

N° 363

SÉNAT

TROISIÈME SESSION EXTRAORDINAIRE DE 1994-1995

Annexe au procès-verbal de la séance du 6 juillet 1995.

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 1993,

Par M. Alain LAMBERT,

Sénateur.

(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 ; Alain Lambert, rapporteur général ; Philippe Adnot, René Ballayer, Bernard Barbier, Jacques Baudot, Claude Belot, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Roger Besse, 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. François Gautier, Henry Goetschy, Emmanuel Hamel, Paul Loridant, Roland du Luart, Philippe Marini, Gérard Miquel, Michel Moreigne, Jacques Mossier, René Régnauld, Michel Sergent, Henri Torre, René Tréguët, Jacques Valade.

Voir les numéros :

Assemblée nationale : (10ème législ.) : 1842, 2118, 2127 et T.A.372.

Sénat : 351 (1994-1995).

Lois de règlement.

SOMMAIRE

	Pages
AVANT-PROPOS	7
PREMIERE PARTIE : PRESENTATION GENERALE	9
CHAPITRE PREMIER : UN BUDGET INITIAL INADAPTE	10
I. UN BUDGET IMPRUDENT	10
A. LE CONTEXTE ECONOMIQUE : LA CROISSANCE DÉCLINANTE DE 1992	12
B. LES ERREURS DE CADRAGE DU BUDGET DE 1993	13
1. <i>La croissance de retour ?</i>	13
a) <i>Le pari d'une convergence internationale</i>	13
b) <i>L'année de la récession européenne</i>	13
2. <i>Des paris hasardeux pour la France</i>	14
a) <i>Des « spécificités favorables »</i>	14
b) <i>Une récession sans précédent</i>	14
C. DES ERREURS EXCUSABLES ?	15
1. <i>Une erreur largement partagée</i>	15
2. <i>Une erreur explicable</i>	15
3. <i>... Mais une erreur non corrigée</i>	16
II. UN BUDGET ORIENTE	17
A. UN DÉFICIT MAL MAÎTRISÉ	18
1. <i>Une progression attendue des recettes de l'État</i>	18
a) <i>La baisse des recettes non fiscales</i>	18
b) <i>La progression des prélèvements sur recettes</i>	18
c) <i>Une augmentation du produit fiscal amplifiée par un dispositif fiscal favorable à l'État</i>	19
2. <i>Des dépenses en forte progression</i>	19
B. UN BUDGET EN « TROMPE L'OEIL » ?	19
1. <i>Des recettes suréstimées</i>	20
a) <i>Un dispositif fiscal orienté</i>	20
b) <i>Une surestimation des recettes liées à la croissance</i>	20
2. <i>Des dépenses minorées</i>	20
a) <i>Des transferts de charges</i>	20
b) <i>Des débudgétisations</i>	21
c) <i>Une sous-estimation manifeste de certaines charges</i>	21
3. <i>Un solde des opérations temporaires favorable</i>	21
CHAPITRE II : DU BUDGET INITIAL À LA LOI DE RÈGLEMENT	23
I. LA LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE DU 22 JUIN 1993	23
A. L'ÉTAT DES FINANCES-PUBLIQUES EN MARS 1993	23
1. <i>L'estimation de la commission des finances du Sénat</i>	23
2. <i>Les travaux de la commission Raynaud</i>	24

B. L'AMORCE D'UNE NOUVELLE APPROCHE	24
1. <i>La remise à niveau des données budgétaires initiales</i>	26
a) La constatation d'une moins-value de recettes de 124,2 milliards de francs par rapport à la prévision initiale	26
b) La correction d'insuffisances manifestes sur les dotations budgétaires de la loi de finances initiale	26
2. <i>L'engagement d'un plan de maîtrise des finances publiques et de relance de l'activité</i>	27
a) une marge de manoeuvre dégagée grâce à un effort d'économie, et au produit des privatisations	28
b) une action relativement concentrée	29
II. LA LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE DU 30 DECEMBRE 1993	30
À. LE PROFIL DE LA LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE	30
B. LES MODIFICATIONS DE DEPENSES	31
1. <i>Les ouvertures de crédits</i>	31
a) La dette publique	32
b) Les interventions sociales	32
c) Dotation globale de décentralisation	32
d) Opérations extérieures	32
2. <i>Les annulations de crédits</i>	33
C. LA REMISE À NIVEAU DES RECETTES	33
1. <i>La révision à la baisse des recettes fiscales</i>	33
2. <i>La révision à la hausse des recettes non fiscales</i>	34
3. <i>La diminution des prélèvements sur recettes</i>	34
III. LA LOI DE REGLEMENT POUR 1993	34
A. L'AJUSTEMENT DES RECETTES	35
B. LES MESURES REGLEMENTAIRES	36
1. <i>Les reports</i>	36
2. <i>Les fonds de concours</i>	37
C. LES MOUVEMENTS DE CREDITS PROPOSES DANS LE PROJET DE LOI DE REGLEMENT	39
1. <i>Les ouvertures de crédits</i>	39
2. <i>Les annulations de crédits</i>	40
CHAPITRE III LES RÉSULTATS DE L'EXÉCUTION 1993	41
I. UN EFFET DE CISEAU PERSISTANT SUR LE BUDGET GÉNÉRAL	42
A. UNE NOUVELLE DIMINUTION DES RESSOURCES NETTES	42
1. <i>Un tassement du produit des impôts</i>	43
a) Une donnée exceptionnelle : la baisse du produit de la TVA	43
b) Une évolution moins atypique des autres recettes fiscales	44
2. <i>Une progression modérée des autres ressources</i>	45
a) Des ressources non fiscales soutenues par le produit des privatisations	45
b) Des fonds de concours alimentés par les versements européens	45
3. <i>Une progression toujours rapide des prélèvements sur recettes</i>	46
a) Les prélèvements au profit des collectivités locales atteignent 155,5 milliards	46
b) Les prélèvements au profit de l'Union européenne s'accroissent de 6 %	46



B. DES DÉPENSES DIFFICILES À MAÎTRISER	47
1. <i>Le poids des automatismes</i>	49
a) L'accroissement inquiétant de la charge de la dette.....	49
b) La dérive régulière des charges de personnel.....	49
2. <i>Des interventions publiques amplifiées par la nécessité d'agir contre le chômage et l'exclusion</i>	50
3. <i>Autres dépenses : deux évolutions divergentes</i>	53
a) Des crédits d'investissement civil marqués par le plan de relance du printemps.....	53
b) Un recul accentué des dépenses d'équipement militaire.....	53
II. UNE AUGMENTATION NOTABLE DES OPÉRATIONS TRANSITANT SUR LES COMPTES SPÉCIAUX	54
A. UNE TENDANCE À SURVEILLER : LE GONFLEMENT DES OPÉRATIONS RETRACÉES DANS LES COMPTES D'AFFECTATION SPÉCIALE	54
B. OPÉRATIONS TEMPORAIRES : L'IMPACT DES AVANCES À LA SÉCURITÉ SOCIALE	55
CHAPITRE IV LES PRINCIPALES OBSERVATIONS ET PROPOSITIONS DE LA COUR DES COMPTES	59
I. LES INNOVATIONS DU RAPPORT DE LA COUR DES COMPTES SUR L'EXÉCUTION DU BUDGET 1993	59
A. UNE ACCÉLÉRATION DU CALENDRIER	59
B. UN ENRICHISSEMENT DU CONTENU	60
II. LES MODALITÉS ACTUELLES DE LA RÉGULATION BUDGÉTAIRE DOIVENT ÊTRE RÉFORMÉES, NOTAMMENT POUR RESTAURER LE RÔLE DU PARLEMENT	64
A. LES PRATIQUES DE LA RÉGULATION	64
1. <i>Les annulations de crédits</i>	64
2. <i>Les reports de crédits</i>	66
B. LES DÉFAUTS DE CETTE PRATIQUE	66
1. <i>Elle n'est pas conforme à la lettre de l'ordonnance organique</i>	66
2. <i>Elle perturbe le fonctionnement des administrations</i>	67
3. <i>Elle remet en cause les pouvoirs du Parlement</i>	68
C. LES PROPOSITIONS DE RÉFORME DE LA COUR DES COMPTES	68
1. <i>Elle suggère d'accélérer les reports de crédits</i>	69
2. <i>Elle préconise la création d'une « dotation de réserve » pour faire face aux nécessités de la régulation</i>	69
3. <i>Elle propose de rénover l'autorisation budgétaire pour renforcer les pouvoirs du Parlement</i>	70

III. LA DISTINCTION ENTRE OPÉRATIONS BUDGÉTAIRES ET OPÉRATIONS DE TRÉSORERIE DOIT ÊTRE CLARIFIÉE	71
A. UN CONSTAT : LA PART CROISSANTE PRISE PAR LES OPÉRATIONS DE TRÉSORERIE DANS UN CADRE JURIDIQUE PEU CLAIR	71
1. <i>La part croissante prise par les opérations de trésorerie</i>	72
2. <i>Le flou du cadre juridique</i>	72
B. UNE CONSEQUENCE : L'ÉVOLUTION DU RESULTAT D'EXÉCUTION DE LA LOI DE FINANCES EST FAUSSÉE	73
C. UNE PROPOSITION : PLAFONNER L'ENDETTEMENT DE L'ÉTAT	73
IV. L'APPRÉCIATION DE LA SITUATION FINANCIÈRE DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES DOIT DÉSORMAIS S'EFFECTUER DANS LE CADRE NOUVEAU DU RESPECT DES CRITÈRES DE CONVERGENCE EUROPÉENS	74
A. LE NOUVEAU CADRE D'APPRÉCIATION DES FINANCES PUBLIQUES	75
B. UNE ADAPTATION DES PROCÉDURES	75
DEUXIEME PARTIE : EXAMEN DES ARTICLES	77
<i>Article premier : Résultats généraux de l'exécution des lois de finances pour 1993</i>	78
<i>Article 2 : Recettes du budget général</i>	79
<i>Article 3 : Dépenses ordinaires civiles du budget général</i>	80
<i>Article 4 : Dépenses civiles en capital du budget général</i>	81
<i>Article 5 : Dépenses ordinaires militaires du budget général</i>	82
<i>Article 6 : Dépenses militaires en capital du budget général</i>	83
<i>Article 7 : Résultats du budget général de 1993</i>	84
<i>Article 8 : Résultats des budgets annexes</i>	85
<i>Article 9 : Comptes spéciaux dont les opérations se poursuivent en 1994</i>	86
<i>Article 10 : Comptes spéciaux définitivement clos au titre de l'année 1993</i>	88
<i>Article 11 : Pertes et profits sur emprunts et engagements de l'Etat</i>	89
<i>Article 12 : Apurement de créances détenues à l'encontre de la Compagnie de chemin de fer franco-éthiopien</i>	90
<i>Article 13 : Apurement de créances détenues sur des banques du Cambodge et de Somalie</i>	91
<i>Article 14 : Gestion de fait. Reconnaissance d'utilité publique de dépenses</i>	92
<i>Article 15 : Transports aux découverts du Trésor des résultats définitifs de 1993</i>	94
<i>Article 16 (nouveau) : Annexion au projet de loi de règlement d'un document récapitulatif par région des dépenses de l'Etat ainsi que des dépenses en faveur des collectivités territoriales, d'un état des crédits affectés à l'effort public d'aménagement et d'un état des actions conduites en France avec les fonds structurels communautaires</i>	96

<i>Article 17 (nouveau) : Annexion au projet de loi de finances d'un rapport rendant compte des résultats obtenus au titre de la réduction des écarts de ressources entre les collectivités territoriales.....</i>	99
<i>Article 18 (nouveau) : Transmission obligatoire aux présidents des commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat des communications visées à l'article 12 de la loi n° 67-483 du 22 juin 1967 relative à la Cour des comptes.....</i>	101
EXAMEN EN COMMISSION.....	105
1. Audition de M. Pierre Joxe, Premier président de la Cour des comptes, le 14 juin 1995	107
2. Examen du projet de loi portant règlement définitif du budget 1993, le 6 juillet 1995	111
TABLEAU COMPARATIF.....	119
REPONSES DE LA COUR DES COMPTES AUX QUESTIONS POSEES PAR LA COMMISSION DES FINANCES.....	133



AVANT-PROPOS

Mesdames, Messieurs,

L'examen du projet de loi de règlement pour 1993 revêt un intérêt particulier : cette année 1993 a en effet été celle d'un tournant économique et politique.

A l'issue de deux lois de finances rectificatives dont la première a opéré un véritable changement de cap économique et de la loi de règlement qui modifie peu les rectifications antérieures, les ressources du budget général diminuent de 0,7 % par rapport à 1992, alors que ses dépenses progressent de 5,4 %.

L'année 1993 a en effet été marquée par une chute sans précédent du produit de la TVA (16,4 milliards de francs) et une progression vive des prélèvements sur recettes au profit de l'Union Européenne. Du côté des dépenses, la progression est restée soutenue, quoiqu'un peu ralentie par rapport à 1992. L'augmentation de 72 milliards de francs des dépenses ordinaires se répartit de façon à peu près équilibrée entre la charge brute de la dette publique, les crédits de rémunération des fonctionnaires et les interventions publiques pour l'emploi et contre l'exclusion.

Compte tenu des opérations des comptes spéciaux du Trésor, le déficit budgétaire s'établit à 315,65 milliards de francs, montant légèrement inférieur (de 2 milliards de francs) à ce que prévoient les deux « collectifs », mais en progression de 90,8 % par rapport à la prévision initiale.

Certes, contrairement aux autres lois de finances, la loi de règlement n'est pas une manifestation de volonté politique, puisque son rôle essentiel est de constater les résultats financiers d'un exercice clos.

Il est donc d'usage que le Parlement n'y porte pas le même intérêt qu'aux budgets ou aux collectifs dont l'examen constitue le temps fort du travail parlementaire.

Peut-être faudra-t-il réviser cette tradition, car s'il est vrai que le projet de loi de règlement ne peut être le lieu d'une confrontation entre les pouvoirs, il est aussi un des rares « rendez vous » entre l'exécutif et le législatif qui permette un dialogue sans passion sur des sujets d'avenir, à la lumière des enseignements d'un passé récent.

La loi de règlement pour 1993 paraît offrir au Parlement l'occasion de tenir **deux débats d'actualité** :

- Premier débat : quelle politique budgétaire mener dans un cadre qui n'est plus seulement hexagonal ?

A cet égard, l'année 1993 est exemplaire, puisque cette question fondamentale s'est posée successivement sous ses deux aspects : comment répondre aux à-coups d'une économie française de plus en plus cyclique ? Mais aussi : comment adapter en temps voulu le budget aux exigences européennes de convergence économique ?

- Deuxième débat : quelles pratiques instaurer pour répondre aux exigences de rigueur de cette politique budgétaire ? L'exécution du budget de 1993 nous montre jusqu'où le Parlement et le Gouvernement peuvent aller dans l'exercice de leurs pouvoirs propres, mais elle souligne aussi la nécessité de leur collaboration devant les contraintes de la politique budgétaire.

A l'évidence, le projet de loi de règlement pour 1993 est bien davantage qu'un exercice rituel de ratification. A cet égard, hommage doit être rendu à la collaboration de la **Cour des Comptes** qui permet depuis l'an dernier au Parlement de disposer d'un rapport d'exécution quelques mois seulement après la clôture de l'exercice budgétaire.

Ainsi, peuvent être abordés à la lumière d'un passé encore très proche, des sujets brûlants d'actualité qui seront bientôt au coeur du débat sur le projet de loi de finances rectificative.

PREMIERE PARTIE

PRESENTATION GENERALE

CHAPITRE PREMIER

UN BUDGET INITIAL INADAPTE

Sur proposition de votre commission des finances, le Sénat avait adopté, le 25 novembre 1992, une motion tendant à opposer la question préalable à l'examen du projet de budget pour 1993, qu'il n'estimait répondre ni « *aux exigences fondamentales de prudence des évaluations* », ni à celles « *de sincérité des comptes* ».

En effet, l'analyse du projet de loi de finances montrait que celui-ci reposait sur des hypothèses économiques très largement optimistes et qu'il ne présentait pas de façon fidèle l'état des finances publiques de la France.

I. UN BUDGET IMPRUDENT

Le cadrage économique du budget 1993 affichant un taux de croissance de + 2,6 % était apparu délibérément optimiste à l'automne 1992, donnant lieu à de multiples contestations.

**Extrait de la motion
présentée par
M. Jean Arthuis,
au nom de la commission des finances, tendant
à opposer la question préalable**

Les erreurs de prévisions :

« *Considérant que le présent projet de loi de finances pour 1993 ne répond pas aux exigences fondamentales de prudence des évaluations et de sincérité des comptes ;*

Considérant, en effet, que les hypothèses retenues, par le gouvernement, pour le cadrage macro-économique du budget de 1993 reposent sur le double pari que l'environnement international de la France favorisera sa croissance, et que la demande intérieure progressera dans des proportions suffisantes pour entraîner une relance de l'investissement, ces deux facteurs devant permettre une croissance du produit intérieur brut de 2,6 % ;

Considérant que la conjonction de l'attentisme américain, de la morosité allemande, de la récession japonaise, des difficultés britanniques, italiennes et espagnoles, de la stagnation des pays en voie de développement, et des incertitudes sur la croissance des pays de l'Europe centrale et orientale, entraîne une atonie de la demande internationale rendant plus difficile la bonne tenue de notre commerce extérieur ;

Considérant que l'orientation des politiques monétaires vers la détente des taux sera prudente et progressive notamment en Allemagne en raison de la persistance des tensions inflationnistes, de l'ampleur du déficit public et du recours à l'épargne internationale pour financer le coût de la réunification ; qu'au surplus une éventuelle baisse des taux d'intérêt ne pourrait être qu'un adjuvant à la décision d'investir dans un climat de profond pessimisme des chefs d'entreprise ;

Considérant qu'il est peu vraisemblable que ces incertitudes internationales s'infléchissent dans les mois à venir, au point de favoriser la croissance en France par un soutien de ses exportations et une baisse du loyer de l'argent comme le prévoit le gouvernement ;

Considérant de même que la reprise de la consommation des ménages français, qui suppose la dissipation des inquiétudes économiques et politiques de l'opinion, aggravées par la progression du chômage et la dépréciation du patrimoine immobilier, ne saurait intervenir avant la fin du premier trimestre 1993 ;

Considérant dès lors qu'il n'est pas plausible, comme le fait le gouvernement, d'escompter une reprise de l'investissement des entreprises introduite par une relance de la demande française (...); »

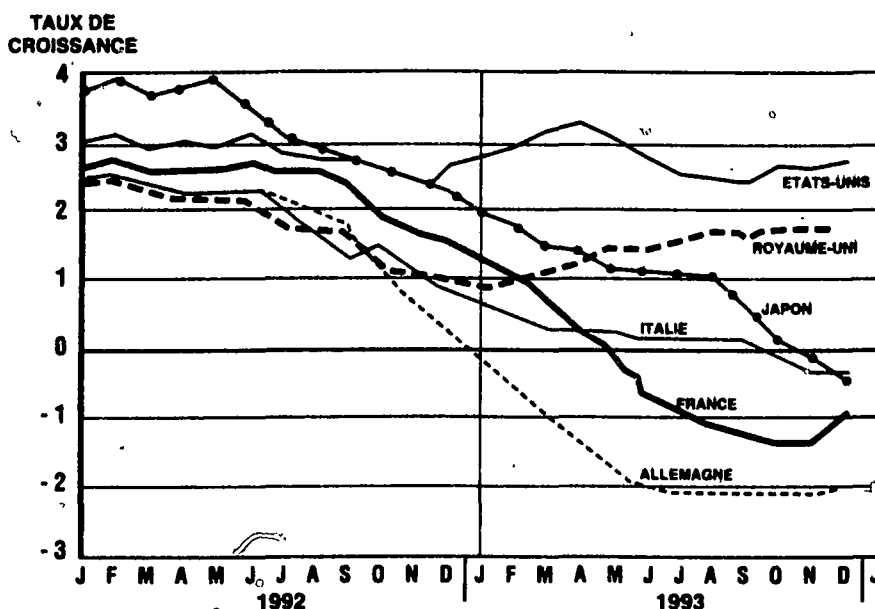
A. LE CONTEXTE ECONOMIQUE : LA CROISSANCE DÉCLINANTE DE 1992

La France, à partir de la fin de l'année 1990, a connu une phase de croissance ralentie, du fait des difficultés économiques américaine et japonaise, et du niveau élevé des taux d'intérêt suscité par l'Allemagne. C'est ainsi, alors que l'activité restait tirée par des exportations « dopées » par la réunification allemande, que la consommation des ménages s'est ralentie, que l'épargne de précaution a augmenté, que l'investissement a reculé au cours de l'année 1992.

Après la crise monétaire européenne de l'été, le recul de l'activité est devenu manifeste.

Alors qu'en janvier 1992 une croissance de l'ordre de + 2,5 % était envisagée pour les grands pays d'Europe, en 1993 la prévision pour la France est tombée à + 1,2 % à la fin de l'année. Lors de la présentation du projet de budget 1993 devant le Parlement, il était clair que le cadrage économique basé sur une croissance de + 2,6 % était erroné.

LES PRÉVISIONS SUCCESSIVES DE CROISSANCE POUR 1993



Source : REXECODE

DATE DE LA PRÉVISION

B. LES ERREURS DE CADRAGE DU BUDGET DE 1993

Le cadrage économique du budget comportait une double erreur, sur les perspectives internationales mais aussi sur les prévisions pour la France.

1. La croissance de retour ?

a) Le pari d'une convergence internationale

Le gouvernement pariait, encore en octobre 1992, sur un retour de la croissance internationale en affirmant : « *les évolutions de ce début d'année confirment que le creux de la fluctuation cyclique est bien derrière nous, mais que l'accélération de l'activité, pour laquelle beaucoup de conditions sont réunies, n'est pas encore très vigoureuse et sera sans doute plus progressive que dans les reprises passées* ».

Cette prévision s'appuyait sur une perspective de baisse des taux d'intérêt initiée par l'Allemagne devant l'atténuation de l'inflation et la faiblesse de la croissance constatées outre Rhin (et alors que ses taux directs atteignaient, en juillet 1992, leur plus haut niveau historique). Au total, l'année 1993 devait voir converger les économies anglo-saxonnes en début de reprise, l'Europe continentale et le Japon amorçant un redressement plus lent grâce à un raffermissement progressif de leur demande intérieure.

b) L'année de la récession européenne

Dans les faits, l'année 1993 a été celle des « microclimats » conjoncturels. La croissance retrouvée des Etats-Unis, du Canada, du Royaume-Uni, a contrasté avec la récession de l'Europe continentale, et la surchauffe asiatique avec la stagnation du Japon.

En particulier, les effets stimulants de la réunification sur la demande allemande se sont estompés, la croissance des revenus faisant place à la lutte contre l'inflation par le maintien de taux d'intérêt élevés. Ces deux phénomènes ont été déterminants dans la récession connue par la France au dernier trimestre de 1992 et au premier trimestre de 1993.

2. Des paris hasardeux pour la France

a) Des « spécificités favorables »

La situation de la France présentait à la fin de l'année 1992, selon le gouvernement, « *plusieurs spécificités favorables* », avec des entreprises plus compétitives, des échanges industriels excédentaires, des parts de marché élargies. Le recul de l'investissement ne devait pas porter préjudice à la croissance, et la progression du chômage devait raisonnablement se ralentir, le « creux du cycle » ayant été dépassé au début de 1991.

Au total, c'est une croissance de + 2,6 % « *légèrement plus rapide que la croissance moyenne de ses principaux partenaires* », qui était annoncée pour l'économie française en 1993, entraînée par un redressement de la **consommation des ménages et de l'investissement**, alors que les échanges extérieurs devaient se dégrader par augmentation des importations.

b) Une récession sans précédent

Dans les faits, le PIB français a reculé de 1,4 % en 1993. Cette récession a été la plus sévère que la France ait connue depuis la deuxième guerre mondiale. Le repli de la demande allemande, la concurrence extérieure née de la dépréciation de la livre, de la lire et de la peseta, et aussi les incertitudes engendrées par la crise monétaire de septembre, ont déclenché cette récession. Le phénomène s'est amplifié au début de l'année 1993 avec le recul de la consommation des ménages lié à la montée du chômage. Enfin, l'investissement productif a accentué son repli, déprimé par la faiblesse de la demande et le niveau élevé des taux d'intérêt.

C. DES ERREURS EXCUSABLES ?

1. Une erreur largement partagée...

Au début de l'année 1992, les prévisions convergeaient dans leur ensemble vers une croissance modérée en Europe en 1993. Après la crise monétaire de l'été, la baisse des prévisions de croissance a été progressive, mais n'a jamais abouti à envisager une récession.

Les prévisions de septembre 1992 pour 1993

Volumen : évolutions en %	Budgets économiques			SIPE			CDC*			COE**			Banque			Rezereda			OFCE			Alada**		
	Sept 1992			Sept 1992			Oct 1992			Oct 1992			Sept 1992			Sept 1992			Sept 1992			Sept 1992		
	91	92	93	91	92	93	91	92	93	91	92	93	91	92	93	91	92	93	91	92	93	91	92	93
PIB marchand	0,7	2,1	2,6	0,8	1,9	1,9	0,8	2,1	2,3	0,8	2,0	1,9	0,8	2,2	2,0	0,8	2,0	1,7	0,8	1,7	2,0	0,9	2,0	2,0
Importations	2,3	2,5	5,5	3,0	2,3	4,1	3,0	2,2	3,9	2,8	2,0	3,8	3,0	1,7	6,1	3,0	0,6	3,0	3,0	1,7	3,6	3,0	1,4	3,7
Consommation des ménages	1,3	1,8	2,3	1,5	1,7	2,1	1,5	1,8	2,1	1,4	1,8	2,2	1,5	1,7	3,2	1,5	1,7	2,3	1,5	1,8	2,3	1,5	1,8	2,3
Investissement	-1,2	-0,6	2,4	-1,3	-1,8	0,8	-1,3	-0,9	1,2	-1,0	-1,5	0,0	-1,3	0,2	2,6	-1,3	-1,9	-0,4	-1,3	-1,6	1,2	-1,3	-1,5	1,2
dont :																								
sociétés	-3,1	-2,4	3,0	-2,9	-3,0	2,0	-2,7	-3,5	1,0	-2,8	-4,3	-1,0	-2,7	-2,0	3,1	-2,7	-4,1	-0,5	-2,7	-3,0	1,3	-2,8	-3,8	0,0
ménages	-2,0	0,6	0,9	-2,4	-3,1	-2,1	-2,5	2,6	0,9	-1,9	1,0	-1,2				-2,5	-0,3	-2,6	-2,5	-1,6	0,0	-2,5	-0,5	1,0
Exportations	4,0	6,6	5,1	4,2	5,3	4,0	3,9	5,6	5,4	3,9	5,4	4,1	3,9	5,6	3,3	3,9	5,9	3,3	3,9	5,5	3,7	4,2	5,2	3,2
Variations des stocks (contribution à la croissance du PIB) ..	-0,6	-0,2	0,3	-0,4	0,0	0,1	-0,2	0,0	-0,1				-0,2	-0,2	0,0				-0,2	-0,2	-0,1	-0,3	-0,1	0,2

*Caisse des dépôts. **Centre d'observation économique.
 ***Association des conjoncturalistes d'entreprise.

(Source : Commission des comptes de la nation.)

2. Une erreur explicable...

Figurant désormais au rang des « erreurs célèbres », la prévision pour 1993 a été notamment expliquée par l'insuffisance de prise en compte dans les modèles économiques des chocs « exogènes » tels que la réunification allemande, des réactions des marchés financiers, du caractère désormais plus cyclique des économies dans un contexte de globalisation mondiale des échanges.

La Cour des comptes, dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour 1993, avance plusieurs explications techniques pour mieux expliquer l'erreur de 1993.

Les observations de la Cour des Comptes
(extrait du rapport sur l'exécution des lois de finances en vue
du règlement du budget de l'exercice 1993)

« On peut ainsi relever l'inadaptation partielle des indicateurs conjoncturels dont la plupart ne tient pas compte de la démographie des entreprises. Celle-ci a beaucoup évolué, notamment dans les services. En période de ralentissement accentué ou de récession, la mortalité, principalement des PME, est forte ; or, elle n'est pas prise en compte dans les statistiques.

De même, on ne recense actuellement l'emploi que pour les entreprises de plus de 10 salariés, en attendant pour des données plus complètes une enquête annuelle plus tardive.

Les instruments actuels mesurent donc mal l'ampleur des oscillations ; une réflexion sur une meilleure compréhension de la « cyclicité » de l'économie serait utile.

D'autre part, l'enquête sur l'investissement ne concerne que l'industrie, (soit le tiers de l'économie) et celle sur les stocks est inutilisable pour l'élaboration des comptes trimestriels.

Dans l'estimation du passé, ces insuffisances du dispositif peuvent être des obstacles à une compréhension rapide des changements de structure.

Pour l'élaboration de la prévision, les enquêtes directes sont utiles mais l'exemple de 1992 a montré soit que l'outil n'était pas suffisant pour permettre de détecter suffisamment tôt un changement de tendance, soit que l'interprétation qui est faite par le prévisionniste le conduit trop naturellement à privilégier une perspective « conservatrice » de prolongation de la tendance passée ».

3. ... Mais une erreur non corrigée

En fait, si au lendemain de l'été 1992, le chiffre de croissance de + 2,6 % pour 1993 paraissait dépassé, la difficulté de corriger un projet de budget résultant d'une multitude d'arbitrages sur les dépenses fiscales et budgétaires, construits sur un cadrage élaboré au premier trimestre de l'année 1992, a été plus forte que la nécessité de rectifier les prévisions présentées au Parlement.

Ce problème, qui pourrait se présenter désormais plus souvent dans une économie devenue moins « nationale » et donc plus cyclique, devrait trouver une réponse adaptée. Un effort en ce sens a d'ailleurs été réalisé depuis, avec la présentation d'une fourchette de croissance associée au projet de loi de finances pour 1994 comme pour 1995.

II. LE BUDGET INITIAL DE 1993

Caractéristiques générales du budget de 1993

Tableau de synthèse

	Lair de finances initiales		
	1993	1992	Evolution en %
<i>Opérations à caractère définitif</i>			
Dépenses du budget général (1)	1.369.934	1.321.856	+ 3,6
Dépenses des comptes d'affectation spéciale	32.145	15.224	+ 111,2
Total des dépenses à caractère définitif	1.402.079	1.337.080	+ 4,9
<i>Opérations à caractère temporaire</i>			
Recettes du budget général (1)	1.212.917	1.244.742	- 2,6
Recettes des comptes d'affectation spéciale	32.267	15.334	+ 110,4
Total des recettes à caractère définitif	1.245.184	1.260.076	- 1,2
Total des opérations à caractère définitif	- 156.895	- 77.004	
<i>Opérations à caractère temporaire</i>			
Charges des comptes spéciaux	271.217	256.164	+ 5,9
Ressources des comptes spéciaux	262.695	243.232	+ 8,0
Solde des opérations à caractère temporaire	- 8.522	- 12.932	
Solde global hors F.M.I.	- 165.417	- 89.936	
Solde global hors F.M.I. - hors F.S.C.	- 165.417	- 89.936	

(1) Hors dégrèvements et remboursements d'impôts

Source : Projet de loi de règlement pour 1993.

A. UN DÉFICIT MAL MAÎTRISÉ

La loi de finances pour 1993 se caractérisait par un déficit dont la progression était sans précédent : près de + 84 % par rapport à la loi de finances **initiale** pour 1992, soit - **165,4 milliards de francs**.

Toutefois, dès le mois de novembre 1992, le projet de loi de finances rectificative de fin d'année montrait que l'objectif initial de 1992 ne serait pas atteint et évaluait le déficit à 184 milliards de francs.

1. Une progression attendue des recettes de l'État

Par rapport aux évaluations révisées à l'automne 1992, les recettes à caractère définitif du budget général étaient censées progresser de 3,1 %, pour s'établir à 1.212,9 milliards de francs, le tassement des recettes non fiscales devant être compensé par une progression attendue du produit des impôts, permise par une croissance modérée.

a) La baisse des recettes non fiscales

La diminution de plus de 19 % des recettes non fiscales (par rapport aux évaluations révisées du mois de septembre 1992) avait une double cause :

- la comptabilisation de produits de cessions d'actifs publics **hors budget général**, dans un **compte d'affectation spéciale** créé par la loi de finances, doté de 16,6 milliards de francs ;

- la non-reconduction de recettes telles que le prélèvement sur le fonds de réserve de l'épargne logement, qui avait atteint 14,7 milliards de francs en 1992.

b) La progression des prélèvements sur recettes

Le versement de la contribution de la France aux communautés européennes était estimé à 83,48 milliards de francs, soit + 8,4 % par rapport aux estimations révisées de 1992.

c) *Une augmentation du produit fiscal amplifiée par un dispositif fiscal favorable à l'État*

Dans l'ensemble, les recettes fiscales nettes étaient évaluées à 1.321,1 milliards de francs, marquant ainsi une progression quelque peu surprenante de 6,3% par rapport aux évaluations révisées de 1992.

L'effet spontané d'une croissance économique de +2,6 % sur le produit des impôts se trouvait opportunément amplifié par un dispositif fiscal complexe

2. Des dépenses en forte progression

Le budget initial de 1993 affichait une progression de + 4,9 % des dépenses à caractère définitif - de + 3,6 % si l'on excluait les opérations des comptes spéciaux du Trésor, comprenant désormais les dotations en capital des entreprises publiques et les mesures « exceptionnelles » en faveur de l'emploi, financées par le compte d'affectation des produits de cessions des actifs publics à hauteur de 16,6 milliards de francs.

Alors que les dépenses en capital connaissaient, en francs courants, une diminution de 1,9 % (après une baisse de 3,3 % en 1992), et que les dépenses d'intervention diminuaient de 2,1 %, sous l'effet d'un redéploiement des actions -mais aussi de la création du compte d'affectation des produits de cessions d'actifs publics- **la charge de la dette** progressait de 154,1 à 169,9 milliards de francs, et les **charges de personnel** augmentaient de 368,1 milliards à 391,9 milliards de francs (avec 9.770 créations d'emplois à l'éducation nationale -protocole Jospin-, l'incidence de la réforme de la grille de la fonction publique « Durafour », l'incidence de l'accord salarial « Soisson » signé à la fin 1991).

B. UN BUDGET EN « TROMPE L'OEIL » ?

Votre commission des finances avait dénoncé la précarité des comptes reflétés par le projet de loi de finances pour 1993.

1. Des recettes surestimées

a) *Un dispositif fiscal orienté*

Il apparaissait notamment que le dispositif fiscal conduisait à dégager de façon très éphémère d'importantes ressources : ainsi l'adaptation du régime des parts ou actions d'OPCVM détenues par les entreprises aboutissait à une anticipation de perception, en 1993, d'un impôt qui aurait dû être versé ultérieurement, d'où un gain budgétaire de 5 milliards de francs au lieu des 1 milliard de francs attendus au cours des années suivantes. Au total, la ponction -immédiate mais partiellement provisoire- sur les entreprises était de 8,8 milliards de francs, permettant de masquer l'aggravation tendancielle du déficit budgétaire.

b) *Une surestimation des recettes liées à la croissance*

Sans chiffrer encore le manque à gagner fiscal qui devait naître des prévisions trop optimistes sur la croissance, votre commission des finances insistait sur la surestimation manifeste de recettes attendues d'une croissance moyenne de + 2,6 %- tirée par une demande intérieure en augmentation (hors stocks) -de + 2,9 %, « ainsi que sur l'absence de prise en compte de « l'effet de base » sur les recettes 1993 des moins-values apparues au cours de l'année 1992 ».

2. Des dépenses minorées

a) *Des transferts de charges*

La surcompensation démographique des régimes de retraite permettait à l'État d'économiser 3,3 milliards de francs, tandis que le déplafonnement du versement de transport aboutissait à une économie de 391 millions de francs.

b) Des débudgétisations

La création du compte d'affectation spéciale des cessions de titres du secteur public permettait de financer hors budget, non seulement 7,95 milliards de francs de dotations en capital aux entreprises publiques, mais aussi 8,7 milliards de francs au titre de mesures en faveur de l'emploi qui n'avaient « d'exceptionnelles » que le nom.

c) Une sous-estimation manifeste de certaines charges

Votre commission relevait ainsi la sous-évaluation de la charge de la dette, provenant de l'absence de prise en compte du doublement du déficit de 1992 par rapport aux prévisions et d'hypothèses sans doute trop optimistes sur les taux d'intérêt, ainsi que l'insuffisance manifeste des crédits consacrés aux contrats emploi-solidarité.

3. Un solde des opérations temporaires favorable

Enfin, l'effort de trésorerie demandé aux entreprises par l'aménagement des modalités de paiement de la taxe professionnelle permettait opportunément d'inscrire une ressource de près de 8 milliards de francs au compte d'avances aux collectivités locales, cette ressource étant par définition non reconductible.

*

* *

Au total, seules des hypothèses manifestement dépassées, et des artifices de présentation permettaient au budget initial de 1993 de contenir le déficit à 165,4 milliards de francs. La suite des événements devait détruire cette construction fragile.

1

CHAPITRE II

DU BUDGET INITIAL À LA LOI DE RÈGLEMENT

Pour les finances de l'État, 1993 a été l'année d'un tournant : le collectif du 22 juin 1993, préparé par le gouvernement de M. Balladur, a largement rebâti une loi de finances initiale dont le déficit connaissait une dangereuse dérive ; une seconde loi de finances rectificative de fin d'année, plus traditionnelle, a permis de contenir le budget dans l'épure nouvelle arrêtée au printemps. Le projet de loi de règlement constate une légère amélioration du solde tout en procédant aux traditionnels ajustements de fin de gestion.

I. LA LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE DU 22 JUIN 1993

Le collectif présenté au Parlement, un mois après les élections législatives de 1993, se fondait sur un nouvel examen de l'état des finances publiques réalisé en avril. Son ambition a été de rebâtir la loi de finances initiale autant que de mettre en place un plan de relance économique.

A. L'ÉTAT DES FINANCES PUBLIQUES EN MARS 1993

1. L'estimation de la commission des finances du Sénat

Alors que dès le 3 janvier 1993, le ministre de l'économie et des finances reconnaissait l'irréalisme des prévisions entourant le budget à peine voté, la commission des finances du Sénat publiait, le 7 avril, sa propre estimation de la situation des finances publiques et des comptes sociaux.

Compte tenu des ajustements de dépenses inévitables pour 1993 (dette publique, fonction publique, emploi...), estimés à « au moins 50 milliards », et de l'actualisation des prévisions de recettes (« effet-base »

de 1992, et perspectives économiques de 1993) aboutissant à une diminution des ressources nettes de 95 milliards de francs, votre commission des finances estimait le déficit budgétaire à 312 milliards de francs au lieu des 165 milliards de francs escomptés.

Cet exercice montre bien que les pouvoirs de contrôle du Parlement sont parfois largement sous-estimés...

2. Les travaux de la commission Raynaud

Conformément à la mission confiée par M. Edouard Balladur le 9 avril 1993, le groupe de travail présidé par M. Jean Raynaud, procureur général près la Cour des comptes, a rendu publique quelques semaines plus tard son estimation sur la prévision d'exécution du budget pour 1993.

La révision des recettes, au vue de l'évolution de la conjoncture, aboutissait ainsi à une moins-value de 120 milliards de francs, dont :

- 58 milliards de francs du fait que les résultats de 1992 avaient été moins bons que prévus (effet « base ») ;

- 54 milliards de francs, au titre de la révision des prévisions économiques, le groupe de travail retenant une hypothèse médiane de -0,4 % pour l'évolution du PIB en 1993.

La dérive des dépenses était évaluée à 55,3 milliards de francs compte tenu notamment de la sous-évaluation de la charge de la dette, des dépenses consacrées aux contrats emploi-solidarité. Au total le solde tendanciel « médian » retenu par la commission était de - 341 milliards de francs, soit 4,8 % du PIB total.

B. L'AMORCE D'UNE NOUVELLE APPROCHE

Dès le début du mois de mai, le nouveau gouvernement déposait sur le bureau des assemblées la première loi de finances rectificative de 1993 qui poursuivait un double objectif :

- d'une part, rebâtir le budget initial, en réalisant une « opération vérité » sur la réalité des comptes publics ;

- d'autre part, enrayer la dérive du déficit, tout en engageant rapidement un plan de soutien à l'activité et à l'emploi.

Quelque peu limité dans le projet initial, ce volet dynamique de l'action de l'Etat a trouvé une nouvelle dimension lors du débat devant l'Assemblée nationale, le gouvernement décidant, à cette occasion, d'orienter vers le budget général une partie du produit attendu des privatisations.

Le tableau suivant résume les modifications apportées à la loi de finances initiale par ce collectif, en distinguant les ajustements liés à l'« opération vérité », de ceux traduisant à la politique volontariste mise en oeuvre par le gouvernement.

(en milliards de francs)

Déficit initialement prévu en loi de finances initiale		- 165,4
Opération vérité des comptes		
Constatation des moins values de recettes - 124,2	Constatation des insuffisances sur dotations initiales + 43,6	
Déficit tendanciel (avant mesures de redressement)		- 333,2
Plan de maîtrise des finances publiques et de relance de l'activité		
<i>Budget général</i>		
	Réduction des insuffisances initiales	- 2,9
Recettes supplémentaires + 33,3	Mouvements de crédits + 12,2	
dont	dont	
recettes non fiscales + 27,6	Annulations - 18,7	
recettes fiscales + 6,5	Mesures nouvelles + 30,9	
<i>Comptes spéciaux</i>		
Ressources supplémentaires + 8	Charges nouvelles + 16,3	
Récapitulatif des variations par rapport à la loi de finances initiale		
Recettes - 82,9	Dépenses + 69,2	
Déficit à l'issue de la loi de finances rectificative		- 317,5

1. La remise à niveau des données budgétaires initiales

Le premier rôle de ce collectif a donc été de recadrer la loi de finances initiale sur des éléments économiques et financiers correspondant à la réalité. Cette opération s'est concrétisée par deux mouvements de grande ampleur.

a) *La constatation d'une moins-value de recettes de 124,2 milliards de francs par rapport à la prévision initiale*

L'essentiel de cet écart provenait des recettes fiscales (-116,2 milliards). Prenant acte des recettes effectives de 1992 et d'un contexte de récession économique, les ajustements ont porté sur trois principaux postes :

- **la TVA nette**, dont le produit attendu a été réduit de 50 milliards, soit - 9 %. L'importance de cette rectification tient certes à des facteurs conjoncturels, mais aussi à la prise en compte de pertes de ressources spécifiques que le précédent gouvernement avait omis d'intégrer ;

- **l'impôt sur les sociétés**, dont le rendement a été révisé en baisse à hauteur de 25,8 milliards ;

- **et, enfin, l'impôt sur le revenu** sur lequel une moins-value de 15 milliards a dû être constatée ;

b) *La correction d'insuffisances manifestes sur les dotations budgétaires de la loi de finances initiale*

Dans l'ensemble, les sous-évaluations de charges budgétaires relevées par le nouveau gouvernement ont été estimées à 43,6 milliards de francs. La mise en oeuvre de mesures correctrices a toutefois permis de réduire cette facture d'environ 2,9 milliards, ramenant ainsi à 40,7 milliards le montant des ouvertures complémentaires à réaliser dans le seul but d'apurer les comptes.

Dans ce cadre, ont donc été complétés :

- les crédits destinés à assumer la charge de la dette (+ 14,3 milliards),

- les dotations consacrées aux interventions en faveur de l'emploi (+ 6,6 milliards), afin d'assurer le financement des contrats emploi-solidarité et des engagements pris à l'égard de l'UNEDIC ;

- la subvention versée au BAPSA (+ 3,9 milliards), afin d'éviter un déficit de ce régime ;

- les moyens consacrés au RMI et à l'Allocation aux Adultes Handicapés (+ 2,6 milliards), pour tenir compte de l'évolution réelle du nombre des bénéficiaires ;

- les aides personnelles au logement (+ 3,9 milliards), manifestement sous dotées en loi de finances initiale ;

- les crédits de la Défense (+ 2,8 milliards), afin de couvrir les surcoûts liés aux opérations extérieures.

Compte tenu de ces ajustements de recettes et de dépenses, en tout état de cause inévitables, il est manifeste que le budget légué par le gouvernement d'avant mars 1993 dérivait de façon inquiétante, le déficit tendancier se situant en fait sur une pente de 333 milliards de francs.

2. L'engagement d'un plan de maîtrise des finances publiques et de relance de l'activité.

Face à une telle situation, l'action du nouveau gouvernement s'est articulée autour de deux axes :

- infléchir l'évolution spontanée des masses budgétaires afin de limiter l'ampleur de la dérive du déficit et dégager une marge de manoeuvre.

- engager une politique de relance économique, en vue de favoriser un retour de la croissance.

- a) *une marge de manoeuvre dégagée grâce à un effort d'économie, et au produit des privatisations.*

Compte tenu de la situation qui lui était léguée, il est certain que l'exercice le plus difficile pour le nouveau gouvernement a été de dégager la marge de manoeuvre permettant de financer ses priorités.

Pour atteindre cet objectif, le collectif s'est appuyé sur trois leviers :

- d'une part, un important effort d'économie. Au-delà des 2,9 milliards de francs d'économie réalisés grâce à des mesures correctrices, l'arrêté du 10 mai 1993 a annulé 18,7 milliards de francs (hors remboursements et dégrèvements) sur le budget général. Au plan des différents ministères, l'impact effectif de cette décision doit toutefois s'apprécier en tenant compte des opérations liées au décret d'avances du 3 février¹. De fait, une partie non négligeable (9 milliards) de l'effort d'économie a porté sur les crédits d'équipement militaire, les titres III et IV des différents budgets civils étant sollicités respectivement à hauteur de 4 milliards et 3,7 milliards.

- d'autre part, la mobilisation de recettes fiscales nouvelles,

Concrètement, cette démarche a pris la forme d'un relèvement substantiel du tarif de la taxe intérieure sur les produits pétroliers (+ 28 centimes par litre) et du droit de consommation sur les alcools (+ 16 %). L'impact budgétaire de ces deux mesures, soit + 7,7 milliards a toutefois légèrement été atténué par les pertes de ressources liées aux mesures fiscales de relance également contenues dans le collectif.

- enfin et surtout, un appel important aux recettes non fiscales

Les ressources supplémentaires inscrites à ce titre au budget général se sont élevées à 27,6 milliards de francs, dont 18 correspondant à l'affectation d'une partie du produit attendu des privatisations. Le solde, soit 9,6 milliards était obtenu par divers prélèvements et un versement de 2 milliards de la part de l'Assemblée nationale. Parallèlement, les ressources du compte d'affectation spéciale « produit de cessions de titres du secteur public » ont été abondées de 8 milliards, provenant également du produit des opérations de privatisation.

¹ Par décret d'avances en date du 3 février, le gouvernement d'alors avait décidé de dégager une subvention de 5 milliards au profit du régime général de sécurité sociale. Cette ouverture était gagée par des annulations de même montant -et dont près de la moitié portait sur les crédits d'équipement militaire. En fait, cette subvention à la sécurité sociale n'a jamais été versée, et le crédit correspondant a été annulé par l'arrêté du 10 mai 1993.

b) *une action relativement concentrée*

Représentant globalement 64,1 milliards de francs ¹, la marge de manoeuvre dégagée dans cette loi de finances a été utilisée² à deux fins :

• 15,9 milliards ont permis de ramener le déficit budgétaire prévisionnel à 317,5 milliards, au lieu des 333,4 milliards attendus en évolution tendancielle.

• 48,2 milliards ont été consacrés au plan de relance de l'activité et de l'emploi. Dans cette optique, le gouvernement a choisi de centrer son effort sur quatre domaines essentiels :

- **un soutien massif à l'emploi.** Une enveloppe nouvelle de 17 milliards de francs a donc été ouverte, dont 4,5 au titre de la budgétisation d'une partie des cotisations d'allocations familiales pesant sur les bas salaires, et 12,5 sous la forme de provisions destinées à couvrir des mesures exceptionnelles (dont 200 000 contrats emploi-solidarité).

- **l'engagement d'un plan de relance des travaux publics.** A cet effet, les crédits de la politique de la ville ont été complétés à hauteur de 5,2 milliards, tandis que 1,8 milliards étaient mobilisés en vue d'accélérer la réalisation du schéma routier national et 800 millions étaient affectés aux infrastructures de transport collectif.

- **la définition d'un programme de soutien au logement.** A ce titre, 2,9 milliards de francs de nouveaux crédits budgétaires ont été dégagés en vue de financer 20.000 PAP et 11.000 PLA supplémentaires. Parallèlement, cinq mesures fiscales -sans impact budgétaire en 1993- ont été adoptées afin notamment d'encourager les travaux de rénovation et de faciliter l'acquisition de logements neufs.

- **Un allègement significatif des contraintes de trésorerie pesant sur les entreprises.** Deux mesures particulièrement importantes ont permis d'atteindre cet objectif : la suppression définitive de la règle du décalage d'un mois en matière de TVA (sans impact budgétaire immédiat) et la remise en cause de la disposition de la loi de finances initiale modifiant dans un sens restrictif les modalités de paiement de la taxe professionnelle. Cette approche de fond, a été complétée par des mesures budgétaires ou fiscales plus particulièrement orientées vers les PME.

¹ Ce chiffre intègre les 2,9 milliards d'économies réalisées sur les insuffisances de crédit.

Une part importante du plan de relance trouvait donc normalement son financement dans le produit des privatisations, opérations dont la date de réalisation est, par définition, fonction des conditions de marché. Pour éviter que cet adossement ne conduise à différer l'engagement d'actions ayant une évidente urgence, le gouvernement a choisi de recourir à un financement-relais prenant la forme d'un **emprunt d'Etat** « convertible » en actions de sociétés privatisées. Autorisé dans son principe par l'article 9 de la loi de finances rectificative, et essentiellement destiné aux particuliers, cet emprunt spécifique a été lancé le 23 juin 1993, avec pour objectif de collecter 40 milliards de francs. En définitive, le montant effectivement souscrit aura atteint 110 milliards. Le surplus de 70 milliards a notamment permis à l'Etat d'apurer une partie de sa dette née à l'égard des entreprises à la suite de la suppression de la règle du décalage d'un mois en matière de TVA.

II. LA LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE DU 30 DECEMBRE 1993

A. LE PROFIL DE LA LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE

La loi de finances rectificative du 30 décembre 1993 a procédé aux ajustements traditionnels en ouvrant 25,1 milliards de francs de crédits supplémentaires. Deux arrêtés d'annulations lui ont été associés : un arrêté du 6 octobre, pour un montant de 30 millions de francs, un arrêté du 24 novembre, pour un montant de 18,4 milliards de francs.

Au total, ce collectif de fin d'année se traduit par :

- une augmentation nette de **11,6 milliards de francs** pour les opérations à caractère définitif, de 25 millions de francs pour les budgets annexes ;

- une **diminution des charges à caractère temporaire de 5,01 milliards de francs.**

Par ailleurs, le collectif du 30 décembre 1993 a procédé à la correction des évaluations de recettes associées au projet de loi de finances pour 1994 : les recettes nettes sont révisées de + 5,3 milliards de francs. Au total, le solde budgétaire issu de la première loi de finances rectificative du 22 juin 1993 est porté à - 317,6 milliards de francs.

Evolution du solde d'exécution budgétaire

(En millions de francs)

Opérations	Modifications liées à la loi de finances rectificative n° 93-1353 du 30-12-93
Opérations à caractère définitif	
Dépenses du budget général (1)	11.181
Dépenses des comptes d'affectation spéciale	433
Total des dépenses à caractère définitif	11.614
Recettes du budget général (1)	+ 5.321
Recettes des comptes d'affectation spéciale	+ 433
Total des recettes à caractère définitif	+ 5.754
Solde des opérations à caractère définitif	- 5.860
Opérations à caractère temporaire	
Charges des comptes spéciaux	- 5.010
Ressources des comptes spéciaux	+ 800
Solde des opérations à caractère temporaire	+ 5.810
Solde global hors F.M.I.	- 50
Solde global hors F.M.I., hors F.S.C.	- 50

(1) Hors dégrèvements et remboursements d'impôts.

B. LES MODIFICATIONS DE DEPENSES

1. Les ouvertures de crédits : 25, 1 milliards de francs

Les ouvertures de crédits supplémentaires se répartissent en :

- dépenses ordinaires civiles : 86,4 %
- dépenses civiles en capital : 3,3 %
- dépenses militaires : 6,5 %
- comptes spéciaux du Trésor : 3,7 %
- budgets annexes : 0,1 %

Les 24,1 milliards de francs de crédits supplémentaires ouverts au budget général sont consacrés essentiellement à la dette publique et aux interventions sociales.

a) La dette publique

5,452 milliards de francs sont ouverts au budget des charges communes, dont 4,210 milliards de francs pour le service des emprunts d'Etat et des obligations du Trésor à moyen et à long terme ¹.

b) Les interventions sociales

* 1,167 milliard de francs sont ouverts au titre des engagements pris vis à vis de l'UNEDIC en juillet 1993, et 0,425 milliard de francs pour le financement de contrats emploi-solidarité supplémentaires.

* 1,134 milliards de francs complètent les crédits du revenu minimum d'insertion.

* 1,070 milliard de francs sont destinés à opérer un nouvel ajustement de la subvention versée au BAPSA.

c) Dotation globale de décentralisation

2,29 milliards de francs correspondent à l'abondement traditionnel en fin d'année, de la **dotation globale de décentralisation**.

d) Opérations extérieures

1,626 milliard de francs sont de nouveau consacrés aux surcoûts des **opérations militaires extérieures**.

¹ Toutefois, ces suppléments de charges sont inférieurs aux économies permises par la baisse des taux d'intérêt et la réduction des volumes d'émissions à court terme, permettant une annulation de 6,4 milliards de francs

2. Les annulations de crédits

Hors remboursement et dégrèvements, elles s'élèvent à 18,4 milliards de francs et concernent pour l'essentiel :

Au budget des charges communes, 7,8 milliards de francs sont annulés sur le service des intérêts de bons du Trésor et de la dette non négociable ;

Sur le compte de prêts du Trésor à des Etats étrangers pour la consolidation de dettes envers la France, 5,5 milliards de francs sont annulés, montant inhabituellement élevé qui est dû au retard de « passage en club de Paris » de pays africains, empêchant la procédure de consolidation de dettes de se mettre en oeuvre.

C. LA REMISE À NIVEAU DES RECETTES

Les recettes nettes du budget général sont augmentées de 5,321 milliards de francs, celles des comptes spéciaux du Trésor de 800 millions de francs.

1. La révision à la baisse des recettes fiscales

Les pertes de recettes fiscales brutes atteignent 30,6 milliards de francs dont :

- 20 milliards de francs sur le produit de la TVA, liés à la surestimation de la croissance et surtout de la consommation ;

- 7,5 milliards de francs sur le produit de l'impôt sur les sociétés, également en conséquence du cadrage économique trop optimiste de 1993 ;

- 2,7 milliards de francs sur le produit de l'impôt sur le revenu, liés à la surestimation de la croissance des revenus en 1992 (taux de croissance du PIB surestimé, effet « base » de 1991 négatif).

Toutefois, compte tenu de la diminution des dégrèvements et remboursements, **la moins-value sur les recettes fiscales nettes revient à 17,4 milliards.**

2. La révision à la hausse des recettes non fiscales

• Le budget général

La réévaluation atteint **16,822 milliards de francs** et concerne :

- **les recettes en atténuation des charges de la dette et frais de trésorerie**, soit + 10,208 milliards de francs au titre des surplus de recettes sur coupons courus de valeurs du Trésor ;

- **les intérêts divers** dont rémunération des avances de l'Etat à l'ACOSS (régime de la sécurité sociale) : + 3,662 milliards de francs ;

- **l'écrêtement des départements surfiscalisés** : + 1,947 milliard de francs.

• Les comptes spéciaux du Trésor

La réévaluation des recettes est de 1 233 millions de francs dont 800 millions de francs pour les ressources du compte d'avances aux collectivités locales pour le produit de leurs impositions.

3. La diminution des prélèvements sur recettes

Cette diminution atteint 5,912 milliards de francs. La baisse principale, 5,840 milliards de francs, concerne le prélèvement pour les Communautés Européennes. Elle est liée à l'érosion de l'assiette des contributions, qui s'explique par une croissance ralentie en 1992.

III. LA LOI DE REGLEMENT POUR 1993

Le projet de loi de règlement pour 1993 constate les résultats définitifs de l'exécution des lois de finances pour 1993 (voir commentaire de l'article premier).

Il arrête les recettes budgétaires au niveau réellement constaté, et prend en compte les mesures réglementaires (fonds de concours et reports) qui affectent le montant des ressources et des charges.

Le projet de loi comporte également des ouvertures de crédits complémentaires et des annulations de crédits non consommés.

Le tableau suivant résume l'impact de ces différents ajustements, et leur effet sur le solde budgétaire.

(En milliards de francs)

Ressources		Dépenses	
Budget général			
Plus-value de recettes nettes (1)	+ 15,9	Solde des ouvertures-annulations (1)	+ 11,4
Fonds de concours	+ 60,1	Impact des reports	
		Ouvertures sur fonds de concours	+ 64,1
Comptes spéciaux			
		Ajustements de la charge	+ 6,4
Amélioration du solde +1,9			

(1) Hors remboursements et dégrèvements d'impôts

A. L'AJUSTEMENT DES RECETTES

En définitive, les **recettes nettes** du budget général excèdent de 15,9 milliards de francs le montant prévu dans la loi de finances rectificative de décembre 1993.

• **Pour l'essentiel, cet écart provient des « remboursements et dégrèvements d'impôts »**, dont le montant est inférieur de 9,7 milliards de francs à la dernière prévision.

En revanche, les **recettes fiscales brutes** restent très proches des évaluations du collectif. Elles ne font ressortir une plus-value de 5,7 milliards, dont 3,4 constatés au titre de l'impôt sur le revenu.

• **Les recettes non fiscales** enregistrent quant à elles un surplus global de 0,7 milliard qui recouvrent toutefois deux ajustements ponctuels de plus grande ampleur.

• Une « moins-value » de 2,9 milliards, au titre du produit des exploitations industrielles et commerciales et des établissements publics à caractère financier, qui s'explique par le report du versement du dividende de la Banque de France, et une moindre contribution de la Caisse des dépôts et consignations.

• Un réajustement, à hauteur de + 3 milliards, des « produits divers », notamment en raison du mécanisme d'écrêtement des recettes transférées aux collectivités locales

B. LES MESURES REGLEMENTAIRES

Outre les annulations de crédits associées aux lois de finances rectificatives, les mesures réglementaires modifiant le volume des crédits de l'année sont les arrêtés de report et les arrêtés de rattachement de fonds de concours.

1. Les reports

Les mouvements de reports de crédits de la gestion précédente et à la gestion suivante s'établissent ainsi :

(en millions de francs)

En millions de francs	Reports de la gestion précédente	Reports à la gestion suivante
Dépenses ordinaires civiles	16.608,3	20.170,4
Dépenses civiles en capital	22.183,4	25.416,5
Dépenses ordinaires militaires	463,1	728,7
Dépenses militaires en capital	9.392,3	9.543,0
Total pour le budget général	48.647,2	55.858,9

En ce qui concerne les reports de l'exercice précédent, la Cour relève que le nombre d'arrêtés de report reste élevé (une quarantaine), et que leur date de publication **reste trop tardive** pour autoriser l'utilisation des crédits (22 juillet et 1er octobre pour les budgets civils, 25 octobre pour les budgets militaires). Ainsi, la procédure de report constitue de fait un instrument de régulation budgétaire : les reports sont conservés pour être à nouveau reportés sur l'exercice ultérieur, ce qui permet d'éviter de majorer les dotations du budget suivant.

La Cour fournit un tableau de l'évolution des reports par type de crédits:

(En millions de francs)

Reports	De 1989 à 1990	De 1990 à 1991	De 1991 à 1992	De 1992 à 1993
Dépenses en capital	28 097	29 547	34 469	31 576
Crédits inscrits à l'état H	21 239	24 571	13 165	12 942
Fonds de concours	1 730	1 123	2 717	2 624
Dépenses engagées	1 434	966	1 634	1 508
Total budget général	52 600	66 207	61 985	48 647

La part des crédits inscrits à l'Etat diminue progressivement. Au sein de ces crédits, l'emploi garde une place essentielle : 9 milliards de francs en 1993.

2. Les fonds de concours

Les fonds de concours en 1993 se répartissent de la façon suivante :

(en millions de francs)

Budget général	
Dépenses ordinaires civiles	45.881,8
Dépenses civiles en capital	14.375,1
Dépenses ordinaires militaires	2.440,7
Dépenses militaires en capital	1.375,0
Total	64.072,6

Les fonds de concours représentent 3,7 % des crédits du budget général, en augmentation de 7,6 % par rapport à l'exercice précédent.

Par catégorie, les fonds de concours ont évolué de la manière suivante depuis 1991 :

(En millions de francs)

Désignation	1991	1992	1993	Variations 1993/1992 (En %)
Moyens des services (titre III)	33 177,64	34 840,5	37 174,8	+ 6,7
Interventions publiques (titre IV)	10 022,33	9 702,1	11 147,7	+ 14,9
Investissements exécutés par l'Etat (titre V)	10 014,46	10 497	10 608,8	+ 1,1
Subventions d'investissements (titre VI)	3 897,65	4 812,1	5 141,4	+ 6,8
Réparations des dommages de guerre (titre VII)	0	0,2	0	0
TOTAUX	57 112,08	59 851,9	64 072,7	+ 7,6

Source : Cour des comptes

Le principal poste est celui du titre III, au sein duquel 60 % des crédits sont rattachés au budget des charges communes : ce sont les remboursements par France Telecom et la Poste des dépenses de pensions civiles et d'allocations temporaires versées à leur personnel.

Là encore, la Cour souligne le caractère tardif des arrêtés de rattachement de fonds de concours qui empêche leur utilisation au cours de l'année considérée.

Ainsi, les crédits du Fonds social européen destinés à l'Association de Formation Professionnelle des Adultes (804,8 millions de francs) ont été rattachés à plus de 60 % après le 1er décembre.

C. LES MOUVEMENTS DE CREDITS PROPOSES DANS LE PROJET DE LOI DE REGLEMENT

Les ouvertures et annulations de crédits (y compris remboursements et dégrèvements d'impôts) contenues dans le projet de loi de règlement se répartissent de la façon suivante :

(en milliards de francs)

	Situation des crédits avant l'intervention du projet de loi de règlement	Ajustements du projet de loi de règlement		Montant des dépenses après le projet de loi de règlement
		Ouvertures de crédits complémentaires	Annulations de crédits non consommés	
Dépenses ordinaires civiles	1.422,78	24,02	22,29	1.424,51
Dépenses civiles en capital	109,79	-	-	109,79
Dépenses ordinaires militaires	101,01	0,01	0,61	100,40
Dépenses militaires en capital	88,66	«	-	88,66
Total	1.722,25	24,03	22,9	1.723,37

1. Les ouvertures de crédits

Elles représentent 24,02 milliards de francs.

Pour l'essentiel, elles concernent des chapitres de crédits évaluatifs.

Le titre I du budget des charges communes est le plus largement concerné, les dépenses liées aux charges de gestion de la dette et frais de trésorerie mobilisent :

2,9 milliards de francs pour des ajustements de crédits sur les dépenses du fonds de soutien des rentes,

6,66 milliards de francs pour des ajustements de crédits sur les dépenses liées au fonds de stabilisation des changes

4,49 milliards de francs pour des ajustements de crédits des garanties à l'exportation,

4,49 milliards de francs pour des ajustements de crédits de dégrèvements ou remises sur les contributions directes.

2. Les annulations de crédits

Elles s'élèvent à 22,29 milliards de francs, et se répartissent de la manière suivante :

Titre I : - 15,47 milliards de francs (dont près de 90 % affectent le chapitre 15-02 « Remboursements de produits indirects, à cause du repli des recettes de TVA).

Titre III : - 3,7 milliards de francs, essentiellement sur les charges de personnel.

Titre IV : - 3,8 milliards de francs, dont plus de la moitié au budget des charges communes (interventions économiques et sociales).

*

* *

Compte tenu de ces différents mouvements, la loi de règlement arrête le déficit budgétaire ¹ à 315,6 milliards de francs, soit un montant définitif inférieur de 2 milliards à la prévision de la seconde loi de finances rectificative.

¹ Hors FMI et Fonds de stabilisation des changes

CHAPITRE III

LES RÉSULTATS DE L'EXÉCUTION 1993

La comparaison entre les données budgétaires des exercices 1992 et 1993 met en lumière les contraintes fortes qui, en dépit des efforts déployés dès le printemps, ont pesé sur les finances de l'État.

Analyse de l'exécution du budget 1993

(en milliards de francs)

	1992	1993	en valeur	en %
A. Budget général				
1. Ressources nettes	1.218,2	1.209,3	- 8,9	- 0,7
- Recettes fiscales nettes	1.215,6	1.209,1	- 6,5	- 0,5
- Recettes non fiscales	165,9	172,6	+ 6,7	+ 4,0
- fonds de concours	56,6	60,1	+ 3,5	+ 6,2
- Prélèvements	- 219,8	- 232,6	- 12,8	+ 5,8
2. Dépenses nettes	1.425,1	1.502,8	+ 77,7	+ 5,4
- Dépenses civiles ordinaires	1.131,6	1.204,0	+ 72,4	+ 6,4
- Dépenses civiles en capital	103,7	109,8	+ 6,1	+ 2,9
- Dépenses militaires	189,8	189,0	- 0,8	- 0,4
3. Solde budget général	- 206,9	- 293,5	- 86,6	+ 41,8
B. Budgets annexes				
1. Ressources	97,5	98,4	+ 0,9	+ 0,9
2. Dépenses	97,5	98,4	+ 0,9	+ 0,9
C. Comptes spéciaux du Trésor				
1. Opérations définitives				
- Recettes	15,4	45,8	+ 30,4	+ 197,4
- Dépenses	15,0	44,8	+ 29,8	+ 198,7
2. Opérations temporaires				
- Recettes	739,4	1.882,5	n.s.	n.s.
- Dépenses	755,0	1.905,4	n.s.	n.s.
3. Solde des CST	- 15,1	- 22,1	- 7,0	+ 46,3
D. Solde général	- 222,0	- 315,7	- 93,7	+ 42,2

I. UN EFFET DE CISEAU PERSISTANT SUR LE BUDGET GÉNÉRAL

Depuis 1991, le budget général est désormais pris dans un véritable « effet de ciseau » :

- d'une part, la mauvaise conjoncture pèse sur des recettes fiscales dont la base a en outre été fortement réduite par des allègements d'impôts massifs opérés dans la perspective européenne ;

- d'autre part, et **faute de rigueur suffisante lors des années fastes**, les dépenses liées à la charge de la dette et aux rémunérations de la fonction publique continuent de croître à un rythme rapide, au moment où l'État est conduit à intervenir massivement pour lutter contre le chômage et l'exclusion sociale.

De fait, les mesures ponctuelles de régulation budgétaire adoptées depuis le début de cette période ont largement entamé les gisements d'économies. Désormais, et pour éviter que le déficit budgétaire ne reste la seule variable d'ajustement, une véritable réforme de la dépense est devenue inévitable.

L'analyse des données budgétaires de 1993 ne fait que confirmer cette nécessité.

A. UNE NOUVELLE DIMINUTION DES RESSOURCES NETTES

Pour l'exercice 1993, les ressources nettes du budget général s'établissent en définitive à 1.209,3 milliards de francs, accusant ainsi une baisse de 0,7 % par rapport à l'année précédente. Ce recul est certes moindre que celui enregistré en 1992 (- 1,03 %), mais il contraste fortement avec les prévisions optimistes établies lors de l'élaboration de la loi de finances initiale.

1. Un tassement du produit des impôts

Représentant 1.209,1 milliards de francs, les recettes fiscales, hors dégrèvements et remboursements, reculent de 0,5 % -ou de 6,5 milliards de francs- en l'espace de douze mois.

Recettes fiscales

(En milliards de francs)

	1992	1993	%
Recettes fiscales brutes	1.453,7	1.429,6	- 1,6
Dégrèvements et remboursement	238,1	220,5	- 7,4
Recettes fiscales nettes	1.215,6	1.209,1	- 0,5
dont			
<i>Impôt sur le revenu</i>	307,1	309,8	+ 0,9
<i>Impôt sur les sociétés (net)</i>	101,1	101,7	+ 0,5
<i>TVA (nette)</i>	517,9	501,5	- 3,2
<i>TIPP</i>	118,9	126,4	+ 6,3

L'évolution défavorable du produit des impôts au cours de l'année 1993 est essentiellement imputable à la TVA.

a) Une donnée exceptionnelle : la baisse du produit de la TVA

L'année 1993 est marquée, en effet, par une chute sans équivalent du produit de cet impôt, qui constitue la première recette fiscale de l'Etat.

Son montant brut a fléchi de 4,9 %, tandis que le rendement net, après remboursements et dégrèvements, s'est replié de 3,27 %, ce qui correspond à une moins value de 16,4 milliards de francs par rapport à la ressource de l'année précédente.

Un tel recul trouve une partie de son origine dans une mauvaise conjoncture économique, caractérisée par une baisse des importations et une atonie de la consommation.

Mais les facteurs économiques ont été accentués par trois phénomènes exceptionnels :

- la suppression définitive du taux majoré, dont le coût est évalué à 4,3 milliards de francs,

- l'abolition des frontières intra-communautaires, qui est à l'origine d'un décalage technique dans le processus de perception de l'impôt (perte de 6,8 milliards environ),

- enfin la suppression de la règle du décalage d'un mois en matière de déduction, opération qui s'est concrétisée par une perte budgétaire immédiate de 11,1 milliards de francs.

Au total, le montant net de TVA net perçu par l'Etat n'a pas excédé 501 milliards de francs, ce qui correspond à une baisse de plus de 1 point de la part de cet impôt dans l'ensemble des recettes fiscales nettes de l'Etat.

b) Une évolution moins atypique des autres recettes fiscales

Les autres impôts ont dégagé un produit net de 707,6 milliards de francs, en progression de 1,4 % par rapport à 1992. Dans cet ensemble, trois évolutions peuvent être relevées :

- le produit de **l'impôt sur le revenu** a atteint 309,8 milliards de francs, son taux de progression (+ 0,9 %) étant toutefois nettement inférieur à celui du revenu des ménages durant l'année précédente (+ 4,0 %). Ce décalage s'explique par la montée en puissance de deux nouveaux allègements d'impôts institués à la fin de 1992 : la réduction d'impôt pour enfant à charge poursuivant des études, et celle liée à l'emploi de personnels à domicile.

- le produit net de **l'impôt sur les sociétés**, soit 101,7 milliards de francs, est resté pratiquement stable (+ 0,65 %), alors qu'il avait baissé de façon significative au cours des deux années précédentes. Il s'agit en fait d'une correction technique, les entreprises ayant largement anticipé, dès 1992, la baisse de leurs résultats et modulé leurs acomptes en conséquence,

- en revanche, le rendement de la taxe intérieure sur les produits pétroliers et celui des contributions indirectes se sont sensiblement accrus (respectivement + 6,32 % et + 6,7 %) sous l'effet des mesures de revalorisation de taux prises tant dans la loi de finances initiale que dans le collectif de printemps.

2. Une progression modérée des autres ressources

Regroupant les recettes non fiscales et les fonds de concours, les autres ressources de l'Etat totalisent 232,7 milliards de francs et progressent de 4,6 % en 1993. Confirmant un phénomène amorcé dès 1990, elles occupent, année après année, une place croissante dans l'ensemble des recettes budgétaires.

a) Des ressources non fiscales soutenues par le produit des privatisations

Les ressources non fiscales ont atteint 172,6 milliards de francs, soit un montant supérieur de 6,7 milliards de francs à celui de 1992.

Globalement modeste (+ 4 %), cette progression d'ensemble recouvre toutefois des ajustements significatifs :

- ainsi, et conformément aux dispositions de la première loi de finances rectificative, 18 milliards de francs de produits de privatisations ont été portés en recettes du budget général. Cette procédure prend ainsi le relais des cessions partielles d'actifs qui, en 1992, avaient permis d'abonder les recettes courantes de l'Etat à hauteur de 10 milliards,

- d'autre part, le montant des intérêts versés par l'ACOSS et le fonds de soutien des rentes à raison des avances de trésorerie qui leur ont été consenties par le budget passent de 0,8 milliard en 1992 à 5,5 milliards un an plus tard. Un tel gonflement traduit essentiellement l'importance des concours apportés par l'Etat en vue de soutenir les finances du régime général de sécurité sociale,

- en revanche, les « produits divers » fléchissent légèrement (- 4,6 %), le Gouvernement ayant décidé de reporter sur l'exercice 1994 deux ressources initialement prévues pour 1993 : un remboursement d'avances aéronautique (1,4 milliards) et un versement de 4,8 milliards correspondant à un prélèvement sur le fonds de réserve et de financement du logement (FRFL).

b) Des fonds de concours alimentés par les versements européens

Progressant de 6,2 %, le produit des fonds de concours s'élève à 60,1 milliards de francs, et représente 3,6 % des recettes nettes de l'Etat.

Cette augmentation traduit avant tout un renforcement sensible des versements internationaux (+ 25,3 %), dont la majeure partie retrace des cofinancements communautaires en provenance du Fonds social européen, du FEOGA et du FEDER.

3. Une progression toujours rapide des prélèvements sur recettes

Alors que l'ensemble des ressources encaissées par l'Etat connaissait une évolution peu favorable, les prélèvements sur recettes ont enregistré au contraire une progression de 5,8 % et ont atteint 232,6 milliards de francs en 1993.

Les deux composantes de ce poste participent d'ailleurs de façon comparable à ce mouvement.

a) *Les prélèvements au profit des collectivités locales atteignent 155,5 milliards*

Représentant 5,7 %, cette évolution résulte de trois facteurs :

- deux aménagements législatifs se concrétisant par la création d'une « dotation élu local » et l'intégration de la dotation de développement rural dans le Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle :

- un accroissement significatif des compensations versées au titre de la TVA (+ 10,8 %) et des exonérations de taxe foncière ou d'habitation (+ 46,6 %) ;

- une croissance de 4 % de la dotation globale de fonctionnement qui contraste avec la quasi stagnation (+ 0,1 %) enregistrée au cours de l'exercice précédent.

b) *Les prélèvements au profit de l'Union européenne s'accroissent de 6 %*

Dans un contexte marqué par une baisse générale des prélèvements liés à des ressources fiscales, l'évolution d'ensemble est exclusivement

imputable à la contribution assise sur le PNB qui enregistre une progression de 47 %. Ce poste apparaît en fait comme la variable d'ajustement du budget communautaire.

B. DES DÉPENSES DIFFICILES À MAÎTRISER

Pour 1993, l'ensemble des dépenses figurant au budget général atteint 1 502,8 milliards de francs, ce qui correspond à une croissance de 5,4 % en un an. Certes, ce taux s'avère très nettement inférieur à celui de 1992 (+ 6,7 %), témoignant ainsi de l'effort de rigueur et de maîtrise des dépenses engagée dès le collectif de printemps. Mais il demeure encore trop élevé au regard des objectifs budgétaires d'ensemble. Cette situation illustre de façon exemplaire le poids des contraintes structurelles en matière de dépenses et la faiblesse des marges d'économie spontanées. Un tel phénomène, qui va d'ailleurs à nouveau se vérifier au cours de l'exécution 1994, met en évidence l'importance des arbitrages qu'il faudra assumer pour respecter les objectifs retenus dans le cadre de la loi quinquennale de maîtrise des finances publiques.

Ces difficultés doivent absolument mettre en garde les gouvernements à venir contre toute dérive des dépenses, fut-elle encouragée temporairement par de meilleures rentrées fiscales.

Evolution des différentes catégories de dépenses du budget général

(en milliards de francs)

	1992	1993	Variation	
			en valeur	en %
Dépenses ordinaires civiles	1.131,6	1.204,0	+ 72,4	+ 6,4
Titre I - Dette publique (1)	188,5	209,7	+ 21,2	+ 11,2
Charge brute de la dette	175	196,6	+ 21,6	+ 12,3
Autres	13,5	13,1	- 0,4	- 2,9
Titre II - Pouvoirs publics	3,6	3,8	+ 0,2	+ 5,5
Titre III - Moyens des services	530,0	557,7	+ 27,6	+ 5,2
Dépenses de personnel	441,4	466,8	+ 25,4	+ 5,7
Autres	88,5	90,8	+ 2,3	+ 2,6
Titre IV - Interventions publiques	409,5	432,8	+23,4	+5,7
Dépenses ordinaires en capital	103,7	109,8	+ 6,1	+ 2,9
Titre V - Investissements de l'Etat	26,9	28,2	+ 1,3	+ 4,6
Titre VI - Subventions d'investissement	76,8	81,6	+ 4,8	+ 6,3
Dépenses militaires	189,8	189,0	- 0,8	- 0,4
• Dépenses ordinaires	95,9	100,3	+ 4,5	+ 4,6
• Dépenses en capital	93,7	88,7	- 5,2	- 5,5
TOTAL	1.425,1	1.502,8	+ 77,7	+ 5,4

(1) hors remboursements et dégrèvements d'impôts

Les données figurant dans le tableau ci-dessus permettent de situer les enjeux : l'augmentation des dépenses entre 1992 et 1993 -soit 77,7 milliards de francs- s'explique à hauteur de 72 milliards par l'accroissement des dépenses ordinaires, cette somme se répartissant elle-même de façon à peu près équilibrée entre la charge brute de la dette publique, les crédits de fonctionnement de l'administration et les interventions publiques. Or, à l'évidence, la dynamique des deux premiers postes repose avant tout sur des automatismes difficiles à enrayer, et qui continueront à faire sentir leurs effets durant de longues années.

1. Le poids des automatismes

a) *L'accroissement inquiétant de la charge de la dette*

Résultante directe de l'endettement accumulé par l'Etat au cours des années passées, **la charge brute née des intérêts de la dette aura absorbé 196,6 milliards de francs en 1993**, enregistrant ainsi une progression de 12,3 %, soit 21,6 milliards de francs en un an.

Certes, ces sommes qui figurent en dépenses sont quelque peu atténuées par des recettes d'ordre, le solde correspondant alors à la charge nette. Toutefois, la définition exacte de ces recettes d'ordre fait l'objet d'un débat entre la Direction du budget et la Cour des comptes.

Au-delà de cette divergence, une donnée permet de prendre l'exacte mesure de la contrainte liée à cette charge : en l'espace de cinq ans, le poids des intérêts de la dette est passé de 98,7 milliards de francs à 196,6 milliards, soit un alourdissement de près de 100 milliards. Un tel constat ne peut que souligner à nouveau l'urgence d'une réduction significative du déficit budgétaire, moteur essentiel de l'endettement de l'Etat.

b) *La dérive régulière des charges de personnel*

Globalement, les dépenses de personnel (rémunérations, pensions et charges sociales) ont représenté 466,8 milliards de francs en 1993.

En l'espace d'un an, ce poste a donc progressé de 5,7 % -soit 25,4 milliards- et explique donc la totalité de la croissance des dépenses du titre III.

Encore faut-il souligner que le rythme de progression constaté en 1993 s'avère légèrement supérieur à celui de la moyenne des cinq années précédentes (+ 5,26 %). Une telle accélération trouve deux origines :

- d'une part, 1993 est la première période d'application intégrale du « protocole Durafour » et du « plan Jospin » ;

- d'autre part, les charges de pensions -soit 145 milliards- continuent de croître à un rythme légèrement plus rapide que celui des rémunérations d'activités, du fait de l'accroissement du nombre des bénéficiaires.

De telles évolutions répondent là encore à des enchaînements structurels dont l'inflexion est loin d'être évidente. On ne peut donc qu'à nouveau regretter les nombreuses créations d'emplois publics décidées par les gouvernements de 1988 à 1990, et dont il va falloir assumer les conséquences budgétaires pendant plusieurs décennies.

Dans un tel contexte, **la marge de manoeuvre, et donc d'économie, qui subsiste sur le titre III reste extrêmement réduite.** Les dépenses autres que celles de personnel représentent en effet 90,8 milliards de francs, et n'ont progressé que de 2,6 % en 1993. Toutefois, la maîtrise des subventions de fonctionnement versées par l'Etat (43,8 milliards, soit 5,6 % en 1993 au lieu de + 9,1 % en 1992) s'avère délicate en raison du poids des sommes destinées aux établissements d'enseignement, et aux établissements publics à vocation culturelle. En fait, l'essentiel de l'effort de rigueur a porté sur le fonctionnement courant de l'administration (- 1,2 % au lieu de + 4,7 % en 1992) et sur les dépenses d'entretien (2,4 milliards en 1993, soit - 4,5 %). Régulièrement sollicité au cours des années passées, ce dernier poste recouvre d'ailleurs essentiellement les crédits d'entretien du réseau routier. Or, il est certain que les économies immédiates réalisées en ce domaine peuvent avoir des conséquences négatives dans l'avenir.

2. Des interventions publiques amplifiées par la nécessité d'agir contre le chômage et l'exclusion

Représentant 432,8 milliards de francs, soit 28,8 % des dépenses du budget général, les interventions du titre IV ont également progressé de 5,7 % en 1993 (+ 23,4 milliards de francs). Certes, là encore, le rythme de progression s'avère moindre que celui de 1992 (+ 6,3 %), mais toute tentative de ralentissement plus significatif se heurte rapidement aux contraintes nées du contexte économique et social.

Le tableau suivant met en évidence le poids respectif des principaux postes de dépenses du titre IV et leur part dans l'accroissement des charges budgétaires au cours de l'année 1993.

Analyse fonctionnelle des dépenses du titre IV

	1992	1993	Variation en valeur	Variation en pourcentage
Total titre IV	409,4	432,8	+ 23,4	+ 5,7
Dotation générale de décentralisation	16,4	16,1	- 0,3	- 1,9
Transport presse	1,9	1,7	- 0,2	- 10,5
Actions internationales	11,7	11,2	- 0,5	- 4,2
Enseignement privé	29,3	31,2	+ 1,9	+ 6,5
Bourses	7,4	8,3	+ 0,9	+ 12,1
Interventions agriculture (hors BAPSA)	19,9	22,3	+ 2,4	+ 12,0
Intervention emploi	81,9	95,8	+ 13,9	+ 16,9
Subventions				
- Charbonnages de France	6,7	6,8	+ 0,1	+ 1,5
- SNCF	19,5	18,4	- 1,1	- 5,6
Bonifications industrielles	8,9	7,1	- 1,8	- 20,2
Pensions anciens combattants	22,5	22,3	- 0,2	- 4,4
Bonifications logement	17,9	15,6	- 2,3	- 12,8
Aides à la personne	19,4	28,4	+ 9,0	+ 46,3
PEP	3,3	2,7	- 0,6	- 18,2
RMI	13,2	16,6	+ 3,4	+ 25,7
AAH	16,5	17,9	+ 1,4	+ 8,5
Fonds national de solidarité (FNS)	18,3	16,0	- 2,3	- 12,6
Aide sociale obligatoire	8,1	8,5	+ 0,4	+ 4,9
Indemnisation SIDA	-	2,1	+ 2,1	ns
Caisse des Mines	4,6	2,4	- 2,2	- 47,8
ENIM (Invalides de la Marine)	3,9	3,8	- 0,1	- 2,5
SNCF (chargo de retraites)	13,9	12,8	- 1,1	- 7,9
BAPSA	12,6	18,7	+ 6,1	+ 48,4
Versements exceptionnels (1)	5,0	-	- 5	ns
Autres titres IV	46,6	46,1	- 0,5	- 1,1

(1) Aide à la sécurité sociale

Une telle présentation met tout d'abord en évidence l'extrême concentration des dépenses d'intervention sur un petit nombre de postes, dont certains, et non des moindres, ont une charge qui évolue en fonction de déterminants autonomes.

Elle souligne en outre les trois principaux éléments qui caractérisent en ce domaine l'exécution budgétaire :

- **La charge massive des interventions liées à la lutte contre le chômage.** Expliquant à elles seules plus de la moitié de l'augmentation du titre IV entre 1992 et 1993, ces interventions ont mobilisé 95,8 milliards de francs¹ et se sont accrues de plus de 36 % depuis 1990. Or, il est certain que les résultats de l'exécution 1994 vont faire ressortir un nouvel alourdissement.

- **La montée en puissance des dispositifs de lutte contre l'exclusion sociale,** qui se lit dans l'évolution du coût du RMI, de l'allocation aux adultes handicapés, de l'aide sociale obligatoire, des aides à la personne en matière de logement. Ces quatre postes contribuent, à hauteur de 14,2 milliards de francs, à l'augmentation des interventions publiques en 1993, l'accroissement spectaculaire (+ 46 %) des aides à la personne retraçant l'impact du doublement de l'allocation de logement social.

- **L'importance de l'effort consenti par l'Etat en vue d'assurer l'équilibre de certains régimes spéciaux de retraite.** L'indispensable rééquilibrage du BAPSA s'est ainsi traduit par une dépense complémentaire de 6 milliards de francs. L'évolution négative des sommes versées aux autres régimes est uniquement due à la modification des règles régissant le mécanisme de surcompensation entre régimes spéciaux, décidée à la fin de 1992, et qui a abouti à un transfert de charges de 3,3 milliards sur la CNRACL.

De fait, il est significatif de constater que les rares économies réalisées sur les interventions publiques n'auront pu être obtenues qu'au prix de la suppression de certains dispositifs (prime PEP par exemple), ou de transferts de charges (CNRACL, et imputation d'une partie des sommes versées à la SNCF sur un compte d'affectation spéciale).

Ces différents enchaînements illustrent parfaitement l'extrême difficulté d'une maîtrise des dépenses d'intervention de l'Etat dans un contexte social fragilisé. En fait elle suppose un réexamen, et le cas échéant, une remise en cause de dispositifs lourds. Or, s'engager dans une telle démarche suppose que deux étapes préalables soient franchies : d'une part, la définition du rôle et des missions de l'Etat, et d'autre part,

¹ Auxquels s'ajoutent 8,7 milliards inscrits sur le compte d'affectation spéciale « produit de cession de titres du secteur public »

l'évaluation des interventions actuelles au regard de l'objectif qui leur avait initialement été assigné.

3. Autres dépenses : deux évolutions divergentes

a) Des crédits d'investissement civil marqués par le plan de relance du printemps

Dans l'ensemble, les crédits d'investissement civil effectivement dépensés par l'Etat en 1993 s'élèvent à 109,8 milliards de francs, en progression de 5,9 % par rapport à l'exercice précédent.

• S'agissant des investissements directs de l'Etat, qui totalisent 28,2 milliards, la progression de 4,6 % résulte d'un renforcement sensible des investissements routiers (+ 14,4 %) décidé dans le cadre du collectif de printemps.

• De même, les subventions d'investissement connaissent une croissance soutenue (+ 6,3 %), liée à l'évolution de la dotation générale d'équipement (+ 8,3 %), mais aussi à un renforcement significatif (+ 12,2 %) des moyens d'investissement mobilisés en faveur du logement.

b) Un recul accentué des dépenses d'équipement militaire

Globalement, le budget militaire est revenu, en 1993, à 189,1 milliards de francs, accusant ainsi une légère baisse (- 0,4 %) par rapport à l'exercice précédent.

Cette apparente stabilité recouvre cependant une redistribution des moyens qui renforce la tendance des années passées.

- Les dépenses ordinaires du budget de la défense augmentent de 4,6 %, mouvement qui résulte du surcoût lié aux opérations extérieures, et dans une moindre mesure, d'un renforcement des moyens de fonctionnement de la gendarmerie.

- A l'inverse, les dépenses d'équipement militaire chutent de 5,6 %, essentiellement en raison des annulations de crédits décidées dans le cadre de la première loi de finances rectificative.

Traditionnellement sollicitée lors des exercices de régulation budgétaire, cette catégorie de dépenses accuse donc, entre 1990 et 1993, une diminution totale de 7,2 % qui affecte essentiellement le nucléaire et l'armement classique.

Or, il est évident qu'une telle évolution ne correspond pas aux objectifs retenus dans la loi de programmation militaire alors en vigueur.

II. UNE AUGMENTATION NOTABLE DES OPÉRATIONS TRANSITANT SUR LES COMPTES SPÉCIAUX

A. *UNE TENDANCE À SURVEILLER : LE GONFLEMENT DES OPÉRATIONS RETRACÉES DANS LES COMPTES D'AFFECTATION SPÉCIALE*

L'exécution budgétaire de 1993 se caractérise en outre par un quasi doublement du montant des recettes et des dépenses réalisées au titre des opérations définitives des comptes d'affectation spéciale.

Pour la période considérée, ce phénomène provient de la création, dès la loi de finances initiale, de la nouvelle structure intitulée « *compte d'affectation des produits de cession de titres du secteur public* » et dont l'objectif était de décharger le budget général de 16,6 milliards de dépenses, dont 8,7 en faveur de l'emploi en utilisant le produit de cessions de participations minoritaires. Le changement de politique et l'engagement d'un véritable programme de privatisations ont toutefois modifié la nature de ce compte, et accentué sa vocation de pourvoyeur de fonds propres en faveur des entreprises publiques.

En définitive, les opérations effectivement enregistrées sur ce compte ont atteint 29,5 milliards de francs, soit 65 % du montant des mouvements enregistrés sur les comptes d'affectation spéciale. Les produits perçus en recettes proviennent essentiellement de trois opérations de privatisation : le Crédit Local de France (2,4 milliards), la BNP (10,3 milliards sur un total de 28 milliards) et Rhône Poulenc (13 milliards). Les dépenses ont été consacrées, à hauteur de 18,8 milliards, aux dotations en capital aux entreprises publiques, le solde étant utilisé pour couvrir les charges courantes imputées sur cette structure par le précédent gouvernement. Puis la loi de finances pour 1994 a rendu à la structure sa véritable vocation.

Toutefois, force est de constater que depuis lors, le recours à des comptes d'affectation spéciale semble se banaliser.

Ainsi, et en application de la loi sur le développement et l'aménagement du territoire, la loi de finances pour 1995 a ouvert deux nouveaux « réceptacles » : le Fonds d'investissement des transports terrestres et des voies navigables d'une part, le Fonds de péréquation des transports aériens d'autre part.

De même, le projet de loi de finances rectificative pour 1995 se propose de compléter la gamme par la création d'un « Fonds pour l'accession à la propriété ».

Dans leur principe, ces structures ont certes pour but d'isoler et de renforcer les moyens consacrés à un type d'intervention, tout en les finançant par une ressource généralement nouvelle. Toutefois, leur rôle reste quelque peu ambigu, car ils sont généralement conduits également à reprendre, et donc à financer, des interventions jusqu'alors assumées par le budget général. Dans cette optique, ils interviennent alors comme un instrument comptable utile pour dégonfler, de façon apparente, les masses du budget général. Mais il n'en demeure pas moins que l'Etat continue à assumer la dépense sur la base de ressources moins sensibles que le produit des impôts.

B. OPÉRATIONS TEMPORAIRES : L'IMPACT DES AVANCES À LA SÉCURITÉ SOCIALE

Comptablement, les recettes et les dépenses temporaires enregistrées sur les comptes spéciaux en 1993 représentent environ 1.900 milliards de francs, chiffre qui se compare aux 740 milliards de francs de l'année précédente.

La signification de ces données brutes reste cependant très relative. Pour l'essentiel, ces masses retracent en effet la valeur cumulée des avances de trésorerie consenties par l'Etat tout au long de l'année à la Sécurité sociale au travers du « *compte d'avances à divers services de l'Etat ou organismes gérant des services publics* ». De fait, l'Agence centrale des organismes de Sécurité sociale (ACOSS) a bénéficié pendant 280 jours d'une avance moyenne de 45,1 milliards de francs, contre 16,6 milliards de francs l'année précédente. Un tel dérapage témoigne du caractère alarmant de la situation dans laquelle se trouvait alors le régime général, et justifie l'opération de reprise de dettes effectuée le 1er janvier 1994.

S'agissant des autres comptes spéciaux retraçant des opérations temporaires, trois évolutions méritent d'être signalées :

- d'une part, la prise en compte, dès l'élaboration de la loi de finances initiale, du déficit structurel du compte d'avances aux collectivités locales ;

- d'autre part, l'apparition d'un déficit de 2,6 milliards de francs sur le compte « fabrications d'armements », ce solde négatif étant le résultat des opérations comptables liées à la liquidation progressive d'un compte dont la raison d'être a disparu avec la constitution de la Société nationale GIAT industrie SA ;

- enfin, la disparition de l'excédent constaté l'an dernier au titre des comptes d'opérations monétaires.

Au total, les opérations à caractère temporaire se soldent en 1993 par un déficit -hors FMI- de 22,9 milliards de francs, contre 15,6 milliards pour la gestion précédente.

*

* *

Compte tenu de tous ces éléments, les opérations budgétaires de l'exercice 1993 se sont soldées par un **déficit de 315,7 milliards de francs, soit une dérive de 93,7 milliards de francs** par rapport à l'année précédente. Si le chiffre définitif s'avère proche de l'évaluation figurant dans le collectif de printemps, il est pratiquement deux fois plus élevé que la prévision résolument optimiste affichée par le gouvernement ayant préparé la loi de finances initiale. Encore faut-il souligner qu'à défaut des mesures prises dès le printemps, le résultat réel de 1993 aurait sans doute été plus dégradé.

La gravité de la situation se lit d'ailleurs dans la structure du déficit. En effet, depuis 1992, le solde primaire -c'est-à-dire hors charge de la dette- est redevenu largement négatif, et atteint 119 milliards de francs en 1993, soit un niveau jamais observé durant les dix années précédentes. On mesure ainsi les conséquences de la politique de « réhabilitation » de la dépense publique conduite entre 1988 et 1990, et qui ont laissé l'Etat sans réelle marge de manoeuvre autre que le déficit pour assumer des dépenses nouvelles indispensables à la sauvegarde de la cohésion sociale.

En conséquence, l'ampleur de la dette publique n'a cessé de croître. Passée de 1.622 milliards en 1989 à 2.111 milliards à la fin de 1992, elle atteint 2.462 milliards un an plus tard, soit 34,8 % du PIB. Or cette évolution ne fait qu'accentuer l'importance de la contrainte créée sur les budgets suivants par la charge des intérêts.

CHAPITRE IV

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS ET PROPOSITIONS DE LA COUR DES COMPTES

1. LES INNOVATIONS DU RAPPORT DE LA COUR DES COMPTES SUR L'EXÉCUTION DU BUDGET 1993

Le rapport de la Cour des comptes accompagnant le projet de loi de règlement du budget de l'exercice 1993 s'inscrit dans le cadre de la procédure habituelle de la loi de règlement : il constate les résultats des recettes et des dépenses de l'année 1993, tout en faisant un certain nombre d'observations sur l'exécution des opérations budgétaires et des opérations de trésorerie de l'exercice.

Deux innovations caractérisent toutefois ce rapport, l'une et l'autre étant de grande importance pour le Parlement :

A. UNE ACCÉLÉRATION DU CALENDRIER

La Cour a établi et adopté son rapport sur l'exécution 1993 dès l'été 1994, permettant ainsi aux assemblées de disposer de ses observations avant le début de la discussion du projet de loi de finances pour 1995. Auparavant, le rapport de la Cour, annexé au projet de loi de règlement, était déposé dans les derniers jours du mois de décembre, soit après l'adoption du budget de l'année $n+1$ et de la loi de finances rectificative de l'année n .

Une exploitation plus rapprochée dans le temps du rapport de la Cour présente un intérêt évident et l'on ne peut que se féliciter des progrès accomplis par la direction de la comptabilité publique du ministère des finances pour fournir à la Cour ses comptes définitifs dès le début du mois de juin.

Une difficulté subsiste cependant puisque un certain nombre d'arrêtés de reports de crédits ou de rattachement de fonds de concours ne sont pas

encore pris à cette date, ce qui empêche la Cour de joindre la « déclaration générale de conformité » à son rapport.

B. UN ENRICHISSEMENT DU CONTENU

Pour fournir au Parlement des informations plus directement « exploitables » et pour adresser au Gouvernement des remarques plus incisives, la Cour a approfondi son contrôle dans un certain nombre de domaines en établissant des **monographies** relatives à trois secteurs : l'Agriculture, l'Intérieur et les dépenses liées au Logement. En outre, elle a développé ses **observations sur quelques grandes fonctions** : la charge de la dette, les dépenses de personnel (rémunérations et pensions) et les dépenses pour l'emploi. Enfin, elle a privilégié une approche pluriannuelle dans l'analyse générale des dépenses et des recettes afin de donner plus de poids et de cohérence à ses observations.

Ces innovations ont présenté un grand intérêt pour votre commission. Les rapporteurs spéciaux des budgets de l'Agriculture, de l'Intérieur, de la Ville et du Logement se sont d'ailleurs utilement servi des remarques de la Cour pour nourrir leur dialogue avec le Gouvernement dans la discussion du projet de loi de finances pour 1995.

UTILISATION DES TRAVAUX DE LA COUR PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL DU BUDGET DE LA VILLE

Dans le cadre de l'examen du projet de loi de règlement pour 1992, il a été demandé à la Cour des Comptes par la commission des finances (question n° 6) de porter un jugement sur le nouveau mode de présentation du budget de la Ville.

Le rapport spécial établi par M. Philippe Marini sur la politique de la ville a utilisé la réponse fournie par la Cour des Comptes (pages 29 à 39) pour proposer un certain nombre de **modifications concrètes**. Ces modifications portent tant sur le périmètre du budget « Ville » que sur les informations fournies dans le « jaune ».

Lors du débat en séance publique (Sénat - séance du 9 décembre 1994), le ministre a annoncé qu'il tiendrait compte des suggestions avancées par le rapporteur spécial, s'agissant du « jaune » :

« Votre rapporteur spécial a également souligné, s'agissant du document de synthèse communément appelé « jaune ville », l'intérêt qu'il y a à rassembler en un seul document l'ensemble des données relatives à la politique de la ville.

Ses remarques sur les améliorations qu'il conviendrait d'apporter pour une meilleure lisibilité me paraissent tout à fait pertinentes et je demanderai aux services concernés d'en tenir compte pour l'année prochaine.

J'ai noté, en particulier, la nécessité d'une double présentation en autorisations de programme et en crédits de paiement pour l'investissement, le besoin de fournir des données d'exécution en introduisant les éléments de la loi de règlement, et une plus grande précision dans les estimations des crédits consacrés par les autres ministères à la politique de la ville. »

Il sera ainsi fait suite à une critique émise par la Cour, dont la réponse donnait à lire :

« Il demeure que le « bleu » et le « vert » du budget de la ville ne recensent que des crédits qualifiés de « spécifiques » dans le tableau récapitulatif reproduit dans le « jaune », c'est à dire des crédits destinés exclusivement à la politique de la ville.

Or, celle ci mobilise des crédits budgétaires beaucoup plus importants, crédits qui participent des programmes « de droit commun » des différents ministères (logement, lutte contre la toxicomanie, équipements sportifs, éducation, etc...).

Force est pourtant de constater que les volumes d'autorisations budgétaires figurant à ce titre dans le tableau récapitulatif du « jaune » ne constituent que des intentions ou des prévisions transmises par les ministères concernés, aucun engagement juridique n'en garantissant la mobilisation effective qu'aucun contrôle a posteriori des ordonnateurs ne permet d'attester. En outre, les méthodes utilisées par les ministères pour sélectionner, au sein de leurs lignes budgétaires, ce qui est réputé être consommé dans le cadre de la politique de la ville présente peu d'homogénéité d'une administration à l'autre. »

UTILISATION DES TRAVAUX DE LA COUR PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL DU BUDGET DU LOGEMENT

La rédaction du rapport de M. Henri Collard sur le fascicule LOGEMENT du projet de loi de finances pour 1995 a été grandement facilitée par rapport aux autres années par trois contributions importantes de la Cour des comptes.

La première contribution est le rapport sur l'exécution des lois de finances en vue du règlement définitif du budget de l'exercice 1993, et notamment la monographie de 27 pages sur la gestion du budget du logement de 1990 à 1994 qui a éclairé l'analyse du rapporteur spécial. La Cour montrait en particulier dans cette analyse qu'après avoir annoncé un puissant plan de relance, le gouvernement avait annulé une grande partie des dispositifs en fin d'exercice.

La seconde contribution est « l'enquête sur les aides au logement dans le budget de l'Etat, 1980-1993 » que la Cour a rendu publique en juin 1994. Ce rapport a permis de questionner le ministre du logement sur le fonctionnement et la pertinence des prêts d'accession à la propriété (PAP), et a facilité l'analyse de la dérive des aides personnelles. Le rapport spécial en a tiré parti :

"Votre rapporteur suggère trois pistes de réforme, qu'il faudra apprécier au regard des conclusions de la mission de l'inspecteur général des finances Jean Choussat :

- réaliser la réforme prévue par le projet de loi de finances pour 1994 afin de limiter l'octroi de l'allocation logement de solidarité aux étudiants les plus modestes ;

- engager une réflexion, comme le suggère la Cour des comptes, sur une simplification des aides tendant à ne tenir compte dans leur calcul que du montant du revenu perçu, et non de sa nature ;

- gérer les aides de façon stricte, afin de ne pas aboutir à leur dénaturation. Sont-ce des aides au logement ou un revenu minimum ? Pour leur rendre leur vocation, une unification sur la base du système de l'APL, conçue comme une aide directement liée au logement occupé (alors que l'AL n'est liée qu'aux ressources), paraît une bonne piste."

La troisième contribution est « l'enquête sur les organismes d'habitations à loyer modéré », rendue publique par la Cour au même moment. Cette enquête a permis au rapporteur spécial de compléter son analyse de la situation financière des organismes et de suggérer des moyens de remédier aux difficultés éventuelles :

« La Cour des comptes suggère quelques pistes d'amélioration de la gestion, dont l'une est la systématisation du surloyer pour les ménages venant à excéder sensiblement les plafonds de ressources.

La Cour cite de nombreux exemples de dépassement de ces plafonds, quelquefois spectaculaires, et rappelle que l'INSEE évaluait à 28 % le nombre de locataires dans cette situation en 1988 (36,5 % en Ile-de-France) ; l'UNFOHLM elle-même en concédait 23 % (respectivement 32 %). La Cour écrit notamment :

"La constatation faite en 1984 quant à l'importance de la qualité de la gestion pour préserver une bonne santé financière demeure d'actualité. En particulier, l'exploitation des marges de manoeuvre en gestion locative reste souvent insuffisante, notamment dans l'adéquation des charges de personnel à l'activité de l'organisme ; de même, la diversité des mécanismes de recouvrement des recettes locatives se traduit par des taux d'impayés différents, à situation sociale identique des locataires ; l'assouplissement du régime des loyers et surloyers, par rapport à 1984, n'a pas toujours été mis à profit ; le poids croissant de la taxe foncière sur les propriétés bâties a été anticipé de façon souvent insuffisante ; l'inévitable péréquation entre programmes excédentaires et déficitaires nécessite une comptabilité de programme qui fait souvent défaut."

UTILISATION DES TRAVAUX DE LA COUR PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL DU BUDGET DE L'AGRICULTURE

La monographie « agriculture » insérée dans le rapport de la Cour des comptes sur l'exécution de la loi de finances pour 1993 a contribué de manière significative à la réflexion du rapporteur spécial du budget de l'agriculture (Sénat n° 79 - Tome III - Loi de finances pour 1995 - M. Roland du Luart). Le rapporteur spécial a ainsi mis en évidence :

- la définition contestable des concours publics à l'agriculture,
- l'insuffisance de l'information sur les fonds de concours et la gestion perfectible de ceux-ci,
- la cohérence discutable du système de versement des aides publiques

- le contrôle incomplet des subventions aux associations,

- la gestion des crédits qui se traduit par des écarts trop importants entre la loi de finances initiale et la loi de règlement.

Le ministre de l'agriculture (J.O. Débats Sénat du 2 décembre 1994, p. 6626) a déclaré à ce propos :

« Je ne voudrais pas clore mon propos sans évoquer les modalités de gestion des aides et la présentation des concours publics à l'agriculture. »

Les circuits de gestion des aides à l'agriculture sont effectivement divers. Ils sont l'aboutissement d'un cheminement de trente ans, qui a consisté à adopter, chaque fois qu'une nouvelle aide a été créée, la solution la plus apte à donner satisfaction à ses bénéficiaires, compte tenu des contraintes matérielles et des possibilités du moment.

Mais vous avez raison : il faudra bientôt revoir le dispositif d'ensemble afin de lui donner une structure rationnelle et économe de moyens.

Quant aux concours publics à l'agriculture, pour la première fois dans l'histoire de ce ministère, j'en ai publié la liste ordonnée, faisant la différence entre les concours vrais aux agriculteurs et toutes les autres dépenses dont bénéficient, à des titres divers, l'ensemble des Français : dépenses sociales, dépenses d'éducation, dépenses d'aménagement, etc.

L'effort de clarification, dont vous avez vous-même souligné l'importance, sera poursuivi au cours des prochaines années, afin de mieux faire entendre à tous nos concitoyens le chiffre réel qui est consacré à l'agriculteur dans sa spécificité de producteur ».

Plusieurs points devront cependant faire l'objet de mesures d'adaptation, pour tenir compte des observations pertinentes de la Cour.

1. Présentation de données en temps réel.

M. Roland du Luart note que les concours publics à l'agriculture ne sont fournis que de manière rétrospective :

« Il serait toutefois indispensable de disposer de données, moins précises mais plus utilisables, sur l'année en cours et sur l'année à venir. Il n'est pas nécessaire que ces données concernent les marchés, produit par produit. On peut souscrire aux scrupules du statisticien, mais sans perdre de vue les besoins du Parlement en matière de contrôle budgétaire. A défaut, le seul document accessible au grand public demeurera la présentation traditionnelle, celle sur laquelle se fondera la commission des finances pour apprécier les tendances. Il conviendra donc que, dès l'année prochaine, les documents d'information transmis contiennent une estimation des concours à l'activité agricole pour 1995 et 1996. »

2. Le périmètre des concours publics à l'agriculture demeure incomplet et discutable. L'analyse de la Cour, selon laquelle le remboursement forfaitaire de T.V.A. serait un « concours », mérite d'être nuancée.

3. La gestion des fonds de concours demeure largement perfectible.

II. LES MODALITÉS ACTUELLES DE LA RÉGULATION BUDGÉTAIRE DOIVENT ÊTRE RÉFORMÉES, NOTAMMENT POUR RESTAURER LE RÔLE DU PARLEMENT

A partir d'une étude approfondie de la régulation budgétaire opérée au cours des années 1990 à 1993, la Cour a analysé un certain nombre de pratiques, constaté qu'elles « font apparaître les défauts de la procédure budgétaire » et présenté des propositions pour y remédier.

A. LES PRATIQUES DE LA RÉGULATION

Afin principalement de maintenir un solde d'exécution budgétaire conforme aux prévisions initiales, éventuellement corrigées par la loi de finances rectificative de fin d'année, le Gouvernement utilise deux types d'instruments : les annulations et les reports de crédits.

1. Les annulations de crédits

Les annulations de crédits ont, selon la Cour, pour objet essentiel de permettre les ajustements entre recettes et dépenses ou le financement de mesures nouvelles, à solde budgétaire constant.

Elles ont été particulièrement importantes au cours des années récentes.

Les annulations de crédits de 1990 à 1993

(En milliards de francs)

	1990	1991	1992	1993
Budget général	13,35	18,61	23,0	59,97
<i>Budget général hors charges communes</i>	10,87	14,42	15,45	20,06
Total du budget général, des budgets annexes et des comptes spéciaux du Trésor	14,67	19,16	23,50	65,47

En 1993, les annulations ont porté sur 4 % des crédits du budget général et 2 % des crédits du budget général hors charges communes.

Réparties par titres, les annulations ont touché 2,8 % des crédits du titre III (hors dépenses de personnel), 1,7 % des crédits du titre IV, 7,9 % du titre V et 2,9 % du titre VI (ces deux derniers titres étant respectivement touchés à hauteur de 8,8 % et 9 % pour les crédits militaires).

Rapportées aux mesures nouvelles, les annulations de crédits des services civils ont concerné 70 % des dépenses nouvelles du titre III (hors crédits de personnel), 79 % des dépenses du titre IV, 7 % des dépenses du titre V et 8 % du titre VI. Elles ont concerné 38 % des mesures nouvelles du budget d'équipement militaire (titre V).

La Cour observe que les annulations de crédits « qui constituent le principal instrument de la régulation » prennent généralement acte des mesures de gel ou de blocage forfaitaire des crédits qui interviennent dès les premiers mois de l'année. Elle constate que si ces mesures excluent certaines dépenses réputées inéluctables (crédits de rémunérations et de pensions, charges de la dette publique), elles « pèsent en revanche lourdement sur les chapitres d'interventions, dans des proportions très inégales selon les ministères ».

2. Les reports de crédits

Les reports de crédits ont un impact sur le rythme de la dépense et peuvent être utilisés pour contenir la progression du déficit budgétaire. Comme le souligne la Cour, « pour éviter d'aggraver le solde d'exécution, il est commode de rendre indisponible la masse des crédits à reporter assez longtemps dans la gestion suivante ».

Les reports de crédits de 1990 à 1993

(En milliards de francs)

	de 1989 à 1990	de 1990 à 1991	de 1991 à 1992	de 1992 à 1993
Dépenses en capital	28,10	29,55	34,47	31,58
Crédits inscrits à l'état H	21,24	24,57	13,36	12,94
Fonds de concours	1,73	1,12	2,72	2,62
Dépenses engagées	1,43	0,97	1,63	1,51
Total budget général	52,50	56,21	51,98	48,65

La Cour observe que « la publication tardive, volontaire ou non, des arrêtés de report des crédits inutilisés de l'exercice précédent conduit mécaniquement à retarder, voire à interdire leur consommation ». Elle constate qu'il en est de même des fonds de concours : « leur rattachement tardif empêche la consommation des crédits au titre de l'exercice auquel ils sont rattachés, entraînant des reports de crédits eux-mêmes tardifs ».

B. LES DÉFAUTS DE CETTE PRATIQUE

Pour la Cour, la régulation budgétaire actuellement effectuée à travers les annulations et les reports de crédits est contestable à trois égards :

1. Elle n'est pas conforme à la lettre de l'ordonnance organique

L'article 13 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances prévoit que « tout crédit qui devient sans objet en

cours d'année peut être annulé par arrêté du ministre des finances après accord du ministre intéressé ».

Or, les mesures de gel et de blocage forfaitaires qui précèdent le plus souvent les annulations sont signifiées aux ministres dépensiers par lettres du Premier ministre ou du ministre du budget sans que l'accord des ministres intéressés ne soit jamais véritablement recueilli.

Par ailleurs, peu de crédits gelés puis annulés sont réellement devenus « sans objet ». Il s'agit plutôt de mesures de régulation forfaitaire. En outre, il arrive parfois que certains de ces crédits soient rétablis dans une loi de finances ultérieure.

L'article 17 de l'ordonnance organique détermine les conditions dans lesquelles peuvent s'effectuer les reports de crédits. Or, l'intervention tardive des arrêtés de reports ne paraît pas correspondre à ces dispositions, en particulier pour les reports de crédits de paiement sur opérations en capital, en principe automatiques. En effet, des reports de crédits trop tardifs ont plutôt pour objet d'en interdire la consommation.

2. Elle perturbe le fonctionnement des administrations

Les pratiques de régulation budgétaire ont de nombreuses conséquences négatives sur la gestion des services et des crédits budgétaires :

- le caractère forfaitaire des mesures de gel puis d'annulation rend obligatoire la distinction entre dépenses inéluctables et prioritaires et autres dépenses. De ce fait, la régulation affecte de façon très inégale les crédits et les ministères, sans qu'une véritable justification explique ces disparités ;

- l'arrêt ou le retard de certains programmes peuvent occasionner des surcoûts, par exemple sous forme de dépenses d'intérêts moratoires ou sous forme d'aggravation des dépenses (entretien des routes) ;

- les administrations essaient de se prémunir contre la régulation et cherchent à accélérer la consommation des crédits qui sont normalement à leur disposition ou bien encore constituent des « chapitres-réservoirs » pour compenser les annulations opérées sur d'autres chapitres, ce qui n'est pas non plus de bonne gestion ;

- enfin, l'objectif de court terme de respect du solde budgétaire de l'année ne favorise pas les réflexions de moyen terme sur un assainissement de la gestion ou sur une réforme des procédures (de fait, certaines mesures

susceptibles de générer des économies significatives commencent par « coûter » au budget).

3. Elle remet en cause les pouvoirs du Parlement

S'il est vrai que le vote de la loi de finances constitue une autorisation et non une obligation de dépenser, il n'en demeure pas moins que les mesures de gel et d'annulation pratiquées par le Gouvernement ont abouti à remettre en cause, dès le début de l'année d'exécution et dans des proportions significatives, les prévisions de recettes et de dépenses votées dans la loi de finances. Comme l'indique la Cour : « Certes, les crédits constituent bien la limite des dépenses possibles. Mais leur amputation immédiate peut mettre en cause certaines des priorités affichées, même si le but, par ailleurs légitime, est de respecter l'objectif en matière de solde d'exécution ».

En outre, la Cour constate que le Parlement est peu informé des mouvements de crédits importants constitués par les reports et les fonds de concours, sur lesquels rien n'est indiqué dans la loi de finances initiale.

Enfin, il apparaît que les modifications sensibles de l'équilibre budgétaire par les pratiques de régulation rendent peu lisible la situation réelle des ressources et des charges de l'Etat et donc difficile un contrôle parlementaire continu et régulier de l'exécution du budget.

C. LES PROPOSITIONS DE RÉFORME

Pour remédier aux défauts de la régulation budgétaire et éviter d'en pérenniser la pratique, la Cour fait trois types de propositions :

1. Elle suggère d'accélérer les reports de crédits

La Cour estime qu'il n'est pas normal d'assister chaque année à des reports de crédits et des rattachements de fonds de concours aussi tardifs, et en dehors de toute information du Parlement.

Aussi, elle considère que, notamment grâce à l'amélioration des procédures comptables, il faudrait inciter le Gouvernement à prendre les arrêtés de reports dès le début de l'année, quitte à ce que les révisions nécessaires soient effectuées dans une loi de finances ultérieure.

2. Elle préconise la création d'une « dotation de réserve » pour faire face aux nécessités de la régulation

La Cour ne nie pas la nécessité de la régulation budgétaire mais elle souhaite en encadrer la pratique.

Ainsi, elle estime important que le Gouvernement puisse :

- réagir à la conjoncture,
- faire face aux erreurs de prévision de recettes et de dépenses,
- financer des mesures nouvelles urgentes.

A cet effet, elle suggère que, dès la loi de finances initiale, une « dotation de réserve » soit prévue pour permettre de compléter, en cours d'année, les chapitres et budgets insuffisamment dotés.

La création de cette dotation pourrait s'inspirer de l'expérience des fonds d'action conjoncturelle des années 60 et 70 et utiliser les possibilités ouvertes par l'article 7 de l'ordonnance organique en matière de crédits globaux.

Son montant serait connu dès la loi de finances initiale, ce qui réduirait le caractère aujourd'hui imprévisible de la régulation budgétaire.

3. Elle propose de rénover l'autorisation budgétaire pour renforcer les pouvoirs du Parlement

La Cour propose deux séries de mesures pour rénover de façon significative la procédure budgétaire. En effet, bien que « plus difficile à organiser, une véritable rénovation de l'autorisation budgétaire ne paraît pas hors de portée ».

Il s'agirait :

- d'organiser un **débat d'orientation budgétaire** chaque année au mois de mai ou juin, comme l'a d'ailleurs suggéré à plusieurs reprises le président de votre commission des finances, Christian Poncelet¹. Ce débat devrait permettre de réfléchir sur les principaux choix à effectuer et de définir l'équilibre de la prochaine loi de finances. Parmi ces choix, la Cour estime que devrait figurer le montant de l'enveloppe de la « dotation de réserve » ;

- d'adopter un **nouveau calendrier budgétaire**, en suscitant le dépôt concomitant, au début de la session d'automne, du projet de loi de règlement de l'année n-1, du projet de loi de finances rectificative de l'année n et du projet de loi de finances de l'année n+1. A la lumière de l'ensemble de ces informations, le débat budgétaire serait à la fois plus complet et plus en phase avec la réalité de l'exécution. La Cour suggère même d'organiser une sorte de débat général commun autour de ces trois textes.

*

* * *

Votre commission a pris connaissance avec beaucoup d'intérêt de ces observations et propositions.

Elle constate que la Cour fait écho à un certain nombre de ses propres remarques, comme :

¹ En dernier lieu, lors de la séance du 20 octobre 1994.

• la critique maintes fois renouvelée de la dénaturation de l'autorisation parlementaire dès lors que d'importantes mesures de régulation sont prises dans les premières semaines de l'année,

• ou encore l'intérêt de la tenue d'un débat d'orientation budgétaire annuel devant les assemblées parlementaires, à l'image de ce qui est fait dans les collectivités locales.

Aussi, votre commission suivra-t-elle avec beaucoup d'attention la politique que le nouveau Gouvernement décidera d'adopter en matière de régulation budgétaire, ainsi que sa réponse pratique aux observations formulées par la Cour.

Votre commission s'efforcera également de poursuivre sa réflexion sur la rénovation de la discussion budgétaire en utilisant les remarques de la Cour. Elle a pleinement conscience qu'il s'agit là d'un des points essentiels pour le renforcement des pouvoirs du Parlement, tout en estimant indispensable de maintenir des rôles respectifs bien définis pour le Parlement et le gouvernement.

III. LA DISTINCTION ENTRE OPÉRATIONS BUDGÉTAIRES ET OPÉRATIONS DE TRÉSORERIE DOIT ÊTRE CLARIFIÉE

Outre les opérations budgétaires, la Cour analyse, dans le rapport sur la loi de règlement, les opérations de trésorerie.

Celles-ci comprennent, conformément à l'article 15 de l'ordonnance organique, les émissions et remboursements d'emprunts, ainsi que les opérations de dépôt sur ordre et pour compte de correspondants.

Les mouvements observés sur ces opérations en 1993 sont à l'origine d'un certain nombre de remarques de la Cour.

A. UN CONSTAT : LA PART CROISSANTE PRISE PAR LES OPÉRATIONS DE TRÉSORERIE DANS UN CADRE JURIDIQUE PEU CLAIR

Les opérations de trésorerie sont exécutées sous la responsabilité de l'Etat par le Trésor public.

1. La part croissante prise par les opérations de trésorerie

Au cours des années 1993 et 1994, plusieurs mesures ont contribué à accroître sensiblement le montant des opérations de trésorerie :

- **La suppression du décalage d'un mois en matière de TVA** : cette mesure a été portée en perte de trésorerie pour un montant de 23,5 milliards de francs en 1993 et de 19 milliards en 1994. Or, la Cour constate qu'on aurait pu tout aussi bien inscrire ces sommes en diminution des recettes brutes encaissées au titre du budget, comme c'est généralement le cas pour les droits à déduction applicables à la TVA. Cette mesure a toutefois permis au gouvernement de ne pas aggraver le résultat d'exécution de la loi de finances d'un montant équivalent.

- **Les avances à court terme consenties à l'ACOSS puis la reprise de la dette de l'ACOSS** : la Cour observe que la prise en charge par l'Etat, le 1er janvier 1994, de la dette de 110 milliards de francs de l'ACOSS a été inscrite en charge de trésorerie, alors que son remboursement par le Fonds de solidarité vieillesse créé par la loi du 22 juillet 1993, tant en intérêts qu'en capital, interviendra sous la forme de recettes budgétaires.

- **Les profits ou pertes réalisés à l'occasion des adjudications d'emprunts** : en 1993, l'Etat a enregistré un gain de 11 milliards de francs et en 1994 une perte de 18 milliards de francs, liés dans les deux cas au différentiel de taux entre les taux nominaux fixés par le Trésor et les taux du marché.

Pour chacune de ces opérations, la Cour dénonce le « brouillage » de la ligne qui sépare les opérations de trésorerie des opérations budgétaires et le « caractère artificiel » de la distinction faite par le gouvernement entre pertes et profits sur opérations de trésorerie et sur opérations budgétaires.

2. Le flou du cadre juridique

La Cour regrette également le manque de clarté du cadre juridique dans lequel s'effectuent ces opérations.

L'article 35 de l'ordonnance organique comporte la distinction entre opérations budgétaires et opérations de trésorerie mais renvoie à un règlement de comptabilité publique pour les modalités pratiques. Or, le décret du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique ne

contient pas les précisions nécessaires puisqu'il renvoie simplement à l'ordonnance.

Dans ces conditions, la Cour estime que toutes les confusions sont possibles et que les pratiques dénoncées ne peuvent être considérées comme réellement contraires aux textes.

B. UNE CONSEQUENCE : L'ÉVOLUTION DU RESULTAT D'EXÉCUTION DE LA LOI DE FINANCES EST FAUSSÉE

La Cour observe que le traitement des opérations relatives à la suppression du décalage d'un mois de la TVA, à la reprise de la dette de l'ACOSS et à l'encaissement de pertes ou profits sur adjudications d'emprunts a permis au gouvernement de maîtriser l'évolution du résultat d'exécution de la loi de finances en 1993, principalement en évitant d'accroître les dépenses ou de diminuer les recettes.

Ainsi, par ces procédures, les charges budgétaires transférées sur opérations de trésorerie ont été minimisées, ce qui a modifié « l'évolution des grandeurs budgétaires » (charges, ressources, solde) et permis à l'Etat « de s'affranchir de la référence aux normes assignées par la loi d'orientation quinquennale de maîtrise des finances publiques ».

Toutefois, la Cour souligne que les sommes ainsi inscrites en opérations de trésorerie entrent bien dans le calcul du besoin de financement de l'Etat, à défaut de figurer dans le montant du solde budgétaire.

Aussi, un solde négatif de trésorerie ne peut qu'accroître le besoin de financement de l'Etat et, par voie de conséquence, l'endettement public.

C. UNE PROPOSITION : PLAFONNER L'ENDETTEMENT DE L'ETAT

Pour éviter la multiplication des opérations budgétaires transformées en opérations de trésorerie et pour mieux contrôler « l'ampleur désormais considérable des appels au marché », qui « rendent délicate l'interprétation des résultats », la Cour suggère que le Parlement fixe un montant maximum en valeur pour l'endettement de l'Etat.

Ainsi, à l'image de ce qui existe dans d'autres pays industrialisés, on pourrait prévoir que ce montant ne pourrait être modifié ou dépassé que par un nouveau vote du Parlement.

*

*

*

Comme la Cour, votre commission s'inquiète des diverses mesures prises pour afficher une progression des données budgétaires (dépenses, recettes, solde) conforme aux objectifs fixés mais éloignée de la réalité.

C'est pourquoi, elle estime important qu'une grande transparence apparaisse dans les comptes de l'Etat, qu'il s'agisse du budget, de la trésorerie ou des comptes de tous les organismes liés d'une manière ou d'une autre aux dépenses et recettes de l'Etat.

Dans ces conditions, la proposition de la Cour consistant à prévoir un vote du Parlement sur le montant de l'endettement public lui paraît être une bonne mesure, dès lors qu'elle s'accompagne d'une transmission aux Assemblées de l'ensemble des éléments leur permettant de se prononcer en toute connaissance de cause.

IV. L'APPRÉCIATION DE LA SITUATION FINANCIÈRE DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES DOIT DÉSORMAIS S'EFFECTUER DANS LE CADRE NOUVEAU DU RESPECT DES CRITÈRES DE CONVERGENCE EUROPÉENS

La Cour constate qu'aux termes du traité sur l'Union européenne, la France s'est engagée à respecter cinq critères de convergence dont deux concernent les finances publiques.

Aussi, elle estime qu'au titre de son activité traditionnelle de contrôle, elle se doit d'intervenir dans le processus de transmission aux institutions européennes des données relatives aux comptes publics des exercices passés.

Cette nouvelle fonction nécessite néanmoins un certain nombre d'adaptations techniques.

A. LE NOUVEAU CADRE D'APPRÉCIATION DES FINANCES PUBLIQUES

La Cour a décidé d'intégrer désormais dans ses travaux sur l'exécution du budget le respect par la France des deux nouvelles contraintes qu'elle s'est imposée en matière de finances publiques :

- le cheminement de la loi d'orientation quinquennale du 24 janvier 1994 relative à la maîtrise des finances publiques,
- les critères de convergence du traité de Maastricht.

Ainsi, dans sa réponse à l'une des questions de votre commission la Cour précise : « *Pour la première fois cette année le rapport sur l'exécution du budget 1994 comportera une analyse -encore brève- des évolutions financières qui s'inscrivent dans ces cadres nouveaux, différents de la description traditionnelle de la comptabilité budgétaire* ».

La Cour estime en outre qu'en apportant sa contribution à la procédure des notifications officielles faites deux fois par an par le gouvernement français aux institutions communautaires, elle confèrera une plus grande autorité aux documents du gouvernement présentant l'état des finances publiques.

B. UNE ADAPTATION DES PROCÉDURES

Pour pouvoir se lancer dans cette démarche, la Cour estime nécessaire de prévoir un certain nombre d'adaptations techniques.

En effet, la notion de « besoin de financement » utilisée par la Commission européenne n'est pas identique à celle de « résultat d'exécution budgétaire » qui est définie à l'article 35 de l'ordonnance organique.

C'est pourquoi, la Cour a pris l'initiative de développer une série d'études techniques pour analyser les conditions du passage du « solde d'exécution budgétaire » constaté dans la loi de règlement au « besoin de financement » retracé dans les Comptes de la Nation, ainsi que pour retracer les recettes et les dépenses de façon à permettre un avis motivé sur leur évolution au regard des critères de convergence européens.

Par exemple, la Cour précise que les recettes de privatisation viennent réduire le déficit dans la comptabilité budgétaire des exercices 1993

et 1994 alors qu'elles ne doivent pas être prises en compte pour la détermination du besoin de financement des administrations publiques au sens du traité de Maastricht.

En tout état de cause, la Cour rappelle qu'elle ne peut effectuer ces travaux que pour le budget de l'Etat et les comptes des administrations de sécurité sociale. Elle n'est pas en mesure de le faire pour le besoin de financement des collectivités locales pour lesquelles il n'existe pas de consolidation des comptes.

Enfin, la Cour estime important que ces travaux, qui feront ressortir « la multiplicité des critères », ne nuisent pas à « la nécessaire lisibilité des situations budgétaires ».

* * *

*

Comme la Cour, votre commission a élargi ses perspectives avec l'entrée en vigueur du traité sur l'Union européenne. Elle est donc également attentive à l'évolution des finances publiques au regard des critères de convergence européens.

Toutefois, pour mieux en apprécier l'évolution, votre commission a demandé au gouvernement de lui transmettre les notifications officielles qu'il fait deux fois par an à Bruxelles, ce qui lui a été accordé et dont votre commission se félicite.

Par ailleurs, elle continuera de veiller à ce que l'ensemble des données relatives aux comptes publics s'inscrivent bien dans un cadre lisible et cohérent.

DEUXIEME PARTIE

EXAMEN DES ARTICLES

ARTICLE PREMIER

Résultats généraux de l'exécution des lois de finances pour 1993

Commentaire : Le présent article a pour objet d'arrêter les résultats définitifs de l'exécution des lois de finances pour 1993.

Comme l'article d'équilibre de la loi de finances initiale ou des lois de finances rectificatives, le présent article a pour objet de présenter sous forme de tableau synthétique les résultats définitifs de l'exécution 1993.

Ainsi, il fixe, d'une part, le résultat des opérations à caractère définitif, en distinguant les ressources et les charges du budget général, des budgets annexes et des comptes d'affectation spéciale et, d'autre part, le résultat des opérations à caractère temporaire en le présentant par catégorie de comptes spéciaux du Trésor. Enfin, il établit le résultat définitif de la loi de finances, hors opérations avec le Fonds monétaire international et hors fonds de stabilisation des changes.

Pour 1993, les résultats définitifs sont arrêtés aux montants suivants :

- solde des opérations définitives de l'Etat :
- 292,82 milliards de francs (au lieu de - 156,9 milliards en loi de finances initiale) ;

- solde des opérations à caractère temporaire de l'Etat :
- 22,93 milliards de francs (au lieu de - 8,5 milliards de francs en loi de finances initiale) ;

- solde global hors opérations avec le FMI :
- 315,75 milliards de francs (- 165,4 milliards en loi de finances initiale) ;

- solde global hors opérations avec le FMI et hors FSC :
- 315,65 milliards de francs (- 165,4 milliards en loi de finances initiale). Ce solde était de - 226,31 milliards de francs au terme de l'exécution 1992.

Au total, le déficit d'exécution du budget atteint près de 5 % du PIB en 1993.

Décision de la commission : Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 2

Recettes du budget général

Commentaire : Le présent article a pour objet d'arrêter le montant des recettes du budget général de l'année 1993.

Le montant des recettes du budget général est arrêté à **1.429,81 milliards de francs** en 1993, en diminution de 1,8 % par rapport à 1992.

Après déduction des dégrèvements et remboursements d'impôts, les recettes nettes du budget général atteignent **1.209,28 milliards de francs**, en diminution de 0,7 % par rapport à 1992.

Par catégorie de recettes, les évolutions constatées entre 1992 et 1993 sont les suivantes :

- recettes fiscales nettes : 1.209,1 milliards de francs, en diminution de 0,5 % (parmi lesquelles TVA : - 4,9 %, Impôt sur le revenu : + 0,9 %, Impôt sur les sociétés : - 6,3 %, TIPP : + 6,3 %),

- recettes non fiscales : 172,65 milliards de francs, en augmentation de 4,1 %,

- recouvrements sur fonds de concours : 60,1 milliards de francs, en augmentation de 6,3 %,

- prélèvements sur recettes : - 232,56 milliards de francs, en augmentation de 5,8 % (dont 155,57 milliards au profit des collectivités locales et 77 milliards au profit des communautés européennes).

Décision de la commission : Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 3

Dépenses ordinaires civiles du budget général

Commentaire : Le présent article a pour objet d'arrêter le montant définitif des dépenses ordinaires civiles du budget général en 1993,

Le montant définitif des dépenses ordinaires civiles s'établit à 1.424,5 milliards de francs en 1993.

Ce montant est en augmentation de 4 % par rapport à 1992 où il atteignait 1.369,7 milliards de francs. Il est également en progression sensible par rapport aux crédits initiaux, soit 1.274,2 milliards de francs.

Par titre, les évolutions constatées entre 1992 et 1993 sont les suivantes :

- titre I « Dette publique et dépenses en atténuation de recettes » : 430,2 milliards de francs, en augmentation de 0,8 % (mais pour la seule charge de la dette, la progression est de + 12,3 % à 196,6 milliards de francs) ;
- titre II « Pouvoirs publics » : 3,78 milliards de francs, en augmentation de 4,8 % ;
- titre III « Moyens des services » : 557,65 milliards de francs, en augmentation de 5,2 % (parmi lesquels 466,8 milliards de francs de charges de personnel, en progression de 5,7 %) ;
- titre IV « Interventions publiques » : 432,85 milliards de francs, en augmentation de 5,7 % (avec une progression des actions sociale et économique particulièrement marquée, soit respectivement + 6,6 et + 6,5 %).

Le présent article demande l'ouverture complémentaire de crédits à hauteur de 24,02 milliards de francs et l'annulation de crédits non consommés pour un total de 22,3 milliards de francs. Au total, la majoration demandée s'établit à 1,73 milliard de francs, soit 0,1 % des dépenses définitives.

Décision de la commission : Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.