° 903-17 "Prêts du Trésor à des Etats étrangers pour la consolidation de dettes envers la France", structure qui traduit le poids de la crise de l'endettement que connaissent certains de nos partenaires commerciaux du tiers monde.

1. Rappel : suppression du budget annexe des PTE en 1991.

• En conséquence, le déficit budgétaire fixé pour l'exercice 1991 s'établissait à 80,7 milliards de francs, soit une réduction relativement modeste de 9,5 milliards de francs par rapport au chiffre retenu dans le budget initial de 1990.

Equilibre en loi de finances initiale

	LFI 1990	LFI 1991	Variation	
			Milliards de francs	en %
Budget général				
• Recettes nettes	1 129,46	1 209,50	+ 80,04	+ 7,1
• Dépenses nettes	1 220,44	1 280,19	+ 59,75	+ 4,9
Solde du budget général	- 90,98	- 70,69	+ 20,29	ns
Budgets annexes (1)				
• Recettes	274,34	89,21	- 185,13	- 67,5
• Dépenses	274,34	89,21	- 185,13	- 67,5
Comptes spéciaux du Trésor				
Solde	+ 0,81	- 10,0	- 10,81	ns
Solde général	- 90,17	- 80,69	+ 9,48	ns

(1) Rappel : suppression du budget annexe des PTE en 1991.

II - LE NOUVEL EQUILIBRE RESULTANT DE LA LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE

Formellement, l'équilibre du budget de 1991 n'a été modifié qu'une seule fois au cours de l'exercice, dans le cadre du traditionnel "collectif" de fin d'année.

Toutefois, et au delà des mesures qu'elle comportait, cette loi de finances rectificative a de fait permis de prendre acte des nombreuses adaptations apportées au fil des mois au projet initial.

A. LA MOBILISATION DE NOUVELLES RECETTES : LE DDOEF DE JUILLET 1991 ET LES MESURES REGLEMENTAIRES CONCOMITANTES

En fait, dès le premier trimestre, l'exécution de la loi de finances s'est révélé particulièrement difficile. La reprise attendue ne s'est pas manifestée, pesant ainsi sur l'évolution des recettes fiscales. Parallèlement, le rythme d'engagement des dépenses s'est accéléré.

Devant cette situation, le gouvernement n'a cependant pas jugé utile de soumettre immédiatement au Parlement une loi de finances rectificative permettant de mettre en évidence un nouvel équilibre et de prendre acte des dépenses supplémentaires inéluctables. Dans un premier temps, il a préféré annuler, par arrêté en date du 9 mars 1991, une partie des crédits ouverts (1). Mais cette action de freinage des dépenses est toutefois restée très en-deça des efforts déployés pour mobiliser de nouvelles ressources. Dans cette optique, le gouvernement a utilisé deux vecteurs.

• s'inscrivant en principe dans le cadre de la préparation du Marché Unique de 1993, la loi du 26 juillet 1991 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier comportait, selon les termes mêmes de son exposé des motifs, *"des mesures d'harmonisation européenne et des dispositions visant à consolider notre situation financière dans la conjoncture actuelle"*.

Portant essentiellement sur la TVA, les mesures "d'harmonisation" ont ainsi eu pour conséquence immédiate d'orienter 2,6 milliards de francs supplémentaires vers le budget de l'Etat, tout en fixant au 1er janvier 1993 la suppression définitive du taux majoré.

Dans le même esprit, les mesures "conjoncturelles" ont simultanément permis :

- d'accélérer le recouvrement de certains impôts (prélèvement libératoire, taxe sur les conventions d'assurances), permettant ainsi à l'Etat de bénéficier d'un effet de trésorerie évalué initialement à 4 milliards de francs,

- de supprimer la Caisse de consolidation et de mobilisation des crédits à moyen terme (CACOM), et d'attribuer à l'Etat le boni de liquidation (2,6 milliards),

- d'organiser un prélèvement "exceptionnel" de 1 milliard de francs sur le fonds de réserve géré par l'ORGANIC.

• Ce dispositif législatif a en outre été complété par la voie réglementaire, le Gouvernement ayant pris le parti de mobiliser, au profit du Budget, une série de trésoreries considérées, pour les besoins de la cause, comme "dormantes". Cette approche s'est ainsi concrétisée par des prélèvements significatifs, à savoir :

- 7 milliards sur le fonds de réserve de l'Épargne logement (FREL),

- 1 milliard sur les réserves de l'Établissement public de la Défense (EPAD),

- 400 millions sur le produit des gains non réclamés du PMU,

- 109 millions représentant le reliquat de trésorerie de la Caisse nationale des Banques et de la Caisse nationale de l'Industrie.

De fait, cet ensemble de mesures s'est concrétisé par la mobilisation de 17,5 milliards de francs de recettes nouvelles, dont 15 milliards ayant par définition un caractère non reconductible.

B. L'ACTION RÉGLEMENTAIRE SUR LES DÉPENSES : UN DÉCRET D'AVANCE ET DES ANNULATIONS DE CRÉDITS

1. Le décret d'avance n° 91-805 du 23 août 1991

Suivant les dispositions du 2° de l'article 11 de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 *"En cas d'urgence, s'il est établi, par rapport du Ministre des Finances au Premier ministre, que l'équilibre financier prévu à la dernière loi de finances n'est pas affecté, des crédits supplémentaires peuvent être ouverts par décrets d'avances pris sur avis du Conseil d'État"*.

Au cours de l'exercice 1991, cette procédure a été utilisée une seule fois, pour couvrir le besoin de financement résultant des opérations militaires conduites dans le Golfe persique. A cet effet, le décret d'avance n° 91-805 du 23 août 1991 a donc ouvert, sur le budget de la défense, un crédit supplémentaire de 1,5 milliard de francs ainsi réparti :

(en millions de francs)

Section commune	
Chapitre 34-01 (SIRPA)	2
Chapitre 34-02 (Service de santé des armées)	48
Total section commune	50
Section Air	
Chapitre 34-12 (Fonctionnement des bases aériennes)	270
Total section air	270
Section force terrestre	
Chapitre 31-22 (Soldes et indemnités)	630
Chapitre 34-22 (Acheminement des troupes)	550
Total section forces terrestres	1.180
Total budget de la défense	1.500

Le respect de l'équilibre initial a été assuré par la prise en compte des contributions financières versées par divers Etats afin d'aider la France à financer son effort de guerre.

2. Les annulations de crédits

L'exercice 1991 a été marqué par la publication de quatre arrêtés d'annulation de crédits, dont deux s'avèrent particulièrement importants.

a) L'arrêté du 9 mars 1991

Afin de "prévenir toute accélération des dépenses", le gouvernement décidait, dès le début du mois de février, de geler une partie des crédits ouverts par la loi de finances initiale. Puis, cette mesure a trouvé son aboutissement logique dans l'arrêté du 9 mars 1991 qui a procédé à l'annulation de 10,2 milliards de francs de dépenses civiles brusquement devenues "sans objet".

Arrêté d'annulation du 9 mars 1991

(en millions de francs)

	Montant annulé	en % du total
Titre III - Moyens des services	1 102	10,8 %
Titre IV - Interventions publiques	5 631	55,1 %
Total dépenses ordinaires	6 733	65,9 %
Titre V - Investissements de l'Etat	1 422	13,9 %
Titre VI - Subventions d'investissement	1 916	18,7 %
Total dépenses en capital	3 338	32,6 %
Comptes spéciaux du Trésor	150	1,5
TOTAL	10 221	100

Réparties entre tous les ministères civils, et portant sur plus de 400 chapitres, ces économies provenaient toutefois pour près de 53 % de seulement huit postes : le chapitre 42-10 *"Action culturelle et aide au développement"* (333,8 millions de francs) du Ministère des affaires étrangères, le chapitre 54-90 *"Apports au fonds de dotation ou au capital des entreprises publiques"* du budget des charges communes (440 millions) ; les chapitres 43-40 *"Contribution de l'Etat au financement des aides à la personne"* (1375 millions) et 65-48 *"Construction et amélioration de l'habitat"* (495,5 millions) du budget de l'Urbanisme, du Logement et des services communs ; le chapitre 53-43 *"Voirie nationale"* du budget des Routes (333,8 millions) et les chapitres 43-03 *"Fonds de la formation professionnelle et de la promotion sociale"* (447,4 millions), 43-04 *"Formation et insertion professionnelle : rémunération des stagiaires"* (1.352 millions) et 44-74 *"Fonds national de l'emploi"* (626,2 millions) du budget du travail, de l'Emploi et de la formation professionnelle.

Il est d'ailleurs intéressant de noter que les observations formulées à cet égard par la Cour rejoignent totalement l'approche qu'avait défendu le Sénat et confirme, dans son principe, le bien fondé des économies budgétaires que notre Assemblée avait demandées lors de la discussion du projet de budget initial.

Observations de la Cour

"Ces procédures, et en particulier le gel et l'annulation de dotations dans le trimestre qui suit leur ouverture en loi de finances initiale, peuvent mettre en cause, au moins pour une part, la portée de celle-ci.

Or, ni la brièveté des délais qui séparent l'adoption du budget par le Parlement des premières mesures de gel ou d'annulations, ni leur caractère répétitif chaque année, ne permettent de les regarder comme uniquement imposées par une modification de la conjoncture économique".

b) L'arrêté du 21 novembre 1991

Représentant le gage des ouvertures de crédits proposées dans la loi de finances rectificative, l'arrêté d'annulation du 21 novembre 1991 a porté, quant à lui, sur 8,7 milliards de francs.

Arrêté du 21 novembre 1991

(en millions de francs)

	Montant	%
Dépenses civiles ordinaires	4.407	52,3
Titre III	2.638	31,3
Titre IV	1.769	21,0
Dépenses civiles en capital	2.102	25,0
Titre V	1.147	13,6
Titre VI	955	11,3
Dépenses militaires	1.913	22,7
Titre III	822	9,8
Titres V et VI	1.091	12,9
Total Budget général	8.422	100
Comptes spéciaux	0,275	

A la différence de celles opérées au premier trimestre, ces annulations n'ont pas épargné le ministère de la Défense, dont les crédits d'investissement ont été amputés de

1,21 milliard de francs, dont 350 millions de francs portant sur le chapitre 51-88 *"Atome stratégique et préstratégique"*, 200 millions sur le chapitre 53-71 *"Fabrications pour la Marine"* et 150 millions sur le chapitre 51-71 *"DGA - Recherches et développements"*.

En revanche, les économies réalisées à cette occasion au titre des budgets civils présentaient de fortes similitudes avec celles effectuées au cours du mois de mars en raison, notamment, de la variété et du nombre de chapitres concernés (234). Toutefois, là encore, on notera qu'une part importante de la marge de manoeuvre a été trouvée sur un petit nombre de postes, dont certains avaient d'ailleurs déjà été sollicités précédemment.

Il en est ainsi du chapitre 54-90 *"Apports au fonds de dotation ou au capital des entreprises publiques"* du budget des charges communes (978 millions) ainsi que du chapitre 46-40 *"Contribution de l'Etat aux aides à la personne"* du budget de l'Urbanisme et du Logement (614 millions). Parallèlement, 1.760 millions ont été annulés sur le chapitre 33-91 *"Prestations et versements obligatoires"* du budget des charges communes, 438 millions sur le chapitre 68-00 *"Aide extérieure"* de ce même budget, 247 millions sur le chapitre 44-41 *"Amélioration des structures agricoles"* du budget de l'agriculture et 346 millions sur le chapitre 44-78 *"Exonération de cotisations sociales en faveur de l'emploi et de la formation professionnelle"* du budget du travail. Dans l'ensemble, ces six postes représentaient 58 % des économies réalisées au titre des dépenses civiles.

c) Un montant global en forte progression.

Dans l'ensemble, les annulations de crédits opérées en 1991 hors du contrôle du Parlement sur le seul budget général ont atteint un montant total de 18,6 milliards de francs. Progressant de 39 % par rapport à l'exercice précédent, elles auront donc représenté 1.25 % des dotations initialement ouvertes. Encore faut-il souligner que cette donnée globale recouvre de fortes disparités comme en témoigne le tableau suivant :

(en millions de francs)

	Montant total des crédits annulés	% de la dotation initiale
Dépenses civiles ordinaires	11.161	
Titre III	3.740	0,86
Titre IV	7.421	2,06
Dépenses civiles en capital	5.538	
Titre V	2.569	11,42
TITRE VI	2.969	4,22
Dépenses militaires	1.913	
Titre III	822	0,6
Titres V et VI	1.091	1,0
Total	18.612	1,25

Réalisées sur le fondement de l'article 13 de l'ordonnance organique, ces annulations auraient donc en principe dû porter sur des crédits devenus "sans objet". En fait, et conformément à une tradition regrettable, cette condition est loin d'être systématiquement respectée.

Observations de la Cour

"En premier lieu, il est particulièrement manifeste que les crédits ne pouvaient être considérés sans objet, lorsqu'il a fallu ultérieurement les rétablir par voie législative ou réglementaire.

- En deuxième lieu, la pratique des annulations à des fins de régulation budgétaire, lorsqu'elle porte sur des crédits qui n'étaient pas sans objet, perturbe la gestion et retarde l'exécution des programmes, pourtant parfois prioritaires.

- En troisième lieu, le renouvellement chaque année de ces annulations conduit les administrations à se prémunir contre leurs effets, en fixant les dotations de certains chapitres à des niveaux qui excèdent manifestement les besoins, afin qu'ils puissent ensuite servir de réserve pour les prélèvements opérés en cours d'exercice, par la voie réglementaire".

Aussi, l'exécution du budget de 1991 se trouve donc marquée par une accentuation de deux tendances que votre Commission avait déjà dénoncées au cours des années passées :

- d'une part, une accélération très nette du montant des annulations de crédits opérées en cours d'année, celles-ci apparaissant en fait comme un moyen commode et discrétionnaire de régulation budgétaire qui conduit à une "taxation" relativement arbitraire des différents ministères et peut susciter des comportements difficilement compatibles avec une gestion rigoureuse des finances publiques,

- d'autre part, une propension de plus en plus forte à arbitrer ces annulations au détriment des crédits d'investissement, évitant ainsi une remise en cause réelle des dépenses de fonctionnement de l'Etat.

C. LA LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE DU 30 DÉCEMBRE 1991

La loi de finances rectificative a tout d'abord permis de traduire, au plan comptable, l'impact des modifications préalablement apportées au budget grâce au DDOEF et aux mesures réglementaires. Elle a en outre procédé à une importante révision en baisse des évaluations de recettes et ouvert les crédits complémentaires permettant de faire face au dérapage de certaines charges.

1. L'actualisation des recettes

Pour la première fois depuis 1986, l'actualisation des recettes nettes (1) opérée en loi de finances rectificative s'est concrétisée par la constatation d'une perte de 15,16 milliards par rapport aux évaluations initiales.

1. Après déduction des remboursements et dégrèvements d'impôt.

Révision des recettes

(en millions de francs)

Recettes fiscales brutes	- 18.670
Recettes non fiscales	+ 27.206
dont :	
<i>mesures du DDOEF</i>	+ 12.100
<i>mesures spécifiques du collectif</i>	+ 1.050
<i>Contributions extérieures</i>	+ 10.500
<i>Recettes d'ordre</i>	+ 3.970
<i>Autres ajustements</i>	- 414
Prélèvements sur recettes	- 11.918
Ressources brutes	- 3.382
Remboursements et dégrèvements d'impôts	- 11.780
Ressources nettes	- 15.162

• Une telle évolution résultait essentiellement des recettes fiscales, dont le montant net se trouvait réduit de 30,4 milliards à la suite d'une forte baisse des encaissements bruts et d'une progression très sensible des remboursements et dégrèvements.

S'agissant des ressources brutes, les moins-values les plus importantes étaient enregistrées sur deux postes traduisant de façon très directe la dégradation progressive de la conjoncture :

- l'impôt sur les sociétés, dont le produit attendu était ramené à 162,4 milliards de francs, soit une baisse de 7,7 milliards par rapport à l'évaluation initiale,

- et la TVA, dont le rendement se trouvait réduit de 12,99 milliards de francs (- 1,9 %), en dépit de l'apport de 2,6 milliards obtenus grâce aux mesures "d'harmonisation" du DDOEF.

En revanche, le produit de l'impôt sur le revenu pouvait être réhaussé de 7,9 milliards de francs en raison de l'évolution réelle de son assiette en 1991, mais aussi d'une accélération notable du calendrier d'émission des rôles.

• Parallèlement, les prélèvements sur recettes de l'État devaient être révisés en hausse, à hauteur de 11,9 milliards, pour tenir compte d'une forte régularisation de la dotation globale de fonctionnement (+ 3,4 milliards), d'une vive progression des dépenses du FCTVA (+ 2,2 milliards) et des conséquences financières de l'adoption définitive du budget communautaire pour 1991 (+ 4,9 milliards).

• L'impact de ces différents facteurs négatifs a toutefois pu être en partie compensé par un relèvement de 27,2 milliards de francs (+ 22,6 %) des produits attendus au titre des recettes non fiscales.

Au-delà de la comptabilisation des sommes déjà mobilisées grâce au DDOEF et des traditionnelles recettes d'ordre qui trouvent leur contrepartie sous forme de dépenses, cette progression résultait de :

- l'inscription des 10,5 milliards de francs correspondant aux contributions financières versées par différents Etats en vue de participer à l'effort de guerre de la France dans le Golfe,

- deux nouveaux prélèvements "exceptionnels" organisés par le collectif sur la trésorerie de l'Institut national de la propriété industrielle (550 millions) et de la Caisse nationale des Télécommunications (500 millions).

De fait, la dérive réelle de recettes permanentes de l'Etat a pu être atténuée, dans un premier temps, par la mobilisation de 24 milliards de francs de ressources ponctuelles non renouvelables.

2. Les ouvertures de crédits

Prenant acte des annulations opérées par la voie réglementaire et des crédits ouverts par décret d'avance, la loi de finances rectificative a parallèlement ouvert 21,72 milliards de francs de dépenses supplémentaires, hors dégrèvements et remboursements d'impôts.

• S'agissant des dépenses civiles du budget général, les trois ajustements les plus importants portaient sur :

- la charge de la dette, pour 5,6 milliards de francs, en partie gagés par les recettes d'ordre perçues au titre des coupons courus (2,6 milliards) ;

- le Revenu minimum d'insertion, dont la dotation initiale devait être majorée de plus de moitié (+ 5,1 milliards de francs) afin de couvrir les besoins réels de l'exercice 1990 et de compléter en conséquence les crédits prévus en loi de finances pour 1991 ;

- la dotation générale de décentralisation (+ 3,5 milliards), cette ouverture étant également partiellement gagée par les recettes d'écrêtement des départements surfiscalisés.

Les autres mesures restaient, dans l'ensemble, d'ampleur plus modeste. On notera toutefois l'inscription de 950 millions de francs au titre du fonds de rénovation des lycées (chapitre-67-50 du budget de l'Intérieur) et de 400 millions de francs en crédits de paiement (1,2 milliards en autorisations de programme) pour le financement des contrats de plan Etat-Région et des grandes opérations d'infrastructure routière, ainsi qu'une ouverture de 304 millions de francs pour couvrir les charges de retraite de la SNCF et l'apparition d'un crédit de 361 millions de francs traduisant le financement des engagements pris par l'Etat à l'égard de l'enseignement privé.

• En outre, les dépenses du budget de la Défense étaient de nouveau renforcées de 1,88 milliard de francs, en raison du coût des opérations conduites au cours de l'année en Irak, mais également au Tchad et au Liban.

Coût des opérations extérieures et ouvertures de crédits

(en millions de francs)

	Surcoûts estimés	Ouvertures L.F.R. 1991	Décret d'avances du 23 août 1991
TITRE III			
- Rémunération et charges sociales	2 000	1 044	630
- Alimentation	125	125	--
- Fonctionnement, carburants et transports	1 600	696	870
- Entretien programmé	300	16	--
TITRE V			
- Fabrications	1 900	--	--
- Munitions	600	--	--
TOTAL	6 525	1 881	1 500

Mais ces ouvertures complémentaires ne concernaient que les dépenses ordinaires, le ministère étant conduit à autofinancer, par redéploiement interne, les surcoûts constatés sur les dépenses en capital, notamment pour les munitions et les travaux d'amélioration d'urgence des équipements utilisés sur le terrain.

• Si les modifications affectant les budgets annexes restaient d'ampleur limitée, en revanche les comptes spéciaux du Trésor enregistraient trois mesures :

- d'une part, une nouvelle répartition des dépenses apparaissant sur le compte "Actions en faveur du développement des départements d'outre-mer", afin de créditer de 25 millions de francs la ligne "versement au budget général" ;

- d'autre part, l'ouverture d'une dotation complémentaire de 100 millions de francs sur le compte "Prêts du Trésor à des Etats étrangers en vue de faciliter l'achat de biens d'équipement", structure sur laquelle l'arrêté du 9 mars 1991 avait annulé 150 millions ;

- enfin, une réorganisation du compte n° 904-09 "Gestion de titres du secteur public et apports et avances aux entreprises publiques", sans influence sur le solde, mais permettant d'adapter cette structure dans la perspective de la vente d'une participation au capital du Crédit local de France. De fait, cet aménagement constituait la première étape de la politique dite "de mobilisation des actifs publics" qui allait être mise en oeuvre au cours de l'exercice suivant.

3. Le nouvel équilibre

Compte tenu de ces différents mouvements, la situation budgétaire après la loi de finances rectificative se traduisait par :

- une diminution des ressources nettes de l'Etat de 15,16 milliards de francs ;

- alourdissement des charges nettes de 4,6 milliards de francs ;

- un déficit porté à 100,2 milliards de francs, soit une dérive de 19,5 milliards par rapport aux prévisions initiales.

Le tableau suivant permet de récapituler les diverses composantes de ce nouvel équilibre.

(en milliards de francs)

Ressources nettes			- 15,16
dont recettes fiscales brutes		- 18,67	
recettes non fiscales		+ 27,21	
dégrèvements et remboursements d'impôts		- 11,78	
Charges	Ouvertures	Annulations	Solde
Budget général			+ 4,61
<i>Dépenses ordinaires civiles</i>	<i>17,47</i>	<i>11,16</i>	<i>+ 6,31</i>
Titre I	5,6	--	+ 5,60
Titre III	1,34	3,74	- 2,40
Titre IV	10,53	7,42	+ 3,11
<i>Dépenses civiles en capital</i>	<i>2,37</i>	<i>5,54</i>	<i>- 3,17</i>
Titre V	0,73	2,57	- 1,84
Titre VI	1,64	2,97	- 1,33
<i>Dépenses militaires</i>	<i>3,38</i>	<i>1,91</i>	<i>+ 1,47</i>
Titre III	3,38	0,82	+ 2,56
Titres V et VI	--	1,09	- 1,09
Comptes spéciaux du Trésor	0,12	0,42	- 0,30
Variation du solde de la loi de finances			- 19,47

Ainsi, le difficile bouclage de la loi de finances rectificative laissait transparaître de façon très nette les difficultés budgétaires structurelles auxquelles l'Etat commençait à être confronté.

III - L'EQUILIBRE DEFINITIF DU PROJET DE LOI DE REGLEMENT

Arrêté définitif des comptes, le projet de loi de règlement inclut, tant en recettes qu'en dépenses, des éléments qui ne sont pas évalués dans les lois de finances adoptées en cours d'année. Il en est ainsi des dotations ouvertes sur fonds de concours et des reports de crédits. Cette différence de présentation doit donc être prise en considération pour apprécier la gestion budgétaire.

Dans ce contexte traditionnel, la loi de règlement de l'exercice 1991 reste cependant marquée par un phénomène majeur : une nouvelle dégradation de 31,5 milliards du déficit budgétaire par rapport aux prévisions associées à la loi de finances rectificative. Ainsi, entre le 30 décembre, date d'adoption de ce dernier texte, et la clôture de l'exercice, le solde négatif du budget de l'Etat s'est accru de près d'un tiers.

A. DES PREVISIONS AUX REALISATIONS

Confirmant le mouvement déjà constaté en 1990, le projet de loi de règlement s'inscrit en net recul par rapport à la loi de finances rectificative. En effet, à des recettes effectives en diminution très sensible par rapport aux dernières prévisions, s'ajoutent d'importants déplacements de crédits qui se soldent par une annulation nette sur le budget général, mais également par un très fort gonflement des opérations temporaires réalisées par l'intermédiaire des comptes spéciaux du Trésor.

1. Les recettes du budget général

En ce domaine, la loi de règlement met en évidence une aggravation préoccupante de la tendance de fond qui se dégageait déjà de la loi de finances rectificative. En effet, à structure constante (1) elle fait apparaître une nouvelle moins-value de 16,53 milliards de francs sur les recettes brutes du budget général, cet écart se trouvant en outre porté à 26,22 milliards de

1. hors recettes n'ayant pas fait l'objet d'une évaluation dans les lois de finances.

francs après prise en compte des remboursements et dégrèvements d'impôts.

• Cette différence entre prévisions actualisées et recettes effectives résulte à nouveau exclusivement de l'évolution des recettes fiscales.

**Ajustement des recettes
en loi de règlement**

(en milliards de francs)

Recettes fiscales brutes	- 25,40
Recettes non fiscales (1)	+ 8,89
Prélèvements sur recettes	+ 1,17
Ressources brutes	- 16,53
Dégrèvement et remboursement d'impôts	- 9,69
Ressources nettes	- 26,22

(1) dont 1,19 milliard de francs de recettes n'ayant pas fait l'objet d'évaluations en loi de finances.

En ce qui concerne les recettes fiscales brutes, les écarts les plus importants sont une nouvelle fois concentrés sur l'impôt sur les sociétés (- 15,7 milliards de francs) et la TVA (- 14,9 milliards de francs). La dérive constatée sur ces deux postes est encore plus sensible si l'on intègre les remboursements et dégrèvements d'impôts, les 9,7 milliards de francs supplémentaires prévus à titre retraçant en effet essentiellement un accroissement des remboursements de TVA aux exportateurs et une majoration très sensible des restitutions d'impôt sur les sociétés.

Au contraire, le rendement de l'impôt sur le revenu excède de 2,4 milliards de francs les évaluations révisées.

S'agissant des recettes non fiscales, la plus-value constatée en loi de règlement, soit + 8,89 milliards de francs, retrace, pour plus de moitié, l'ajustement traditionnel des sommes perçues par l'Etat au titre des intérêts courus sur titres de la dette publique. Tout en relevant l'importance de l'écart par rapport aux prévisions révisées, la Cour constate toutefois que "celles-ci sont d'ailleurs tributaires, pour une part importante d'entre elles, d'hypothèses portant sur l'évolution des taux comme sur le volume et le rythme des émissions de Trésor dont l'anticipation n'est pas facile et dont l'affichage ne serait d'ailleurs pas toujours conforme aux intérêts de l'Etat".

• Ainsi, pour 1991, en dépit des multiples mesures adoptées en cours d'exercice pour accélérer les recouvrements et mobiliser les trésoreries "dormantes", les recettes effectives du budget de l'État s'avèrent inférieures de 41,4 milliards de francs aux prévisions de la loi de finances initiale.

(en milliards de francs)

Désignation des recettes	Prévisions initiales	Recettes effectives	Ecart
A. Recettes fiscales			
- Impôts directs et taxes assimilées	573,2	562,9	- 10,3
- Enregistrement	67,6	67,3	- 0,3
- Timbre et impôt sur opération de Bourse			
- Droits d'importation, taxe intérieure sur les produits pétroliers et produits des douanes	14,1	11,9	- 2,2
- Taxe sur la valeur ajoutée	132,1	130,6	- 1,5
- Contributions indirectes	669,9	641,9	- 28,0
- Autres taxes indirectes	37,1	35,9	- 1,2
	2,8	2,4	- 0,4
Total A.	1.198,9	1.452,9	- 44,0
B. Recettes non fiscales			
Total B.	120,3	155,2	+ 34,9
C. Prélèvements sur recettes			
- au profit des collectivités locales	- 133,9	- 140,7	- 6,8
- au profit de la CEE	- 70,7	- 74,7	- 4,0
Total C.	- 204,6	- 215,4	- 10,8
Total ressources brutes	1.412,6	1.392,7	- 19,9
Dégrèvements et remboursements	- 203,1	- 224,6	- 21,5
Total ressources nettes (1)	1.209,5	1.188,1	- 41,4

(1) Hors recettes inscrites pour mémoire en loi de finances, soit 1,19 milliard au titre des recettes non fiscales et 53,8 milliards de fonds de concours.

2. L'ajustement des crédits budgétaires

Pour clore les comptes de l'exercice 1991, la loi de règlement propose trois séries d'ajustements d'inégale ampleur.

a) Le budget général

• Les ouvertures de crédits demandées à ce titre s'élèvent, dans l'ensemble à 18,69 milliards de francs, ce chiffre se trouve toutefois ramené à 9 milliards hors remboursements et dégrèvements d'impôts.

Ces mouvements concernent pratiquement exclusivement les dépenses ordinaires et portent sur des chapitres dotés de crédits évaluatifs.

Pour l'essentiel, ils affectent cinq catégories de dépenses :

- les intérêts de la dette	+ 4,5 milliards
- les primes versées par l'Etat au titre des plans d'épargne logement et des comptes d'épargne logement	+ 688 millions
- les cotisations et prestations sociales dues par l'Etat	+ 912 millions
- les frais de justice et de réparation civiles de très nombreux ministères	+ 336,2 millions
- les frais de trésorerie et charges résultant de la gestion de la dette	+ 1 007 millions

De tels ajustements en fin de gestion sont traditionnels et permettent de couvrir des dépassements de crédits qui, en droit, ne présentent aucun caractère irrégulier.

Toutefois, tout en relevant que "certains dépassements semblent inévitables car leurs causes sont imprévisibles", la Cour réitère les observations déjà formulées au cours des années précédentes et constatent notamment :

- que "certaines dotations sont fixées en loi de finances initiale à un niveau manifestement insuffisant, sans que cet état de fait soit corrigé en cours ou en fin d'année". Tel est notamment le cas de la charge de la dette ou des frais de justice,

- que "les dépassements peuvent résulter d'un refus d'afficher les crédits nécessaires". Il en est ainsi des charges supportées au titre de la gestion de la dette et des frais de trésorerie, ces lignes retraçant en effet le coût des opérations monétaires réalisées par l'intermédiaire du fonds de soutien des rentes et du fonds de stabilisation des changes.

Enfin, et tout en observant que le projet de loi de règlement met en évidence l'absence de dépassement sur crédit limitatif, la Cour note que, cette année encore, de telles irrégularités ont été constatées en cours de gestion et ont pu être régularisées par l'arrêté dit "de grande répartition".

• Dans le même temps, la loi de règlement propose d'annuler, sur le budget général, 19,42 milliards de francs de crédit inutilisés.

Ces annulations se répartissent de la manière suivante :

(en millions de francs)

Nature des dépenses	Montant
<i>Dépenses civiles</i>	
- Titre I Dette publique	3.207
- Titre III Moyens des services	7.734
Titre IV Interventions publiques	7.910
<i>Dépenses militaires</i>	
Titre III Moyens des services	569
Total	19.420

Force est de constater que ni l'exposé des motifs du projet de loi, ni les documents annexes n'apportent la moindre justification sur le bien fondé de ces mesures. Tout au plus est-il possible d'indiquer :

- que les annulations afférentes au titre I portent, pour l'essentiel, sur les dépenses de garantie, et s'expliquent par la diminution de la charge suscitée par le régime d'assurance crédit à l'exportation,

- que les annulations du titre III concernent les crédits de rémunérations restant disponibles sur de très nombreux budgets,

- que les annulations du titre IV se concentrent sur deux postes : le chapitre 46-32 du budget de l'agriculture, qui retrace la subvention versée au BAPSA, et le chapitre 44-98 du budget des charges communes, qui correspond au coût du mécanisme de bonification d'intérêts sur crédits à l'exportation, géré par la BFCE pour le compte de l'Etat.

b) Budgets annexes

A ce titre, le projet de loi de règlement prévoit d'ouvrir 5,57 milliards de francs de crédits supplémentaires et d'annuler 1,39 milliard de dotations devenues sans objet.

Conformément à une habitude regrettable, ces ajustements portent pour l'essentiel, sur le budget annexe des prestations agricole. En particulier, il est nécessaire d'ouvrir 4,48 milliards de francs sur le chapitre 37-91 "Reversements et restitutions de droits indûment perçus", jusqu'alors doté pour mémoire.

Observation de la Cour

"Comme la Cour l'a maintes fois observé, le caractère évaluatif des crédits destinés aux remboursements ne dispense pas d'en fixer le montant en loi de finances et le caractère exorbitant du droit commun de ces dépenses ne saurait en justifier l'absence d'évaluation".

c) Comptes spéciaux du Trésor

L'exercice 1991 se caractérise en outre par l'ampleur exceptionnelle d'un des ajustements à opérer sur les comptes spéciaux du Trésor.

Le projet de loi de règlement est en effet conduit à constater à ce titre une dépense supplémentaire de 121,2 milliards qui concerne exclusivement les comptes d'avances.

En revanche, les autres mouvements demeurent d'une amplitude plus habituelle : 661 millions de francs de crédits inemployés sont annulés tandis qu'une autorisation de découvert de 25,94 milliards de francs est demandée sur le compte "Opérations avec le FMI", structure dotée pour mémoire en loi de finances initiale.

L'importance des ouvertures complémentaires traduit deux événements, dont l'un se renouvelle malheureusement chaque année, alors que l'autre constitue l'amorce d'une pratique contestable qui va d'ailleurs perdurer au cours de l'exercice suivant.

- En effet, les ouvertures supplémentaires demandées en loi de règlement s'expliquent, à hauteur de 17,79 milliards de francs, par la prise en compte des dépenses effectives enregistrées sur le compte d'avance aux collectivités locales.

De fait, en cours de gestion, cette structure aura supporté 228,7 milliards de francs de dépenses pour 221,3 milliards de francs de recettes, laissant ainsi apparaître un déficit de 7,4 milliards de francs, à comparer au solde négatif de 5,6 milliards de francs constaté à la fin de l'année 1990.

Un tel déséquilibre est structurel et constitue une charge nette pour le budget de l'Etat. Or, il n'est toujours pas intégré dans la loi de finances initiale, en dépit des multiples observations formulées à ce sujet par la Cour des comptes.

- Mais l'ajustement le plus important concerne le compte d'avance à divers services de l'Etat ou organismes gérant des services publics.

En loi de finances initiale, cette structure avait été créditée de 1,5 million de francs de recettes tandis que les dépenses se trouvaient dotées pour mémoire. En définitive, le compte aura enregistré des mouvements représentant 103,3 milliards de francs tant en recettes qu'en dépenses, et la loi de règlement est donc conduite à prendre acte de cette situation en ouvrant un crédit complémentaire d'égal montant.

L'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) apparaît comme le principal bénéficiaire de ses avances. A partir du mois de juin, elle a reçu à dix-sept reprises des sommes comprises entre 1 et 21 milliards de francs pour des périodes variables mais dont le total atteint soixante-cinq jours.

Une telle situation traduit ainsi de façon aiguë les difficultés de trésorerie qu'a pu connaître le régime général de sécurité sociale dès 1991, obligeant ainsi l'Etat à lui avancer ponctuellement les sommes qui étaient nécessaires.

Mais à défaut de mesures prises dès cette époque pour redresser les finances de notre principal régime de protection sociale, il était évident que le phénomène ne pouvait que s'amplifier en 1992 et conduire à la situation dramatique que nous connaissons aujourd'hui.

B. LES OPERATIONS PROPRES A LA LOI DE REGLEMENT

Le solde définitif du budget dépend bien évidemment des crédits effectivement consommés en cours d'exercice. Aussi, convient-il de prendre en considération, en loi de règlement, les procédures qui ne font pas l'objet d'une évaluation en loi de finances initiale, c'est-à-dire les dotations ouvertes sur fonds de concours et l'effet dû au mécanisme des reports de crédits.

1. Les fonds de concours

• En recettes, les fonds de concours enregistrés durant l'exercice 1991 s'élèvent à 53,82 milliards de francs, marquant ainsi une progression de 23,7 % par rapport à l'exercice précédent, soit le plus fort taux d'augmentation constaté depuis sept ans.

Une telle évolution traduit toutefois avant tout un phénomène comptable. En effet, elle s'explique pour partie par la décision prise d'ouvrir au budget de l'exercice les crédits correspondant aux fonds de concours encaissés en fin d'année, alors que ceux-ci étaient jusqu'à présent constatés sur l'exercice suivant.

Dans ce contexte, les fonds de concours ordinaires et spéciaux progressent de façon relativement modérée (+ 13 %) pour atteindre 41,85 milliards de francs. Ils restent fortement concentrés sur un petit nombre de budgets parmi lesquels figurent les charges communes (18,7 milliards), les services financiers (6,68 milliards), les routes (6,05 milliards).

Au contraire, les fonds de concours de coopération internationale connaissent une évolution beaucoup plus forte (+ 84 %) et représentent, en 1991, une recette de 11,96 milliards de francs. Ils retracent ainsi essentiellement les versements faits à la France par les fonds communautaires, tel le Fonds social européen, le Fonds européen de développement régional et le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole.

• En dépenses, les dotations ouvertes sur fonds de concours s'établissent à 57,14 milliards de francs, contre 47,8 milliards de francs pour l'exercice précédent (+ 19,4 %).

Comparaison des fonds de concours des années 1990 et 1991

(en millions de francs)

	1990	1991	Evolution en %
<i>Services civils</i>			
Dépenses ordinaires :			
Titre III	28 844	31 305	+ 8,5
Titre IV	6 242	10 022	+ 60,6
Total	35 086	41 327	+ 17,8
Dépenses en capital :			
Titre V	7 280	8 910	+ 22,4
Titre VI	1 934	3 897	+ 101,5
Total	9 214	12 807	+ 39,0
<i>Total services civils</i>	44 300	54 134	+ 22,2
<i>Services militaires</i>			
Dépenses ordinaires :			
Titre III	1 662	1 873	+ 12,7
Dépenses en capital :			
Titre V	947	1 105	+ 16,7
<i>Total services militaires</i>	2 609	2 978	+ 14,1
Total budget général	46 909	57 112	+ 21,8
Budgets annexes	959	29	- 97,0
Total général	47 868	57 141	+ 19,4

La progression relativement modeste des rattachements opérés sur les moyens de fonctionnement courants contraste avec la forte progression des crédits ouverts au titre VI (Subventions d'investissement), et dans une moindre mesure, des interventions publiques (Titre IV). Cette modification de structure traduit un accroissement très sensible des opérations financées sur cette base à partir des Budget du Travail (+ 119 %), de l'Agriculture (+ 33,4 %), de l'Intérieur (+ 41 %) et des Routes (+ 17,6 %).

Dans l'ensemble, la procédure des fonds de concours aura donc conduit à aggraver le déficit budgétaire de 3,32 milliards de francs. Toutefois, ce résultat brut doit être nuancé par la prise en compte des reports effectués sur ce type de dépenses.

2. Les reports de crédits

Dans le prolongement de la stratégie arrêtée dès l'an dernier, la procédure des reports a été utilisée au cours de l'exercice 1991 comme un véritable instrument de régulation budgétaire.

Ainsi, et pour que les crédits provenant de l'exercice 1990 ne viennent pas augmenter les charges de 1991, le Gouvernement a décidé d'en encadrer l'utilisation, en bloquant provisoirement les délégations de crédit sur dépenses ordinaires et en fixant des objectifs à atteindre en fin d'année sur les dépenses en capital. Combiné avec une publication volontairement tardive des arrêtés de report, cet ensemble de mesure a ainsi permis, en pratique, de reporter les crédits inutilisés de 1990 sur l'exercice 1992, mettant "entre parenthèse" l'année 1991.

Le tableau suivant permet de mettre en évidence l'effet de ces mesures de régulation sur les reports opérés au titre du Budget général.

(en millions de francs)

Désignation des crédits	Reports 1990/1991	Reports 1991/1992	Evolution en %
Crédits pour dépenses ordinaires			
- inscrits à l'état II	24 570,8	13 165,0	- 46,42
- de fonds de concours	1 122,7	2 716,7	141,97
- autres crédits	966,4	1 633,8	68,79
Total des dépenses ordinaires	26 659,9	17 515,5	- 34,32
Crédits pour dépenses en capital	29 547,0	34 469,5	16,66
Total général des reports	56 206,9	51 985,0	- 7,5

Ainsi, et à l'exception notable des crédits inscrits à l'état II (1), tous les reports effectués sur 1992 s'avèrent très nettement supérieurs à ceux provenant de l'exercice 1990.

En revanche, la très forte décroissance des reports sur crédits figurant à l'état II résulte essentiellement de la consommation en cours d'exercice, des sommes disponibles à ce titre sur le budget du

1. L'article 17 de l'ordonnance organique précise que "peuvent également donner lieu à report, ..., les crédits disponibles figurant à des chapitres dont la liste est donnée par la loi de finances (état II).

Travail. En effet, les dépenses en faveur de l'emploi ont été bien supérieures à celles de 1990, mais on pu être couvertes, à hauteur de plus de 8 milliards, par l'utilisation des reports.

Compte tenu de ces différents mouvements, la procédure des reports a, en définitive, suscité à une charge supplémentaire de 6,7 milliards de francs.

Encore faut-il souligner que celle-ci aurait été bien supérieure en l'absence des mesures de régulation décidées par le Gouvernement et qui de fait vont peser sur l'exécution du budget de 1992.

3. Le solde définitif

L'ensemble des mouvements précédant se solde par une nouvelle aggravation de 31,5 milliards de francs, du déficit budgétaire, qui ainsi, atteint 131,7 milliards de francs pour l'exercice 1991.

Par rapport aux prévisions de la loi de finances initiale, l'écart représente 51,06 milliards de francs.

Solde (en milliards de francs)

	LFI	LR
Solde du budget général	- 70,68	- 112,49
Solde des compte spéciaux	- 10,01	- 18,21
Solde général (hors FMI)	80,69	- 130,70
Solde général (hors FMI et FSC)	80,69	- 131,75

Loin d'atteindre l'objectif central fixé par la loi de finances initiale pour l'année 1991, à savoir une diminution de 9,5 milliards de francs du déficit budgétaire en l'espace de douze mois, l'exécution du budget se concrétise par une inversion de tendance et une aggravation de plus de 38 milliards de francs du déficit des finances de l'Etat.

IV - LE BUDGET EFFECTIF DE L'ANNEE 1991

A. DE LA LOI DE REGLEMENT 1990 A LA LOI DE REGLEMENT 1991

La comparaison entre les données budgétaires effectives des exercices 1990 et 1991 met nettement en évidence la rupture qui caractérise cette période.

	LR 1990	LR 1991	Variation	
			en milliards de francs	en %
RESSOURCES				
A. Budget général				
. Recettes fiscales nettes	1 205,6	1 228,3	+ 22,7	+ 1,9
. Recettes non fiscales	123,1	156,4	+ 33,3	+ 27,0
. Fonds de concours	43,5	53,8	+ 10,3	+ 23,7
. Prélèvements	- 186,7	- 215,4	- 28,7	+ 15,4
<i>Total A</i>	<i>1 185,5</i>	<i>1 223,1</i>	<i>+ 37,6</i>	<i>+ 3,2</i>
B. Budgets annexes				
. Ressources des budgets annexes (1)	316,0	93,5	- 222,5	- 70,4
C. Comptes spéciaux du Trésor				
. Recettes définitives	14,4	14,0	- 0,4	- 2,8
. Recettes des opérations temporaires	234,6	339,9	+ 105,3	+ 44,9
<i>Total C</i>	<i>249,0</i>	<i>353,9</i>	<i>--</i>	<i>+ 42,1</i>
Total ressources	1 750,5	1 670,5	- 80,0	- 4,6
CHARGES				
A. Budget général				
. Dépenses civiles ordinaires	1 002,2	1 049,2	+ 46,9	+ 4,7
. Dépenses civiles en capital	93,6	97,5	+ 3,9	+ 4,2
<i>Total dépenses civiles</i>	<i>1 095,8</i>	<i>1 146,6</i>	<i>+ 50,8</i>	<i>+ 4,6</i>
. Dépenses militaires ordinaires	90,6	95,5	+ 4,9	+ 5,4
. Dépenses militaires en capital	95,5	93,4	- 2,1	- 2,2
<i>Total dépenses militaires</i>	<i>186,1</i>	<i>188,9</i>	<i>+ 2,8</i>	<i>+ 1,5</i>
<i>Total A</i>	<i>1 281,9</i>	<i>1 335,5</i>	<i>+ 53,1</i>	<i>+ 4,2</i>
B. Budgets annexes				
. Dépenses des budgets annexes (1)	316,0	93,5	- 222,5	- 70,4
C. Comptes spéciaux du Trésor				
. Dépenses définitives	13,1	13,2	+ 0,1	+ 0,8
. Dépenses temporaires	237,2	358,9	+ 121,7	+ 51,3
<i>Total C</i>	<i>250,3</i>	<i>372,1</i>	<i>+ 121,8</i>	<i>+ 48,7</i>
Total charges	1 848,2	1 801,1	- 47,6	- 2,5
Solde Hors FMI et FSC	- 93,1	- 131,7	- 38,6	ns

Rappel. La suppression du budget annexe des PTE entraîne la disparition, tant en recettes qu'en dépenses, d'une masse de 227,2 milliards de francs en exécution.

L'évolution globalement négative des masses budgétaires résulte exclusivement de la disparition du budget annexe des Postes, des Télécommunications et de l'Espace. L'impact effectif de ce changement de structure se trouve d'ailleurs partiellement atténué par la forte progression des opérations temporaires des comptes spéciaux du Trésor, elle-même due aux avances consenties à l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale.

En revanche, la progression respective des recettes et des dépenses du budget général fait ressortir l'effet de ciseaux qui, au regard des finances publiques, caractérise cette année 1991.

1. Une progression ralentie des recettes

De l'exercice 1990 à l'exercice 1991, l'augmentation des ressources du budget général ressort en définitive à + 37,6 milliards de francs, soit une progression de 3,2 % à comparer aux + 7,3 % enregistrés l'année précédente et aux + 6,1 % attendus en loi de finances initiale.

• Un tel ralentissement s'explique uniquement par le contexte économique qui a fortement pesé sur l'évolution des recettes fiscales nettes. Certes, celles-ci progressent encore d'une année sur l'autre, mais à un rythme très faible (+ 1,9 %) qui contraste fortement avec l'augmentation de 5,6 % enregistrée en 1990.

L'analyse des différentes composantes de ces recettes fait d'ailleurs ressortir des éléments inquiétants pour l'exercice suivant.

- En effet, l'augmentation d'ensemble s'appuie essentiellement sur une progression de 15,4 %, soit + 40,3 milliards de francs, du produit de l'impôt sur le revenu, c'est-à-dire d'un impôt dont l'assiette dépend de données économiques de 1990.

- En revanche, le rendement brut de la TVA s'établit à 641,9 milliards de francs marquant donc une progression de 2,6 % deux fois moins rapide que celle de l'année précédente. Plus grave, en termes nets, et donc après déduction des remboursements de taxes, le produit de la principale recette fiscale de l'Etat connaît une évolution légèrement négative, en passant de 511,7 milliards en 1990 à 508,6 milliards douze mois plus tard.

- Enfin, l'impôt sur les sociétés s'inscrit en net repli, à la suite d'une surestimation des résultats dégagés par les entreprises en

1990, mais aussi d'une forte progression des remboursements d'excédent. Au total, cet impôt aura procuré au budget de 1991 une recette nette de 127 milliards de francs, inférieure de près de 20 milliards à celle de 1990.

• En fait, l'essentiel de la plus-value sur ressources constatée entre 1990 et 1991 repose sur les recettes non fiscales, et dans une moindre mesure sur les fonds de concours.

S'agissant des recettes non fiscales, la progression relativement spectaculaire enregistrée cette année s'appuie sur deux postes : le *produit des exploitations industrielles et commerciales* (+ 9,3 milliards) qui traduit ainsi la forte revalorisation des versements opérés par France Telecom (+ 9 milliards) à la suite de la réforme du 2 juillet 1990 et surtout les *produits "divers"* qui se gonflent de 25,7 milliards sous le double effet des prélèvements exceptionnels opérés par le DDOEF et de la contribution, également exceptionnelle, versée par divers Etats en vue de participer à l'effort de guerre de la France dans le Golfe.

En ce qui concerne les fonds de concours, leur progression spontanée s'est trouvée accélérée par une modification dans leurs modalités de rattachement, modification qui trouve d'ailleurs sa contrepartie dans l'évolution des crédits ouverts sur cette base.

En conséquence, force est de constater que l'évolution des recettes de 1991 résulte en grande partie d'événements exceptionnels ou techniques par nature non renouvelable.

2. Une progression difficilement maîtrisable des dépenses

Globalement, et hors dégrèvements et remboursements d'impôts, les dépenses du budget général se sont accrues de 53,1 milliards de francs, soit 4,2 %

Ce taux reste certes inférieur à celui de l'exercice précédent (+ 7,6 %), et s'avère même légèrement moindre que celui envisagé en loi de finances initiale (+ 4,9 %).

En revanche, et contrairement à l'objectif affiché en début d'année, il demeure supérieur de 1 point à celui des recettes, et identique à celui du produit intérieur brut en valeur.

- En dépit du poids des opérations extérieures, cette progression ne résulte pas des dépenses militaires qui dans l'ensemble, augmentent de 1,5 %. Ainsi les dépenses de fonctionnement supplémentaires induites par la guerre du Golfe ont été en partie compensées par la nette diminution des crédits d'investissement militaires. En l'espace de douze mois, ceux-ci chutent de 2,2 %, notamment à la suite des décisions d'abandon du programme de missile S 45, de "gel" du programme HADES, et d'annulation de la construction d'un huitième sous-marin nucléaire d'attaque.

- De même, et au-delà des apparences, les crédits d'investissement civils connaissent une évolution peu favorable. L'augmentation de 3,9 milliards, soit 4.2 %, enregistrée entre 1990 et 1991 doit s'apprécier en tenant compte de la redubgetisation de 7,9 milliards de francs de subventions auparavant pris en charge par le budget annexe des Postes et Télécommunications et de l'Espace. A structure constante, cette catégorie de dépenses s'infléchit nettement, sous l'effet d'une réduction de moitié de dotations en capital aux entreprises publiques, et de l'achèvement du programme de construction de nouvelles prisons, dit programme "13 000". Dans ce contexte général, on notera toutefois une progression sensible des subventions aux équipements scolaires ainsi qu'une augmentation rapide des aides extérieures liée aux décisions prises au sommet de "la Baule" et à la reconstitution triennale des ressources de l'Association Internationale de Développement.

- Ainsi, la progression réelle des dépenses budgétaires de l'exercice 1991 résulte, pour l'essentiel, des dépenses civiles ordinaires qui augmentent de 4,7 %, soit 47 milliards de francs, hors dégrèvements et remboursements d'impôts.

Le tableau suivant en retrace les principales composantes.

Dépenses ordinaires civiles

(en milliards de francs)

Nature des dépenses	L.R 1990	L.R 1991	Variation	
			en valeur	en %
Titre I - Dette publique et garanties (1)	150,9	161,8	+ 10,9	+ 7,2
Titre II - Pouvoirs publics	3,5	3,5
Titre III - Moyens des services	478,1	498,6	+ 23,5	+ 4,9
Titre IV - Interventions publiques	372,7	385,3	+ 12,6	+ 3,4
Total	1 002,2	1 049,2	+ 47	+ 4,7

(1) Hors dégrèvements et remboursements d'impôts.

Les dépenses du Titre I s'alourdissent de 10,9 milliards, soit 7,2 %. Encore faut-il souligner que cette progression globale recouvre une nouvelle diminution des charges de garanties (- 29 %) et une augmentation de 14,2 milliards (+ 10,3 %) du poids brut des intérêts de la dette. En données nettes, c'est-à-dire après déduction des recettes sur coupons courus, la charge de la dette s'accroît en fait de 11,4 % pour atteindre 137,87 milliards de francs.

Les moyens des services (titre III) se gonflent de 23,5 milliards de francs. En particulier, les charges de personnel, -soit 418 milliards- augmentent de 4,4 % sous l'effet combiné des créations d'emploi et des plans pluriannuels de revalorisation des rémunérations publiques. Parallèlement, les subventions de fonctionnement connaissent une progression de 11,7 % et restent principalement orientées vers l'enseignement et la recherche.

Les interventions publiques se renforcent de 12,6 milliards, ce qui correspond à une augmentation de + 3,4 % à comparer aux 0,7 % envisagés en loi de finances initiale. Un tel écart résulte en fait essentiellement d'une croissance de 65,1 % des dépenses engagées au titre du RMI (+ 5,65 milliards), d'une accélération des versements du Fonds national pour l'emploi (+ 3,3 milliards soit + 15,8 %) liée à une montée en puissance des contrats emploi-solidarité, d'une majoration de 1 milliard des crédits de formation professionnelle et d'un alourdissement de 2,1 milliards des différents concours de l'Etat à la SNCF. En revanche, la plupart des autres types d'interventions diminuent.

Ainsi, et alors que le retournement de la conjoncture commençait à peser sérieusement sur la progression des recettes permanentes de l'Etat, l'évolution des dépenses s'est avérée difficilement maîtrisable car alimentée par deux facteurs :

- d'une part, le poids des charges structurelles que sont les intérêts de la dette et les dépenses de personnel ;

- d'autre part, la montée en puissance des interventions sociales rendues indispensables par la croissance du chômage.

Sensible dès 1991, cet effet de ciseaux va malheureusement s'amplifier en 1992. Les contraintes structurelles n'ayant pas été allégées à l'époque où la conjoncture était encore favorable, le budget ne dispose d'aucune marge de manoeuvre, la seule variable d'ajustement restant un déficit budgétaire déjà élevé et dont la croissance conduit à renforcer les contraintes structurelles qui pèsent sur les budgets suivants.

B. L'ENCHAINEMENT DES SOLDES ET LEUR FINANCEMENT

Traditionnellement, le solde des opérations de l'Etat constaté en gestion, c'est-à-dire au titre de l'année civile, diffère assez sensiblement du solde de l'exercice budgétaire considéré. Concrètement, ce décalage résulte des mouvements effectués durant la période complémentaire, mais également des dépenses anticipées.

Le tableau suivant permet d'illustrer cette situation pour l'année 1991.

(en millions de francs)

	Gestion 1990	Gestion 1991	Gestion 1992	Deficit d'exercice hors F.M.I.
Exercice 1990		- 54 312,3 (2)		
Exercice 1991	- 18 952,6 (1)	- 30 471,1 (3)	- 75 273,1 (6)	- 130 696,7
Exercice 1992		19 611,2 (4) - 1 987,4 (5)		
Découvert d'exécution des lois de finances hors F.M.I.		- 112 382		

(1) Dépenses anticipées de l'exercice 1991 effectuées en gestion 1990

(2) Deficit des opérations complémentaires de l'exercice 1990.

(3) Deficit de l'exercice 1991 constate en gestion courante.

(4) Dépenses anticipées de l'exercice 1992.

(5) Solde des imputations en attente ayant affecté la trésorerie en 1991.

(6) Deficit des opérations complémentaires de l'exercice 1991.

Ainsi, en 1991, le découvert d'exécution des lois de finances s'est établi à 112,4 milliards de francs, soit un niveau très voisin du découvert de 1990 (- 111 milliards) alors même que le déficit de l'exercice connaissait, entre ces deux dates, une brutale aggravation. Ce paradoxe apparent traduit un enchaînement particulier, à savoir l'augmentation du déficit des opérations du budget de 1991 réalisées au cours de la période complémentaire et donc en 1992. De fait, le besoin de financement correspondant s'est trouvé décalé et se retrouvera dans le découvert d'exécution de l'année 1992.

Aux besoins résultant de l'exécution budgétaire s'ajoutent en outre deux éléments :

- d'une part, les pertes et profits sur opérations de trésorerie, qui se sont soldés en 1991, par une charge nette de 3 milliards de francs. Elle retrace ainsi essentiellement le poids des emprunts précédemment émis par divers organismes publics et dont le service a été repris par l'Etat ;

- d'autre part, les charges de pure trésorerie, dues au remboursement de la dette à long et moyen terme. Pour 1991, celles-ci ont atteint 145 milliards de francs, contre 104 milliards pour la gestion précédente, en raison notamment de l'arrivée à terme des premières échéances en capital des bons du Trésor à intérêt annuel (BTAN).

Au total, le besoin de financement de l'Etat en 1991 s'est ainsi élevé à 261 milliards de francs, en progression de 24 milliards par rapport à l'année précédente.

Cet ensemble de charge a pu être couvert par trois principaux moyens :

- l'émission de 125,4 milliards de francs d'emprunt à long et moyen terme,

- la souscription nette, par les correspondants, de 106,7 milliards de bons du Trésor,

- enfin, par une diminution de 22,9 milliards du solde du compte courant du Trésor à la Banque de France.

*
* *
* * *

A la suite de ces divers mouvements, l'encours de la dette publique s'est gonflé de 84,7 milliards de francs pour atteindre 1 867 milliards à la fin de 1991, soit 27,6 % du PIB.

DEUXIEME PARTIE

EXAMEN DES ARTICLES

ARTICLE PREMIER

Résultats généraux de l'exécution des lois de finances pour 1991

Commentaire : conformément aux dispositions de l'article 35 alinéa 1 de l'ordonnance organique n° 59-2 du 2 janvier 1959 relative aux lois de finances, l'article premier de la présente loi de règlement "constate le montant définitif des encaissements de recettes et des ordonnancements des dépenses se rapportant à une même année".

Cet article est l'équivalent de l'article d'équilibre des lois de finances initiale ou rectificative.

1. L'excédent des charges définitives de l'Etat en 1991 est de 111,73 milliards de francs. Il résulte du cumul du déficit du budget général (- 112,5 milliards de francs) et du léger excédent (752 millions de francs) des comptes d'affectation spéciale.

Par rapport à la prévision initiale (- 70,6 milliards de francs) le déficit s'accroît de 41,13 milliards de francs (+ 58,2 %).

2. L'excédent des charges temporaires de l'Etat hors FMI est de 18,96 milliards de francs, soit une augmentation de 88 % par rapport aux prévisions de la loi de finances initiale (- 10,08 milliards de francs).

3. Au total, le déficit de l'exercice 1991 hors FMI se monte à - 130,7 milliards de francs et à - 131,74 milliards de francs hors FMI, hors FSC.

L'aggravation du déficit par rapport à la loi de finances initiale (- 80,7 milliards de francs) est donc de 51,04 milliards de francs, soit une progression de 63,2 %.

Le produit intérieur brut total en 1991 ayant été de 6.746,9 milliards de francs selon les comptes définitifs de l'INSEE, le découvert du budget de l'Etat s'établit à 1,95 % du PIB pour l'exercice 1991.

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

ARTICLE 2

Recettes du budget général

Commentaire : Le présent article arrête le montant définitif des recettes brutes du budget général.

Le montant définitif des recettes brutes du budget général en 1991 s'élève à 1.447,68 milliards de francs.

Ces recettes résultent du total des recettes fiscales (1.452,87 milliards de francs) et non fiscales (156,36 milliards de francs) auxquelles il convient d'ajouter le produit des fonds de concours et recettes assimilées (53,81 milliards de francs) et de retrancher le produit des prélèvements opérés au profit des collectivités locales (- 140,65 milliards de francs) et des communautés européennes (- 74,72 milliards de francs).

(en milliards de francs)

	LFI	LFR	Loi règlement	LR/LFI en %	LR/LFR en %
Recettes fiscales	1.496,95	1.478,28	1.452,87	- 2,94	- 1,71
Recettes non fiscales	120,26	147,47	156,36	+ 30	+ 6,02
Fonds de concours	-	-	58,81		
Total 1			1.663,06		
Prélèvements au profit des collectivités locales	- 133,87	- 140,86	- 140,65	+ 5	- 0,1
Prélèvements au profit des communautés européennes	- 70,75	- 75,68	- 74,72	+ 5,6	- 1,26
Total 2	- 204,85	216,54	- 225,37	+ 10	+ 4
Total des recettes brutes	-		1.447,68		

I - RECETTES FISCALES

Par rapport aux années antérieures l'exercice 1991 est celui d'une rupture marquée par d'importantes moins-values fiscales.

Les évaluations de la loi de finances initiale ont en effet été supérieures de 44,08 milliards de francs aux réalisations.

De même l'évaluation révisée de la loi de finances rectificative ne parvient pas à estimer correctement le mouvement de baisse des recettes fiscales, et fait apparaître un écart de 25,41 milliards de francs par rapport aux réalisations constatées dans la présente loi de règlement.

Toutefois, par rapport à 1990, le produit des recettes fiscales hors remboursements et dégrèvements progresse de 1,9 % en francs courants.

Les faits marquants de cette évolution sont les suivants :

- le produit des encaissements bruts d'impôt sur le revenu progressent de 15,4 % par rapport à 1990 (303,51 milliards de francs) ;

- les encaissements bruts de l'impôt sur les sociétés diminuent de 7,3 % sur 1990 (154,44 milliards de francs) ;

- le produit de la TVA nette des remboursements et dégrèvements diminue de 0,7 % par rapport à 1990 (509,49 milliards de francs) ;

Il convient de souligner la très forte augmentation du poste "remboursements et dégrèvements" qui progresse globalement de 18,5 % par rapport à 1990, passant de 189,44 milliards de francs à 224,5 milliards de francs en 1991.

II - RECETTES NON FISCALES

La croissance des recettes non fiscales, déjà constatée en 1990, se poursuit en 1991. Par rapport à l'exercice précédent, elles progressent de 27 %, passant de 123,11 milliards de francs à 156,36 milliards de francs.

Cette évolution de 33,25 milliards de francs est due pour l'essentiel au compte "divers" dont le produit progresse de 55,8 % principalement du fait de ressources exceptionnelles et non reconductibles :

- recettes versées en contrepartie de la participation de la France à la guerre du Golfe (10,5 milliards de francs) ;

- divers prélèvements opérés dans le cadre du DDOEF du 26 juillet 1991 sur la CACOM, la trésorerie du compte alimenté par la taxe sur les grandes surfaces, l'EPAD, le FREL, le CNI, la CNB, le PMU (15,2 milliards de francs au total).

III - FONDS DE CONCOURS

Le produit des fonds de concours continue également à progresser de 23,9 % par rapport à l'exercice 1990.

Les fonds de concours et recettes assimilés atteignent 58,81 milliards de francs en 1991 mais 53,81 milliards de francs nets des prélèvements de budget général.

Cette progression importante s'explique :

- par la décision d'ouvrir à compter de 1991 au budget de l'exercice en cours, et non du suivant, les crédits provenant des fonds de concours encaissés au cours du dernier trimestre de l'année.

De ce fait l'exercice 1991 comptabilise les encaissements du dernier trimestre de 1990 et de ceux du dernier trimestre de 1991 ;

- par la forte progression des fonds de concours provenant des collectivités territoriales et des communautés européennes.

IV - PRELEVEMENTS SUR LES RECETTES BUDGETAIRES DE L'ETAT

Par rapport à 1990 ces prélèvements au profit des collectivités locales et des communautés européennes progressent de 15,3 % passant de - 186,72 milliards de francs à - 215,37 milliards de francs.

A. LES PRELEVEMENTS AU PROFIT DES COLLECTIVITES LOCALES

Ils se sont élevés à 140,65 milliards de francs en augmentation de 7,7 % par rapport à 1990 et de 5 % par rapport aux estimations de la loi de finances initiale.

Cette évolution tient pour l'essentiel à la dotation globale de fonctionnement qui représente 65 % de ces prélèvements et dont la progression, comme celle de la dotation spéciale pour le logement des instituteurs, échappe en large partie aux choix budgétaires de l'Etat.

Il n'en va pas de même du fonds de compensation de la taxe professionnelle dont le produit est principalement indexé sur les recettes fiscales nettes du budget général.

B. LES PRELEVEMENTS AU PROFIT DES COMMUNAUTES EUROPEENNES

Ces prélèvements augmentent fortement (+ 33,1 %) par rapport à 1990 du fait de la forte croissance du budget des communautés européennes.

Pour l'essentiel cette progression tient à l'aggravation des charges du FEOGA et au développement des fonds structurels.

Au total les prélèvements opérés au profit des communautés européennes atteignent 74,72 milliards de francs en 1991.

V - DEGREVEMENTS ET REMBOURSEMENTS D'IMPOTS

Le montant des remboursements et dégrèvements d'impôts progresse de 18,5 % par rapport à 1990, passant de 189,44 milliards de francs à 224,56 milliards de francs.

Cette progression est moindre que celle constatée de 1989 à 1990 (+ 22,8 %).

La signification de ces mouvements varie selon le type d'imposition.

Les dégrèvements et remboursements au titre de l'impôt sur les sociétés (27 milliards de francs en 1991) progressent de 36,4 % du fait de la décroissance des impôts finalement dus, marquant ainsi un double mouvement :

- de baisse du taux de l'impôt ;
- de ralentissement de l'activité.

Concernant la TVA le montant des reversements atteint 132,44 milliards de francs (+ 17,6 %) principalement sous l'effet de la baisse différenciée des taux et de la bonne tenue des exportations.

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

ARTICLE 3

Dépenses ordinaires civiles du budget général

Le montant définitif des dépenses ordinaires civiles du budget général de 1991 est arrêté par le présent article à 1.273,74 milliards de francs.

Par rapport à 1990 ces dépenses progressent de 82,14 milliards de francs (+ 6,9 %).

La loi de finances initiale avait fixé le montant de ces dépenses à 1.152,104 milliards de francs. Elles progressent donc de 121,63 milliards de francs (+ 10,5 %).

	LFI	Variation en LFR	Modifications réglementaires	Ajustements LFR	Loi de règlement	%/LFI
Dépenses ordinaires civiles brutes	1.152,104	18,10	103,89	- 0,358	1.273,74	10,5
Remboursements et dégrèvements	- 203,09	- 11,78	-	- 9,99	- 224,86	10,7
Dépenses nettes	949,014	6,32	103,89	- 10,348	1.048,88	10,5

Les modifications d'ordre réglementaire intervenues en cours d'année portent sur 103,89 milliards de francs.

Elles résultent de 26,26 milliards de francs de reports de la gestion précédente, de 53,33 milliards de francs de transferts et répartition, de 41,32 milliards de francs de fonds de concours et de 17,01 milliards de francs de reports à la gestion suivante qu'il convient de défalquer.

Les ajustements proposés par le présent projet de loi sont les suivants :

- en ouvertures de crédits

• 18,49 milliards de francs sont ouverts au titre des dépenses civiles ordinaires dont :

- 16,4 milliards de francs au titre I dette publique dont 9,9 milliards de dépenses en atténuation de recettes,

- 1,15 milliard de francs au titre III dont 878 millions de francs au chapitre 33-90 de l'enseignement scolaire et de l'enseignement supérieur pour abonder les cotisations sociales dues par l'Etat,

- 938 millions de francs au titre IV dont 248 millions de francs au chapitre 43-94 "Action éducative et culturelle" du ministère des affaires étrangères et 688 millions de francs au chapitre 44-91 "Action économique" du budget des charges communes au titre des primes à la construction.

Il s'agit des chapitres ayant fait l'objet de dotations évaluatives selon les dispositions de l'article 9 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 et dont les crédits sont portés en fin d'exercice à hauteur des dépenses nettes constatées.

- en annulations de crédits :

• 18,85 milliards de francs de crédits non consommés sont annulés dont :

- 3,2 milliards de francs au titre I

- 7,7 milliards de francs au titre III

- 7,9 milliards de francs au titre IV

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

ARTICLE 4

Dépenses civiles en capital du budget général

Le montant définitif des dépenses civiles en capital du budget général de 1991 est arrêté par le présent article à 97,544 milliards de francs.

Par rapport à l'exercice précédent, la majoration des dépenses civiles en capital est de 3,95 milliards de francs, soit une progression de 4,2 %.

Elles progressent de 5,2 % par rapport aux crédits inscrits en loi de finances initiale (92,716 milliards de francs).

(en milliards de francs)

Crédits en LFI	92,716
Variation en LFR	- 3,165
Reports de la gestion précédente	21,753
Transfert et répartition	- 2,895
Fonds de concours	12,807
Reports à la gestion suivante	- 23,671
Dépenses définitives	97,544

Par rapport à l'année 1990 qui avait connu une progression exceptionnelle des dépenses civiles en capital (+ 11,11 % par rapport à 1989 et + 14,16 % par rapport à la LFI) la croissance de ces dépenses revient, en 1991, à un rythme apparemment comparable à 1989, mais qui doit s'apprécier en tenant compte des rebudgétisations effectuées en loi de finances initiale.

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

ARTICLE 5

Dépenses ordinaires militaires du budget général

Le montant définitif des dépenses ordinaires militaires du budget général est arrêté par le présent article à 95,49 milliards de francs.

Comme en 1990, ce montant représente un recul par rapport aux crédits initiaux fixés à 135,3 milliards de francs.

Ce recul de 39,81 milliards, représentant 41,7 % de la dotation en loi de finances initiales, est dû pour l'essentiel au traditionnel transfert de crédit des pensions militaires au budget des charges communes (43,67 milliards de francs).

Par rapport aux dépenses arrêtées en loi de règlement pour 1990, les dépenses ordinaires militaires progressent de 5,35 %.

Le présent article prévoit en outre l'ouverture de crédits complémentaires à hauteur de 98,23 millions de francs qui viennent ajuster aux dépenses constatées les crédits évaluatifs votés en loi de finances initiale.

Il procède également à l'annulation de 568,9 millions de francs de crédits non consommés.

Au total, l'ensemble des recouvrements intervenus sur les dépenses ordinaires militaires du budget général se décomposent comme suit :

(en milliards de francs)

Dépenses ordinaires militaires du budget général	
Crédits en LFI	135,3
Variation en LFR	2,56
Reports de la gestion précédente	0,4
Transferts et répartition	- 43,67
Fonds de concours	1,87
Reports à la gestion suivante	0,5
Dépenses définitives	95,49

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

ARTICLE 6

Dépenses militaires en capital du budget général

Le montant définitif des dépenses militaires en capital du budget général pour 1991 est arrêté par le présent article à 93,39 milliards de francs.

Par rapport à 1990, ce montant diminue de 2 milliards de francs (- 2,17 %). La comparaison peut toutefois s'apprécier en tenant compte du caractère spécifique de l'exercice 1990 au cours duquel les dépenses militaires en capital avaient été majorées de 10,36 milliards de francs du fait de la consommation élevée des crédits dus à la guerre du golfe.

Par rapport aux crédits initiaux (103,15 milliards de francs), les dépenses régressent de 9,76 milliards de francs qui correspondent au transfert du budget de la défense à celui de la recherche et de la technologie de la subvention destinée au CEA pour le développement des programmes nucléaires.

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

ARTICLE 7

Résultat du budget général de 1991

L'excédent des dépenses définitives du budget général, soit 1 560,17 milliards de francs, sur les recettes définitives, soit 1 447,68 milliards de francs, est arrêté par le présent article à 112,49 milliards de francs.

Par rapport au solde du budget général en loi de finances initiale, soit 70,9 milliards de francs, l'aggravation atteint 41,6 milliards de francs (+ 58,6 %).

en milliards de francs	Dépenses	Recettes	Solde
LFI	1 483,28	1 412,36	70,9
Δ LFR	16,38	- 3,15	19,53
Fonds de concours	57,11	58,81	- 1,7
Δ Reports	4,22	--	4,22
Δ Loi règlement	- 0,82	- 20,34	19,52
Total	1 560,17	1 447,68	112,49

Cette aggravation nouvelle du déficit souligne le caractère éphémère de l'amélioration ponctuelle constatée en 1990.

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

ARTICLE 8

Résultats des budgets annexes

1. Les résultats définitifs des budgets annexes sont arrêtés, pour 1991, en recettes et en dépenses à 93,5 milliards de francs.

Par rapport à 1990, les opérations définitives des budgets annexes connaissent une baisse importante due à la suppression, au 1er janvier 1991, du budget annexe des postes, des télécommunications et de l'Espace dont le montant des opérations définitives s'était élevé en 1990 à 227,1 milliards de francs.

A structure comparable, les opérations définitives progressent néanmoins de 5,2 % par rapport à 1990.

Par rapport aux crédits ouverts en loi de finances initiale (89,2 milliards de francs) les opérations définitives constatent une progression de 4,1 milliards de francs (+ 4,6 %).

Cette progression s'explique pour l'essentiel par la croissance du budget annexe des prestations sociales agricoles.

2. Les ajustements de la présente loi de règlement portent sur 5,56 milliards de francs en ouvertures de crédits et sur 1,38 milliards de francs en annulations.

Les ouvertures de crédits concernent pour l'essentiel le budget annexe des prestations sociales agricoles dont le chapitre 37-91 "versement et restitutions de droits indument perçus", ouvert "pour mémoire" est doté de crédits évaluatifs et fait traditionnellement l'objet d'un abondement en fin d'exercice.

Pour 1991, ce chapitre reçoit en loi de règlement 4,48 milliards de francs.

Au total, le BAPSA reçoit 5 milliards de francs en ouvertures de crédits, soit 89 % des ouvertures totales.

Les excédents de recettes constatés sur les budgets annexes font l'objet soit de versement au budget général, soit d'abondement du fonds de roulement des budgets annexes concernés.

Les annulations de crédits concernent également pour l'essentiel le BAPSA (787 millions de francs), le budget annexe des monnaies et médailles (337 millions de francs) et celui de la navigation aérienne (175 millions de francs).

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

ARTICLE 9

Comptes spéciaux dont les opérations se poursuivent en 1992

I - LES RESULTATS DES COMPTES SPECIAUX DU TRESOR EN 1991

A. LES OPÉRATIONS DÉFINITIVES DES COMPTES D'AFFECTATION SPÉCIALE

Les résultats des opérations définitives des comptes d'affectation spéciale sont arrêtés pour 1991 à 13,26 milliards de francs en dépenses et à 14,01 milliards de francs en recettes.

Le solde positif des opérations définitives atteint donc 751,9 millions de francs.

La diminution des dépenses par rapport à la prévision initiale (- 5 %) est due en particulier à la situation structurellement créditrice du Fonds pour l'aménagement de l'Ile-de-France.

Il convient également de relever :

- l'importante progression des recettes du Fonds national pour le développement des adductions d'eau (FNDAE) qui s'explique par une nouvelle augmentation de la redevance sur la consommation d'eau ;

- la diminution des dépenses du compte de soutien à l'industrie cinématographique et à l'industrie des programmes audiovisuels qui résulte d'un accord entre le Trésor et le Centre national de la cinématographie, ce dernier ayant accepté de prélever sur sa trésorerie le montant du dernier appel trimestriel de fonds auprès du Trésor.

B. LES OPÉRATIONS TEMPORAIRES

Pour l'exercice 1991, les recettes effectives s'établissent à 458,95 milliards de francs, soit une progression de 23,9 % par rapport à 1990.

Les dépenses constatées se montent à 477,98 milliards de francs.

Les ajustements proposés par la présente loi de règlement portent sur 121,2 millions de francs en ouvertures de crédits et sur 429,6 millions de francs en annulations de crédits.

Enfin, 25,93 milliards de francs de découvert complémentaires sont autorisés aux comptes d'opérations monétaires.

1. Les comptes d'affectation spéciale

Le présent article arrête les dépenses des opérations temporaires des comptes d'affectation spéciale à 195,72 millions de francs et les recettes définitives à 139,88 millions de francs.

Par ailleurs, 95,69 millions de francs de crédits non consommés sont annulés par le présent projet de loi.

2. Les comptes de commerce

Par rapport à 1990, les comptes de commerce constatent en recettes comme en dépenses une diminution de 25 % environ due à la diminution des opérations du compte de gestion des titres du secteur public et apports et avances aux entreprises publiques.

Les dépenses et les recettes effectives sont arrêtées respectivement à 91,1 milliards de francs et à 92,14 milliards de francs

3. Les comptes de prêts

Les résultats des comptes de prêts font apparaître un excédent des dépenses sur les recettes qui atteint 12,73 milliards de francs en 1991, soit une importante dégradation de 177,3 % par rapport à 1990.

• Cette dégradation tient pour l'essentiel au Fonds de développement économique et social qui présente un solde légèrement créditeur de 0,29 milliard de francs, en très nette régression par rapport à 1990. Cette année là, en effet, le solde créditeur atteignait 7,48 milliards de francs du fait de nombreux remboursements anticipés.

Par ailleurs, les recettes effectives (1,46 milliard de francs) n'ont représenté que 36,2 % de la prévision initiale du fait de l'anticipation, en 1990, d'une opération de cession au Crédit national de créances sur des entreprises industrielles initialement prévue en 1991.

- Le compte de prêts du Trésor aux Etats étrangers en vue de faciliter l'achat de biens d'équipement enregistre une charge nette de 4,8 milliards de francs en 1990, légèrement inférieure à celle de 1990 (5,08 milliards de francs).

- Le compte de prêts du Trésor à des Etats étrangers pour la consolidation de dettes envers la France enregistre une charge nette de 8,27 milliards de francs en 1991.

4. Les comptes d'avances

- L'écart entre les montants inscrits en loi de finances initiale en dépenses (223,7 milliards de francs) comme en recettes (223,6 milliards de francs) et les montants définitivement arrêtés (344,46 milliards en dépenses et 337,03 milliards en recettes) s'explique par la dotation "pour mémoire" du compte d'avances à divers services de l'Etat ou organismes gérant des services publics en loi de finances initiale.

Ce compte dispose in fine de 103,3 milliards de francs en recettes comme en dépenses. Le principal bénéficiaire de ces avances a été l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS).

- Le déficit réel des comptes d'avances (-7,43 milliards de francs, au lieu d'un excédent de 3,47 milliards de francs en 1990) résulte du déséquilibre structurel du compte d'avances 903-54 sur le montant des impositions revenant aux départements, communes, établissements et divers organismes.

Il convient toutefois de signaler que la ressource nette des comptes d'avances constatée en 1990 à hauteur de 3,47 milliards de francs s'expliquait par un remboursement exceptionnel de 9 milliards de francs d'avances accordées au Fonds de soutien des rentes.

Votre commission regrette une fois de plus que la présentation en équilibre du compte 903-54 en loi de finances initiale ne permette pas une lecture transparente du budget de l'Etat.

Si le budget pour 1992 a confirmé ce choix, celui de 1993 a accentué encore cette dérive en présentant un solde positif de

5,2 milliards grâce aux dispositions de l'article 27 de la loi de finances pour 1993 sur la modification des modalités de paiement de la taxe professionnelle.

La loi de finances rectificative pour 1993 qui revient sur cette disposition aboutit à un excédent de charge de 7,2 milliards de francs sur ce compte qui paraît plus représentatif de la réalité.

5. Les comptes d'opérations monétaires

Les résultats des comptes d'opérations monétaires s'établissent pour 1991 à 26,3 milliards de francs en dépenses et à 26,6 milliards de francs en recettes.

Le bénéfice dégagé par le compte 906-01 "Pertes et bénéfices de change" (+ 1,18 milliard de francs) et le déficit du compte 906-05 "Opérations avec le Fonds monétaire international" s'expliquent par l'appréciation du dollar par rapport au franc lors de l'exercice 1991.

Le projet de loi de règlement pour 1990 procède à une couverture de crédit de 25,93 milliards de francs au titre de ce dernier compte doté "pour mémoire" en loi de finances initiale.

Cette autorisation de découvert correspond au solde débiteur de 25,45 milliards de francs apparu au 1er janvier 1991 et au solde débiteur des opérations de l'année 1991 pour 482 millions de francs.

6. Les comptes de règlement avec les gouvernements étrangers

Les résultats des comptes de règlements avec les gouvernements étrangers s'établissent en 1991 à 394,34 millions de francs en dépenses et à 233,93 millions de francs en recettes, faisant apparaître un excédent de charges de 160,4 millions de francs.

Ce déficit est dû au compte 905-11 "Opérations de liquidation de l'ancien secteur français de Berlin" et correspond à des acquisitions immobilières.

II - LES SOLDES DES COMPTES SPECIAUX DU TRESOR

Le paragraphe II du présent article arrête les soldes cumulés au 31 décembre 1991 des comptes spéciaux du Trésor dont les opérations se poursuivent en 1992.

Les soldes débiteurs au 31 décembre 1991 sont arrêtés à 183,8 milliards de francs (+ 9,2 % par rapport à 1990) et à 28,9 milliards de francs en ce qui concerne les soldes créditeurs (+ 6,6 % par rapport à 1990).

III - REPORT DES SOLDES OU TRANSPORT AUX DECOUVERTS DU TRESOR

En vertu de l'article 24 de la loi organique relative aux lois de finances, le solde de chaque compte spécial est reporté d'année en année. Toutefois, en raison d'une disposition particulière figurant dans le décret de répartition des crédits ouverts au titre de la loi de finances pour 1991, le solde créditeur ou débiteur du compte "Pertes et bénéfices de change" qui fait partie de la catégorie des comptes d'opérations monétaires, est porté en fin d'année à un compte de résultats et n'est pas repris en balance d'entrée.

Le solde débiteur de 87,8 millions de francs concernant les comptes de prêts correspond aux montants en capital des échéances annulées en 1991, au titre des remises de dettes aux pays les moins avancés.

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

ARTICLE 10

Comptes spéciaux définitivement clos au titre de l'année 1991

L'article 71 de la loi de finances pour 1991 a autorisé la clôture du compte 904-04 "Coopération internationale - Entretien et réparation de matériels aériens" créé par l'article 9 de la loi de finances pour 1953.

Cette clôture intervient à la suite de critiques de la Cour des Comptes sur l'inadéquation de la forme juridique retenue à ses modalités récentes de fonctionnement.

En effet, les opérations de maintenance des avions Breguet Atlantic des marines françaises, allemandes, italiennes et néerlandaises retracées dans ce compte étaient en réalité effectuées par des industriels français et non par l'Etat.

Le sous-compte 013-21 de la balance générale des comptes constate un solde nul au 31 décembre 1991 (404,8 millions de francs en débit comme en crédit).

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

ARTICLE 11

Pertes et profits sur emprunts et engagements de l'Etat

Le solde débiteur des pertes et profits sur emprunts et engagements de l'Etat est arrêté à la somme de 3,28 milliards de francs en 1991.

I - LES PERTES (7,076 MILLIARDS DE FRANCS)

• 3,86 milliards de francs résultent des annuités de subvention non supportées par le budget général ou un compte spécial du Trésor.

Cette prise en charge de la dette concerne, comme en 1990, l'UNEDIC, la Société pour la mise en valeur de la Corse (SOMIVAC), la Caisse d'amortissement pour l'acier (CAPA), le Fonds spécial des grands travaux (FSGT) et le Fonds d'intervention de la sidérurgie (FIS).

• 2,79 milliards de francs correspondent à des pertes brutes d'adjudications sur bons du Trésor et sur OAT émis au dessous du prix en raison du niveau élevé des taux d'intérêt.

• 360,6 millions de francs proviennent des charges résultant des primes de remboursement (203,8 millions de francs) et des indexations (156,7 millions de francs).

• 55,5 millions de francs résultent des pertes de change sur emprunts.

• 1,6 million de francs de pertes sur titres repris en paiement d'impôts.

II - LES PROFITS (3,8 MILLIARDS DE FRANCS)

• 3,43 milliards de francs proviennent de bénéfices sur emprunts et engagements.

• 352,5 millions de francs résultent des bénéfices de change.

Le solde débiteur des pertes et profits sur emprunts et engagements de l'Etat sera inscrit au compte permanent des découverts du Trésor.

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

ARTICLE 12

Gestion de fait - Reconnaissance d'utilité publique de dépenses

I - GESTION DE FAIT DU SERVICE D'INFORMATION ET DE DIFFUSION (SID) DU PREMIER MINISTRE

En application de l'article 60-XI de la loi du 23 février 1963, la Cour des Comptes a constaté les éléments d'une gestion de fait engagée sous la responsabilité du SID.

Ce dernier avait passé, en 1987, contrat avec trois sociétés chargées de réaliser des études et enquêtes en vue de réaliser une opération de relations publiques en direction des milieux étudiants et associatifs et de la population des DOM-TOM.

Ces commandes ont bien été réalisées pour un montant de 0,52 millions de francs, mais cette somme a servi également à rémunérer deux consultants ayant constitué une cellule de réflexion au sein du SID.

Il y avait donc une dissociation partielle entre la nature de la dépense réelle et l'autorisation figurant sur les ordonnances de paiement.

Après s'être assuré de la justification des dépenses et du reversement au Trésor de l'excédent des recettes sur les dépenses, soit 612 francs, la Cour ne conteste pas le bien-fondé de ces engagements au regard de l'intérêt public.

II - GESTION DE FAIT DU MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Les faits relevés par la Cour des Comptes sont les suivants :

"Des cours de français par correspondance destinés à des agents du secteur public marocain avaient été diffusés jusqu'en 1988 par un service dépourvu de la personnalité morale et de l'autonomie financière, dépendant du service culturel de l'ambassade de France au Maroc, en sorte que les recettes perçues en rémunération des cours qui étaient dispensés auraient dû être encaissées par le payeur général près l'ambassade et que les dépenses du service auraient dû être payées par lui. Or, ces opérations de recettes et de dépenses avaient été effectuées par des agents du service culturel au moyen de deux comptes bancaires ouverts au nom du centre dans des conditions irrégulières."

Dans l'attente de la décision du Parlement déclarant ou non d'utilité publique la gestion de fait, la Cour a déclaré les gestionnaires de ce centre de perfectionnement par correspondance et deux anciens conseillers culturels de l'ambassade, comptables de fait des deniers de l'Etat.

Selon la Cour des Comptes, en l'état de la procédure, rien ne paraît s'opposer à ce que l'on reconnaisse l'utilité publique des dépenses effectuées pour les activités de ce centre.

Votre commission vous propose donc, dans un cas comme dans l'autre, d'autoriser l'ouverture rétroactive des crédits correspondants, soit respectivement 0,52 million de francs et 8,3 millions de francs.

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

ARTICLE 13

Apurement d'une partie du solde créditeur d'un compte spécial du Trésor

Par exception aux dispositions de l'article 24 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances, qui prévoient le report automatique du solde de chaque compte spécial du Trésor, l'article 35 de ce texte permet d'imputer aux résultats de l'année les profits et pertes constatés sur les comptes spéciaux (hors comptes d'affectation spéciale).

La liquidation de la commission des marchés à terme de marchandises et celle du compte spécial 904-10 "Opérations de compensation sur denrées et produits divers" font apparaître un profit de 5,2 millions de francs qu'il convient de transporter en atténuation des découverts du Trésor. Tel est l'objet du présent article.

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

ARTICLE 14

Transports aux découverts du Trésor des résultats définitifs de 1991

Conformément à l'article 35 de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 relative aux lois de finances, le dernier article de la loi de règlement récapitule le compte de résultat de l'année et autorise son transfert au compte permanent des découverts du Trésor, au sein de la comptabilité patrimoniale de l'Etat.

• Le paragraphe I porte en augmentation des découverts du Trésor une somme de 115,7 milliards de francs qui résulte de l'excédent des dépenses sur les recettes du budget général en 1991, 112,5 milliards de francs (article 7) et les pertes et profits sur emprunts et engagements, 3,28 milliards de francs (article 11).

• Le paragraphe II porte en atténuation des découverts du Trésor une somme de 1,19 milliard de francs résultant du solde créditeur des comptes d'opérations monétaires, 1,185 milliard de francs (article 9-III) et de 5,2 millions de francs (article 13) provenant de l'apurement d'une partie du solde créditeur du compte 904-14 "Liquidation d'établissements publics de l'Etat et d'organismes para-administratifs ou professionnels et liquidations diverses".

• Le paragraphe III transporte en augmentation des découverts du Trésor une somme de 87,73 millions de francs provenant de remises de dettes aux pays les moins avancés (article 9-III).

• Enfin, le paragraphe IV procède à la régularisation d'une opération de la gestion de 1990 à hauteur de 78 286 francs.

Au total, les découverts du Trésor se trouvent accrus de 114,67 milliards de francs, dont l'essentiel provient du déficit du budget général de l'Etat (112,5 milliards de francs).

Le compte permanent des découverts du Trésor enregistré, avant la loi de règlement pour 1991, un montant net à transporter en augmentation des découverts du Trésor de 1 522,8 milliards de francs auxquels il convient d'ajouter le montant des résultats définitifs de 1991.

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

ARTICLE 15 NOUVEAU

Dégrèvements et remboursements d'impôts

L'Assemblée nationale a adopté un article additionnel tendant à ce que soit annexé au projet de loi de règlement définitif du budget de 1994 et des budgets ultérieurs, un rapport présentant la ventilation des dégrèvements et remboursements de contributions directes de taxes assimilées entre impôts d'Etat et locaux, par nature d'impôt.

Cette annexe a pour objet de mieux mettre en évidence le coût des dégrèvements et remboursements de contributions directes aux contribuables locaux.

A une question posée par notre Commission, la Cour avait répondu en rappelant que la prise en charge par l'Etat de ces dépenses s'effectuait selon deux procédures.

I - L'OUVERTURE DE CREDITS AU BUDGET GENERAL

Elle concerne le chapitre 41-51 article 50 du budget du ministère de l'intérieur pour ce qui est des sommes versées aux collectivités locales pour compenser la perte de ressource fiscale subie au titre des exonérations temporaires de taxes foncières, destinées à encourager la construction.

Cet article était doté en 1992 de 2,1 milliards de francs ramenés à 1,8 milliard de francs par la loi de finances initiale pour 1993.

Elle concerne également le chapitre 15-01 article 10 paragraphe 11 du budget des charges communes.

Depuis la loi de finances pour 1992 les dégrèvements ordonnancés en matière d'impôts locaux sont distingués de ceux ordonnancés en matière d'impôts d'Etat sans pour autant que la nomenclature distingue selon la nature de l'impôt.

II . LES PRELEVEMENTS SUR LES RECETTES DU BUDGET GENERAL

Pour mémoire ces prélèvements concernent le Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle et le Fonds de compensation de cette même taxe.

Le tableau ci-dessous récapitule le coût induit de ces exonérations et dégrèvements de 1987 à 1991.

COMPENSATION DES EXONÉRATIONS ET DÉGRÈVEMENTS

(En millions de francs)

	1987	1988	1989	1990	1991
Prélèvements sur recettes au profit du : (1)					
Fds de compensation (TF)	16.144,00	19.518,00	20.400,00	22.243,20	24.396,00
Fds de péréquation (TF) *	600,00	0,00	745,00	0,00	796,47
Ministère de l'intérieur chapitre 41-51, art. 50 (2) exonération TF	ND	ND	2.750,40	2.848,00	2.741,10
Charges communes chapitre 15-01, art. 10, § 11 p.m. : tous impôts directs (3) impôts locaux seuls (3)	(35.974,84) 18.484,80	(37.744,48) 18.304,00	(33.704,63) 18.270,00	(47.836,16) 26.025,00	(55.455,27) 31.246,00
TOTAL	35.358,80	37.823,50	42.226,20	51.117,60	59.180,97

(1) Selon rapports à l'appui des lois de règlement

(2) Selon comptabilité auxiliaire de la dépense

(3) Selon statistiques de l'ordonnateur

* Le prélèvement supporté en n résulte d'une dotation de n-1

ND : données non disponibles

La Cour précise qu'elle "n'a pu reconstituer le montant des crédits consommés du budget du ministère de l'intérieur chapitre 41-51 article 50 pour les exercices 1987 et 1988 et que les données relatives aux prélèvements sur recettes, au bénéfice du Fonds de péréquation de la taxe professionnelle, sont indicatives".

De même, la Cour a émis un certain nombre de réserves méthodologiques intéressant les dépenses du chapitre 15-01 du budget des charges communes.

Elle a notamment relevé des difficultés d'imputation et de sommation budgétaires des dépenses en matière de dégrèvements individuels qui rendent ces données non significatives.

Ces remarques de la Cour justifient pleinement qu'un rapport soit annexé aux lois de règlement afin de permettre une meilleure lisibilité du coût des dégrèvements et exonérations.

D'ores et déjà le projet de loi de règlement définitif du budget de 1992 distinguera entre dégrèvements d'impôts d'Etat et dégrèvements d'impôts locaux.

Ce n'est toutefois qu'à partir de 1994 que les dégrèvements seront ventilés selon la nature de l'impôt local concerné : taxe foncière, taxe d'habitation et taxe professionnelle.

Ultérieurement un affinement supplémentaire par département pourrait être envisagé.

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

CONCLUSION

Fruit d'une politique d'occasion manquée à laquelle le Sénat s'est toujours opposé, le budget de 1991 n'appelle toutefois, dans son exécution que des observations traditionnelles.

L'analyse retrospective de la gestion budgétaire de cette période met d'ailleurs en évidence trois enseignements :

- d'une part, les annulations de crédits en cours d'exercice sont, au fil du temps, devenues le principal instrument de régulation budgétaire. Or, elles n'ont eu en définitive, qu'une efficacité extrêmement réduite comme en témoigne la dérive progressive du déficit en fin de gestion. En revanche, elles risquent de trouver rapidement leur limite. Réalisées de façon linéaire, en fonction d'une "norme" générale fixée arbitrairement et donc indépendante des réalités de chaque département ministériel, cette procédure conduit souvent à dégager de fausses économies, et donc à créer, au sein de l'Administration, de véritables poches de pauvreté. A cet égard, l'exemple fourni par l'évolution réelle des crédits d'entretien du réseau routier est sans doute le plus caractéristique, même s'il n'est pas le seul. Or, il est manifeste que de telles situations ne peuvent perdurer, l'Etat se trouvant de fait dans l'incapacité d'assurer pleinement les interventions qui lui incombent. S'il devait poursuivre dans cette voie, il s'exposerait alors, un jour ou l'autre, à un choix difficile : soit abandonner dans l'urgence certains de ces domaines d'actions qui auront été préalablement sacrifiés d'un point de vue financier, soit réagir de façon massive en dégageant brutalement une enveloppe de crédits permettant une véritable remise à niveau ;

- cette première réflexion appelle à l'évidence une interrogation sur les moyens susceptibles d'être mis en oeuvre pour maîtriser effectivement la croissance des charges budgétaires. Les contraintes structurelles que représentent la charge de la dette et les versements à la Communauté restent incontournables. En revanche, les dépenses de fonctionnement peuvent offrir quelques marges de manoeuvre. Mais il faut être conscient que la décélération de cette catégorie de charges ne saurait être ni rapide, ni brutale et devra sans doute s'accompagner d'une réorganisation des administrations concernées.

Enfin, la démultiplication des financements croisés apparaît comme le troisième fait marquant de la gestion budgétaire

des années passées. De nombreuses interventions de l'Etat s'accompagnent désormais d'un apport des Communautés Européennes, mais aussi et surtout des collectivités locales. A cet égard, il serait utile de clarifier cette situation devenue au fil du temps, particulièrement obscure, et qui de ce fait, peut nourrir des ressentiments réciproques.

Ces quelques pistes de réflexion, qui s'inspirent des observations formulées par la Cour de comptes, ont uniquement pour objet de participer à la recherche des moyens permettant d'assurer une gestion rigoureuse et équilibrée des finances publiques, et par là même, de mettre un terme à certains errements actuels. Ainsi, il est inadmissible que pour limiter ses besoins de trésorerie, l'Etat ne respecte pas ses délais de paiement à l'égard de ses fournisseurs. Une telle demande revient en fait à transférer une partie des difficultés budgétaires sur des entreprises qui se trouvent alors placées dans une situation délicate. En outre, elle expose l'Etat à supporter des intérêts moratoires qui alourdissent ses charges de l'exercice suivant. Il serait d'ailleurs intéressant que le Gouvernement indique au Sénat qu'elle a été l'évolution de ce poste de dépenses au cours des dernières années.

Au-delà de ces considérations plus générales, force est de constater que la loi de règlement 1991 traduit des orientations que le Sénat a toujours combattu, et votre Commission des finances ne saurait donc vous recommander de l'adopter sans réserve. Mais, ce texte reste toutefois un simple constat comptable d'une gestion qui se caractérise par des irrégularités malheureusement traditionnelles et dont l'ampleur demeure comparable à celle des années passées.

Aussi, et conformément à la position qu'elle a toujours retenue en de telles circonstances, votre Commission a décidé de laisser à l'appréciation du Sénat le projet de loi portant règlement du budget de 1991.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 6 juillet 1993 sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, la commission a procédé, sur le rapport de M. Jean Arthuis, rapporteur général, à l'examen du projet de loi n° 385 (1992-1993), adopté par l'Assemblée nationale, portant règlement définitif du budget de 1991.

Après avoir constaté que ce projet était aujourd'hui présenté par un gouvernement ne partageant pas les orientations budgétaires retenues en 1991, le rapporteur général s'est interrogé sur l'opportunité de faire renaître des débats politiques désormais dépassés.

Analysant brièvement le contexte économique de cette période, il a constaté que l'ampleur du ralentissement de l'activité mondiale avait été largement sous estimée dans les prévisions initiales et trouvait son origine dans la crise du Golfe, mais aussi et surtout dans la mauvaise situation des économies anglo-saxonnes et dans les difficultés suscitées en Allemagne par la réunification du pays.

Evoquant la situation de la France, M. Jean Arthuis, rapporteur général, a fait valoir que le ralentissement de la croissance restait lié à une chute de 2,6 % de l'investissement des entreprises, la vigueur de la demande extérieure permettant seule d'exercer un effet positif sur l'activité. Ainsi, l'année 1991 avait certes pu s'achever sur une très nette réduction du déficit commercial, mais se caractérisait également par une inquiétante progression du chômage dans un contexte d'inflation stabilisée.

Retraçant alors les grandes étapes du budget de l'exercice, M. Jean Arthuis, rapporteur général, a en premier lieu, rappelé que la loi de finances initiale reposait sur quatre grands éléments :

- une augmentation de 6,1 % des recettes, résultant exclusivement des hypothèses économiques,
- une progression de 4,9 % des dépenses, inférieure à celle attendue du produit intérieur brut en valeur,
- une charge de 10,5 milliards due aux opérations réalisées dans le cadre des comptes spéciaux du Trésor,

- un déficit budgétaire de 80,7 milliards de francs, inférieur de seulement 9,5 milliards au résultat prévu pour l'exercice 1990.

Ayant souligné que cette loi de finances avait été définitivement adoptée au moment où apparaissait une première dérive dans les comptes de l'année précédente, M. Jean Arthuis, rapporteur général, a alors relevé que l'exécution du budget de 1991 s'était avérée d'emblée très difficile, contraignant rapidement le gouvernement à geler, puis à annuler une partie des crédits qui venaient d'être ouverts.

Le rapporteur a ensuite détaillé les mesures prises en cours d'exercice pour pallier le manque de dynamisme des recettes fiscales, et notamment les divers prélèvements exceptionnels opérés sur la trésorerie de différents organismes grâce aux dispositions de la loi du 26 juillet 1991 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier. Puis il a rappelé que le coût des opérations militaires lors de la guerre du Golfe avait pu être assuré grâce à des crédits ouverts par décret d'avance en date du 23 août 1991.

M. Jean Arthuis, rapporteur général, a alors constaté que, seul le traditionnel "collectif" de fin d'année avait permis d'apprécier l'état effectif des finances publiques, ce texte conduisant en effet à opérer trois ajustements :

- une révision en baisse de 15,16 milliards de francs des recettes nettes, malgré les prélèvements supplémentaires précédemment évoqués, et la contribution de 10,5 milliards de francs versée à la France par divers États,

- un alourdissement net des charges de 4,9 milliards de francs, les 21,7 milliards de francs de mesures supplémentaires se trouvant partiellement gagés par un nouvel arrêté d'annulation de 8,7 milliards de francs,

- une dérive de 20 milliards de francs du déficit budgétaire qui a ainsi été porté à 100,2 milliards de francs.

Présentant alors le projet de loi de règlement, M. Jean Arthuis, rapporteur général, a souligné que ce texte marquait une nouvelle étape dans le processus de dégradation des comptes publics de 1991, le déficit de l'exercice atteignant en définitive 131,7 milliards de francs. A structure constante, les recettes effectives s'avèrent en effet inférieures de 26,2 milliards de francs aux évaluations révisées, tandis que les derniers ajustements de crédits se soldent par une annulation de 10,5 milliards de francs, hors dégrèvements et remboursements d'impôts.

Détaillant les opérations propres à la loi de règlement, M. Jean Arthuis, rapporteur général, a analysé l'impact des fonds de concours, qui progressent de 23,7 %, et des reports de crédits, cette dernière procédure ayant d'ailleurs été largement utilisée comme instrument de régulation budgétaire. Il a enfin souligné l'ampleur des mouvements constatés au titre de comptes spéciaux du Trésor, situation qui traduit l'importance de l'aide financière apportée par l'Etat à la sécurité sociale à partir de juin 1991.

Examinant les grandes données du budget de 1991, M. Jean Arthuis, rapporteur général, a ainsi fait valoir que le très fort ralentissement du rythme de progression des recettes n'avait pu être compensé par un véritable freinage des dépenses, celles-ci se trouvant en effet alimentées par le poids des charges structurelles que sont la dette et les frais de personnel, mais aussi par la montée en puissance des interventions sociales rendues indispensables par la croissance du chômage. Il a alors estimé qu'un tel enchaînement budgétaire traduisait les conséquences de la politique "d'occasions manquées" dénoncée par le Sénat les années précédentes.

En revanche, M. Jean Arthuis, rapporteur général, a constaté qu'au regard des principes définis dans l'ordonnance organique, la gestion de 1991 n'appelait que des observations traditionnelles. Il a cependant insisté sur l'ampleur des annulations de crédits opérées par la voie réglementaire, et qui souvent ne portent pas sur des crédits "sans objet". Il a en outre expliqué le rôle joué par les reports de crédits dans le processus de régulation budgétaire de l'année 1991, et relevé que les conséquences de ces mesures se feraient sentir dans la gestion de l'exercice suivant.

Puis, M. Jean Arthuis, rapporteur général, a estimé que l'analyse rétrospective des derniers budgets permettait de mettre en évidence trois enseignements.

Il a ainsi souligné l'efficacité très limitée des annulations de crédits en tant qu'instrument de régulation budgétaire et s'est inquiété des conséquences effectives de cette procédure qui conduit à créer de véritables "poches" de pauvreté au sein de l'Administration.

Tout en relevant les marges d'économies susceptibles d'être dégagées dans les dépenses de fonctionnement, il a insisté sur le caractère nécessairement progressif d'une telle démarche et sur l'opportunité d'afficher des crédits qui correspondent strictement aux besoins.

Enfin, M. Jean Arthuis, rapporteur général, s'est inquiété du fort développement des opérations faisant appel à un financement croisé et a jugé souhaitable de clarifier cette situation.

En conclusion, M. Jean Arthuis, rapporteur général, a dénoncé le retard avec lequel l'Etat paye certains de ses fournisseurs et s'est interrogé sur l'importance effective des intérêts moratoires que ces retards pouvaient générer.

A l'issue de cette présentation, M. Paul Loridant a relevé qu'en laissant jouer les "stabilisateurs automatiques", le gouvernement avait évité d'aggraver la crise. Il s'est déclaré très intéressé par une étude sur les délais de paiement de l'Etat, tout en soulignant que celui-ci était très exigeant à l'égard des collectivités locales.

Approuvant cette approche, M. Christian Poncelet, président, a cité le cas d'entreprises conduites à déposer leur bilan faute de paiement rapide de la part de l'Etat. Il a toutefois indiqué que le montant des intérêts moratoires ne fournissaient pas nécessairement une image fidèle du phénomène, certains fournisseurs préférant y renoncer dans la perspective de nouveaux marchés.

M. Robert Vizet a rappelé l'opposition de son groupe au budget de 1991 et s'est interrogé sur le rôle exact des réductions des taux d'impôts (impôt sur les sociétés et TVA) dans l'évolution réelle des recettes.

M. Emmanuel Hamel a souhaité connaître les conséquences juridiques d'un rejet du projet de loi de règlement.

En réponse aux différents intervenants, M. Jean Arthuis, rapporteur général, a tout d'abord précisé que la dégradation des finances publiques constatée en 1991 devait s'apprécier au regard de la politique conduite au cours des années précédentes, le gouvernement n'ayant pas utilisé les plus-values de recettes pour réduire massivement le déficit budgétaire. Il a reconnu que le montant des intérêts restait un indicateur partiel et rappelé que le coût net des allègements fiscaux était pris en considération dans les évaluations initiales. Enfin, il a constaté que le rejet d'une loi de règlement n'aurait, au plan juridique, que des conséquences très limitées dès lors qu'il s'agissait d'un texte strictement comptable, traduisant une réalité. Aussi, a-t-il suggéré que conformément à sa position traditionnelle, la commission adopte les articles du projet de loi et s'en remette à l'appréciation du Sénat pour le vote sur l'ensemble du texte.

La commission a alors adopté sans modification :

- l'article premier (Résultats généraux de l'exécution des lois de finances pour 1991),

- l'article 2 (Recettes du budget général),
- l'article 3 (Dépenses ordinaires civiles du budget général),
- l'article 4 (Dépenses civiles en capital du budget général),
- l'article 5 (Dépenses ordinaires militaires en capital du budget général),
- l'article 6 (Dépenses militaires en capital du budget général),
- l'article 7 (Résultats du budget général de 1991),
- l'article 8 (Résultats des budgets annexes),
- l'article 9 (Comptes spéciaux dont les opérations se poursuivent en 1992),
- l'article 10 (Comptes spéciaux définitivement clos au titre de l'année 1991),
- l'article 11 (Pertes et profits sur emprunts et engagements de l'Etat),
- l'article 12 (Gestion de fait - Reconnaissance d'utilité publique de dépenses),
- l'article 13 (Apurement d'une partie du solde créditeur d'un compte spécial du Trésor),
- l'article 14 (Transports aux découverts du Trésor des résultats),
- et l'article 15 nouveau (Dégrèvements et remboursements d'impôts).

Puis, la commission a décidé de laisser à l'appréciation du Sénat le vote sur l'ensemble du projet de loi portant règlement définitif du budget de 1991.

TABLEAU COMPARATIF

PROPOSITIONS DE LA COMMISSION

Sous réserve de la position qu'elle a retenu sur l'ensemble du projet de loi portant règlement définitif du budget de 1991, votre commission vous propose de voter les différents articles dans le texte adopté en première lecture par l'Assemblée nationale.

Texte du projet de loi

Article premier

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture

Article premier

(Sans modification)

Les résultats définitifs de l'exécution des lois de finances pour 1991 sont arrêtés aux sommes mentionnées ci-après : (En francs)

	Charges	Ressources
A. Opérations à caractère définitif		
<i>Budget général et comptes d'affectation spéciale</i>		
<i>Ressources :</i>		
Budget général (1)	1.447.680.682.002,23	
Comptes d'affectation spéciale	14.014.133.633,15	
Total	"	1.461.694.815.635,38
<i>Charges</i>		
<i>Dépenses ordinaires civiles :</i>		
Budget général	1.273.744.510.732,66	
Comptes d'affectation spéciale	11.162.447.552,77	
Total	1.284.906.958.285,43	"
<i>Dépenses civiles en capital :</i>		
Budget général	97.544.292.618,36	
Comptes d'affectation spéciale	2.099.744.302,64	
Total	99.644.036.921,00	"
<i>Dépenses militaires :</i>		
Budget général	188.882.242.394,33	"
Totaux (budget général et comptes d'affectation spéciale)	1.573.433.237.600,76	1.461.694.815.635,38
<i>Budgets annexes</i>		
Imprimerie nationale	2.020.641.327,48	2.020.641.327,48
Journaux officiels	752.456.998,03	752.456.998,03
Légion d'honneur	104.406.830,62	104.406.830,62
Monnaies et Médailles	846.920.386,68	846.920.386,68
Navigation aérienne	4.347.397.906,66	4.347.397.906,66
Ordre de la Libération	3.833.903,00	3.833.903,00
Prestations sociales agricoles	85.433.761.893,56	85.433.761.893,56
Totaux budgets annexes	93.509.419.246,03	93.509.419.246,03
Totaux (A)	1.666.942.656.846,79	1.555.204.234.881,41
Excedent des charges définitives de l'Etat (A) ...	111.735.421.965,38	"

(1) Après déduction des prélèvements sur les recettes de l'Etat (215.378.633.340,85 F) au profit des collectivités locales et des communautés européennes.

Texte du projet de loi

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture

	<u>Charges</u>	<u>Ressources</u>
B. Opérations à caractère temporaire		
<i>Comptes spéciaux du Trésor</i>		
Comptes d'affectation spéciale	195.720.776,38	139.888.193,37
	<i>Charges</i>	<i>Ressources</i>
Comptes de prêts :		
F.D.E.M.	1.175.103.250,00	1.460.932.081,70
Autres prêts .	14.339.571.689,08	1.326.731.023,16
Totaux (Comptes de prêts)	15.514.674.943,08	2.787.663.104,86
Comptes d'avances	344.467.318.640,54	337.030.712.957,34
Comptes de commerce (résultat net)	(-)641.829.874,56	"
Comptes de règlement avec les gouvernements .. étrangers (résultat net)	160.411.588,51	"
Comptes d'opérations monétaires, hors F.M.I. (résultat net)	(-)779.729.584,29	"
Totaux (B)	358.916.566.489,66	339.958.264.255,57
Excédent des charges temporaires de l'Etat hors FMI	18.958.302.234,09	"
Excédent net des charges hors F.M.I.	130.696.724.199,47	"
Excédent net des charges hors FMI - hors FSC ...	131.746.690.808,91	"

Art. 2.

Le montant définitif des recettes du budget général de l'année 1991 est arrêté à 1.447.680.682.002,23 F.

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

Art. 2.

(Sans modification)

Texte du projet de loi

Art. 3.

Le montant définitif des dépenses ordinaires civiles du budget général de 1991 est arrêté aux sommes mentionnées au tableau ci-après. Les crédits ouverts sont modifiés comme il est dit au même tableau. Ces crédits sont répartis par ministère conformément au tableau B annexé à la présente loi.

(En francs)

Désignation des titres	Dépenses	Ajustements de la loi de règlement	
		Ouvertures de crédits complémentaires	Annulations de crédits non consommés
I. Dette publique et dépenses en atténuation de recettes	306.351.589.929,38	16.461.932.066,89	2.207.113.867,33
II. Pouvoirs publics	3.505.353.000.000	.	.
III. Moyens des services .	400.549.465.386,54	1.150.359.283,16	7.733.645.067,64
IV. Interventions publiques	365.338.102.416,76	937.669.041,16	7.700.794.698,42
Totaux	1.273.744.510.732,68	18.492.946.385,05	18.850.893.673,39

Art. 4.

Le montant définitif des dépenses civiles en capital du budget général de 1991 est arrêté aux sommes mentionnées au tableau ci-après. Les crédits ouverts sont modifiés comme il est dit au même tableau. Ces crédits sont répartis par ministère conformément au tableau C annexé à la présente loi.

(En francs)

Désignation des titres	Dépenses	Ajustements de la loi de règlement	
		Ouvertures de crédits complémentaires	Annulations de crédits non consommés
V. Investissements exécutés par l'Etat	30.036.024.955,08	9,20	13,54
VI. Subventions d'investissement accordées par l'Etat	67.501.292.342,31	9,32	500,01
VII. Réparations des dommages de guerre	4.975.320,39	0,39	.
Totaux	97.544.292.618,38	18,91	500,55

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture

Art. 3.

(Sans modification)

Art. 4.

(Sans modification)

Texte du projet de loi

Art. 5.

Le montant définitif des dépenses ordinaires militaires du budget général de 1991 est arrêté aux sommes mentionnées au tableau ci-après. Les crédits ouverts sont modifiés comme il est dit au même tableau. Ces crédits sont répartis par section conformément au tableau D annexé à la présente loi.

(En francs)

Designation des titres	Dépenses	Ajustements de la loi de règlement	
		Ouvertures de crédits complémentaires	Annulations de crédits non consommés
III. Moyens des armes et services	95.491.091.030,86	98.237.500,41	568.942.093,55
Totaux	95.491.091.030,86	98.237.500,41	568.942.093,55

Art. 6.

Le montant définitif des dépenses militaires en capital du budget général de 1991 est arrêté aux sommes mentionnées au tableau ci-après. Les crédits ouverts sont modifiés comme il est dit au même tableau. Ces crédits sont répartis par section conformément au tableau E annexé à la présente loi.

(En francs)

Désignation des titres	Dépenses	Ajustements de la loi de règlement	
		Ouvertures de crédits complémentaires	Annulations de crédits non consommés
V. Equipement ...	92.925.434.016,01	"	8,99
VI. Subventions d'investissement accordées par l'Etat	465.717.347,46	"	0,54
Totaux ...	93.391.151.363,47	—	9,53

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture

Art. 5.

(Sans modification)

Art. 6.

(Sans modification)

Texte du projet de loi

Art. 7.

Le résultat du budget général de 1991 est définitivement fixé ainsi qu'il suit :

<i>(En francs)</i>	
Recettes	1.447.680.682.002,23 F
Dépenses	1.560.171.045.745,35 F
Excédent des dépenses sur les recettes	112.490.363.743,12 F

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

Art. 8.

Les résultats définitifs des budgets annexes, sont arrêtés, pour 1991, en recettes et en dépenses, aux sommes mentionnées au tableau ci-après. Les crédits ouverts sont modifiés comme il est dit au même tableau. Ces crédits sont répartis par budget annexe, conformément au tableau G, annexé à la présente loi.

Designation	Recettes	Dépenses	Ajustements de la loi de règlement		
			Ouvertures de crédits complémentaires	Annulations de crédits non consommés	
Imprimerie nationale	2.020.641.327,48	2.020.641.327,48	33.080.441,99	40.044.843,51	
Journaux officiels	752.456.998,03	752.456.998,03	753.621,00	2.931.148,97	
Légion d'honneur	104.406.830,62	104.406.830,62	776.631,22	4.413.812,60	
Monnaies et Médailles	846.920.386,88	846.920.386,88	120.557.442,98	377.879.994,30	
Navigation aérienne ..	4.347.397.906,66	4.347.397.906,66	326.947.145,01	175.554.752,35	
Ordre de la Libération	3.633.903,00	3.633.903,00	511.323,88	511.323,88	
Prestations sociales agricoles	65.433.701.893,58	65.433.701.893,58	5.063.897.167,57	767.135.274,01	
Totaux	93.509.419.246,03	93.509.419.246,03	5.586.523.073,65	1.388.370.849,62	

Art. 9

I. Les résultats des comptes spéciaux du Trésor dont les opérations se poursuivent sont arrêtés, pour 1991 aux sommes mentionnées au tableau ci-après. Les crédits et les autorisations de découverts sont modifiés comme il est dit au même tableau. Ces crédits et ces autorisations de découverts sont répartis par catégorie de comptes et ministère gestionnaire, conformément au tableau I, annexé à la présente loi.

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture

Art. 7

(Sans modification)

Art. 8

(Sans modification)

Art. 9

(Sans modification)

Texte du projet de loi

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture

(En francs)

Désignation de comptes spéciaux	Opérations de l'année 1991		Ajustements de la loi de règlement		
	Depenses	Recettes	Ouvertures de crédits complémentaires	Annulations de crédits non consommés	Autorisations de découverts complémentaires
I. Opérations à caractère définitif					
Comptes d'affectation spéciale	13.262.191.855,41	14.014.133.633,15	3.164.493,82	66.188.602,41	"
II. Opérations à caractère temporaire					
Comptes d'affectation spéciale	196.730.778,38	139.888.193,37	"	96.694.852,82	"
Comptes de commerce	91.101.398.335,08	92.148.078.604,79	"	"	"
Comptes de règlement avec les gouvernements étrangers	394.345.868,82	233.934.280,42	"	"	"
Comptes d'opérations monétaires	26.313.741.245,79	26.611.431.010,30	"	"	25.938.479.802,56
Comptes de prêts	15.514.874.943,06	2.787.663.104,66	1,08	69.723.787,00	"
Comptes d'avances	344.613.714.240,54	337.030.712.957,34	121.211.950.958,00	429.632.317,36	"
Totaux	477.071.078.808,78	458.951.708.151,08	121.211.950.958,08	595.050.057,08	25.938.479.802,56
Totaux généraux	481.249.308.865,19	472.965.841.784,23	121.211.950.958,00	661.239.559,49	25.938.479.802,56

II. Les soldes, à la date du 31 décembre 1991, des comptes spéciaux du Trésor dont les opérations se poursuivent, sont arrêtés aux sommes ci-après :

Désignation des catégories de comptes spéciaux	Soldes au 31 décembre 1991	
	Debiteurs	Créiteurs
Comptes d'affectation spéciale : opérations à caractère définitif et à caractère temporaire	200.000,00	4.872.357.888,74
Comptes de commerce	373.024.832,10	9.612.582.180,00
Comptes de règlement avec les gouvernements étrangers	195.083.848,71	54.320.643,83
Comptes d'opérations monétaires	25.938.479.802,56	14.573.151.431,40
Comptes de prêts	87.150.175.086,10	"
Comptes d'avances	70.148.812.794,79	"
Totaux	123.804.376.982,28	28.912.391.941,97

Texte du projet de loi

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture

III. Les soldes arrêtés au II sont reportés à la gestion 1992 à l'exception d'un solde débiteur de 87.836.246,81 F concernant les comptes de prêts et d'un solde créditeur de 1.185.935.381,33 F concernant les comptes d'opérations monétaires qui font l'objet d'une affectation par l'article 14.

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

Art. 10

Art. 10

(Sans modification)

Les résultats du compte spécial du Trésor «Coopération internationale.- Entretien et réparation de matériel aérien», définitivement clos au titre de l'année 1991, sont arrêtés aux sommes mentionnées au tableau ci-après :

Catégories des comptes spéciaux	Opérations de l'année 1991		Solde au 31 décembre 1991		Ajustements de la loi de règlement	
	Dépenses	Recettes	Débit	Credit	Ouvertures	Annulations
Opérations à caractère temporaire						
904 04 Coopération internationale.- Entretien et réparation de matériel aérien	976.376.236,13	571.523.840,96				
Totaux	976.376.236,13	571.523.840,96

Art. 11

Art. 11

(Sans modification)

Le solde débiteur des pertes et profits sur emprunts et engagements de l'Etat est arrêté au 31 décembre 1991 à la somme de 3.287.561.623,73 F, conformément au tableau ci-après :

Texte du projet de loi

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture

Opérations	Dépenses	Récettes
Annuités de subventions aux supportées par le budget général ou un compte spécial du Trésor	3.867.055.850,48	"
Charges résultant du paiement des rentes viagères	"	"
Pertes et profits sur remboursements anticipés de titres	1.636.753,46	"
Pertes de change	55.536.019,79	"
Bénéfices de change	"	352.494.212,70
Charges résultant des primes de remboursement et des indexations	360.630.993,01	"
Pertes et profits divers sur emprunts et engagements	2.791.102.647,77	3.435.906.428,08
Totaux	7.075.962.264,51	3.788.400.640,78
Saldo	3.287.561.623,73	"

Art. 12

Art. 12

(Sans modification)

I.- Sont reconnues d'utilité publique, pour un montant total de 8.303.979 F, les dépenses comprises dans la gestion de fait des deniers de l'Etat, jugée par la Cour des Comptes dans ses arrêts du 20 mai 1987, 29 novembre 1989 et 21 novembre 1990 au titre du ministère des affaires étrangères.

II.- Sont reconnues d'utilité publique, pour un montant total de 522.414 F, les dépenses comprises dans la gestion de fait des deniers de l'Etat, jugée par la Cour des Comptes dans ses arrêts, provisoire en date du 27 septembre 1989 et définitif en date du 13 septembre 1991, au titre du service d'information et de diffusion du Premier ministre.

Art. 13

Art. 13

(Sans modification)

Est transportée en atténuation des découverts du Trésor une somme de 5.190.102,13 F au titre de l'excédent net constaté sur le compte 904.14

« Liquidations d'établissements publics de l'Etat et d'organismes para-administratifs ou professionnels et liquidations diverses ».

Texte du projet de loi

Art. 14

I.- Les sommes énumérées ci-après, mentionnées aux articles 7 et 11 sont transportées en augmentation des découverts du Trésor :

	<i>(En francs)</i>
Excédent des dépenses sur les recettes du budget général de 1991	112.490.363.743,12
Pertes et profits sur emprunts et engagements	3.287.561.623,73
Total I	115.777.925.366,85

II.- Les sommes mentionnées ci-après et visées aux articles 9 (alinéa 3) et 13 sont transportées en atténuation des découverts du Trésor :

Résultat net du compte spécial du Trésor « Pertes et bénéfices de change » soldé chaque année	1.185.935.381,33
Apurement d'une partie du solde créditeur du compte 904-14	5.190.102,13
Total II	1.191.125.483,46

III.- Les sommes mentionnées ci-après et visées à l'article 9, alinéa 3 sont transportées en augmentation des découverts du Trésor :

Remises de dettes consenties en application de l'article 16 de la loi portant règlement définitif de 1978 n° 80-1095 du 30 décembre 1980 complétée par l'article 15 de la loi n° 84-386 du 24 mai 1984 et par l'article 14 de la loi n° 89-479 du 12 juillet 1989 portant remises de dettes consenties aux pays appartenant à la catégorie des moins avancés	21.170.725,26
Remises de dettes consenties en application de l'article 40 de la loi de finances rectificative de 1988 n° 88-1193 du 29 décembre 1988, l'article 125, alinéa II de la loi de finances initiale de 1990 n° 89-935 du 29 décembre 1989 et l'article 68, alinéa II de la loi de finances rectificative pour 1990 n° 90-1169 du 29 décembre 1990 (échéances en capital annulées en 1991) ..	2.096.544,32
Remise de dettes consenties en application de l'article 125 de la loi de finances initiale de 1990 n° 89-935 du 29 décembre 1989 (échéances en capital annulées en 1991)	55.220.941,77
Remises de dettes consenties en application de l'article 68, alinéa I de la loi de finances rectificative pour 1990 n° 90-1169 du 29 décembre 1990 (échéances en capital annulées en 1991)	14.174.945,56
Écritures rectificatives des montants transportés à tort aux découverts de l'année 1989	- 4.826.910,10
Total III	87.836.246,81

IV.- Régularisation d'une opération de la gestion 1990 ..

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

- 114.674.714.416,34

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture

Art. 14

(Sans modification)

Texte du projet de loi

**Texte adopté par l'Assemblée
nationale en première lecture**

Art. 15 (nouveau)

Un rapport annexé au projet de loi de règlement définitif du budget de 1994 et aux projets de loi de règlement ultérieurs présentera la ventilation des dégrèvements et remboursements de contributions directes et taxes assimilées entre impôts d'Etat et locaux, par nature d'impôt.