

N° 1

# SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1991 - 1992

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 2 octobre 1991.

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, APRÈS DÉCLARATION D'URGENCE, portant règlement définitif du budget de 1989,*

Par M. Roger CHINAUD,

*Sénateur,*

*Rapporteur général.*

---

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

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9<sup>e</sup> législ.) : 1877, 2120 et T.A. 502.

Sénat : 402 (1990-1991).

---

Lois de finances.

## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>AVANT-PROPOS</b> .....	3
<b>PREMIERE PARTIE : L'ENVIRONNEMENT ECONOMIQUE DU BUDGET 1989</b> .....	5
<b>A. L'ECONOMIE DES PRINCIPAUX PARTENAIRES DE LA FRANCE</b> .....	5
1. Principales hypothèses associées au projet de loi de finances pour 1989 : une reprise menacée .....	5
2. Etat effectif de l'économie mondiale en 1989 : maintien d'une croissance forte .....	6
<b>B. L'ECONOMIE FRANÇAISE</b> .....	8
1. Principales hypothèses associées au projet de loi de finances pour 1989 : "une situation en voie d'amélioration, avec des faiblesses persistantes" .....	8
2. Etat effectif de l'économie française en 1989 : une croissance nettement plus forte que prévue .....	9
<b>DEUXIEME PARTIE : L'EXECUTION DU BUDGET 1989</b> ....	13
<b>A. LA LOI DE FINANCES INITIALE POUR 1989</b> .....	13
<b>B. LE NOUVEL EQUILIBRE RESULTANT DE LA LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE</b> .....	15
1. Décrets d'avances et arrêtés d'annulation .....	16
a) Le décret d'avances du 31 mars 1989 et l'arrêté d'annulation du 30 mars : le cyclone Firinga .....	16
b) Le décret d'avances du 8 septembre 1989 et l'arrêté d'annulation du 8 septembre .....	17
2. La loi de finances rectificative du 29 décembre 1989 .....	19
a) L'actualisation des recettes .....	20
b) Les ouvertures et annulations de crédits .....	22

	<u>Pages</u>
<b>C. L'EQUILIBRE DEFINITIF DE LA LOI DE REGLEMENT</b>	<b>32</b>
1. La poursuite du mouvement amorcé par la loi de finances rectificative .....	32
a) L'actualisation des recettes .....	32
b) Les ouvertures et annulations de crédits .....	35
2. Les opérations propres au règlement du budget .....	38
a) Les fonds de concours .....	38
b) Les reports de crédits .....	41
<b>D. L'EXECUTION GLOBALE DU BUDGET 1989</b> .....	<b>43</b>
1. Exercice 1989 : de la loi de finances initiale à la loi de règlement .....	43
a) Evolution de l'équilibre budgétaire .....	43
b) Principales modifications de l'équilibre budgétaire .....	46
2. De la loi de règlement 1988 à la loi de règlement 1989 .....	49
a) Evolution de l'équilibre budgétaire .....	49
b) Evolution des soldes budgétaires .....	51
<b>TROISIEME PARTIE: EXAMEN DES ARTICLES</b> .....	<b>53</b>
<b>CONCLUSION</b> .....	<b>89</b>
<b>AUDITION DE M. PIERRE ARPAILLANGE, Premier Président de la Cour des Comptes</b> .....	<b>91</b>
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	<b>95</b>
<b>ANNEXE: Réponses de la Cour des Comptes aux questions posées par la Commission des Finances</b> .....	<b>99</b>
<b>TABLEAU COMPARATIF</b> .....	<b>157</b>

## AVANT PROPOS

Déposé au Parlement après l'examen du projet de loi de finances pour 1991, qui précédait lui-même l'examen de la loi de finances rectificative pour 1990, le projet de loi de règlement du budget 1989 pourrait paraître bien "dépassé", et son examen relever d'un exercice quelque peu ésotérique.

Pourtant, son importance est manifeste, puisqu'il s'agit bien pour le Gouvernement de rendre compte au Parlement de l'emploi des fonds publics dont celui-ci a voté le montant et l'affectation.

Or, de la loi de finances au projet de loi de règlement qui "boucle" l'exercice budgétaire, près de deux années après son vote, les modifications de l'équilibre budgétaire ne peuvent être considérées comme négligeables.

L'objet du projet de loi de règlement est triple :

- arrêter le montant des encaissements de recettes et des ordonnancements de dépenses,

- procéder aux ajustements nécessaires en fin d'exercice, en approuvant les dépassements de crédits et en annulant les crédits non consommés,

- établir le compte de résultat et en transporter le montant aux découverts du Trésor, c'est-à-dire sortir du cadre budgétaire pour s'inscrire dans celui de la comptabilité générale de l'Etat.

Le projet de loi de règlement est accompagné de la déclaration générale de conformité et du rapport annuel de la Cour des Comptes, qui comporte à la fois l'examen des opérations budgétaires, celle de la gestion des crédits et enfin des analyses extrabudgétaires portant notamment sur la gestion de la trésorerie de l'Etat. Il comporte également une annexe sur l'évolution de la comptabilité patrimoniale de l'Etat.

L'objet du présent rapport n'est donc pas de reprendre en détail les analyses -précises et détaillées- déjà effectuées par la Cour des Comptes.

Il a paru plus utile à votre Commission d'examiner l'évolution, en cours d'exercice budgétaire, de la loi de finances initiale *"considérée comme adoptée aux termes de l'article 49-3"* à l'automne 1988, et modifiée par deux trains de décrets d'avances et arrêtés d'annulation, une loi de finances rectificative et le présent projet de loi de règlement.

Tel est l'objet du présent rapport.

## PREMIÈRE PARTIE

### L'ENVIRONNEMENT ECONOMIQUE DU BUDGET 1989

#### A. L'ECONOMIE DES PRINCIPAUX PARTENAIRES DE LA FRANCE

##### 1. Principales hypothèses associées au projet de loi de finances pour 1989 : *une reprise menacée* (1)

Le cadrage économique de la loi de finances initiale pour 1989 reposait sur les hypothèses suivantes :

a) La prévision gouvernementale tablait sur *une poursuite ralentie* de la reprise de la croissance économique mondiale.

Bien que cette reprise soit déjà sensible depuis la mi-1987, les prévisions effectuées soulignaient la nécessité d'une certaine prudence, liée à la persistance d'un certain nombre de fragilités.

b) En effet, le *risque de surchauffe* dans plusieurs pays, source d'une hausse des taux d'intérêt, -notamment aux Etats-Unis et au Royaume-Uni- pouvait conduire à l'adoption de politiques monétaires restrictives et déboucher rapidement sur un ralentissement de l'activité.

c) En outre, les *fragilités structurelles* de l'économie mondiale demeuraient :

- confirmation des déséquilibres commerciaux au profit de l'Allemagne et du Japon,
- maintien du niveau élevé de l'endettement des pays en voie de développement,
- instabilité des parités et des taux d'intérêts.

1. Source : Rapport économique et financier associé au P.L.F 1989

## 2. Etat effectif de l'économie mondiale en 1989 (1) : maintien d'une croissance forte

a) En réalité, la progression de l'activité s'est poursuivie à un rythme soutenu dans l'ensemble des pays industrialisés.

On a vu, toutefois, se confirmer le *découplage des économies* entre l'Europe continentale et le Japon d'une part, les Etats-Unis et le Royaume-Uni d'autre part.

b) De fait, la croissance a enregistré un *ralentissement progressif au cours du second semestre* dans les pays de l'OCDE. L'inflation s'est en définitive modérée durant l'été avec le fléchissement des cours du pétrole et l'orientation à la baisse des marchés de matières premières.

c) L'*ajustement des déséquilibres courants* américains et japonais s'est poursuivi à un rythme assez rapide, notamment grâce à l'effet bénéfique des variations de change.

d) Le maintien de la croissance s'est traduit par une poursuite de la *baisse du chômage* dans l'ensemble des pays industrialisés.

Taux de chômage

(%)

	1988	1989
OCDE	7,0	6,5
CEE à 12	10,3	9,4

**Environnement international**  
*Année 1989*

	<b>Prévisions économiques associées au P.L.F 1989</b>	<b>Comptes provisoires 1989 associés à la loi de règlement 1989</b>
• Parité \$-franc	6,20	6,38
• Prix du pétrole (dollar/baril)	17	17,6
• Croissance PIB (%)		
- RFA	2,1	4
- Royaume-Uni	2,4	2,2
- Etats-Unis	2,4	
- Japon	3,9	2,5
- 8 principaux partenaires	2,7	3,4
• Inflation (%)		
8 principaux partenaires	3,6	4,2
• Evolution de la demande mondiale de produits manu- facturés adressée à la France (%)	6,5	9,3



## B. L'ECONOMIE FRANCAISE

### 1. Principales hypothèses associées au projet de la loi de finances pour 1989 : *"une situation en voie d'amélioration, avec des faiblesses persistantes"*

a) Selon le Rapport économique et financier associé au projet de loi de finances pour 1989, l'amélioration de la situation économique française devait se confirmer en 1989 :

- reprise des ventes à l'étranger,
- accélération de l'investissement productif,
- tendance à la création d'emplois.

b) Toutefois, le maintien d'un sous-emploi important et d'un déficit élevé des transactions courantes impliquait que soient ainsi définis les objectifs de politique économique :

- *"Consolidation de la désinflation"*

*"L'objectif est de limiter la hausse des prix à 2,2 % en glissement de décembre 1988 à décembre 1989, ce qui correspond à une réduction nouvelle et significative de l'écart d'inflation avec la R.F.A."*

- *"Equilibre de la balance des paiements, maintien de la parité du franc au sein du S.M.E."*

- *"Gestion rigoureuse des finances publiques"*

*"L'épargne nationale doit financer les investissements créateurs d'emplois plutôt que le déficit budgétaire. Aussi le Gouvernement entend-il poursuivre la réduction du déficit des finances publiques."*

*"Cette réduction devient plus difficile lorsque la dérive des prix est plus faible, mais elle est nécessaire pour diminuer les tensions à la hausse des taux d'intérêt en restreignant la ponction des administrations sur les marchés financiers."*

*"La structure démographique de notre pays doit également être prise en considération, si l'on veut éviter de reporter des charges excessives sur des générations futures moins nombreuses"*

c) De fait, le projet de loi de finances était ainsi caractérisé :

- déficit ramené à 100 milliards après 115 milliards de francs prévus en 1988,
- croissance en valeur des dépenses définitives de l'Etat inférieure à celle du PIB,
- diminution de la pression fiscale de l'Etat et de l'ensemble des prélèvements obligatoires.

*"Dans les circonstances actuelles, ce n'est qu'en réduisant la charge de la dette qu'on donnera à l'Etat la marge de manoeuvre dont il a besoin pour la modernisation de l'économie. Ainsi sera-t-il capable de dégager des moyens supplémentaires pour financer les mesures qui préparent l'avenir, au lieu d'épuiser une part croissante des richesses nationales à couvrir les dépenses du passé.*

*"La politique de maîtrise de la dépense évite d'alourdir les prélèvements obligatoires au moment où l'ouverture du grand marché européen impose un effort supplémentaire de compétitivité et un remodelage profond de notre système fiscal".*

## 2. Etat effectif de l'économie française en 1989 : une croissance nettement plus forte que prévue

Les principaux résultats de l'économie française en 1989, tels qu'ils ressortent des Comptes de la Nation publiés en juin 1990 font apparaître les résultats suivants :

a) *Une croissance économique nettement plus forte que prévue...*

Si l'on s'en tient aux chiffres semi-définitifs associés à la loi de règlement, le taux de croissance du PIB marchand a dépassé de 1,4 point la prévision initiale.

Cette évolution s'explique essentiellement par une poussée plus forte que prévue de la *consommation des ménages* (+ 0,9 point) et surtout des *exportations* (+ 6,2 points), dès lors que la croissance étrangère (et donc la demande adressée à la France) avait elle-même été très sous-estimée.

b) *...qui ne s'accompagne pas d'une accélération aussi rapide de l'investissement*

En revanche, l'évolution de l'investissement des entreprises n'est guère supérieur à ce qui avait été prévu (+ 0,4 point).

En effet en 1989, le taux de marge des sociétés a progressé plus modérément qu'en 1988 et le taux d'autofinancement a continué à fléchir, parallèlement à un recours croissant à l'endettement, lequel a pesé sur les taux d'intérêt et la capacité d'épargne.

On notera d'ailleurs que la consommation plus forte que prévue des ménages s'accompagne d'un taux d'épargne plus faible.

c) *Davantage d'inflation*

Le progression de la croissance s'accompagne d'une inflation supérieure de 1,1 point aux prévisions initiales, essentiellement du fait de la poussée des prix alimentaires et énergétiques.

d) *Détérioration du solde industriel*

Elle se traduit également par une forte poussée des importations, notamment liée à l'insuffisance des capacités de production de biens d'équipement, face au surcroît de demande.

Ceci, malgré la progression importante des exportations, débouche sur une sensible détérioration du déficit industriel, puisque celui-ci est plus que doublé par rapport aux prévisions initiales.

e) *Amélioration de l'emploi, mais moins que chez nos partenaires*

Le renforcement de la croissance se traduit de façon bénéfique en termes d'emplois, puisque les créations d'emplois atteignent 280.000 (contre 160.000 prévues initialement).

Il reste que la réduction du nombre de chômeurs demeure inférieure aux résultats obtenus par les autres pays industrialisés, notamment au Royaume-Uni.

**Economie française**  
**Année 1989**

(en %)

	Prévisions économiques associées au PLF 1989 (1)	Comptes provisoires 1989 associés à la loi de règlement (2)	Comptes définitifs 1989 (3)
Taux de croissance volume			
· PIB marchand	2,7	4,1	4,3
· Importations	5,3	9,6	9,1
· Consommation ménages	2,2	3,1	3,0
· Investissement entreprises	6,5	6,9	7,8
· Exportations	5,1	11,3	10,8
· Taux d'inflation (consommation)	2,4	3,5	3,6
· Taux d'épargne des ménages	12,4	12,3	11,6
· Déficit en % du PIB	- 1,6	- 1,4	-
· Taux de PO	44,6	43,9	43,9
· Effectifs salariés	+ 0,8	2,0	2,4
· Besoin de financement de la Nation (Mds frs)	- 14,7	- 12,9	- 25,6
· Solde industriel (Mds frs)	- 26,5	- 56,3	- 56,5

(1) établies en juin 1988

(2) établis en juin 1990

(3) établis en juin 1991

## DEUXIÈME PARTIE

### L'EXECUTION DU BUDGET 1989

#### A - LA LOI DE FINANCES INITIALE

1. La loi de finances initiale pour 1989 était marquée par une progression importante des dépenses (1) : + 69 milliards de francs, soit + 5,6 % par rapport à 1988.

La croissance des seules dépenses du budget général s'établissait à 7,2 %. En revanche, les masses (en dépenses comme en recettes) des comptes d'affectation spéciale étaient fortement minorées par l'arrêt du programme de privatisations.

Selon l'exposé des motifs du projet de loi, 29 milliards de francs étaient dégagés pour financer les "grandes priorités" : revenu minimum d'insertion (+ 6 milliards de francs), Education (+ 10,8 milliards de francs), Recherche (+ 3 milliards de francs), Formation, emploi (+ 9,2 milliards de francs) et Culture (1,1 milliard de francs).

Mais la charge des intérêts de la dette et des garanties avec 13 milliards de francs de crédits supplémentaires étaient de fait la "première priorité" de la loi de finances;

2. Côté recettes, le budget initial de 1989 annonçait 24,6 milliards de francs d'allègements fiscaux, partiellement amputés (4,1 milliards de francs) par le rétablissement de l'impôt de solidarité sur la fortune.

Allègements fiscaux bruts dans le projet de loi de finances 1989 (1)  
(en milliards de francs)

	Ménages	Entreprises	Total
Incidence des allègements décidés par le précédent gouvernement	5,51	2,51	8,02
Incidence des mesures fiscales décidées hors loi de finances	2,07	--	2,07
Incidence des allègements fiscaux proposés en loi de finances pour 1989	6,96	(2)7,57	14,53
<b>Total</b>	<b>14,54</b>	<b>10,08</b>	<b>24,62</b>

(1) Source : dossier de presse du ministère des finances, projet de loi de finances pour 1989.

(2) dont toutefois 3,6 milliards de francs imputables à l'exercice 1988 (baisse du dernier acompte de l'impôt sur les sociétés).

Malgré ces mesures d'allègement de la fiscalité, les prévisions de la loi de finances faisaient apparaître une progression des recettes fiscales brutes de 8,5 % et une croissance totale des ressources de 7,4 %.

De sorte que le déficit budgétaire pouvait être réduit de 14,2 milliards de francs (100,81 milliards de francs contre 114,98 milliards en loi de finances initiale pour 1988).

#### Equilibre en loi de finances initiale

	L.F.I. 1988	L.F.I. 1989	Évolution	
			milliards de francs	%
<b>RESSOURCES</b>				
<b>Budget général</b>				
a) recettes fiscales	1 179,63	1 279,47	+ 98,84	+ 8,5 %
b) recettes non fiscales	74,43	96,36	+ 21,96	+ 29,5 %
c) fonds de concours	-	-	-	-
d) prélèvements CFE et collectivités locales	- 164,39	183,12	- 18,73	+ 11,4 %
<b>Total recettes budget général</b>	<b>1 089,67</b>	<b>1 192,71</b>	<b>+ 103,04</b>	<b>+ 9,4 %</b>
<b>Recettes compte d'affectation spéciale</b>	<b>(1)31,7</b>	<b>11,83</b>	<b>- 19,88</b>	<b>- 62,7 %</b>
<b>TOTAL RESSOURCES</b>	<b>1 121,37</b>	<b>1 204,54</b>	<b>+ 83,17</b>	<b>+ 7,41 %</b>
<b>DEPENSES</b>				
<b>Budgets civils</b>				
Titre I - Dette publique	104,16	117,34	+ 13,18	+ 12,6 %
Dépenses en atténuation de recettes	120,81	137,57	+ 16,76	+ 13,9 %
Titre II - Pouvoirs publics	3,95	3,26	+ 0,21	+ 6,9 %
Titre III - Moyens des services civils	304,93	379,70	+ 14,77	+ 4,0 %
Titre IV - Interventions	329,48	350,60	+ 21,12	+ 6,4 %
Titres V et VI - Dépenses en capital	68,02	79,61	+ 11,59	+ 17,0 %
<b>Budget militaire</b>	<b>212,81</b>	<b>221,89</b>	<b>+ 9,00</b>	<b>+ 4,2 %</b>
<b>Total dépenses budget général</b>	<b>1 203,06</b>	<b>1 289,89</b>	<b>+ 86,83</b>	<b>+ 7,2 %</b>
<b>Dépenses définitives des comptes d'affectation spéciale</b>	<b>(1)31,57</b>	<b>11,70</b>	<b>- 19,87</b>	<b>- 62,9 %</b>
<b>Solde des opérations temporaires</b>	<b>1,73</b>	<b>3,76</b>	<b>+ 2,03</b>	<b>+ 117,3 %</b>
<b>TOTAL CHARGES</b>	<b>1 236,35</b>	<b>1 305,35</b>	<b>+ 69,00</b>	<b>+ 5,6 %</b>
<b>SOLDE</b>	<b>- 114,98</b>	<b>- 100,81</b>	<b>+ 14,17</b>	<b>+ 12,3 %</b>

(1) Compte non tenu de dotations à la CADEP financées sur le compte d'affectation spéciale des produits de la privatisation (29,9 milliards de francs en recettes et en dépenses)

Ainsi, dès sa présentation initiale, le budget de 1989 apparaissait comme celui de toutes les aisances puisque la progression spontanée des recettes, due à la bonne santé de l'économie, permettait à la fois de tolérer une progression substantielle des dépenses de l'État et de poursuivre la politique d'allègements fiscaux et de réduction du déficit budgétaire initiée en 1987-1988.

L'exécution du budget de 1989 montre que ce partage des fruits de la croissance entre progression de la dépense publique, diminution des impôts et réduction du déficit budgétaire, s'est transformé en une affectation exclusive au train de vie de l'État du surcroît considérable de recettes apparu en cours d'année.

## B. LE NOUVEL EQUILIBRE RESULTANT DE LA LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE

L'exercice 1989 n'a connu qu'une loi de finances rectificative, en date du 29 décembre 1989.

• Celle-ci portait ratification de **deux décrets d'avance** :

- 31 mars 1989
- 8 septembre 1989.

• D'autre part, elle prenait en compte **trois arrêtés d'annulation** :

- les arrêtés des 31 mars et 8 septembre 1989, qui ont "gagé" les décrets d'avance précités, conformément à l'article 11-2° de la loi organique du 2 janvier 1959 (1),
- l'arrêté du 22 novembre 1989, qui compensait pour partie les ouvertures de crédits que comportait la loi de finance rectificative.

*1 Article 11-2° : "En cas d'urgence, s'il est établi, par rapport du ministre des finances au Premier ministre, que l'équilibre financier" prévu à la dernière loi de finances n'est pas achevé, des crédits supplémentaires peuvent être ouverts par décret d'avances pris sur avis du Conseil d'Etat."*

## 1. Décrets d'avances et arrêtés d'annulation

a) *Le décret d'avance n° 89-194 du 31 mars 1989 et l'arrêté d'annulation du 30 mars 1989 : le cyclone Firinga*

Le décret d'avance n° 89-194 du 31 mars 1989 est d'ampleur limitée.

Il ouvre 130 millions de francs d'autorisations de programme et de crédits de paiement au chapitre 67-02 "Actions de réparation des dégâts causés par les catastrophes naturelles" du Budget des Charges communes. Ces crédits sont destinés à financer des actions de réparations suite au cyclone Firinga qui a frappé La Réunion le 29 janvier 1989.

Ce décret d'avance a été gagé par un arrêté d'annulation du 30 mars 1989, pris en application de l'article 13 de l'ordonnance organique (1).

Ont été ainsi considérés comme "sans objet" et annulés, 27 millions de francs de crédits de paiement portant sur divers chapitres des titres IV et VI du budget des DOM-TOM et 103 millions de francs au titre IV du budget des charges communes (chapitre 44-58 : "participation de l'Etat au service d'emprunts à caractère économique").

### Décret d'avance et arrêté d'annulation des 30 et 31 mars 1989

(crédits de paiement)

(en millions de francs)

	Ouvertures	Annulations	Solde
Titre IV		107,9	107,9
Titre VI	130,0	22,1	+ 107,9
<b>Total</b>	<b>130,0</b>	<b>130,0</b>	---

1 Article 13 "Tout crédit qui devient sans objet en cours d'année peut être annulé par arrêté du ministre des finances après accord du ministre intéressé"



b) *Le décret d'avance n° 89-634 du 8 septembre 1989 et l'arrêté d'annulation du 8 septembre*

• Le décret d'avance n° 89-634 du 8 septembre 1989 a ouvert 6.443,02 millions de francs de crédits (1) :

- 4.833,04 millions de francs de crédits en dépenses de rémunérations, essentiellement destinés à assurer le financement de l'accord salarial dans la fonction publique du 18 novembre 1988 et le plan de revalorisation de la condition enseignante (2) ;

- 109,98 millions de francs de crédits de paiement (dépenses en capital) au budget général ;

- 1.500 millions de francs sur le compte spécial du Trésor "prêts du Trésor à des Etats étrangers pour la consolidation de dettes envers la France", traduisant les accords de consolidation signés par la France dans le cadre du Club de Paris.

• Ces ouvertures ont été gagées par l'arrêté du 8 septembre annulant 6.443,02 millions de francs de crédits au budget général.

Les annulations les plus importantes sont intervenues sur les budgets suivants :

- **Travail, emploi, formation professionnelle** : 1449,7 millions de francs, dont 906 millions au titre du Fonds national pour l'emploi.

- **Charges communes** : 1.162,1 million de francs dont 1.000,0 MF au titre de la "Participation de l'Etat au service d'emprunts à caractère économique".

- **Urbanisme, logement** : 673,9 millions de francs, dont 500 millions de francs au titre du financement des aides à la personne.

- **Agriculture** : 467,4 millions de francs, dont 230 millions de francs sur le F A S A S A.

*1 Les ouvertures de crédits au budget de l'Education nationale se sont élevées à 2204,6 millions de francs, soit plus de la moitié des crédits de fonctionnement demandés par le décret d'avance.*

*2 Le décret d'avance comporte en outre l'ouverture d'un crédit de 578 millions de francs au budget annexe des P.T.E. (dépenses de personnels) strictement compensé par des annulations de dépenses de fonctionnement d'un même montant.*

**Décret d'avance et arrêté d'annulation du 8 septembre 1989**

(crédits de paiement)

*(en millions de francs)*

	<b>Ouvertures</b>	<b>Annulations</b>	<b>Solde</b>
<b>Budget général</b>			
<i>Depenses ciclés</i>			
Titre III	4 182,6	680,6	+ 3 502
Titre IV	332,4	1 027,0	3 694,6
<i>Total depenses ordinaires</i>	4 515,0	4 707,6	- 192,6
Titre V		279,0	279
Titre VI	109,98	310,5	200,52
<i>Total depenses en capital</i>	109,98	589,5	- 479,52
<i>Depenses militaires</i>			
Titre III	318,03		+ 318,03
Titre V		- 1 146,0	1 146,0
<i>Total depenses militaires</i>	318,03	1 146,0	- 827,97
<b>Total budget général</b>	<b>4 943,1</b>	<b>- 6 443,1</b>	<b>- 1 500,0</b>
<b>Comptes spéciaux du Trésor</b>	<b>1 500,00</b>	---	<b>+ 1 500,0</b>
<b>Total</b>	<b>6 443,1</b>	<b>- 6 443,1</b>	---

Ainsi en septembre 1989, les ouvertures de crédits de rémunération des agents de l'Etat (titre II<sup>1</sup>), pour 4.183 millions de francs, et la consolidation des dettes des pays étrangers, pour 1.500 millions de francs, ont été financées - à équilibre budgétaire inchangé - principalement par des annulations de dépenses d'intervention dans le domaine social (budget du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, budget de l'urbanisme et du logement) et des annulations de dépenses d'équipement militaire (1).

1. voir recapitulatif des annulations de crédits page

### Observations de la Cour des Comptes

*La Cour s'élève traditionnellement contre l'usage fait par le Gouvernement de l'article 13 de l'ordonnance organique à des fins de pure régulation budgétaire alors que les annulations de crédits pris en vertu de cet article devraient viser des crédits "devenus sans objet" c'est-à-dire, selon la Cour, "des crédits qu'il est impossible, et non seulement inopportun, de consommer intégralement".*

*Aussi, la Haute Juridiction note-t-elle que dès février 1989 le Gouvernement décidait le blocage de 10 milliards de francs de crédits qui feront l'objet de l'arrêté d'annulation du 8 septembre et s'étonne que ce gel "soit intervenu moins de six semaines après le vote de la loi de finances initiale sans que des faits nouveaux apparus dans l'intervalle modifient l'appréciation qui pouvait être faite de l'urgence ou même de l'utilité des dépenses ainsi empêchées".*

*De même, note-t-elle que l'absence d'objet de certains crédits annulés était si peu manifeste qu'ils ont dû faire l'objet de réouverture ultérieure.*

*S'agissant des décrets d'avance, la Cour dénonce a contrario l'absence d'urgence à ouvrir certains crédits par voie réglementaire, qui se traduit notamment par l'apparition de soldes disponibles à la fin de l'exercice.*

*Plus grave, la Haute Juridiction observe que les décrets d'avances des 30 mars et 8 septembre 1989 ont été gagés à hauteur de 1 103 millions de francs (soit près de 17 % des crédits ouverts) par l'annulation de crédits évaluatifs, en l'espèce, les crédits inscrits au chapitre 44.98 du budget des charges communes (participation de l'Etat au services d'emprunts à caractère économique). Or, ce chapitre fait apparaître, dans le projet de loi de règlement, un dépassement de 2 370 millions de francs.*

*Ainsi, la Cour constate-t-elle que "l'équilibre, condition de la régularité des décrets d'avance, était pour partie fictif", l'annulation de crédits évaluatifs ne garantissant ainsi nullement l'équilibre puisque ces crédits peuvent être sans irrégularité dépassés.*

## 2. La loi de finances rectificative du 29 décembre 1989

Le collectif de fin d'année, qui fait apparaître un surcroît de ressources budgétaires nettes de 27,8 milliards de francs, laisse le déficit inchangé par rapport à la loi de finances initiale, sinon pour faire apparaître une réduction symbolique de 50 millions de francs.

En effet, le surcroît des recettes fiscales et non fiscales apparu en cours d'année a été intégralement affecté à des dépenses nouvelles.

a) *L'actualisation des recettes*

La loi de finances rectificative constate un supplément de recettes, nettes de tout prélèvement, remboursement ou dégrèvement, de 27,8 milliards de francs.

Ce surcroît de recettes s'analyse comme suit :

- L'actualisation des ressources budgétaires fait apparaître un surcroît de recettes fiscales de 41,4 milliards de francs, dont la moitié résulte de la forte amélioration des recettes de TVA (+ 22,9 milliards de francs), liée au renforcement de la croissance et notamment de la consommation des ménages.

Le produit des *impôts directs et taxes assimilées*, assis sur les revenus de l'année précédente, enregistre également une amélioration importante - 16,2 milliards de francs, soit + 32,3 % par rapport aux évaluations initiales - qui résulte partiellement là encore des résultats plus favorables que prévus de la croissance économique en 1988.

- L'amélioration de la croissance est également à l'origine du surcroît de recettes non fiscales au titre des revenus et cotisations sociales au profit de l'État (+ 4,1 milliards de francs), et au titre des exploitations industrielles et commerciales et établissements publics à caractère financier (+ 3,3 milliards de francs).

- Du surcroît de recettes brutes, il faut déduire un supplément de prélèvement au profit des collectivités locales (- 5,3 milliards de francs) et un surcroît de dégrèvements et remboursements (- 15,5 milliards de francs).

On notera en revanche que le prélèvement au profit des communautés européennes est moindre que prévu (+ 3,0 milliards de francs).

**Actualisation des recettes en loi de finances rectificative  
(Budget général)**

*(en millions de francs)*

Désignation des recettes	Evaluation Loi de finances initiale	Actualisation Loi de finances rectificative	en %
<b>A Recettes fiscales</b>			
Produit des impôts directs et taxes assimilées	483 341	+ 16 189,0	+ 3,3
Produit de l'enregistrement	59 533	+ 1 742,0	+ 2,9
Produit du timbre et de l'impôt sur les opérations de bourse	12 008	208,0	1,7
Droits d'importation, taxe intérieure sur les produits pétroliers et divers produits de douane	125 033	+ 767,0	+ 0,6
Produit de la taxe sur la valeur ajoutée	564 067	+ 22 898,0	+ 0,4
Produit des contributions indirectes	32 762	+ 238,0	+ 0,7
Produit des autres taxes indirectes	3 003	203,0	- 6,7
<b>Total recettes fiscales</b>	<b>1 279 747</b>	<b>+ 41 423,0</b>	<b>+ 3,2</b>
<b>B Recettes non fiscales</b>			
Exploitations industrielles et commerciales et établissements publics à caractère financier	18 314,6	+ 3 335,0	+ 18,2
Produits et revenus du domaine de l'Etat	5 154,8	- 630,9	- 12,2
Taxes, redevances et recettes assimilées	12 978,5	974,8	7,5
Intérêts des avances, des prêts et dotations en capital	6 202,8	1 742,6	28,1
Retenues et cotisations sociales au profit de l'Etat	18 947,0	+ 4 049,2	+ 21,4
Recettes provenant de l'extérieur	3 265,0	+ 202,5	+ 6,2
Opérations entre administrations et services publics	2 516,3	276,0	- 10,9
Divers	28 979,3	+ 203,8	+ 0,7
<b>Total recettes non fiscales</b>	<b>96 358,5</b>	<b>+ 4 166,2</b>	<b>+ 4,3</b>
<b>C Prélèvements sur les recettes de l'Etat</b>			
Prélèvements sur les recettes de l'Etat au profit des collectivités locales	118 623,9	5 289,0	+ 4,4
Prélèvements sur les recettes de l'Etat au profit des communautés européennes	- 64 492,0	+ 3 054,0	- 4,7
<b>Total prélèvements sur recettes</b>	<b>- 183 115,9</b>	<b>- 2 235,0</b>	<b>+ 1,2</b>
<b>Total recettes brutes</b>	<b>1 192 989,5</b>	<b>+ 43 354,2</b>	<b>+ 3,6</b>
Dépenses en atténuation de recettes	- 137 573,0	- 15 527,0	+ 11,2
<b>Recettes nettes</b>	<b>1 055 416,5</b>	<b>+ 27 827,0</b>	<b>+ 2,6</b>
<b>Total recettes brutes</b>	<b>1 192 989,5</b>	<b>+ 43 354,2</b>	<b>+ 3,6</b>
Dépenses en atténuation de recettes	- 137 573,0	- 15 527,0	+ 11,2
<b>Recettes nettes</b>	<b>1 055 416,5</b>	<b>+ 27 827,0</b>	<b>+ 2,6</b>

*b) Les ouvertures et annulations de crédits*

• Les ouvertures de crédits que comporte la loi de finances rectificative doivent être appréciées au regard de l'arrêté d'annulation du 22 novembre 1989, contemporain du dépôt du projet de loi.

La pratique suivie par le gouvernement veut en effet que le Parlement ne soit saisi que des ouvertures de crédits tandis que dans le même temps le ministre délégué chargé du budget procède à des annulations de crédits qualifiés de "sans objet", par arrêté pris en application de l'article 13 de l'ordonnance organique.

**Cette dissymétrie n'apparaît guère satisfaisante dès lors que les annulations de crédits ont précisément pour objet de gager partie des ouvertures proposées par la loi de finances rectificative.**

• Les ouvertures de crédits complémentaires du "collectif" avaient pour objet de :

- "financer les dépassements de dépenses inéluctables, notamment celles de la dette publique et de l'assurance-crédit à l'exportation,

- "mettre en oeuvre les décisions du gouvernement prises après le dépôt du projet de loi de finances pour 1989, en matière de rémunérations de fonctionnaires en particulier,

- "respecter les engagements pris par le gouvernement à l'égard des victimes de catastrophes naturelles

- "et assurer le financement d'opérations exceptionnelles"(1),

Au total les ouvertures de crédits de paiement s'élèvent à 46.647,4 millions de francs pour le budget général et les comptes spéciaux (2), ainsi répartis :

dépenses civiles ordinaires	41 478,5 MF	(3)
dépenses civiles en capital	3 127,9 MF	
dépenses militaires ordinaires	1 594,7 MF	
dépenses militaires en capital	21,3 MF	
comptes spéciaux du Trésor	425,0 MF	
<b>Total</b>	<b>46.647,4 MF</b>	

1. Expose des motifs du projet de loi de règlement.

2. En outre 148 MF de crédits ont été ouverts aux budgets annexes, compensés par un montant équivalent de recettes nouvelles et annulations de crédits, sans effet sur le solde

3. Dont 15.627 MF de dépenses en atténuation de recettes, correspondant au surcroît de dégrèvements et remboursements d'impôts

Observations de la Cour

"La loi de finances rectificative, qui a ouvert 46 222,4 millions de francs de crédits supplémentaires au budget général, n'a été publiée au Journal officiel que le 30 décembre, et les décrets de répartition correspondants, datés du même jour, n'ont été publiés que le 31 décembre et ne sont, en conséquence, entrés en vigueur que le 2 janvier 1990.

A cette date, le délai d'engagement des dépenses imparti par le décret du 14 mars 1986 était expiré, en sorte que ces crédits n'ont pu servir qu'à couvrir des dépenses précédemment engagées en dépassement des crédits alors disponibles. Faute de cet emploi, ils n'ont pu être que reportés, du moins pour ceux qui en étaient susceptibles. Ils ont ainsi complété les crédits ouverts en loi de finances initiale pour l'exercice 1990. La loi de finances rectificative a donc, plus encore que d'habitude, constitué une pré-loi de finances initiale de l'exercice suivant".

• Parallèlement, l'arrêté du 22 novembre 1989 annule 3.347,2 millions de francs de crédits de paiement sur le budget général et les comptes spéciaux, ainsi répartis :

- dépenses civiles en capital .....	1.492,9 MF
- dépenses civiles ordinaires .....	872,5 MF
- dépenses militaires en capital .....	788,1 MF
- comptes spéciaux du Trésor .....	190,0 MF
<b>Total .....</b>	<b>3.347,2 MF</b>

Les principales annulations intervenues sur les budgets civils sont les suivantes :

- Intérieur :	413,4 millions de francs, dont 400 millions de francs au titre de la <i>Dotacion Globale d'Equipement des Communes</i> .
- Coopération :	303,4 millions de francs de <i>subventions au F.A.C.</i>
- Charges communes :	304,1 millions de francs.

Culture et Communication :	265,0 millions de francs, dont 260 millions de francs au titre du "patrimoine monumental"
Travail, Emploi, Formation Professionnelle :	208,1 millions de francs, dont 166,5 millions de francs au titre du <i>F.N.E.</i>
Solidarité, Santé, Protection Sociale :	174,5 millions de francs, dont 169,0 millions de francs au titre des "subventions à divers régimes de protection sociale".

**Loi de finances rectificative  
Ouvertures nettes d'annulations**

*(crédits de paiement en millions de francs)*

	Ouvertures Loi de finances rectificative 1989	Annulations Arrête du 22 novembre 1989	Solde
<b>Budget général</b>			
Services civils			
Titre I	(1) 26 259,0	(2) 100	(3) + 26 159,0
Titre III	6 976,9	171,9	+ 6 805,0
Titre IV	8 242,5	600,6	+ 7 641,9
<i>Total dépenses ordinaires</i>	<i>41 478,4</i>	<i>872,5</i>	<i>+ 40 605,9</i>
Titre V	1 767,6	384,9	+ 1 382,7
Titre VI	1 360,3	1 108,0	+ 252,3
<i>Total dépenses en capital</i>	<i>3 127,9</i>	<i>1 492,9</i>	<i>+ 1 635,0</i>
Services militaires			
Titre III	1 594,7		+ 1 594,7
Titres V et VI	21,3	788,1	766,8
<i>Total dépenses militaires</i>	<i>1 616,0</i>	<i>788,1</i>	<i>+ 827,9</i>
<b>Total budget général</b>	<b>46.222,4</b>	<b>3.157,2</b>	<b>+ 43.068,8</b>
<b>Comptes spéciaux Trésor</b>	<b>425,0</b>	<b>190,0</b>	<b>+ 235,0</b>
<b>TOTAL</b>	<b>46.647,4</b>	<b>3.347,2</b>	<b>+ 43.303,8</b>

(1) Dont 15.627 MF de dépenses en atténuation de recettes.

(2) Dépenses en atténuation de recettes

(3) Dont 15.527 MF de dépenses en atténuation de recettes.



Au total, la situation budgétaire après loi de finances rectificative se traduit par 27.827 MF de recettes supplémentaires nettes de prélèvement, de remboursement et de dégrèvement.

Ce supplément de recettes a été affecté à hauteur de près de 21 milliards de francs (75 % du total) au financement de la charge de la dette et des dépenses de fonctionnement de l'Etat, et pour 50 millions de francs -soit 0,3 % du surcroît de recettes- seulement à une réduction symbolique du déficit budgétaire.

**Loi de finances rectificative**  
**Utilisation des recettes supplémentaires apparues en cours d'année (1)**

	en MF	en % du total
<b>Services civils</b>		
I Charges de la dette et dépenses de garanties	+ 10 632	38,2 %
III Moyens des services	+ 10 307	37,0 %
IV Interventions publiques	+ 3 839,4	13,8 %
<b>Total dépenses ordinaires</b>	<b>+ 24.778,4</b>	<b>89,0 %</b>
V Investissements de l'Etat	+ 1 103,7	4,0 %
VI Subventions d'investissements	+ 159,7	0,5 %
<b>Total dépenses en capital</b>	<b>+ 1.263,4</b>	<b>4,5 %</b>
<b>Services militaires</b>		
III Moyens des services	+ 1.912,83	6,9 %
V et VI Equipement	1 912,8	6,9 %
<b>Total dépenses militaires</b>		<b>0</b>
<b>Total budget général</b>	<b>+ 26.041,8</b>	<b>93,5 %</b>
<b>Comptes spéciaux du Trésor</b>	<b>1.735,0</b>	<b>6,2 %</b>
<b>Total dépenses</b>	<b>+ 27.776,8</b>	<b>99,7 %</b>
<b>Réduction déficit</b>	<b>+ 50,2</b>	<b>0,3 %</b>
<b>Total</b>	<b>+ 27.827</b>	<b>100</b>

(1) Ouvertures de crédits par décret d'avance et loi de finances rectificative, nettes des annulations de crédits

**Principaux budgets touchés par les annulations en cours d'année (1)**

• <b>Travail, emploi, formation professionnelle :</b> .....	<b>- 1.657,8 MF</b>
"Travail et emploi, FNE, réadaptation et reclassement de la main-d'œuvre" (44-74) .....	- 166,5 MF
"Formation et insertion professionnelle" (43-04) .....	- 100,0 MF
• <b>Economie - Charges communes :</b> .....	<b>- 1.569,2 MF</b>
"Participation au service d'emprunts à caractère économique" (44-98) .....	- 1.103,0 MF
"Participation à divers fonds" (68-04) .....	- 172,0 MF
Remboursement de la valeur d'affranchissement des correspondances officielles (34-91) : .....	- 103,0 MF
• <b>Urbanisme, logement</b> .....	<b>- 759,1 MF</b>
Contribution de l'Etat au financement des aides à la personne (46-40) : .....	- 500,0 MF
Construction et amélioration de l'habitat (65-48) .....	- 195,3 MF
• <b>Solidarité, santé, protection sociale</b> .....	<b>- 625,4 MF</b>
Dépenses afférentes aux personnes dépourvues de domicile de secours (46-24) : .....	- 343,0 MF
Subventions à divers régimes de protection sociale (47-23) : .....	- 169,0 MF
• <b>Agriculture et forêt</b> .....	<b>- 581,3 MF</b>
FASASA (44-41) .....	- 230,0 MF
Interventions en faveur de l'orientation et de la valorisation de la production agricole (44-53) .....	- 134,0 MF
• <b>Intérieur</b> .....	<b>- 563,4 MF</b>
DGE communes (67-52) .....	- 400,0 MF
• <b>Culture et communication</b> .....	<b>- 340,0 MF</b>
Patrimoine monumental (56-20) .....	- 260,0 MF
Spectacles - subventions (43-40) .....	- 32,0 MF
Environnement culturel - subventions (43-50) .....	- 11,0 MF
Enseignement et formation (43-60) .....	- 23,3 MF
• <b>Coopération et développement</b> .....	<b>- 303,4 MF</b>
Subvention au FAC (68-91) .....	- 303,4 MF
• <b>Routes</b> .....	<b>- 205,6 MF</b>
Voirie nationale (52-43) .....	- 155,8 MF
• <b>Industrie</b> .....	<b>- 242,3 MF</b>
Restructurations industrielles (64-96) .....	- 30,0 MF
Environnement et compétitivité des entreprises (64-92) .....	- 100,0 MF
• <b>Recherche et technologie</b> .....	<b>- 149,8 MF</b>
INSEIRM .....	- 79,8 MF
• <b>Anciens combattants</b> .....	<b>- 91,0 MF</b>
Office national des anciens combattants .....	- 44,0 MF
Prestations de sécurité sociale (46-24) .....	- 40,0 MF
• <b>DOM-TOM</b> .....	<b>- 73,8 MF</b>
(subventions aux fonds d'investissement)	

(1) Arrêtés des 30 mars, 8 septembre et 22 novembre.

## Principales annulations de crédits civils

Arrêté du 30 mars 1989 (1)  
 Arrêté du 8 septembre (2)  
 Arrêté du 22 novembre 1989 (3)

Millions de francs

	C.P.	A.P.
<b>TRAVAIL, EMPLOI, FORMATION PROFESSIONNELLE</b>	1 449,7 (2) 208,1 (3) ----- <b>1.657,8</b>	
dont :		
- Formation et insertion professionnelle - Rémunération des stagiaires (43-04)	549,7 (2)	
- Travail et Emploi - FNE - Réadaptation et reclassement de la main-d'oeuvre (44-74)	900,0 (2) 166,5 (3)	
<b>ECONOMIE, FINANCES - CHARGES COMMUNES</b>	103 (1) 1.162,1 (2) 304,1 (3) ----- <b>1.569,2</b>	43 (2) 525,0 (3) ----- <b>568,0</b>
dont :		
- Participation de l'Etat au service d'emprunts à caractère économique (44-98)	103 (1) 1.000 (2)	
- Remboursement de la valeur d'affranchissement des correspondances officielles (34-91)	129,2 (2)	
- Acquisitions, constructions et aménagement d'immeubles nécessaires au fonctionnement des administrations et services publics de l'Etat (57-05)	13 (2)	25 (2)
- Aide à la localisation d'activités créatrices d'emplois et au renforcement des fonds propres des PME (64-00)	9,4 (2)	14,5 (2)
- Participation de la France à divers fonds (68-04)	172 (3)	525 (3)
- Remboursement forfaitaire aux exploitants agricoles non assujettis à la TVA (15-07)	100 (3)	
- Contribution de l'Etat au Fonds spécial institué par la loi du 10 juillet 1952 (46-95)	32,1 (3)	
<b>URBANISME, LOGEMENT</b>	673,9 (2) 85,2 (3) ----- <b>759,1</b>	293,7 (2) 124,6 (3) ----- <b>418,3</b>
dont :		
- Contribution de l'Etat au financement des aides à la personne (46-40)	500,0 (2)	
- Construction et amélioration de l'habitat (65-48)	94,9 (2) 100,4 (3)	250,0 (2) 64,1 (3)
- Réaménagement des prêts aidés pour la propriété consentis entre le 1er juillet 1981 et le 31 décembre 1984 (65-49)	30,0 (2)	30,0 (2)
- Frais de fonctionnement et entretien immobilier (34-98)	13,2 (2)	
- Dépenses informatiques, bureautiques et télématiques (34-96)	11,8 (2)	
- Fonds social urbain (67-10)	16,0 (3)	19,2 (3)
- Construction et amélioration de l'habitat (65-48)	64,1 (3)	100,4 (3)

	C.P.	A.P.
<b>SOLIDARITE, SANTE, PROTECTION SOCIALE</b>	440,9 (2) 174,5 (3) ----- <b>625,4</b>	<b>48,0 (2)</b>
dont :		
- Dépenses afférentes aux personnes dépourvues de domicile de secours (46-24)	343,0 (2)	
- Remboursement aux organismes de sécurité sociale des dépenses afférentes à l'IVG (46-22)	20,0 (2)	
- Subvention d'équipement sanitaire (66-11)	15,0 (2)	40,0 (2)
- Professions médicales et paramédicales - Formation (43-32)	12,0 (2)	
- Subventions à divers régimes de protection sociale (47-23)	169,0 (3)	
<b>AGRICULTURE ET FORET</b>	467,1 (2) 11,2 (3) ----- <b>581,3</b>	20,0 (2) 10,0 (3) ----- <b>30,0</b>
dont :		
<b>FASASA (44-41)</b>	230 (2)	
- Interventions en faveur de l'orientation et de la valorisation de la production agricole (44-53)	134 (2)	
- Valorisation de la production agricole : orientation des productions (44-55)	29,9 (2)	
- Protection sociale en agriculture (46-32)	31,3 (2)	
	100,0 (3)	
- Promotion et contrôle de la qualité (44-70)	16,2 (2)	
- Développement du stockage, de la transformation et de la commercialisation des produits agricoles et de la mer (61-61)	10,0 (3)	10,0 (3)
<b>INTERIEUR</b>	150,0 (2) 413,4 (3) ----- <b>563,4</b>	<b>74,7 (2)</b>
dont :		
- Equipement du ministère de l'intérieur (57-40)	45,0 (2)	60,0 (2)
- Administration préfectorale - dépenses diverses (37-10)	30,0 (2)	
- Parc automobile (34-92)	25,0 (2)	
- Dépenses informatiques, bureautiques et télématiques (34-82)	20,0 (2)	
- Matériel de fonctionnement courant (34-96)	16,2 (2)	
- DGE communes (67-52)	40,0 (3)	
<b>CULTURE ET COMMUNICATION</b>	75,0 (2) 265,0 (3) ----- <b>340,0</b>	13,4 (2) 3,0 (3) ----- <b>16,4</b>
dont :		
- Spectacles - Subventions (43-40)	32,0 (2)	
- Enseignements et formation (43-60)	23,3 (2)	
- Environnement culturel - Subventions (43-50)	11,0 (2)	
- Bâtiments - publics (56-91)	2,0 (2)	6,7 (2)
- Spectacles (66-40)	2,0 (2)	6,7 (2)
- Patrimoine monumental (56-20)	260,0 (3)	

	C.P.	A.P.
<b>COOPERATION ET DEVELOPPEMENT</b>	<b>303,4 (3)</b>	<b>303,4 (3)</b>
dont :		
- Subvention au FAC (68-91)	303,4 (3)	303,4 (3)
<b>ROUTES</b>	<b>205,6 (2)</b>	<b>227,4 (2)</b>
dont :		
- Voirie nationale (52-43)	155,8 (2)	188,4 (2)
- Routes - Equipement (53-42)	25 (2)	39 (2)
- Entretien et fonctionnement (35-42)		24,7 (2)
<b>INDUSTRIE</b>	<b>128,1 (2)</b>	<b>63,5 (2)</b>
	<b>114,2 (3)</b>	<b>113,0 (3)</b>
	<b>242,3</b>	<b>176,5</b>
dont :		
- Restructurations industrielles (64-96)	50,0 (2)	50,0 (2)
- Fonds d'industrialisation de la Lorraine (44-75)	35,0 (2)	110,0 (3)
- Environnement et compétitivité des entreprises (64-92)	4,0 (2)	
	100,0 (2)	
- Subvention à la caisse française des matières premières (45-14)	15,0 (2)	
- Subventions à différents organismes et aux actions concourant à l'amélioration de l'environnement et de la compétitivité (44-81)	11,5 (2)	
	11,2 (3)	
<b>RECHERCHE ET TECHNOLOGIE</b>	<b>49,8 (2)</b>	
	<b>60,0 (3)</b>	
	<b>149,8</b>	
dont :		
- I.N.S.E.R.M (36-51)	49,8 (2)	
	30,0 (3)	
- I.N.R.A. (36-22)	30,0 (3)	
<b>JUSTICE</b>	<b>82,8 (2)</b>	<b>0,2 (2)</b>
	<b>35,0 (3)</b>	
	<b>117,8</b>	
dont :		
- Matériel et fonctionnement courant (34-98)	26,4 (2)	
- Réforme de l'opération judiciaire (37-92)	22,6 (2)	
- Services judiciaires - Subventions en faveur des collectivités locales (41-11)	12,8 (2)	
- Prestations sociales (33-91)	22,0 (3)	
<b>SERVICES FINANCIERS</b>	<b>95,4 (2)</b>	
	<b>19,9 (3)</b>	
	<b>115,3</b>	<b>1,3 (2)</b>
dont :		
- Dépenses informatiques, bureautiques et télématiques (34-95)	45,0 (2)	
- Administration centrale et corps de contrôle - Matériel (34-62)	10,0 (2)	
- Travaux d'entretien immobilier (35-91)	10,0 (2)	
- Remboursement à diverses administrations (34-93)	18,8 (3)	

	C.P.	A.P.
<b>ANCIENS COMBATTANTS</b>	46,5 (2) 44,5 (3) ----- 91,0	
dont :		
- Office national des anciens combattants	44,0 (2)	
- Prestations assurées par l'Etat au titre du régime de sécurité sociale des personnes de guerre (46-24)	40,0 (3)	
<b>D.O.M. - T.O.M.</b>	27,5 (1) 22,0 (2) 24,3 (3) ----- 73,8	27,0 (1) 22,2 (2) ----- 49,21
dont :		
- Subvention au fonds d'investissement des départements d'outre-mer (68-01)	15,4 (1)	17,7 (1)
(68-01 ; 68-03 ; 68-04)	7,0 (2)	13,4 (2)
- Subvention au fonds d'investissement pour le développement économique et social (68-90)	4,0 (1)	7,1 (1)
(68-90 ; 68-92)	2,0 (2)	4,9 (2)
- Subvention aux budgets locaux (41-91)	23,2 (3)	
<b>MER</b>	46,1 (2) 23,7 (3) ----- 69,8	30,2 (2) 21,1 (3) ----- 51,3
dont :		
- Ports autonomes maritimes - Participation aux dépenses (44-34)	25,2 (2)	
- Ports maritimes et protection de littoral (53-30)	5,1 (2) 21,1 (3)	15,2 (2) 21,1 (3)
<b>EDUCATION NATIONALE, JEUNESSE ET SPORTS</b>	31,7 (2) 15,5 (3) ----- 57,2	12,0 (2)
dont :		
- Subvention d'équipement aux collectivités locales (66-50)	12,0 (2)	11,0 (2)
- Matériel et fonctionnement courant (34-98)	9,7 (2)	
- Services extérieurs - indemnités et allocations diverses (31-52)	10,0 (3)	
<b>ENSEIGNEMENT SCOLAIRE</b>	60,5 (3)	60,5 (3)
dont :		
- Subvention d'équipement pour les établissements du second degré, les établissements secondaires spécialisés et les écoles normales primaires (66-33)	31,2 (3)	31,2 (3)
- Dépenses pédagogiques - Technologies nouvelles (56-37)	11,3 (3)	11,3 (3)
<b>ENSEIGNEMENT SUPERIEUR</b>	12,5 (3)	12,5 (3)
dont :		
- Investissements recherche (56-12)	12,5 (3)	12,5 (3)

	C.P.	A.P.
<b>AMENAGEMENT DU TERRITOIRE</b>	<b>32,5 (2)</b>	<b>69,3 (2)</b>
dont :		
- Aides à la localisation d'activités créatrices d'emplois (64-00)	7,5 (2)	56,8 (2)
- F.I.A.T. (65-01)	7,5 (2)	8,0 (2)
<b>SERVICES GENERAUX DU PREMIER MINISTRE</b>	<b>28,2 (2)</b> <b>12,4 (3)</b>	<b>0,1 (2)</b>
	-----	
	<b>40,6</b>	
dont :		
- Subvention aux I.L. (36-51)	11,4 (2)	
- Subvention à l'E.N.A. (36-11)	5,7 (2)	
<b>AFFAIRES ETRANGERES</b>	<b>36,7 (1)</b>	<b>15,6 (2)</b>
dont :		
- Dépenses informatiques, bureautiques et télématiques (34-05)	8,3 (2)	
- Frais de déplacement (34-99)	9,0 (2)	
- Immeubles diplomatiques et consulaires, acquisition, construction, aménagement (57-10)	5,0 (2)	12,7 (2)
- Desserte aérienne de Strasbourg (41-03)	6,0 (3)	
<b>AVIATION CIVILE</b>	<b>13,9 (2)</b> <b>8,0 (3)</b>	<b>14,1 (2)</b>
	-----	
	<b>21,9</b>	
dont :		
- Programmes aéronautiques civils, études et développement (53-22)	5,9 (2)	8,7 (2)
<b>TRANSPORTS TERRESTRES ET SECURITE ROUTIERE</b>	<b>10,6 (2)</b> <b>5,4 (3)</b>	<b>37,1 (2)</b> <b>18,5 (3)</b>
	-----	-----
	<b>16,0</b>	<b>55,6</b>
dont :		
- Subventions d'investissement (63-41)	9,9 (2)	36,8 (2)
- Organisation du marché des transports routiers (53-44)	3,4 (3)	16,4 (3)

## C. L'EQUILIBRE DEFINITIF DU PROJET DE LOI DE REGLEMENT

La présentation adoptée pour le projet de loi de règlement ne rend pas aisée l'appréciation de la gestion budgétaire dès lors que sont incluses dans les recettes et les dépenses des éléments qui ne sont évalués que pour mémoire dans la loi de finances initiale.

Ainsi en est-il, notamment, des **fonds de concours** (41,5 milliards de francs en dépenses et 9,3 milliards de francs en recettes).

Par ailleurs, l'arrêté définitif des dépenses traduit en exécution le mouvement des **reports de crédits** ; ainsi, au budget général pour 1989, les crédits disponibles sont majorés de 40,5 milliards de francs de crédits reportés de la gestion 1988 et minorés de 52,5 milliards de francs de crédits reportés à la gestion 1990, ce qui se traduit par une "économie" -optique- de 12,0 milliards de francs.

Aussi, les comparaisons entre l'arrêté des comptes d'une part, les prévisions de la loi de finances initiale et les modifications apportées par la loi de finances rectificative d'autre part doivent être complétées par l'analyse des principales données qui n'apparaissent qu'en loi de règlement.

### 1. La poursuite du mouvement amorcé par la loi de finances rectificative

Le projet de loi de règlement fait apparaître des recettes effectives en légère progression par rapport au collectif de fin d'année, tandis que l'ampleur des ouvertures de crédits demandées est partiellement compensée par l'annulation d'un volume important de crédits "inutilisés".

#### a) *L'évolution des recettes du budget général*

Les recettes brutes du budget général font apparaître une plus-value de 47,4 milliards de francs par rapport aux évaluations de la loi de finances initiale, soit 4 milliards de francs de plus que les prévisions actualisées de la loi de finances rectificative.



Les écarts entre prévisions actualisées en loi de finances rectificative et recettes définitives en loi de règlement résultent d'évolutions en sens contraire :

- **resultats en baisse pour le produit des impôts directs** (plus-values définitives de 10,4 milliards de francs contre 16,2 milliards de francs attendus<sup>(1)</sup>, soit une différence de - 5,8 milliards de francs) ;

nouvelle progression des recettes de TVA (plus-values définitives de 30,8 milliards de francs contre 22,9 milliards de francs attendus, soit une différence de + 7,8 milliards de francs) ;

- nouvelle progression des **recettes non fiscales** (plus-values de 7,8 milliards de francs contre 4,2 milliards de francs attendus, soit une différence de + 3,6 milliards de francs).

*1. Essentiellement dues à la stagnation des recettes d'ordre provenant des dégrèvements.*

**Recettes effectives  
(Budget général)**

*(en millions de francs)*

Designation des recettes	Evaluation Loi de finances 1989	Recettes effectives (1)	Ecart
<b>A Recettes fiscales</b>			
Produit des impôts directs et taxes assimilées	483 341	493 713,1	+ 10 372,1
Produit de l'enregistrement	59 533	59 847,5	+ 314,5
Produit du timbre et de l'impôt sur les opérations de bourse	12 008	12 183,3	+ 175,3
Droits d'importation, taxe intérieure sur les produits pétroliers et divers produits de douanes	125 033	124 100,0	933,0
Produit de la taxe sur la valeur ajoutée	564 067	594 894,8	+ 30 827,8
Produit des contributions indirectes	32 762	33 734,7	+ 972,7
Produit des autres taxes indirectes	3 003	2 927,5	- 75,5
<i>Totaux pour la partie A</i>	<i>1 279 747</i>	<i>1 321 400,9</i>	<i>+ 41 653,9</i>
<b>B Recettes non fiscales</b>			
<i>Totaux pour la partie B</i>	<i>96 358,5</i>	<i>104 224,4</i>	<i>+ 7 865,9</i>
<b>C Prélèvements sur les recettes de l'Etat</b>			
Prélèvements sur les recettes de l'Etat au profit des collectivités locales	118 623,9	124 052,6	5 428,7
Prélèvements sur les recettes de l'Etat au profit des communautés européennes	64 492,0	61 212,5	+ 3 279,5
<i>Totaux sur la partie C</i>	<i>183 115,9</i>	<i>185 265,5</i>	<i>- 2 149,6</i>
<b>Total recettes brutes</b>	<b>1 192 989,5</b>	<b>1 240 360,1</b>	<b>+ 47 370,6</b>
Dépenses en atténuation de recettes	137 573,0	154 240,0	16 697,
<b>Recettes nettes</b>	<b>1 055 416,5</b>	<b>1 085 090,1</b>	<b>+ 30 673,6</b>

*(1) déduction faite des recettes inscrites pour mémoire en loi de finances initiale (39 033 millions de francs de recettes de fonds de concours et 1 810 millions de francs correspondant à des recettes non fiscales non évaluées)*

b) *Les ouvertures et les annulations de crédits (1)*

Les nouvelles ouvertures de crédits dans le projet de loi de règlement s'élèvent pour le budget général à 21,4 milliards de francs. Ces dépassements de crédits évaluatifs qu'il est demandé au Parlement d'autoriser *a posteriori* sont partiellement compensés par l'annulation de 15,5 milliards de francs de crédits inutilisés.

Ces mouvements concernent quasi exclusivement les dépenses ordinaires. Celles-ci présentent en effet la particularité de pouvoir donner lieu à *dépassement au titre du caractère évaluatif* de certaines d'entre elles (2) et de pouvoir faire l'objet d'annulation du fait de leur caractère généralement non reportable.

Projet de loi de règlement  
Ouvertures nettes de crédits

(en millions de francs)

	Ouvertures	Annulations	Soldes
<i>Services civils</i>			
I Dette publique et dépenses en atténuation de recettes	14 322,6 (1)	7 510,6 (2)	+ 6 822,0 (3)
II Pouvoirs publics	-	-	-
III Moyens des services	3 469,3	6 164,9	2 695,6
IV Interventions publiques	3 503,3	1 689,3	+ 1 814,0
<i>Total dépenses civiles</i>	<i>21 305,2</i>	<i>15 364,9</i>	<i>+ 5 940,4</i>
<i>Services militaires</i>			
III Moyens des armes et services	153,8	160,9	- 7,1
<i>Total dépenses militaires</i>	<i>153,8</i>	<i>160,9</i>	<i>- 7,1</i>
<b>Total budget général</b>	<b>21 459,0</b>	<b>15 525,8</b>	<b>+ 5 933,2</b>
<b>Comptes spéciaux du Trésor</b>	<b>7959</b>	<b>949</b>	<b>+ 7.010</b>

(1) dont 8 570,5 MF de dépenses en atténuation de recettes

(2) dont 6 873,5 MF de dépenses en atténuation de recettes.

(3) dont 1 697 MF de dépenses en atténuation de recettes

1. Pour une analyse détaillée des ouvertures de crédits complémentaires et annulations de crédits non consommés en projet de loi de règlement, se reporter aux commentaires des articles 3, 4, 5, 6.

2. Il s'agit notamment (cf. article 9 de l'ordonnance organique) des cotisations sociales des fonctionnaires et des prestations sociales versées par l'Etat (tous budgets), de la charge de la dette (Charges communes), de la participation de l'Etat au service d'emprunts à caractère économique (Charges communes), des primes à la construction et primes d'épargne populaire (Charges communes), du Fonds national de chômage (Travail et Emploi), des charges de bonification des prêts à l'agriculture (Agriculture).

Ainsi, dans le projet de loi de règlement pour 1989, les ouvertures du Titre III (moyens des services) s'expliquent principalement par l'évolution du chapitre 33-91 du budget des charges communes ("*charges sociales des personnels en activité*") due notamment à la progression des cotisations patronales de l'Etat au titre de l'assurance maladie.

Celles du Titre IV (interventions publiques) sont largement imputables au chapitre "*participations de l'Etat au service d'emprunts à caractère économique*" (+ 2,38 milliards de francs) qui avait pourtant fait l'objet d'annulations en mars et septembre 1989 à hauteur de 1.103 millions de francs.

S'agissant des Comptes spéciaux du Trésor (1), l'essentiel des ouvertures concerne le *Compte d'avance sur le montant des impositions revenant aux collectivités locales*. L'explication fournie par le gouvernement présente un caractère tautologique : "*les dotations de ce compte sont de nature évaluative (...) ; il s'agit donc d'ajuster les crédits aux dépenses nettes effectives*".

Quant à la Cour des comptes, philosophe, elle observe que "*les prévisions initiales, fondées sur la fiction d'un équilibre du compte, se sont, comme d'habitude, révélées inférieures aux dépenses constatées*".

**C'est toutefois sur les chapitres relatifs à la charge de la dette que la dérive des dépenses est particulièrement nette et constante. En effet, la charge de la dette publique excède de 15,4 milliards de francs (+ 13 %) l'évaluation de la loi de finances initiale.**

**Cette sous-évaluation systématique de la charge de la dette publique en loi de finances initiale, fondée sur des hypothèses exagérément optimistes concernant les taux d'intérêt, a toujours été dénoncée avec vigueur par votre Commission.**

1. Pour une analyse plus détaillée, se reporter au commentaire des articles 9 et 10.

Évolution de la charge de la dette

(en millions de francs)

Dettes	Loi de finances initiale	Projet de loi de règlement	Écart	
			en millions de francs	en %
Dettes intérieure - dette perpétuelle et amortissable	66 266,2	67 494,5	+ 1.228,3	+ 1,8 %
Dettes intérieure - dette flottante	41 252,0	48 327,5	+ 7.075,5	+ 17,1 %
Dettes extérieure	200,0	247,6	+ 47,6	+ 23,8 %
<i>Total charge de la dette</i>	<i>107 718,2</i>	<i>116 069,6</i>	<i>+ 8351,4</i>	<i>+ 7,7 %</i>
Garanties	8 714,2	15 819,8	+ 7.105,6	+ 81,5 %
<b>Total dettes et garanties</b>	<b>116 432,4</b>	<b>131 889,4</b>	<b>+ 15 457,0</b>	<b>+ 13,3 %</b>

Encore la Cour des Comptes note-t-elle que cette charge a été sous-évaluée de 13,8 milliards de francs par le mécanisme des obligations renouvelables du Trésor.

Observations de la Cour des Comptes

*Le remboursement des Obligations renouvelables du Trésor (O.R.T.) pour leur valeur nominale s'est élevé à 18 143 millions en 1989. Ce remboursement s'est effectué principalement par reprise d'O.R.T. en paiement de nouvelles obligations assimilables du Trésor (O.A.T.). En raison de la différence entre la valeur de reprise, intégrant les intérêts courus depuis l'émission, et la valeur nominale des obligations, ces opérations ont entraîné des pertes à hauteur de 13 776 millions.*

*Au total, le remboursement des O.R.T. en 1989 a donc représenté une charge de trésorerie de 31 919 millions.*

*La Cour doit relever que l'opération qui consiste à admettre simultanément intérêts et capital en nouvelle souscription comptabilisée dans sa totalité comme opération de trésorerie, si elle présente des avantages techniques, a pour conséquence de ne pas faire apparaître en dépenses budgétaires les intérêts courus, mais non encore échus.*

**Au total dans le projet de loi de règlement, les dépassements de crédits constatés sont insuffisamment compensés par la légère amélioration des recettes par rapport à la loi de finances rectificative et par les annulations de crédits "inutilisés".**

Le déficit du budget de 1989 devrait donc se trouver aggravé d'environ 9 milliards de francs (hors FMI et Fonds de stabilisation des charges) par rapport à la loi de finances initiale.

Seul, le jeu des reports de crédits permet de le réduire en définitive légèrement (100,30 milliards de francs contre 100,54 millions de francs en loi de finances initiale).

## **2. Les opérations propres au règlement du budget**

Le solde définitif du budget dépend des crédits effectivement consommés. Les fonds de concours, en recettes comme en dépenses, qui ne figurent que pour mémoire en loi de finances initiale, de même que le jeu des reports de crédits qui n'apparaissent que dans la loi de règlement doivent être pris en compte.

### *a) Les fonds de concours (1)*

Les fonds de concours s'élèvent en dépenses à 41 562 millions de francs pour le budget général, soit une légère progression par rapport à 1988.

On notera que plus de la moitié des crédits de fonds de concours -24,1 millions de francs, soit 59 % du total- sont affectés à des dépenses de fonctionnement.

Les recettes correspondantes (recouvrements sur fonds de concours) sont inscrites pour 39 033 millions de francs contre 38 580 millions de francs en 1988.

Ainsi, mécaniquement, la procédure des fonds de concours entraîne une dégradation du solde budgétaire à hauteur de la différence entre les montants inscrits en dépenses et en recettes.

*1 Voir notamment Rapport de la Cour des Comptes au Parlement, p. 33-35.*

En realite, l'appréciation de ce phénomène doit être corrigée par le mecanisme des reports de dépenses sur fonds de concours (1.730 millions de francs reportés à la gestion 1990, contre 1.528 millions de francs reportés de la gestion 1988).

Comparaison des fonds de concours des années 1989 et 1988

(en millions de francs)

	1989	1988	Evolution
<i>Services civils</i>			
Depenses ordinaires			
Titre III	24 289	22 802	+ 1 487
Titre IV	6 614	8 080	- 1 466
<i>Total</i>	<i>30 903</i>	<i>30 882</i>	<i>+ 21</i>
Dépenses en capital			
Titre V	6 513	6 584	- 71
Titre VI	1 361	902	+ 459
<i>Total</i>	<i>7 874</i>	<i>7 486</i>	<i>+ 388</i>
<i>Total services civils</i>	<i>38 777</i>	<i>38 368</i>	<i>+ 409</i>
<i>Services militaires</i>			
Depenses ordinaires			
Titre III	1 437	1 315	+ 122
Depenses en capital			
Titre V	1 348	1 317	+ 31
<i>Total</i>	<i>1 348</i>	<i>1 317</i>	
<i>Total services militaires</i>	<i>2 785</i>	<i>2 632</i>	<i>+ 153</i>
<b>Total budget général</b>	<b>41 562</b>	<b>41 000</b>	<b>+ 562</b>

## Les fonds de concours

*La procédure des fonds de concours, réglée par l'article 19, deuxième alinéa, de l'ordonnance organique, permet d'associer à l'État, pour financer une dépense publique, d'autres personnes morales ou physiques, en leur garantissant qu'il sera fait de leurs contributions un usage conforme à leurs intentions. Leurs concours ont en effet pour contrepartie des ouvertures de crédits d'égal montant rattachés par arrêté du ministre chargé du budget aux chapitres qui correspondent à la destination des fonds.*

*L'article 19 ménage également la possibilité d'assimiler, par décret pris sur le rapport du ministre chargé des finances, certaines recettes de caractère non fiscal et certains rétablissements de crédits à des fonds de concours.*

*Les critiques apportées par la Cour à la procédure du fonds de concours tiennent au fait que "la règle est devenue l'exception" et que "l'usage extensif de cette procédure d'affectation de recettes laisse aux véritables fonds de concours une part mineure" (N.B. - 26,5 % du total en 1989). Cette extension "comporte le risque de multiplier les cas de dépenses exécutées sur des crédits s'ajoutant à ceux dont le Parlement a eu connaissance avant le vote des lois de finances".*

*La Cour constate en outre "une tendance persistante à allouer une proportion croissante de ces crédits aux chapitres relatifs aux dépenses de personnel et de fonctionnement courant des services".*

*Aussi, la Commission des finances du Sénat a-t-elle décidé en septembre 1990 de demander à la Haute Juridiction une enquête sur la procédure des fonds de concours. Dans le cadre de cette enquête, il est demandé à la Cour dans un premier temps de réaliser une sorte de "référé de synthèse" qui retracerait, depuis 1979, l'évolution des dépenses sur fonds de concours, en montant et en pourcentage des dépenses de l'État, et reprendrait, en les actualisant et en les développant, les principales observations qu'elle a déjà formulées sur ce sujet.*

*Il est ensuite demandé à la Cour de détailler les conséquences du mécanisme des fonds de concours sous deux aspects, notamment son impact sur la trésorerie de l'État et l'élément de rigidité budgétaire susceptibles d'être introduit par cette procédure.*

*Par ailleurs, à l'occasion de l'examen du projet de loi de règlement du budget de 1989, la Commission a souhaité que la Cour établisse, par application des critères qu'elle a précédemment définis, une liste des différentes catégories de "vrais" et "faux" fonds de concours et précise, en outre, les modalités pratiques de réintégration des "faux" fonds de concours dans le budget général.*



*Enfin, il est demandé à la Cour de faire part de ses suggestions pour améliorer la présentation du "vert budgétaire" récapitulant l'ensemble des fonds de concours et de ses éventuelles propositions de modifications du décret n° 81-893 du 24 avril 1981 et, le cas échéant, de l'article 19 de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959.*

*Le résultat de cette enquête devrait être communiqué à la Commission avant la discussion du projet de loi de finances pour 1992.*

*b) Les reports de crédits (1)*

**Le budget de 1989 est caractérisé par une "économie" sur les reports de crédits de l'ordre de 12,5 milliards de francs, dont 12 milliards pour le budget général.**

En effet, les reports de crédits de 1988 à 1989, qui viennent accroître les crédits disponibles pour ce dernier exercice, se sont élevés à 40,5 milliards de francs, tandis que les reports de 1989 à 1990, qui ont l'effet inverse, ont atteint 52,5 milliards de francs. Il en résulte une réduction importante du déficit des opérations définitives en 1989 (ramené de 96 784 millions de francs en loi de finances initiale à 85 176 millions de francs en loi de règlement).

On constatera que cette technique qui se traduit par une "économie" optique concerne surtout deux domaines : les dépenses d'intervention (8,3 milliards de francs), pour lesquelles les phénomènes de reports de crédits sont particulièrement marqués au budget du Travail et de l'Emploi (2), et les dépenses militaires en capital (+ 5,2 milliards de francs).

1. Voir notamment Rapport de la Cour des Comptes p. 170-180.

2. Voir notamment, sur l'analyse des reports de crédits à ce budget, le rapport approfondi de M. Maurice Blin, sur l'Exécution du budget du Travail, de l'Emploi et de la Formation professionnelle en 1990 - (Séance de la Commission des Finances du 6 juin 1990).

## Evolution des reports de crédits

(en millions de francs)

	Reports 1988 à 1989	Reports 1989 à 1990	Evolution
<b>Budget général</b>			
<i>Services civils</i>			
Dépenses ordinaires :			
Titre III	2 593	3 226	+ 633
Titre IV	12 495	20 819	+ 8 324
<i>Total</i>	15 088	24 045	+ 8 957
Dépenses en capital :			
Titre V	10 625	8 785	- 1 840
Titre VI	9 881	9 551	- 330
Titre VII	35	34	- 1
<i>Total</i>	20 541	18 370	- 2 171
<i>Total services civils</i>	35 629	42 415	+ 6 786
<i>Services militaires</i>			
Dépenses ordinaires :			
Titre III	395	358	- 37
Dépenses en capital :			
Titre V	4 364	9 637	+ 5 273
Titre VI	108	90	- 18
<i>Total</i>	4 472	9 727	+ 5 255
<i>Total services militaires</i>	4 867	10 085	+ 5 218
<b>Total budget général</b>	40 496	52 500	+ 12 004
<b>Comptes spéciaux du Trésor</b>			
<i>Comptes d'affectation spéciale</i>			
Opérations à caractère définitif	1 351	1 798	+ 447
Opérations à caractère temporaire	152	211	+ 59
<i>Comptes de prêts</i>	770	816	+ 46
<b>Total des comptes spéciaux du Trésor</b>	2 273	2 825	+ 552

## D. L'EXECUTION GLOBALE DU BUDGET 1989

## 1. De la loi de finances initiale 1989 à la loi de règlement 1989

## a) Evolution de l'équilibre budgétaire

## Evolution de l'équilibre budgétaire au cours de l'exercice 1989

(en milliards de francs)

	Loi de finances initiale	Loi de règlement	Evolution	
			en milliards de francs	en %
<b>RESSOURCES</b>				
Budget général				
a) recettes fiscales	1.279,7	1.321,5	+ 41,8	(+ 3,3 %)
b) recettes non fiscales	96,4	106,1	+ 9,7	(+ 10,1 %)
c) fonds de concours	--	39,0	+ 39,0	--
d) prélèvements CEE et collectivités locales	- 183,1	- 185,1	- 2,0	(- 1,1 %)
Total recettes budget général	1.193,1	1.212	+ 88,1	(+ 7,4 %)
Recettes compte d'affectation spéciale	11,8	12,2	+ 0,3	(+ 2,9 %)
<b>TOTAL RESSOURCES</b>	<b>1.204,9</b>	<b>1.293,4</b>	<b>+ 88,6</b>	<b>(7,3 %)</b>
<b>DEPENSES</b>				
Budgets civils				
Titre I: Dette publique	117,3	133,6	+ 16,2	(+ 13,8 %)
Dépenses en atténuation de recettes	137,6	154,3	+ 16,7	(+ 12,1 %)
Titre II: Pouvoirs publics	3,3	3,3	0	0
Titre III: Moyens des services civils	379,7	450,3	+ 70,6	(+ 18,6 %)
Titre IV: Interventions	350,6	368,4	+ 17,8	(+ 5,1 %)
Titre V et VI: Dépenses civiles en capital	79,6	84,2	+ 4,6	(+ 5,8 %)
Budget militaire	221,8	172,9	- 48,9	(- 22,1 %)
Total dépenses budget général	1.289,9	1.366,9	+ 77,1	(+ 6,0 %)
Dépenses définitives des comptes d'affectation spéciale	11,7	11,6	- 0,1	--
Solde des opérations temporaires	3,8	(1) 19,5	+ 15,7	(+ 4,2 %)
<b>TOTAL CHARGES</b>	<b>1.305,3</b>	<b>1.398,0</b>	<b>+ 92,7</b>	<b>(+ 7,1 %)</b>
<b>SOLDE</b>	<b>100,5</b>	<b>- 104,7</b>	<b>- 4,2</b>	<b>(4,2 %)</b>

(1) Source : LFI, loi de règlement -hors FMI, remboursements, dégrèvements.

Au total, de la loi de finances initiale au projet de loi de règlement, l'augmentation totale des ressources budgétaires aura atteint près de 89 milliards de francs.

Près de la moitié de cette augmentation provient de l'amélioration conjoncturelle des rentrées fiscales qui résulte d'une croissance largement supérieure aux prévisions initiales.

Le reste est, pour l'essentiel, -39 milliards de francs, soit 44 % constitué par les apports de fonds de concours, qui se retrouvent, à 1,7 milliard de francs près, dûs à un effet de report de crédit - en supplément de dépenses.

Par rapport à la loi de finances initiale, les dépenses ordinaires civiles se sont accrues de 121,3 milliards de francs (+ 12,3 %), les dépenses civiles en capital de 4,6 milliards de francs (+ 5,8 %), tandis que les dépenses militaires regressent de 48,9 milliards de francs.

Tableau récapitulatif  
Evolution des dépenses du budget général (1)

(en millions de francs)

	Ajustements (2)	Fonds de concours	Reports (3)	Total
Dépenses ordinaires civiles	+ 46 243,4	+ 30 903	8 956,7	+ 68 189,7
Dépenses civiles en capital	+ 2 261,9	+ 7 873,6	+ 2 171,4	+ 11 306,9
Dépenses militaires	7,1	+ 2 785,5	5 218,1	- 2 439,7
<b>Total budget général</b>	<b>+ 47.498,2</b>	<b>+ 41.562,1</b>	<b>- 12.003,4</b>	<b>+ 77.056,9</b>

(1) Hors transferts

(2) Ouvertures, annulations

(3) Positif = consommation de reports, négatif = économie sur les reports

Hors transferts internes de crédits en cours d'année<sup>(1)</sup>, les dépenses ordinaires civiles augmentent encore de 68,1 milliards de francs (88 % de la croissance des dépenses), tandis que les dépenses civiles en capital croissent de 11,3 milliards de francs, essentiellement grâce aux fonds de concours et à une consommation de reports ; les dépenses militaires diminuent de 2,4 milliards de francs, du fait de l'importance des crédits reportés.

Seul, le jeu des reports des crédits, qui se traduit par une "économie" de 12 milliards de francs, a permis d'éviter un dérapage du déficit, dans un contexte où l'amélioration de la croissance se traduisait mécaniquement par une amélioration des rentrées fiscales.

Après l'exercice 1988, l'exercice 1989 a donc à nouveau été celui des "occasions manquées", notamment de réduire la dette publique, dont la charge pèse aujourd'hui lourdement sur le budget, alors même que la croissance économique s'est dégradée, et ne permet plus d'espérer les mêmes rentrées fiscales.

#### Évolution du solde budgétaire

(en milliards de francs)

	Loi de finances initiale	Situation après collectif	Projet de loi de règlement
Solde des opérations à caractère définitif	96,81	94,99	- 85,18
Solde des opérations à caractère temporaire	3,75	5,49	(1) 15,20
<b>Solde global hors FMI et FSC (1)</b>	<b>- 100,56</b>	<b>- 100,48</b>	<b>- 100,38</b>

(1) Hors solde net des opérations du Fonds de stabilisation des changes (F.S.C.) (- 2,04 milliards de francs) et excédent des dépenses (- 2,233 milliards de francs) découlant des rapports avec le Fonds Monétaire International (F.M.I.) figurant pour mémoire en loi de finances initiale dans les comptes spéciaux du Trésor (opérations monétaires)

*Les transferts de crédits (article 14 de l'ordonnance organique) modifient la détermination du service responsable de l'exécution de la dépense, sans modifier la nature de cette dernière. Ainsi, le service des pensions militaires est transféré au budget des charges communes.*

## b) Principales modifications de l'équilibre budgétaire

## Récapitulatif des annulations de crédits

(en millions de francs)

		Annulations de crédits devenus sans objet (1)	Annulations de crédits inutilisés (2)	Total
	<b>Budget général</b>			
	<i>1. Dépenses ordinaires civiles</i>			
I.	Dette publiques et dépenses en atténuation de recettes	100,0	7 511	7 611
II.	Pouvoirs publics			
III.	Moyens des services	852,5	6 165	7 017,5
IV.	Interventions publiques	4 735,5	1 689	6 424,5
	<i>Total</i>	5 688,0	15 365	21 053,0
	<i>2. Dépenses civiles en capital</i>			
V.	Investissements exécutés par l'Etat	663,9		663,9
VI.	Subventions d'investissement accordées par l'Etat	1 440,6	...	1 440,6
	<i>Total</i>	2 104,5		2 104,5
	<i>3. Dépenses militaires</i>			
III.	Moyens des armes et services		161	161,0
V.	Equipement	1 934,1	...	1 934,1
et	<i>Total</i>	1 934,1	161	2 095,1
VI.	<b>Total budget général</b>	<b>9 726,6</b>	<b>15 526</b>	<b>25 252,6</b>
	<b>B - Budgets annexes</b>			
	<b>Total B</b>	<b>1 355,1</b>	<b>1 436</b>	<b>2 791,1</b>
	<b>C - Opérations à caractère définitif des comptes spéciaux</b>			
	<b>Total C</b>	...	207	207
	<b>D - Opérations à caractère temporaire</b>			
	<b>Total D</b>	<b>190</b>	<b>742</b>	<b>932</b>

(1) Arrêtes d'annulation des 30 mars, 8 septembre et 22 novembre 1989.

(2) Projet de loi de règlement

## Récapitulatif des ouvertures de crédits

(en millions de francs)

Titre	Décrets d'avances	Loi de finances rectificative	Projet de loi de règlement	Total
<b>A - Budget général</b>				
<i>1. Dépenses ordinaires</i>				
I. Dettes publiques et dépenses en atténuation de recettes	---	26 259 (1)	14 332,6 (2)	40 591,6 (3)
II. Pouvoirs publics	---	---	---	---
III. Moyens des services	4 182,6	6 976,5	3 469,3	14 628,8
IV. Interventions publiques	332,4	8 242,5	3 503,3	12 078,2
<i>Total</i>	4 515,0	41 478,5	21 305,2	67 298,6
<i>2. Dépenses civiles en capital</i>				
V. Investissement exécuté par l'Etat	---	1 767,6	---	1 767,6
VI. Subventions d'investissement accordées par l'Etat	240,0	1 360,3	---	1 600,3
<i>Total</i>	240,0	3 127,9	---	3 367,9
<i>3. Dépenses militaires</i>				
III. Moyens des armes et services	318,0	1 594,7	154,0	2 066,7
V. Equipement	---	21,3	---	21,3
VI. Subventions d'investissement	---	---	---	---
<i>Total</i>	318,0	1 616,0	154,0	2 088,0
<b>Total budget général</b>	<b>5 073</b>	<b>46 222,4</b>	<b>21 459,0</b>	<b>72 754,0</b>
<b>B - Budgets annexes</b>				
<b>Total B</b>	<b>578,0</b>	<b>147,5</b>	<b>17 707</b>	<b>18 432,5</b>
<b>C - Opérations à caractère définitif des comptes spéciaux du Trésor</b>				
<b>Total C</b>	<b>---</b>	<b>---</b>	<b>---</b>	<b>---</b>
<b>D - Opérations à caractère temporaire</b>				
<b>Total D</b>	<b>1 500,0</b>	<b>425,0</b>	<b>7 959</b>	<b>9 884</b>

(1) dont 15 927 millions de francs de dépenses en atténuation de recettes.

(2) dont 8 570,4 millions de francs de dépenses en atténuation de recettes.

(3) dont 24 497,4 millions de francs de dépenses en atténuation de recettes.

Au total, en 1989, les annulations de crédits "sans objet" ou "inutilisés" s'élèvent pour le seul budget général à 25,2 milliards de francs, soit près de 2 % (1,96 %) des dotations initiales.

La marge du Gouvernement en cours d'année est donc significative.

Le fait qu'une telle masse de crédits se révèle "*sans objet*" ou soit annulée en fin d'exercice parce que "*non utilisé*" permet d'apprécier à sa juste mesure la fin de non recevoir opposé par le Gouvernement aux propositions d'économies budgétaires faites par le Sénat.

Le fait que ces économies en cours d'année contribuent à gager un volume considérable de dépenses nouvelles ne change rien à cette constatation.



## 2. De la loi de règlement 1988 à la loi de règlement 1989

Evolution de l'équilibre budgétaire de l'exercice 1988 à l'exercice 1989

(milliards de francs)

	Exercice 1988	Exercice 1989	Evolution	
			Montant	%
<b>RESSOURCES</b>				
<b>Opérations définitives</b>				
<i>Recettes du budget général</i>				
- Recettes fiscales nettes	1 099,79	1 167,13	+ 67,34	+ 6,1
- Recettes non fiscales	84,95	106,03	+ 21,08	+ 24,8
- Fonds de concours	38,58	39,03	+ 0,45	-
- Prélèvements	176,64	185,26	8,62	- 4,9
<i>Total</i>	<b>1 046,68</b>	<b>1 126,93</b>	<b>+ 80,25</b>	<b>+ 7,7</b>
<i>Recettes des comptes d'affectation spéciale</i>	21,78	12,18	- 12,6	- 50,8
<b>Total ressources définitives</b>	<b>1 071,46</b>	<b>1 139,11</b>	<b>+ 67,65</b>	<b>+ 6,3</b>
<b>Total opérations temporaires</b>	<b>308,1</b>	<b>297,06</b>	<b>- 11,04</b>	<b>- 3,5</b>
<b>TOTAL DES RESSOURCES BUDGÉTAIRES</b>	<b>1 379,56</b>	<b>1 436,17</b>	<b>+ 56,61</b>	<b>+ 4,1</b>
<b>CHARGES</b>				
<b>Opérations définitives</b>				
- Dépenses civiles ordinaires	903,37	955,52	+ 52,25	+ 5,8
- Dépenses civiles en capital	79,42	84,20	+ 4,78	+ 6,0
<i>Total des dépenses civiles</i>	<b>982,79</b>	<b>1 039,82</b>	<b>+ 57,03</b>	<b>+ 5,8</b>
Dépenses militaires ordinaires	86,03	87,75	+ 1,72	+ 2,0
Dépenses militaires en capital	84,7	85,11	+ 0,42	-
<i>Total des dépenses militaires</i>	<b>170,77</b>	<b>172,85</b>	<b>+ 2,08</b>	<b>+ 1,2</b>
<i>Total des dépenses du budget général</i>	<b>1 153,56</b>	<b>1 212,69</b>	<b>+ 59,13</b>	<b>+ 5,1</b>
<i>Dépenses des comptes d'affectation spéciale</i>	24,35	11,62	- 12,73	- 52,2
<b>Total dépenses définitives</b>	<b>1 177,91</b>	<b>1 224,30</b>	<b>+ 46,4</b>	<b>+ 3,9</b>
<b>Total dépenses temporaires</b>	<b>301,41</b>	<b>314,32</b>	<b>+ 12,9</b>	<b>+ 4,3</b>
<b>TOTAL DES CHARGES BUDGÉTAIRES</b>	<b>1 479,32</b>	<b>1 538,61</b>	<b>+ 59,3</b>	<b>+ 4,0</b>
<b>SOLDE HORS FMI</b>	<b>- 99,76</b>	<b>- 102,42</b>	<b>- 2,66</b>	<b>- 2,7</b>

(1) Hors FMI, remboursements, dégrèvements

De l'exercice 1988 à l'exercice 1989, l'augmentation nette des ressources budgétaires atteint 56,6 milliards de francs, (soit + 4,1 %) qui se décomposent comme suit :

majoration de 80,3 milliards de francs des recettes définitives du budget général, due pour moitié à l'augmentation des recettes de TVA,

- diminution de 12,6 milliards de francs de recettes des comptes d'affectation spéciale,

diminution de 11 milliards de francs des recettes des opérations temporaires.

L'augmentation des dépenses atteint 59,3 milliards de francs, qui se décomposent comme suit :

- augmentation de 52,25 milliards de francs, (soit 5,8 %) des dépenses civiles de fonctionnement,

- augmentation de 2,1 milliards des dépenses militaires,

- augmentation de 12,9 milliards des charges temporaires,

- diminution de 12,7 milliards des charges des comptes d'affectation spéciale (strictement compensée par la diminution de leurs recettes).

## Evolution des dépenses de 1988 à 1989

(milliards de francs)

	Exercice 1988	Exercice 1989	Evolution	
			Milliards de francs	en %
<b>Dépenses ordinaires :</b>				
Dette publique	114,5	133,6	+ 19,0	+ 16,5
Pouvoirs publics	3,1	3,3	+ 0,1	+ 4,5
Rémunérations et charges sociales	308,4	323,4	+ 15,0	+ 4,9
dont civiles	(249,5)	(262,9)	+ 13,4	+ 5,3
Pensions	111,2	117,7	+ 6,4	+ 5,7
Subventions de fonctionnement	30,0	32,2	+ 2,2	+ 0,7
Matériel, entretien et charges diverses de fonctionnement	63,8	64,7	+ 0,9	+ 1,4
Interventions économiques	109,7	111,1	+ 1,3	-
Interventions sociales	159,9	167,7	+ 7,7	4,8
Autres interventions	88,6	89,7	+ 1,1	+ 1,3
<b>Total dépenses ordinaires</b>	<b>989,4</b>	<b>1 043,4</b>	<b>+ 53,9</b>	<b>+ 5,4</b>
<b>Dépenses en capital :</b>				
Investissements civils directs	25,9	28,9	+ 3,0	+ 11,5
Subventions d'investissements civils	53,5	55,3	+ 1,8	+ 3,4
Equipement militaire	84,7	85,1	+ 0,4	-
<b>Total dépenses en capital</b>	<b>164,1</b>	<b>169,3</b>	<b>+ 5,2</b>	<b>+ 3,1</b>
<b>TOTAL DU BUDGET GENERAL</b>	<b>1 153,7</b>	<b>1 212,7</b>	<b>+ 59,1</b>	<b>+ 5,1</b>

(1) Source : Loi de règlement

L'évolution des dépenses de l'exercice 1988 à l'exercice 1989 s'analyse comme suit :

L'augmentation totale de 59,1 milliards de francs résulte pour plus du tiers de celle des dépenses civiles de fonctionnement : + 23 milliards de francs, soit 39 % de l'augmentation totale.

- les dépenses d'intervention sont majorées de 10 milliards de francs, ce qui représente 17 % de l'augmentation totale des dépenses,
- les dépenses civiles en capital augmentent de 4,8 milliards de francs (8 % de l'augmentation totale).
- L'ensemble des dépenses militaires augmente de 3,5 milliards de francs (6 % de l'augmentation totale).

**Evolution du déficit budgétaire  
de l'exercice 1988 à l'exercice 1989**

*(en milliards de francs)*

	1988	1989	Evolution
Déficit d'exécution	- 101,3	- 105,3	- 4
Opérations définitives	- 106,6	- 85,9	+ 20,7
Opérations temporaires	+ 5,3	- 19,4	- 24,7
Déficit hors FMI	- 99,8	- 102,4	- 2,6
(incidence FMI)	(+ 1,5)	(+ 2,9)	(+ 1,4)
Déficit hors FMI et FSC	- 114,7	- 100,4	+ 14,3
(incidence FSC)	(- 14,9)	(- 2)	(+ 12,9)

De l'exercice 1988 à l'exercice 1989, le déficit budgétaire hors FMI et FSC est diminué de 14,3 milliards de francs (- 114,7 milliards de francs à - 100,4 milliards de francs).

Cette évolution positive recouvre des évolutions différentes selon la définition du solde budgétaire.

Ainsi, le solde d'exécution du budget se détériore de 4 milliards de francs.

Ceci résulte parallèlement d'une forte amélioration du solde des opérations définitives (+ 20,7 milliards de francs), et d'une forte détérioration du solde des opérations temporaires (- 24,7 milliards de francs).

Seule l'amélioration du solde des opérations avec le FMI, + 1,4 milliards de francs, et surtout celle des opérations avec le Fonds de Stabilisation des Changes, + 12,9 milliards de francs, permettent d'améliorer en définitive le solde budgétaire traditionnellement présenté.

**TROISIÈME PARTIE**  
**EXAMEN DES ARTICLES**

Article premier

**Résultats généraux de l'exécution des lois de finances**  
**pour 1989**

---

Le présent article arrête les résultats définitifs pour l'exercice 1989 de l'exécution de la loi de finances initiale complétée par la loi de finances rectificative.

1. L'exécution des opérations à caractère définitif - budget général et comptes d'affectation spéciale - fait apparaître un solde négatif - "excédent de charges définitives" de 85.176 millions de francs à comparer aux 96.784 millions de francs prévus en loi de finances initiale.

*Ce "déficit" a donc été inférieur aux prévisions initiales à hauteur de 11.608 millions de francs.*

2. L'exécution des opérations à caractère temporaire - comptes spéciaux du Trésor - fait apparaître un "excédent de charges" de 17.253 millions à comparer aux 3.757 millions de francs prévus en loi de finances initiale.

*Le solde négatif de ces opérations a donc dépassé les prévisions initiales de 13.496 millions de francs.*

3. Au total, hors opérations avec le Fonds Monétaire International, le découvert du budget de l'Etat s'établit en exécution à 100.388 millions de francs, soit le montant fixé en loi de finances initiale : 100.541 millions de francs.

On notera ici que le P.I.B réalisé en 1989 - soit 6 136 milliards de francs selon les comptes définitifs de l'INSEE (1) - a été lui-même nettement supérieur - de 254 milliards de francs - au montant prévu lors de la préparation de la loi de finances initiale pour 1989 - soit 5 881,8 milliards de francs.

Dès lors, exprimé en pourcentage du P.I.B., le déficit budgétaire a mécaniquement diminué - passant de 1,7 % à 1,64 % - sans que ceci corresponde aucunement à une diminution de son montant absolu.

En d'autres termes, la diminution du solde budgétaire en pourcentage du P.I.B. résulte exclusivement de l'augmentation du montant du P.I.B.

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

## Article 2

### **Recettes du budget général**

---

Le présent article arrête le montant définitif des recettes nettes du budget général.

Les recettes nettes correspondent aux recettes brutes - elles-mêmes égales au total des recettes fiscales et non fiscales diminuées des prélèvements au profit des collectivités locales et des communautés européenne - diminuées du montant correspondant aux dégrèvements et remboursements d'impôts.

#### **1. Recettes fiscales**

Le produit des recettes fiscales, initialement évalué à 1 279,7 milliards de francs a atteint en définitive 1 321,4 milliards de francs, soit une majoration de 41,7 milliards de francs par rapport aux prévisions initiales, et de 83,2 milliards de francs par rapport à l'exercice précédent.

Par rapport aux prévisions initiales, l'essentiel de cette évolution s'analyse comme suit :

- Produit des impôts directs et taxes assimilées : + 10,5 milliards de francs par rapport aux prévisions initiales,
- Produit de la T.V.A. : + 30,8 milliards de francs par rapport aux prévisions initiales.

Cette évolution traduit directement la réalisation d'une croissance plus forte que prévue en 1988 (résultats de l'impôt sur le revenu, assis sur le revenu de l'année précédente) et en 1989 (résultats de la T.V.A., assise sur la consommation de l'année en cours).

#### **2. Recettes non fiscales**

Le produit des recettes non fiscales s'établit en définitive à 106,03 milliards de francs, soit une progression de 9,7 milliards de francs par rapport aux prévisions initiales et de 21,1 milliards par rapport aux résultats de l'exercice précédent.

Par rapport aux prévisions initiales, l'essentiel de l'évolution par rapport aux prévisions initiales s'analyse comme suit :

• Produit des exploitations industrielles et commerciales et établissements publics à caractère financier	+ 5,5 milliards de F'
• Retenues et cotisations sociales	+ 4,8 milliards de F'
• Recettes diverses :	+ 3,55 milliards de F'

### 3. Fonds de concours

Il faut rajouter aux recettes définitives de l'exercice 1989 le produit des fonds de concours, inscrit pour mémoire mais non évalué en loi de finances initiale, qui s'établit pour 1989 à 39,0 milliards de francs, soit une progression de 0,5 milliard par rapport à l'exercice précédent.

### 4. Prélèvements au profit des collectivités locales

Évalué à 118,6 milliards de francs en loi de finances initiale, le prélèvement définitif au profit des collectivités locales a atteint 124,05 milliards de francs, soit une majoration de 5,4 milliards de francs.

Par rapport à l'exercice précédent, la progression atteint 11,9 milliards de francs.

### 5. Prélèvement au profit des communautés européennes

Évalué à 64,49 milliards de francs en loi de finances initiale, le prélèvement définitif au profit des communautés européennes a atteint 61,21 milliards de francs, soit une diminution de 3,3 milliards de francs par rapport aux prévisions initiales.

Par rapport à l'exercice précédent, le prélèvement communautaire enregistre également une diminution de 3,3 milliards de francs.

### 6. Dégrèvements et remboursements d'impôts

Évalué à 137,6 milliards de francs en loi de finances initiale, le montant des dégrèvements et remboursements d'impôts atteint, en définitive, 154,3 milliards de francs, soit une majoration de 16,7 milliards de francs par rapport aux prévisions initiales.



Par rapport à l'exercice précédent, la progression est de 15,9 milliards de francs.

Cette évolution résulte exclusivement de la forte progression des remboursements sur produits indirects (+ 20,2 milliards de francs) (1).

Au total, les recettes brutes - après déduction des prélèvements opérés au profit des collectivités locales et des communautés européennes, et avant dégrèvements et remboursements d'impôts - s'élèvent à 1 281,2 milliards de francs, soit une majoration de 88,3 milliards de francs par rapport aux prévisions initiales, et de 96,2 milliards par rapport à l'exercice précédent.

Une fois retiré le montant des dégrèvements et remboursements d'impôts, les recettes nettes s'élèvent à 1 126,9 milliards de francs, soit 71,6 milliards de mieux que les prévisions initiales, et 80,2 milliards de progression par rapport à l'exercice précédent.

**Budget général**  
**Evolution des recettes**

*en milliards de francs*

	Exécution 1989	Evolution par rapport aux prévisions initiales	Evolution par rapport à l'exercice précédent
Recettes fiscales .....	1 321,4	+ 41,7	+ 83,2
+ Recettes non fiscales .....	106,03	+ 9,7	+ 21,1
+ Fonds de concours .....	39,0	+ 39,0	+ 0,5
- Prélèvements au profit des collectivités locales .....	- 124,05	- 5,4	- 11,9
- Prélèvements au profit des communautés européennes .....	- 61,21	+ 3,3	+ 3,3
<b>Total recettes brutes .....</b>	<b>1 281,2</b>	<b>+ 88,3</b>	<b>+ 96,2</b>
<b>Remboursements et dégrèvements .....</b>	<b>- 154,3</b>	<b>- 16,7</b>	<b>- 15,9</b>
<b>Total recettes nettes .....</b>	<b>1 126,9</b>	<b>+ 71,6</b>	<b>+ 80,2</b>

(1) dont 1,8 milliard de francs à 8 lignes de recettes non fiscales non évaluées en loi de finances initiale

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

*1. liée à la fois à la croissance des exportations, au développement des achats d'équipement et aux modifications de taux de T.V.A.*

### Article 3

#### Dépenses ordinaires civiles du budget général

---

1. Le montant définitif des dépenses ordinaires civiles est arrêté par cet article à 1 109,9 milliards de francs .

Ceci représente :

- une majoration de 68,1 milliards de francs (+ 6,54 %) par rapport à l'exercice 1988,

- une majoration de 121,4 milliards de francs (+ 12,3 %) par rapport aux crédits initiaux votés pour 1989.

2. Les crédits complémentaires demandés dans le présent projet de loi de règlement s'élèvent à 21,3 milliards de francs, soit 1,9 % des dépenses ordinaires civiles, ainsi répartis :

	- Titre I	14,33 milliards de francs	
dont	Dette publique		3,65 milliards de francs
	Garanties diverses		2,10 milliards de francs
	Dépenses en atténuation de recettes		8,57 milliards de francs
	- Titre III (Moyens des services)		3,47 milliards de francs
dont	Personnel en activité		
	Prestations et versements obligatoires (Charges communes)		3,34 milliards de francs
	- Titre IV (Interventions publiques)	3,50 milliards de francs	
dont	Participations de l'État au service d'emprunts à caractère économique (Charges communes)		2,38 milliards de francs

*1, dont 30,9 milliards de francs au titre des fonds de concours et 53,2 milliards de francs au titre des transferts*

Ainsi que l'indique l'exposé des motifs de cet article, les crédits complémentaires correspondent à des dépassements constatés sur des crédits "évaluatifs en vertu de l'article 64-Etat F- de la loi de finances pour 1989" ou "de nature évaluative"<sup>(1)</sup>.

Rentrent dans le cadre des crédits "de nature évaluative" les crédits du titre I, et notamment ceux qui sont relatifs à la charge de la dette.

S'agissant de la charge de la dette, votre Commission a toujours déploré que les crédits inscrits en loi de finances initiale soient systématiquement sous-évalués, notamment en raison de la définition d'hypothèses toujours trop optimistes en matière de taux d'intérêt.

D'autre part, on peut s'étonner de la demande de 2,38 milliards de francs de crédits complémentaires au titre du chapitre 44-98 du Budget des Charges Communes "Participation de l'Etat au service d'emprunts à caractère économique", alors même que ce chapitre avait fait l'objet d'annulations de 1,1 milliard de francs par les arrêtés des 30 mars et 8 septembre.

Ceci amène à s'interroger sur la réalité du maintien de l'équilibre financier par les décrets d'avances, et de la nature de crédits considéré alors comme "sans objet", puisque annulés.

3. Les annulations de crédits "non consommés" proposés par le présent article s'élèvent à 15,36 milliards de francs, ainsi répartis :

Titre I	7,5 milliards de francs
Titre III	6,16 milliards de francs
Titre IV	1,69 milliards de francs

Aucune explication n'est fournie par le Gouvernement dans l'Exposé des Motifs sur ces annulations, qui s'établissent pourtant à 1,16 % des crédits votés.

Sur le *Titre I*, l'essentiel des annulations - soit 6,76 milliards de francs - correspond à une non-consommation de crédits sur le chapitre "Dégrèvements et contributions indirectes et taxes assimilées", liée au retard dans le traitement des dossiers occasionné par les grèves des agents de la Direction Générale des Impôts.

*1. Définis par l'article 9 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances.*

Sur le *Titre III*, la non-consommation des crédits provient pour l'essentiel des postes de rémunérations et de charges sociales figurant aux budgets de l'Éducation Nationale (1,3 milliard de francs), des Services financiers (0,7 milliard de francs), de l'Urbanisme, logement et services communs (0,6 milliards de francs), de l'Intérieur (0,56 milliards de francs) et de la Justice (0,24 milliards de francs).

Selon la Cour des Comptes, ces dépassements sont partiellement imputables à "une qualité inégale de la prévision".

Sur le *Titre IV*, l'essentiel des annulations intervient au budget du Travail, Emploi et Formation professionnelle, au titre des crédits du Fonds National du Chômage.

4. Au total, l'ensemble des mouvements intervenus sur les dépenses ordinaires civiles du budget général se décompose comme suit :

Crédits initiaux	988,47 (milliards de francs)
+ Variations dans les prévisions de dépenses	+ 40,30
+ Transferts et répartition	+ 53,23
+ Ouvertures de crédits complémentaires en loi de règlement	+ 21,30
+ Fonds de concours	+ 30,90
+ Reports de la gestion précédente	+ 15,09
Reports à la gestion suivante	24,04
Annulations de crédits non consommés en loi de règlement	15,36
<b>= Dépenses définitives</b>	<b>1.109,89</b>

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

**Ouvertures de crédits demandées dans le projet de loi de règlement**  
(Dépenses ordinaires civiles)

(en milliers de francs)

Ministère	Titre III	Titre IV	Total
Affaires étrangères	2 325,4		2 325,4
Agriculture et forêt	6 275,3		6 275,3
Anciens combattants	..	238 939,8	238 939,8
Coopération et Développement	29,6		29,6
Culture et Communication	335,7	26 214,4	26 550,1
DOM TOM	15 737,6		15 737,6
Economie, Finances et Budget			
Charges communes	3 338 114,7	3 238 194,6	6 576 309,3
Services financiers	10 741,2		10 741,2
Education nationale			
Enseignement scolaire	33 105,9		33 105,9
Enseignement supérieur	7,0		7,0
Jeunesse et Sports	49,3		49,3
Urbanisme, Logements Services communs	..	..	..
Equipements et Logement			
II Routes			
Industrie et Aménagement du Territoire			
I, Industrie			
II Aménagement du Territoire			
III Commerce et Artisanat			
IV Tourisme	442,2		442,2
Intérieur			
Justice	39 202,8		39 202,8
Recherche et Technologie			
Services du Premier Ministre			
I Services généraux	1 108,2		1 108,2
II SGDN			
III Conseil économique et social	..		..
IV Plan	..		..
V Environnement	..		..
Travail, Emploi, Solidarité, Santé, Services communs	2 069,4		2 069,4
Solidarité, Santé, Protection sociale			
Travail, Emploi, Formation professionnelle	..		..
Transports et Mer			
I.1 Transports terrestres	..		..
II.2 Sécurité routière	..		..
II Aviation civile	14 307,9		14 307,9
III. Météorologie	..		..
IV. Mer	5 483,1		5 483,1
	<b>3 469 335,3</b>	<b>3 503 348,8</b>	<b>6 972 684,1</b>

**Annulation de crédits demandées dans le projet de loi de règlement**  
(Dépenses ordinaires civiles)

(en milliers de francs)

Ministère	Titre III	Titre IV	Total
Affaires étrangères	24 715,8	7 449,7	32 195,5
Agriculture et forêt	132 833,5	153 752,9	286 586,4
Anciens combattants	13 522,3	32 955,2	46 477,5
Coopération et Développement	22 286,3	3 336,9	25 623,2
Culture et Communication	98 967,9	4 615,3	103 583,2
DOM-TOM	15 700,1	6 871,6	22 571,7
Economie, Finances et Budget			
Charges communes	1 867 465,4	32 864,2	1 900 329,6
Services financiers	684 214,4	428,5	684 642,9
Education nationale			
Enseignement scolaire	1 061 000,4	3 954,2	1 064 954,6
Enseignement supérieur	260 010,9	2 422,4	266 433,3
Jeunesse et Sports	92 623,1	3 976,9	96 600,0
Urbanisme, Logements Services communs	598 124,4	5 955,4	604 079,8
Equipements et Logement			
II. Routes	4 206,5		4 206,5
Industrie et Aménagement du Territoire			
I. Industrie	43 662,8	34 792,6	78 455,4
II. Aménagement du Territoire	6 717,2	5 516,8	12 234,0
III. Commerce et Artisanat	3 187,5	98 290,9	101 478,4
IV. Tourisme	616,9	1 466,6	8 083,5
Intérieur	555 561,3	8 306,5	563 867,8
Justice	271 788,6	363,0	272 151,6
Recherche et Technologie	15 033,2	20 464,1	35 497,3
Services du Premier Ministre			
I. Services généraux	23 086,8	1 872,2	24 959,0
II. SGDN	10 589,5		10 589,5
III. Conseil économique et social	1 897,0		1 897,0
IV. Plan	5 679,5	452,3	6 131,8
V. Environnement	947,8	635,7	1 583,5
Travail, Emploi, Solidarité, Santé, Services communs	66 765,6		66 765,6
Solidarité, Santé, Protection sociale	171 695,9	152 875,3	324 571,2
Travail, Emploi, Formation professionnelle	32 198,9	1 104 153,1	1 136 352,0
Transports et Mer			
I.1 Transports terrestres	189,5	1 382,0	1 571,5
II.2 Sécurité routière	19 310,5		19 310,5
II. Aviation civile	59 666,1	1,9	59 668,0
III. Météorologie	16 208,9		16 208,9
IV. Mer	4 361,5	186,4	4 547,9
	<b>6 194 866,0</b>	<b>1 689 342,6</b>	<b>7 884 208,6</b>

### Article 4

#### Dépenses civiles en capital du budget général

Cet article arrête à 84,2 milliards de francs le montant définitif des dépenses civiles en capital du budget général pour l'exercice 1989.

Ceci représente un dépassement de 4,6 milliards de francs par rapport aux crédits initiaux (soit + 5,8 %).

Il s'agit là d'un dépassement très inférieur à celui qui avait été enregistré lors de l'exercice précédent, pour lequel les dépenses effectives avaient excédé de 16,7 % le montant des crédits initiaux.

Le dépassement a été plus important pour les investissements exécutés par l'Etat (+ 11,5 %, soit + 3 milliards de francs), que pour les subventions d'investissement (+ 3,4 %, soit + 1,8 milliard de francs).

Les ouvertures de crédits complémentaires et les annulations de crédits non consommées demandées par le présent article sont de l'ordre des centimes.

Au total, l'ensemble des mouvements intervenus sur les dépenses civiles en capital se décompose comme suit :

Crédits initiaux	79,61 (milliards de francs)
+ Variations dans les prévisions de dépenses	+ 1,26
+ Fonds de concours	+ 7,87
- Transferts et répartitions	6,71
+ Reports de la gestion précédente	+ 20,54
- Reports à l'exercice suivant	18,37
<b>= Dépenses définitives</b>	<b>84,20</b>

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

### Article 5

#### Dépenses ordinaires militaires du budget général

---

Cet article arrête à 87,7 milliards de francs les dépenses ordinaires militaires effectives.

Ceci représente un recul important par rapport aux crédits initialement votés : - 36,1 milliards de francs, soit - 29,1 %.

En réalité, cette évolution reflète essentiellement le mouvement de transfert des crédits de pensions militaires, qui s'élève à 39,39 milliards de francs, au bénéfice du chapitre "Pensions" du budget des Charges communes.

Par rapport aux dépenses effectives enregistrées pour l'exercice 1988, la progression est faible : + 1,7 milliard de francs, soit + 1,99 %.

Le présent article prévoit en outre l'ouverture de 151 millions de francs de crédits complémentaires, et l'annulation de 161 millions de francs de crédits non consommés.



Au total, l'ensemble des mouvements intervenus sur les dépenses ordinaires militaires du budget général s'analyse comme suit :

Crédits initiaux	123,81 (milliards de francs)
+ Variations dans les prévisions de dépenses	+ 1,86
+ Fonds de concours	+ 1,44
+ Ouverture de crédits complémentaires en loi de règlement	+ 0,15
+ Reports de la gestion précédente	+ 0,39
+ Reports de la gestion suivante	- 0,36
- Transferts et répartitions	- 39,39
- Annulations de crédits non consommés en loi de règlement	- 0,16
= Dépenses définitives	87,74

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

## Article 6

### Dépenses militaires en capital du budget général

---

Le présent article arrête à 85,11 milliards de francs le montant définitif des dépenses militaires en capital du budget 1989.

A l'instar des dépenses de fonctionnement, cette évolution traduit un recul important des dépenses effectives par rapport aux crédits initialement votés : - 4,6 milliards de francs, soit - 13,15 %.

Par rapport aux dépenses effectives de l'exercice 1988, l'évolution en francs courants atteint 0,44 %, ce qui équivaut à une diminution en francs constants.

Il s'agit d'une inversion nette de l'évolution constatée les années précédentes, pour lesquelles la progression avait atteint 6,3 % en 1988 et 12,3 % en 1987.

Cette évolution résulte en premier lieu de l'incidence d'un transfert de 7,1 milliards de francs, concernant les programmes d'armement nucléaire, au bénéfice des budgets civils de la recherche et de la technologie (*"Commissariat à l'Energie Atomique"*).

Elle est la conséquence, en second lieu, d'un volume important de report de crédit sur l'exercice 1990 (près de 10 milliards de francs) compensé pour moitié seulement par les reports provenant de la gestion 1988.

Le présent article ne prévoit aucun crédit complémentaire et 13 francs d'annulation de crédits non consommés.

Au total, l'ensemble des mouvements intervenus sur les dépenses militaires en capital du budget général s'analyse comme suit :

<b>Crédits initiaux</b>	<b>98,0 (milliards de francs)</b>
+ Fonds de concours	1,35
+ Reports de la gestion précédente	4,47
- Reports de la gestion suivante	- 9,73
- Variations dans les prévisions de dépenses	- 1,86
- Transferts et répartitions	- 7,12
<b>= Dépenses définitives</b>	<b>85,11</b>

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

Article 7

**Résultat du budget général de 1989**

---

L'excédent des dépenses définitives du budget général - 1 366,95 milliards de francs - sur les recettes définitives - 1 286,21 milliards de francs - est arrêté par cet article à 85,74 milliards de francs.

Par rapport au solde du budget général prévu en loi de finances initiale, l'amélioration atteint 11,2 milliards de francs.

**Budget général**  
*de la loi de finances initiale à la loi de règlement*

Recettes supplémentaires		Dépenses supplémentaires	
Plus-value de recettes	+ 49,2	Ouvertures de crédits	+ 47,4
Recettes sur fonds de concours	+ 39,0 (1)	Dépenses sur fonds de concours	+ 41,6 (1)
		"Economies" sur les reports	- 12,0
Total	88,2	Total	77,0
<i>Diminution du déficit</i>	- 11,2		

Les recettes supplémentaires (88,2 milliards de francs) se décomposent en 49,2 milliards de francs de plus values de recettes fiscales et non fiscales et 39 milliards de francs de recettes sur fonds de concours.

Les dépenses supplémentaires (77 milliards de francs) recouvrent trois rubriques : les ouvertures nettes de crédits à hauteur de 47,4 milliards de francs, des dépenses sur fonds de concours de 41,5 milliards de francs et des "économies" sur les reports de crédits de 12 milliards de francs (excédent des reports de 1989 à 1990 sur les reports de 1988 à 1989).

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

## Article 8

### Resultats des budgets annexes

---

1. Le montant définitif total des recettes des budgets annexes, égal par construction à celui des dépenses, atteint 281,6 milliards de francs.

Ceci représente une majoration de 21,1 milliards de francs par rapport aux montants prévus initialement en loi de finances initiale (+ 8,1 %).

Par rapport aux montants définitifs de l'exercice 1988, la progression est de 6,6 % (+ 17,4 milliards de francs).

Cette évolution marque une rupture par rapport à la tendance précédente, puisque l'exercice 1988 s'était traduit par une diminution globale de 1,1 % par rapport à l'exercice 1987.

2. L'essentiel de cette évolution résulte de la progression du **budget annexe des P.T.E.**, qui augmente de 9,0 % au cours de l'exercice, soit + 16,2 milliards de francs.

Celle-ci s'explique conjointement par l'augmentation des produits d'exploitation (+ 7,5 %), et celle des produits financiers (+ 5,9 %), liée essentiellement aux revenus de portefeuille de la Caisse Nationale d'Épargne.

Le budget de **B.A.P.S.A.** est pour sa part marqué par un dépassement de 4,24 milliards de francs - soit + 6,6 % par rapport aux prévisions initiales.

3. Les **annulations de crédits non consommés** s'élèvent à 1,43 milliards de francs, soit un montant nettement inférieur à ceux des exercices précédents : 4,3 milliards de francs en 1988 ; 5,7 milliards de francs en 1987.

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

## Article 9

### Comptes spéciaux dont les opérations se poursuivent en 1990

---

#### A - Dépenses et recettes des opérations à caractère définitif.

Le *paragraphe 1* du présent article arrête les dépenses et recettes des opérations à caractère définitif des comptes d'affectation spéciale et celles des opérations temporaires des différents comptes du Trésor.

#### *1. Opérations à caractère définitif des comptes d'affectation spéciale*

- Les dépenses définitives de ces opérations s'élèvent à 11,62 milliards de francs, soit un montant à peine différent des prévisions initiales fixées à 11,82 milliards de francs.

Par rapport à l'exercice précédent, la baisse est toutefois marquée, - 52,4 %, en raison de la clôture du compte d'affectation des produits de la privatisation.

- Les recettes définitives s'établissent à 12,19 milliards de francs, soit une majoration de 3,4 % par rapport aux montants initialement prévus.

Toutefois, il faut noter que les recettes constatées du Fonds National pour le Développement du Sport sont à nouveau inférieures aux prévisions - 775,25 millions de francs, contre 900 millions de francs, soit un "manque à gagner" de 16,1 % - malgré la révision à la baisse opérée en loi de finances initiale en raison de la diminution des enjeux sur le loto sportif.

## *2. Opérations à caractère temporaire des comptes spéciaux du Trésor*

Les prévisions inscrites en loi de finances initiale ne portent que sur les ressources des comptes d'affectation spéciale, des comptes de prêts et des comptes d'avances.

Pour les autres comptes spéciaux, l'autorisation parlementaire en loi de finances initiale porte sur des charges négatives nettes dont les montants n'ont pas de lien avec les opérations définitives.

Globalement, pour l'exercice 1989, les recettes effectives s'établissent à 304,19 milliards de francs, alors que les prévisions initiales avaient été fixées à 199,3 milliards de francs.

Par rapport aux recettes effectives de l'exercice 1988, on observe une diminution de 2,6 %

Par catégorie de comptes, l'évolution est la suivante :

### *- Comptes de commerce :*

Les recettes effectives 1989 - 88,2 milliards de francs - sont inférieures de 10,75 % aux recettes de l'exercice précédent, essentiellement en raison de la diminution de 17,5 % des recettes du compte de fabrication d'armements.

### *- Comptes de prêts :*

Les recettes effectives 1989 - 5,78 milliards de francs - sont supérieures de 11,01 % aux prévisions initiales, essentiellement en raison de remboursements anticipés importants au compte de prêts du F.D.E.S., dont les ressources ont atteint 5,01 milliards de francs, au lieu de 4,28 initialement prévus.

### *- Comptes d'avances :*

Les recettes effectives 1989 - 193,34 milliards de francs - sont pratiquement identiques aux prévisions initiales.

Le projet de loi de règlement prévoit une ouverture de crédits complémentaires de 7,96 milliards de francs, destinée presque exclusivement au compte d'avances sur impositions locales (n° 903-54).

En 1989, le déficit constaté s'est révélé exceptionnellement important du fait de la croissance des dépenses, qui ont atteint 189,35 milliards de francs, soit + 6,8 % par rapport à 1988, et de la moindre progression des recettes (+ 4,1 %), partiellement liée à la conséquence des

mouvements de grève de l'automne 1989, traduits par des retards dans l'imputation des dégrèvements attendus.

#### Observations de la Cour

Le Compte d'avances sur le produit des impositions revenant aux collectivités locales est délibérément présenté en équilibre en loi de finances initiale, alors que les prévisions de recettes ou de dépenses permettraient dès la préparation de la loi de finances d'évaluer, au moins approximativement, le montant du déficit probable et presque certain.

#### - Comptes d'opérations monétaires :

Les recettes effectives 1989 - 16,51 milliards de francs - sont sensiblement inférieures à celles de l'exercice précédent, - 21,97 milliards de francs - principalement en raison des pertes du Fonds de Stabilisation des Changes (imputées pour l'essentiel sur le Compte "*Pertes et bénéfices de change*").

N.B.- Le projet de loi de règlement comporte en outre une autorisation de découvert de 27,9 milliards de francs pour le compte d'opérations avec le Fonds Monétaire International.

Cette autorisation correspond au cumul du solde débiteur des opérations de l'exercice 1989 - soit 2,23 milliards de francs - avec le solde cumulé déjà constaté en balance d'entrée le 1er janvier 1989 - soit 25,68 milliards de francs.

#### B - Soldes des comptes dont les opérations se poursuivent

Le *paragraphe II* arrête, en conséquence des opérations détaillées au paragraphe précédent, les soldes cumulés au 31 décembre 1989 des comptes spéciaux du Trésor dont les opérations se poursuivent.

Ceux-ci sont arrêtés à 167,1 milliards de francs pour les soldes débiteurs (soit une progression de 24 milliards de francs - + 16,8 %), et 22,6 milliards de francs pour les soldes créditeurs (soit une diminution de 17,8 milliards de francs + - 44,0 %).



## **C - Report des soldes ou transport aux découverts du Trésor**

Aux termes de l'article 24 de l'ordonnance organique relative aux lois de finances, "sauf disposition contraire prévue par une loi de finances, le solde de chaque compte est reporté d'année en année", à l'exception des pertes et profits réalisés par les comptes autres que d'affectation spéciale.

Le *paragraphe III* du présent article propose donc de reporter les soldes définis au *paragraphe II*, à deux exceptions concernant deux types de comptes qui font l'objet d'un transport aux découverts du Trésor au terme de l'article 14 du présent projet.

1. Conformément à une disposition figurant traditionnellement à l'état D annexé au décret n° 88-1188 du 27 décembre 1988, relatif à la répartition des dotations ouvertes aux comptes spéciaux du Trésor, un solde débiteur de 2,26 milliards de francs concernant les comptes d'opérations monétaires est transporté aux découverts du Trésor.

2. D'autre part, l'application du principe des remises de dettes aux pays les moins avancés est appelée à se traduire chaque année en loi de règlement au fur et à mesure de la venue à échéance des annuités.

Pour l'exercice 1989, les montants concernés portent sur un capital de 37,85 millions de francs, actuellement porté en solde débiteur des comptes de prêts (1).

**Ces remises de dettes portent sur trois types de prêts :**

- prêts consentis par la Caisse Centrale de Coopération Economique (C.C.C.E.) pour le compte de l'Etat,
- prêts consentis par la C.C.C.E. pour son propre compte,
- prêts consentis par le Crédit National pour le compte du Trésor.

*1 En application de l'article 16 de la loi de règlement du budget 1978 (complète par les lois de règlement de 1982 (article 15), 1986 (article 14) et 1987 (article 14))*

Pour 1989, le total cumulé de ces emprunts se répartit comme suit :

<b>Capital</b> (millions de francs)	<b>37,85</b>
dont :	
compte du F D E S (903 05)	33,87
compte de prêt du Trésor à des Etats étrangers (903 07)	3,98
<b>Intérêts</b>	<b>6,53</b>
<b>Total</b> .....	<b>44,38</b>

Le *paragraphe III* du présent article prévoit donc le **transfert au découvert du Trésor des sommes correspondant au capital remis (37,85 milliards de francs)**.

*N.B.* : les remises d'intérêts correspondants (6,53 milliards de francs) ont été portées en charges du compte de prêts du F D E S. (n° 903 05).

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

## Article 10

### Comptes spéciaux définitivement clos au titre de l'année 1989

---

Cet article arrête les résultats des deux comptes clos au 31 décembre 1989 par les articles 67 et 68 de la loi de finances initiale pour 1990. Ces comptes retraçaient des opérations à caractère temporaire.

**1. Le compte n° 903-16 de prêt à la Communauté européenne**, créé par l'article 11 de la loi de finances rectificative pour 1984, et clos par l'article précité, est devenu sans objet par suite du remboursement de 374,58 millions de francs.

Son solde au 31 décembre 1989 est nul et sera sans influence sur les découverts du Trésor.

**2. Le compte de règlements avec les gouvernements étrangers n° 905-09** destiné à l'*application de la convention franco-allemande du 4 juillet 1969 relative à l'aménagement du Rhin entre Strasbourg-Kehl et Lauterburg-Neuburgweier* avait été clos par l'article 68 précité, en raison du faible montant des opérations désormais requises en application de cette convention.

C'est depuis lors par rattachement de fonds de concours que sont imputées les recettes tirées des opérations d'aménagement du Rhin.

La clôture de ce compte, qui a retracé 27,3 millions de francs en recettes et en dépenses en 1989, conduit à transporter en atténuation des découverts du Trésor son solde créditeur de 0,415 millions de francs.

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

## Article 11

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

---

Le présent article arrête les pertes et profits sur emprunts et engagements de l'Etat au 31 décembre 1989.

1. S'agissant des pertes, le montant total s'élève à 24,74 milliards de francs.

Ceci représente une diminution par rapport à l'exercice précédent, pour lequel le montant total des pertes s'était élevé à 38 milliards de francs, dont 24,6 milliards au titre de l'amortissement de l'emprunt d'Etat 7 % 1973 ("emprunt Giscard").

La répartition des pertes s'analyse comme suit :

a) 19,1 milliards de francs au titre des "*pertes diverses*", dont :

- 13,77 milliards de francs sur les échanges d'obligations renouvelables du Trésor (O.R.T.) reprises en paiement d'obligations assimilables du Trésor (O.A.T.).

Ces pertes correspondent à la différence entre la valeur de reprise des O.R.T. et la valeur nominale des O.A.T.

#### Observations de la Cour

La Cour doit relever que l'opération qui consiste à admettre simultanément intérêts et capital en nouvelle souscription comptabilisée dans sa totalité comme opération de trésorerie, si elle présente des avantages techniques, a pour conséquence de ne pas faire apparaître en dépenses budgétaires les intérêts courus, mais non encore échus.

- 5,34 milliards de francs sur les adjudications sur bons du Trésor et O.A.T. (contre 3,8 milliards de francs en 1988).

Ceci représente une sensible diminution par rapport à l'exercice 1988, pour lequel le montant des "*pertes diverses*" avait atteint 31,84 milliards de francs.

b) 5,3 milliards de francs au titre des "*annuités de subventions non supportées par le budget général ou un compte spécial du Trésor*"

Ces montants correspondent à l'amortissement des engagements de l'État par suite de la prise en charge de la dette des organismes suivants :

UNEDIC,

SOMIVAC (Société pour la mise en valeur de la Corse),

CAPA (Caisse d'Amortissement pour l'Acier),

FSGT (Fonds spécial de grands travaux),

FIS (Fonds d'Intervention Siderurgique).

Ceci représente une augmentation par rapport à l'exercice 1988, pour lequel le montant s'était élevé à 3,36 milliards de francs.

On rappellera ici que depuis 1985, l'État a pris en charge la dette d'un certain nombre d'organismes publics (1), pour un montant total de 1,325 milliards de francs.

Cette opération s'est traduite par le gonflement de l'encours de la dette publique, mais par un allègement du déficit budgétaire puisque le budget général ne prend plus en charge que les seuls intérêts, et non plus le remboursement du capital.

c) 327 millions de francs au titre des "*charges résultant des primes de remboursement et des indexations*"

Il s'agit essentiellement des charges afférentes à l'emprunt 8,8 % 1977.

Ce poste est en nette diminution par rapport à l'exercice précédent, pour lequel le montant des charges avait atteint 2,78 milliards de francs.

d) 3,1 millions de francs au titre des "*pertes de change*" sur les emprunts du FIS et l'emprunt en écus 8,5 % mai 1977.

Il s'agit là encore d'un poste en diminution par rapport à l'exercice précédent, pour lequel les pertes avaient atteint 7,1 millions de francs.

e) 1,6 millions de francs au titre des "*remboursements anticipés de titres*", liés au remboursement de l'emprunt 4,5 % de 1952.

Pour l'exercice 1988, la perte correspondante avait atteint 2,15 millions de francs.

2. S'agissant des profits, ce montant total s'élève à 668,9 millions de francs, soit un montant très inférieur à celui réalisé au cours de l'exercice 1988 (3,38 milliards de francs, essentiellement en provenance de la Caisse d'Amortissement de la Dette Publique (C.A.D.E.P.).

Ces profits sont ainsi répartis :

a) 433,2 millions de francs au titre de "*profits divers sur emprunts et engagements*".

b) 235,7 millions de francs au titre des "*bénéfices de change*", dont 227 millions de francs sur emprunts en écus.

3. Au total, le solde net des pertes et profits sur emprunts et engagements s'établit à - 24,075 milliards de francs, soit un montant en nette diminution par rapport au solde 1988 : - 34,615 milliards de francs -, après deux exercices caractérisés par un solde très faible.

**Solde des pertes et profits**

Exercice 1985	-	3,2 milliards de francs
Exercice 1986	+	6,6 milliards de francs
Exercice 1987	+	5,79 milliards de francs
Exercice 1988		34,16 milliards de francs
Exercice 1989		24,07 milliards de francs

**N.B. :** *L'article 14* du présent projet de loi prévoit le transfert de ce solde au compte permanent des découverts du Trésor

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

## Article 12

### Annulations de dettes de pays étrangers

---

L'engagement d'annulation de dettes des pays en voie de développement pris par la France en 1978 dans le cadre de la C.N.U.C.E.D. a été complété depuis par les engagements pris aux sommets de Toronto (juin 1988) et Dakar (mai 1989) (1).

Ces engagements trouvent chaque année depuis 1978 leur traduction budgétaire en loi de règlement.

A - Le *Paragraphe 1* du présent article vise à appliquer, pour l'exercice 1989, la mesure d'annulation partielle de dette prévue à Toronto, conformément à l'article 40 de la loi de finances rectificative pour 1989.

Le choix de la France dans le "menu d'options" de Toronto consistait d'une part à annuler le tiers des échéances de dettes des pays les plus pauvres et les plus endettés examinés pour consolidation au Club de Paris, d'autre part à rééchelonner le solde.

Dans ce cadre, le traitement budgétaire intervient au fur et à mesure des échéances de dettes, lorsque les débiteurs demandent le rééchelonnement au Club de Paris.

En ce qui concerne les prêts accordés par le Trésor (2), en 1989, les échéances en capital annulées dans le cadre de dix accords de consolidation s'élèvent à 11,3 millions de francs, que le présent article propose de transférer en augmentation des découverts du Trésor.

*N.B. : Les annulations d'échéances d'autres prêts (prêts accordés par la C.C.C.E., prêts refinancés par la B.F.C.E., prêts assurés par la C.O.F.A.C.E.) se traduisent pour leur part par des charges inscrites au budget général, soit au titre de la "participation de l'Etat au service d'emprunts économiques" (chapitre 44-98 du budget des charges communes) ; soit dans le cadre des garanties relatives à l'assurance-crédit à l'exportation (chapitre 14-01 du budget des charges communes).*

1. ainsi que La Baule (juin 1990), qui n'intervient pas dans le cadre du présent texte.

2. "Prêts du Trésor à des Etats étrangers (compte 903-07) en vue de faciliter l'achat de biens d'équipement" et, pour les prêts déjà refinancés "Prêts du Trésor à des Etats étrangers pour la consolidation de dettes envers la France" (compte 903-17).



Le montant total des créances en capital concernées par le *paragraphe I* est suivi au Compte 903-17 : *prêts du Trésor à des Etats étrangers pour la consolidation des dettes envers la France* et se décompose comme suit :

- refinancement d'échéances courantes (1) : 2,18 millions de francs ,
- refinancement sur accords antérieurs (2) : 8,84 millions de francs

B - Le *Paragraphe II* du présent article vise à traduire pour 1989 le principe de remise de dettes annoncé à Dakar et défini par l'article 125-I de la loi de finances pour 1990.

Là encore, le traitement budgétaire intervient au fur et à mesure des échéances. Celles-ci courent jusqu'en 2018, pour un montant total de 27,73 milliards de francs, dont 20 milliards de francs en capital.

Pour 1989, les échéances en capital annulées s'élèveront à 25,13 millions de francs, à transporter en augmentation des découverts du Trésor.

Les annulations d'intérêt, qui se traduisent par de moindres recettes, s'élèvent à 47,65 millions de francs.

Le montant total des créances en capital concernées par le *Paragraphe II* se décompose comme suit :

1 Prêts servis au compte 903 07 : *prêts du Trésor à des Etats étrangers en vue de faciliter l'achat de biens d'équipement* .

- Arriérés : 8,85 millions de francs (3),
- Echéances 1989 : 16,92 millions de francs (4)

1 Trésorerie

2 Guinée, Senegal, Tanzanie, Togo

3 Ouganda, Zaïre

4 Botswana, Ethiopie, Ghana, Kenya, Lesotho, Malawi, Mozambique, Ouganda, Soudan, Tanzanie, Zaïre, Zambie

II. Prêts suivis au compte 903-17 :

- Arriérés et échéances 1989 : 0,35 millions de francs.

C - Le *Paragraphe III* du présent article prévoit l'extension du dispositif d'annulation de dettes à la République Lao, décidée dans le cadre de la résolution 165 (S-IX) par la CNUCED.

Cette mesure concerne l'ensemble des annuités jusqu'au 31 décembre 1989, soit au total 34,9 millions de francs, dont 13 millions de francs de capital, transférés en augmentation des découverts du Trésor.

Au total, ces diverses dispositions conduisent à accroître les découverts du Trésor de 50,52 millions de francs, qui s'ajoutent aux 37,80 millions de francs résultant déjà du dispositif de 1988.

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

## Observations de la Cour

*L'ampleur des annulations consenties ou annoncées amène à examiner leurs conséquences sur le finances de l'Etat, conséquences qui varient d'une part selon que ces annulations transitent ou non par le budget, d'autre part selon qu'elles sont imputées sur un seul exercice ou échelonnées sur plusieurs exercices successifs.*

*1. Les annulations des créances de l'Etat résultant des remises de dettes consenties aux débiteurs peuvent être immédiatement constatées en comptabilité ou portées en dépenses au budget*

*Le traitement comptable direct conduit à porter les remises de dettes au débit du compte de résultat de l'année, dont le solde est transporté aux découverts du Trésor par la loi de règlement. Il n'y a pas d'ouverture de crédits dans la loi de finances ; les opérations transportées ne figurent pas au budget et n'influent donc pas sur le déficit annuel. Cette procédure peut être mise en oeuvre pour les prêts consentis par le Trésor ou par des établissements intermédiaires sur des fonds avancés par lui, mais elle est inapplicable aux prêts financés en tout ou partie avec des ressources empruntées sur les marchés financiers par les établissements eux-mêmes qui doivent être indemnisés par ailleurs.*

*Elle présente l'inconvénient politique de masquer l'effort consenti : le montant global des remises peut être autorisé par la loi de finances (cas des décisions consécutives au sommet de Toronto), mais la charge effective de l'Etat figure seulement aux découverts du Trésor, écriture discrète qui ne couvre au surplus que les seules pertes en capital, les intérêts remis étant purement et simplement abandonnés.*

*Le traitement budgétaire consiste à inscrire en loi de finances des crédits équivalents aux sommes remises, quitte aux établissements intermédiaires à rembourser le Trésor avec les fonds ainsi mis à leur disposition. Même si l'autorisation de remise n'a pas été plafonnée (cas des décisions consécutives au sommet de Dakar), le coût des mesures prises apparaît ainsi clairement en dépenses. A l'inverse, cette procédure entraîne des mouvements de fonds inutiles, voire, s'agissant de prêts consentis par le Trésor, de simples mouvements d'ordre entre le budget général et les comptes spéciaux du Trésor, qui gonflent artificiellement les masses budgétaires.*

*2. Dans l'un et l'autre cas se pose la question de savoir si les conséquences des annulations doivent être tirées en une seule année ou réparties sur plusieurs exercices, au fur et à mesure des échéances*

*On doit constater le caractère à la fois hétérogène et artificiel des mécanismes retenus : maintien dans la comptabilité de l'Etat et d'établissements financiers de créances fictives, étalement sur trois décennies des conséquences des décisions, répartition du coût de l'annulation entre le budget et le Trésor, multiplicité des imputations budgétaires.*

*Cette complexité tient en partie à la nature des choses. Il était difficile de traiter toutes les dettes de la même façon. L'imputation au budget général de pertes sur des prêts consentis à partir des comptes spéciaux du Trésor est contraire à la loi organique. Inversement, seules les pertes faites par les établissements intermédiaires sur les prêts financés par le Trésor peuvent être transférés aux découverts.*

*Or, le montant des échéances annulées sur les prêts consentis aux risques de la Caisse centrale de coopération économique (16,9 milliards, soit 36 % des encours de prêts de l'établissement) excède largement le montant des ressources apportées par le Trésor (7,9 milliards), sur lesquelles les annulations peuvent s'imputer ; une charge budgétaire aurait dû être constatée pour le solde, soit environ 9 milliards.*

*Mais la solution retenue n'a pas été inspirée de seules considérations juridiques : sa principale cause est le parti pris d'échelonner sur plusieurs exercices une charge jugée politiquement et financièrement trop lourde pour être supportée par le seul exercice 1989.*

*Quelque jugement qu'on porte sur ce choix, la superposition de trois dispositifs d'annulation de créances qui reposent sur des conventions comptables et des dates d'imputation aussi divergentes complique la gestion.*

*Il conviendrait qu'une règle claire fût posée pour le traitement des remises qui pourront être ultérieurement décidées.*

### Article 13

#### **Gestion de fait - Reconnaissance d'utilité publique de dépenses**

---

Cet article tend à reconnaître l'utilité publique de dépenses financées par la caisse sociale de l'École nationale supérieure de police de Saint-Cyr au Mont d'Or de 1972 à 1982. Cette caisse, gérée par un fonctionnaire faisant fonction d'économiste, sous l'autorité des directeurs successifs, utilisait le produit de fournitures de prestations pour régler de "menues dépenses matérielles" sans l'intervention d'un comptable public, sans autorisation budgétaire préalable et hors des règles de la comptabilité publique.

Ce procédé constitue une gestion de fait, telle que la définit l'article 60-XI de la loi de finances du 23 février 1963, modifiée par la loi du 10 juillet 1982. Les fonctionnaires intéressés ont donc eu à "*rendre compte au juge financier de l'emploi des fonds ou valeurs*" irrégulièrement détenus ou maniés.

La Cour des Comptes a rendu un arrêt provisoire le 19 mai 1988, puis un arrêt définitif le 22 décembre 1988, enjoignant aux comptables de fait de produire une décision du Parlement statuant sur l'utilité publique de la gestion de fait.

Tel est l'objet du présent article.

Comme la "*caisse sociale*" précitée a fonctionné en l'absence d'autorisation budgétaire préalable, cet article est destiné à lui fournir *a posteriori* une base légale. Le Parlement doit se prononcer sur la question de savoir si les dépenses engagées dans le cadre de la gestion de fait intéressaient le service public, ou si au contraire elles lui étaient étrangères.

L'adoption de l'article ne se traduirait pas par l'abandon de la créance de l'État : elle n'est que le préalable à la régularisation juridique des opérations de la "gestion occulte", par l'ouverture des crédits correspondants.

Cette gestion a porté en recettes sur 4,253 millions de francs et en dépenses sur 4,236 millions de francs. Son solde, proche de 18 000 francs, a été reverse au Trésor.

L'objet des dépenses évoqué par la Cour des Comptes (1) paraît donc conforme à la mission de service public assurée par l'École nationale supérieure de police, et donc à la notion d'utilité publique.

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

*1 1. "paiements de bourses, dépenses de relations publiques, de fêtes et de cérémonies et avances sur frais de mission aux directeurs ou à leurs collaborateurs"*

## Article 14

### **Transport aux découverts du Trésor des résultats définitifs de 1989**

---

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

1. Le *Paragraphe I* concerne les soldes du budget général (8.5745,3 millions de francs) et des comptes spéciaux du Trésor soldés en 1989 (2.262,0 millions de francs), ainsi que les pertes nettes sur emprunts et engagements (24.075,15 millions de francs) (articles 1 à 9 et 11 du présent texte). Leur total, soit 112.082,5 millions de francs, est porté en augmentation des découverts du Trésor.

2. Le *Paragraphe II*, faisant suite à l'article 10, porte en atténuation des découverts le résultat positif du compte n° 905-09 relatif à l'aménagement du Rhin, clos au 31 décembre 1989 (415.012 francs).

3. Le *Paragraphe III* autorise le transfert en augmentation des découverts du Trésor des montants de remises de dettes aux pays les moins avancés arrêtés par l'article 12 (soit 50.522,8 millions de francs).

4. Le *Paragraphe IV*, est relatif au montant des dettes remises conformément à l'article 16 de la loi de règlement pour 1978 et à l'article 15 de la loi de règlement de 1982, et se traduit par un transfert en augmentation des découverts du Trésor de 37.855,9 millions de francs.

5. Au total, les découverts du Trésor doivent être accrus de 120.170,5 millions de francs, dont l'essentiel résulte du déficit du budget général en gestion (85,745 milliards de francs) et des pertes nettes sur emprunts et engagements (24,075 milliards de francs).

	Découverts constatés	Atténuations de découverts
1. Période antérieure à 1840	5	--
2. Budgets de 1840 à 1870	20,9	15,8
3. Budgets de 1871 à 1913	12,6	10,6
4. Budgets de 1914 à 1938	3 572,9	2 063,1
5. Budgets de 1939 à 1958	157 596,4	60 254,4
6. Budgets de 1959 à 1985	911 621,8	123 026,7
7. Budgets de 1986 et 1987		
. budget de 1986	157 391	6 731,6
. budget de 1987	129 713,3	5 905,2
<b>Totaux</b>	<b>1 501 470,8</b>	<b>213 247,2</b>
<b>Total des découverts du Trésor au 31 décembre 1988</b>	<b>1 288 223,6</b>	

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



## CONCLUSION

Le projet de loi de règlement est un exercice de ratification qui permet, certes, au Parlement d'exprimer son opinion sur l'exécution du budget et de commenter à cette occasion l'ampleur de la marge qui est celle du Gouvernement pour modifier en cours d'année le budget voté.

Cet exercice de modestie ne saurait déboucher que sur une approbation ou un rejet global, dont au demeurant les conséquences juridiques restent incertaines.

Le ministre délégué, chargé du budget, a ainsi parfaitement résumé le contexte du projet de loi de règlement lorsqu'il s'est opposé à l'Assemblée nationale à des amendements tendant notamment à inscrire en dépense budgétaire 13,4 milliards de francs d'intérêts de la dette publique abusivement inscrits en opération de trésorerie :

*"J'aurais pu opposer l'irrecevabilité aux amendements de M. Fréville puisqu'ils paraissent tout à fait contraires aux articles 35 et 36 de la loi organique. Le conseil constitutionnel a été clair à cet égard dans sa décision du 16 janvier 1985 relative à la loi de règlement du budget de 1983. A cette occasion en effet, le Conseil a souligné qu'il n'entrait pas dans le rôle du Parlement de légaliser les pratiques dont la loi de règlement se borne à constater les résultats. Je ne pourrais pas d'ailleurs accepter que l'on change les chiffres en séance car cela relève du pouvoir exécutif. Il faudrait que je les modifie moi-même et donc que je retourne devant la Cour des comptes, laquelle, constatant alors qu'ils ne sont plus conformes aux écritures des comptes, ne pourrait pas délivrer la déclaration de conformité, ce qui me mettrait dans l'impossibilité de vous soumettre la loi de règlement. Pour ces motifs, je ne peux accepter aucun des amendements présentés par M. Fréville."*

Le Sénat n'a pas voté la loi de finances pour 1989, il n'a pas voté davantage la loi de finances rectificative pour 1989.

Il avait ses raisons, de bonnes raisons à l'époque, de demander moins de laxisme budgétaire en période de forte croissance économique : la situation d'aujourd'hui, à la veille de l'examen du projet de loi de finances pour 1992, ne peut que le conforter dans son attitude d'alors.

L'exécution du budget 1989 est resté dans le cadre fixé par la loi de finances initiale modifiée par le collectif de fin d'année.

D'un point de vue comptable, et à ce titre seulement, il peut être donné quitus à la gestion de 1989.

Il reste que, par esprit de cohérence, votre Commission des finances ne saurait pour autant recommander au Sénat d'approuver le projet de loi portant règlement définitif du budget de 1989.

## AUDITION DE M. PIERRE ARPAILLANGE

### Premier Président de la Cour des Comptes

Au cours de sa séance du Jeudi 4 juillet 1991, tenue sous la présidence de M. Christian Poncelet, Président, la commission a procédé à l'audition de **M. Pierre Arpaillage, premier président de la Cour des comptes**, sur le projet de loi n° 402 (1990-1991) adopté par l'Assemblée nationale, après déclaration d'urgence, portant règlement définitif du budget de 1989.

**M. Christian Poncelet, président**, adressant ses souhaits de bienvenue à **M. Pierre Arpaillage**, a rappelé l'excellence des relations établies ces dernières années entre la commission et la Cour. Il a fait part de l'intention de la commission de présenter à la Cour deux demandes d'enquête dès le mois de septembre 1991.

**M. Pierre Arpaillage** a présenté les conditions qui ont présidé à l'exécution du budget de 1989. La Cour des comptes a notamment relevé la hausse importante de la charge de la dette, en progression de plus de 16 % par rapport au budget de 1988. Elle a par conséquent remarqué que, hors remboursement de la dette publique, le solde d'exécution aurait été positif.

La Cour a également décelé certaines irrégularités dans la réalisation des opérations budgétaires, mais dans des proportions moindres que les années précédentes. Les fondements de ces irrégularités résident dans les mouvements sociaux qui ont affecté le fonctionnement des services extérieurs du ministère des finances, les remises de créances en faveur des pays les moins avancés et l'alourdissement de la dette publique.

**M. Pierre Arpaillage** a toutefois indiqué que l'exécution du budget avait été globalement conforme aux choix faits par le Parlement lors du vote de la loi de finances initiale.

**M. Bertrand Schwerer, conseiller référendaire**, a ensuite rappelé les grandes lignes de la réponse de la Cour à la question de la commission sur la gestion des personnels de l'Etat. Les prévisions budgétaires pour le calcul de la rémunération des effectifs sont nécessairement imprécises ; toutefois, le taux de consommation des crédits de rémunération atteint, tous ministères confondus, plus de 97 %.

S'agissant du cas particulier des emplois vacants au ministère de l'Éducation nationale, **M. Bertrand Schwerer** a indiqué que leur importance relative avait une double origine : d'une part, les concours de recrutement des professeurs de l'enseignement secondaire ne permettent pas de pourvoir tous les postes offerts ; d'autre part, certains emplois de catégorie C inscrits au budget n'ont fait l'objet d'aucun recrutement par voie de concours car ils ont servi à payer des emplois en surnombre relevant de la catégorie D.

Il semble toutefois que l'insuffisante consommation des crédits de personnel s'explique davantage par les retards observés dans la mise en place du plan de revalorisation des carrières que par l'existence d'un trop grand nombre d'emplois vacants.

En réponse à une question de **M. Roger Chinaud**, rapporteur général, **M. Bertrand Schwerer** a confirmé que les retards constatés dans certains paiements correspondants à des mesures de revalorisation ou à la réalisation d'heures supplémentaires ne pouvaient pas donner lieu à des reports de crédits. Ces décalages se traduisent, en fait, par de nouvelles inscriptions en loi de finances : ainsi, une charge de 270 millions de francs qui aurait dû être imputée sur le budget de 1989 apparaît en dépense dans les budgets de 1990 et 1991.

En réponse à une interrogation de **M. Christian Poncelet**, président, **M. Jacques Magnet**, conseiller-maître, a indiqué qu'un nombre important, mais difficile à évaluer de fonctionnaires de l'éducation nationale était actuellement mis à la disposition d'autres administrations.

**M. René Monory** a déploré les abus auxquels donne lieu la procédure de mise à disposition et rappelle les mesures qu'il avait lui-même prises en tant que ministre de l'éducation nationale, pour les circonscrire.

**M. Bertrand Schwerer**, répondant à **M. Roger Chinaud**, rapporteur général, a indiqué que la plupart des ministères n'étaient pas en mesure d'organiser une gestion prévisionnelle des personnels. Il a toutefois souligné l'impact non négligeable à terme des décisions prises lors du séminaire gouvernemental de juin 1990 ; dorénavant, chaque administration a notamment l'obligation d'établir un état prévisionnel des flux d'entrées et de sorties de son personnel. Il a également indiqué quelles étaient les limites physiques d'un tel exercice et la difficulté d'opérer des prévisions pluriannuelles.

**M. René Monory** a souhaité que tous les ministères se dotent d'une direction de la prospective comparable à celle qu'il avait installée au ministère de l'éducation nationale.

**M. Roger Chinaud, rapporteur général**, a ensuite demandé aux membres de la Cour certaines précisions sur la gestion des titres du secteur public. **M. James Charrier, président de la première Chambre**, a rappelé qu'aux yeux de la Cour, l'utilisation de la procédure du compte de commerce est un élément appréciable de clarté. Il a ainsi souligné que jusqu'à une date récente, ces comptes étaient essentiellement alimentés par des dotations inscrites en loi de finances initiale au budget des charges communes.

Il a cependant indiqué que la Cour notait, depuis 1990, une évolution certaine, mais encore difficile à évaluer, vers l'accroissement des autres modes de financement de ces comptes de commerce, notamment une augmentation des recettes propres provenant des cessions de titres de l'État. Il a pris acte du souhait de la commission de voir s'établir un meilleur contrôle du Parlement sur l'évolution de cette catégorie de recettes.

En réponse à une question de **M. Roger Chinaud, rapporteur général**, sur la gestion de la charge de la dette, **M. Jacques Magnet** a rappelé le caractère illogique du classement par l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 des opérations d'amortissement de la dette en opérations de trésorerie. Il a par ailleurs illustré de plusieurs exemples les techniques utilisées par la direction du Trésor, sur la base de l'assimilation de l'amortissement de la dette à une opération de trésorerie, pour soustraire une partie de la charge de la dette du solde budgétaire.

Il a ainsi indiqué que 28 milliards de francs correspondant au remboursement des intérêts de la dette publique n'étaient pas apparus au budget de 1990 grâce à un remboursement anticipé d'emprunt effectué en 1989 par le Trésor.

Enfin, **M. Roger Chinaud, rapporteur général**, a déploré les abus auxquels pouvait donner lieu le recours à la procédure des décrets d'avance. **M. James Charrier** a toutefois rappelé que les décrets d'avance faisaient l'objet d'une ratification en loi de finances rectificative, d'autres procédures constituant une atteinte plus grave aux pouvoirs financiers du Parlement. Ainsi, des emplois ont pu être créés en dehors de tout acte normatif. Cette infraction aux dispositions de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 serait partiellement surmontée si de telles créations pouvaient être effectuées par décret d'avance.

## EXAMEN EN COMMISSION

La commission a procédé à l'examen du projet de loi n° 402 (1990-1991) portant règlement définitif du budget de 1989, sur le rapport de M. Roger Chinaud, rapporteur général.

M. Roger Chinaud, rapporteur général, a d'abord rappelé que le budget de 1989 s'inscrivait dans le contexte d'une croissance économique nettement plus forte qu'estimée dans les prévisions initiales.

S'agissant de l'économie internationale, le ralentissement de la croissance n'est intervenu qu'à la fin de l'année 1989. Il a surtout touché le Royaume-Uni et les Etats-Unis, soulignant le découplage de ces économies de celles du Japon et du reste de l'Europe. La baisse du chômage a été particulièrement importante (près d'un point dans l'ensemble des pays de la C.E.E.).

S'agissant de l'économie française, le maintien d'une demande étrangère soutenue et une consommation des ménages plus forte que prévue se sont traduits par une croissance supérieure d' 1,4 point à l'estimation initiale. La croissance observée en 1989 a été tirée par la consommation et les exportations plus que par l'investissement, dont la progression n'a pas dépassé les prévisions initiales. Elle s'est accompagnée de davantage d'inflation, d'un accroissement du déficit extérieur et d'une amélioration de l'emploi, qui est toutefois restée en retrait par rapport à celle réalisée chez nos principaux partenaires.

M. Roger Chinaud, rapporteur général, a ensuite procédé à l'examen de l'exécution du budget de 1989.

Il a d'abord rappelé les principaux éléments de l'équilibre de la loi de finances initiale. Par rapport à la loi de finances initiale pour 1988, la progression des dépenses s'inscrivait à + 5,6 % et la progression des recettes à + 7,4 %. Dans ce cadre, le projet de loi initial prévoyait à la fois une augmentation des dépenses, une diminution des impôts (24,6 milliards de francs d'allègements, hors rétablissement de l'impôt de solidarité sur la fortune) et une diminution du déficit budgétaire (- 14,2 milliards de francs).

En exécution, le supplément de croissance s'est traduit par un surcroît de recettes, qui a été essentiellement consacré à l'augmentation des dépenses civiles de fonctionnement.

L'exécution du budget de 1989 a été marquée par deux décrets d'avances et arrêtés d'annulations et par une loi de finances rectificative.

Le décret d'avances du 8 mars 1989 portait sur 130 millions de francs destinés à financer les réparations nécessitées par le cyclone Firinga. Ces ouvertures de crédits ont été compensées par des annulations de même montant.

Le décret d'avances du 8 septembre 1989 a ouvert 6.443 millions de francs de crédits supplémentaires, également compensés par des annulations de même montant. Les ouvertures de crédits de rémunération des agents de l'Etat (titre III), pour 4.183 millions de francs, et la consolidation des dettes des pays étrangers, pour 1.500 millions de francs, ont été financées principalement par des annulations de dépenses d'intervention dans le domaine social (budget du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle et budget de l'urbanisme et du logement) et des annulations de dépenses d'équipement militaire.

La loi de finances rectificative du 29 décembre 1989 a fait apparaître 27,8 milliards de francs de recettes supplémentaires nettes de prélèvements, remboursements et dégrèvements. L'augmentation des recettes brutes provient essentiellement de la majoration de 41,4 milliards de francs des recettes fiscales -dont 22,9 milliards de recettes de T.V.A.- qui s'explique par le renforcement de la croissance. Le surcroît de recettes non fiscales s'élève à 4,2 milliards de francs.

Ce supplément de recettes a été affecté à hauteur de près de 25 milliards de francs (soit 90 % du total) au financement de la charge de la dette et des dépenses de fonctionnement de l'Etat, et pour 50 millions de francs -soit 0,2 % du surcroît de recettes- à une réduction symbolique du déficit budgétaire.

M. Roger Chinaud, rapporteur général, a ensuite abordé l'analyse du projet de loi de règlement. Il a d'abord rappelé que la présentation adoptée pour le projet de loi de règlement ne rendait pas aisée l'appréciation de la gestion budgétaire, dès lors que sont inclus des éléments qui ne sont évalués que pour mémoire en loi de finances initiale. Ainsi en est-il notamment des fonds de concours et du mouvement des reports de crédits.

S'agissant des fonds de concours, le rapporteur général a indiqué que ceux-ci s'élevaient à 41,9 milliards de francs pour l'exercice 1989 en dépenses, et à 39,3 milliards de francs en recettes. Il a rappelé que la procédure des fonds de concours, définie par l'article 19 de l'ordonnance organique relative aux lois de finances, permettait d'associer à l'Etat, pour financer une dépense publique, d'autres personnes morales ou physiques, en leur garantissant qu'il serait fait de leurs contributions un usage conforme à leurs intentions. L'article 19 prévoit également la possibilité d'assimiler certaines recettes de caractère non fiscal et certains rétablissements de crédits à des fonds de concours. M. Roger Chinaud, rapporteur général a souligné que la Cour des comptes critiquait l'usage extensif de cette procédure d'affectation de recettes et relevait qu'une proportion croissante de ces crédits était allouée à des dépenses de personnel et de fonctionnement. Il a rappelé que la commission avait demandé à la Cour de procéder à une enquête approfondie sur le sujet, dont les premiers résultats devraient être communiqués avant la discussion du projet de loi de finances pour 1992.

S'agissant des reports de crédits, M. Roger Chinaud, rapporteur général, a indiqué qu'au total, les ressources disponibles en 1989 étaient majorées de 40,5 milliards de francs de crédits reportés de la gestion 1988 et minorés de 52,5 milliards de francs de crédits reportés à la gestion 1990. Ces différents mouvements se traduisent donc par une "économie optique" de 12,5 milliards de francs.

Le rapporteur général a ensuite expliqué que, dans le projet de loi de règlement, les plus-values supplémentaires de recettes, par rapport à la loi de finances rectificative, atteignent 4 milliards de francs et les ouvertures de crédits, nettes d'annulations, s'élèvent à 5,9 milliards de francs pour le budget général. Le jeu des reports de crédits, notamment, permet toutefois de réduire le déficit des opérations définitives et de compenser la dégradation du solde des opérations temporaires.

En conséquence, le solde budgétaire (hors opérations avec le Fonds monétaire international et le Fonds de stabilisation des changes) est resté au niveau prévu par la loi de finances initiale, mais dans un contexte où l'amélioration de la croissance se traduisait mécaniquement par une amélioration considérable des rentrées fiscales. A cet égard, M. Roger Chinaud, rapporteur général, a estimé que, après l'exercice 1988, l'exercice 1989 était à nouveau celui des "occasions manquées", notamment de réduire le déficit budgétaire.

**M. Roger Chinaud, rapporteur général, a ensuite indiqué qu'en 1989 les annulations de crédits "sans objet" ou "inutilisés" s'élevaient, pour le seul budget général, à 25,2 millions de francs, soit près de 2 % (1,96 %) des dotations initiales. Il a estimé que le fait qu'une telle masse de crédits se révèle "sans objet" ou soit annulée en fin d'exercice parce que "non utilisée", permettait d'apprécier à sa juste mesure la fin de non recevoir opposée par le Gouvernement aux propositions d'économies budgétaires faites par le Sénat.**

**En conclusion, M. Roger Chinaud, rapporteur général, a estimé que d'un point de vue comptable il pouvait être donné quitus à la gestion de 1989, mais il a rappelé que le Sénat n'avait pas voté la loi de finances pour 1989, ni la loi de finances rectificative pour 1988.**

**Suivant l'avis de son rapporteur général, la commission a alors décidé de laisser à l'appréciation du Sénat le projet de loi portant règlement définitif du budget de 1989.**



**ANNEXE**

**QUESTIONNAIRE A LA COUR DES COMPTES  
SUR LE PROJET DE LOI PORTANT  
REGLEMENT DEFINITIF DU BUDGET DE 1989**

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

### 1. Gestion des personnels

a) A différentes reprises (cf. notamment p. 43 et 142 de son rapport), la Cour observe la qualité inégale de la prévision des dépenses de rémunération, de nombreux fascicules budgétaires faisant apparaître des dépassements temporaires de crédits, tandis que d'autres laissent des disponibilités sur les chapitres concernés.

La Cour peut-elle préciser les facteurs d'incertitude qui pèsent sur les prévisions en matière de dépenses de personnel ?

La Cour estime-t-elle que le Gouvernement dispose de statistiques suffisantes sur les effectifs des agents de l'Etat (effectifs budgétaires et réels, agents titulaires et non titulaires, départs et recrutements dans chaque ministère) pour pouvoir effectuer ces prévisions ?

b) La direction générale de l'administration et de la fonction publique évalue à 31.833 le nombre d'emplois vacants en 1989, dont 27.160 au ministère de l'Éducation nationale (voir tableau ci-dessous).

**Tableau retraçant l'évolution des emplois vacants bloqués figurant dans les lois de finances initiales de 1981 à 1990**

Années	Education nationale et jeunesse et sports	Autres ministères	Total	Education en %
1981	48.572	17.462	66.034	73,6
1982	48.684	16.952	65.636	74,2
1983	36.130	11.558	47.688	75,8
1984	26.208	9.551	35.759	73,3
1985	14.493	7.009	21.502	67,4
1986	8.722	4.458	13.180	66,2
1987	10.011	3.274	13.285	75,4
1988	25.915	3.036	28.951	89,5
1989	27.160	4.673	31.833	85,3
1990	25.792	3.197	28.989	89,0

Quelle est l'appréciation générale de la Cour sur ce nombre d'emplois vacants, notamment au regard des demandes de créations d'emplois en loi de finances initiale ?

S'appuyant notamment sur l'analyse du budget de l'Éducation nationale, la Cour peut-elle :

- préciser les raisons qui expliquent l'existence et la persistance de ce phénomène ?
- apprécier les évolutions constatées au cours des dernières années, au regard notamment des mouvements de titularisations d'emplois, ou, à l'inverse, de gel puis de suppression d'emplois ?
- indiquer si ces emplois vacants sont dotés de crédits en loi de finances initiale et si ces crédits sont utilisés, en tout ou pour partie, pour rémunérer des agents non titulaires ? Lui est-il possible d'évaluer "l'économie" qui en résulterait pour les budgets concernés ? Cette économie correspond-elle pour partie à des annulations en loi de règlement de crédits non utilisés ?

A cette occasion, la Cour peut-elle rappeler et commenter le montant des crédits non utilisés sur les dépenses de personnel au cours des trois derniers exercices clos ?

e) La Cour constate dans son rapport (p. 169) "que le ministre de l'éducation nationale, qui l'an dernier s'était fait autoriser par le ministre des finances à créer des emplois expressément désignés comme excédant ceux qui étaient prévus en loi de finances initiale, a récidivé cette année, parfois même de sa seule autorité. Au budget de ce département, section de l'enseignement scolaire, 500 emplois de stagiaires en centre pédagogique régional ont été créés à la rentrée 1989, "par anticipation des emplois correspondants qui seront créés par la loi de finances pour 1990" ; un "dépassement de gestion de 1.090 emplois d'instituteurs" et de "1.000 emplois d'enseignants du second degré" a été "autorisé" par le ministre, de son propre chef, pour faire face aux difficultés prévisibles de la rentrée. De telles "anticipations" ne peuvent être régulièrement faites que par décret d'avances, dont la ratification devrait être opérée par la loi de finances rectificative de l'exercice courant et non par la loi de finances initiale de l'exercice suivant. De plus, s'agissant des emplois d'instituteurs, la régularisation n'a été que partielle : la loi de finances pour 1990 n'a, en effet, créé que 800 emplois ; 290 surnombres subsistent toujours".

- La Cour peut-elle dresser et commenter un état récapitulatif des emplois créés au cours des trois derniers exercices clos au budget de l'enseignement scolaire selon la grille d'entrée ci-dessous ?

Créations d'emplois régulières	Créations d'emplois irrégulières
Emplois créés dans la loi de finances	
..... Emplois créés par décret d'avances et ratifiés par la loi de finances rectificative	Recrutement d'enseignants en surnombre
Emplois créés dans la loi de finances rectificative	.....
.....	Régularisation des emplois en surnombre dans la loi de finances de l'année suivante
	..... Solde d'emplois en surnombre

- La Cour peut-elle analyser les conditions de recrutement pour ces emplois en surnombre créés par anticipation ainsi que les conditions de rémunération de ces personnels (notamment imputation budgétaire et origine des crédits disponibles) jusqu'à la fin de l'exercice ?

- Peut-elle commenter la situation administrative et budgétaire des personnels occupant les emplois en surnombre qui n'ont pas été régularisés dans la loi de finances de l'exercice suivant ?

## 2. Aides au logement

Le 12 septembre 1988, le gouvernement annonçait la mise en place d'un plan de réaménagement automatique du profil des prêts aidés en accession à la propriété demandés entre le 1er janvier 1981 et le 31 janvier 1985. Le Crédit Foncier de France ne devant tirer ni gain, ni perte du réaménagement, le coût de ce dernier était à la charge de l'État.

La différence entre les charges de remboursement des accédants avant et après le réaménagement a fait l'objet d'un calcul par la Direction du Trésor : son cumul de 1989 à 2005 équivaldrait, en effet, à 24 milliards de francs courants.

La création de cette nouvelle charge a donné lieu à l'ouverture, en 1989, d'un chapitre 65-49 nouveau "Réaménagement des prêts aidés pour l'accession à la propriété consentis entre le 1er juillet 1981 et le 31 décembre 1985" au budget de l'urbanisme, logement et services communs. Ce chapitre est depuis lors doté de

crédits très fortement croissant : d'un exercice à l'autre (600 millions de francs en 1989, 800 millions de francs en 1990, 1,1 milliard de francs en 1991)

L'importance grandissante des dotations en autorisations de programme et crédits de paiement justifie un contrôle précis de leur emploi. Les Commissions des finances du Sénat et de l'Assemblée nationale s'étaient déjà demandées dans quelle mesure les modalités du réaménagement de la dette propre du Crédit Foncier ne permettait pas d'alléger, voire de supprimer, la participation de la collectivité au financement du réaménagement de la dette PAP.

La Cour pourrait elle faire part de ses observations sur ce point, en examinant notamment si la somme de 600 millions de francs votée dans le cadre du budget de 1989 a bien été utilisée conformément à l'intitulé du chapitre 65-49 pour le financement du réaménagement de la dette PAP ?

Plus généralement, d'importants transferts de crédits sont opérés chaque année des chapitres 65-41, 65-44, 65-48 et 65-49 du budget de l'urbanisme, logement et services communs vers le chapitre 44-91 du budget des charges communes :

- La Cour peut-elle rappeler l'origine et les modalités de ces transferts ?
- Peut elle rappeler les raisons invoquées par la Direction du budget pour justifier de tels transferts ? Peut elle faire part de sa propre appréciation face à cette pratique budgétaire ?

Sur le plan du droit budgétaire, la Cour a-t-elle des observations à formuler quant à la transformation de crédits initialement qualifiés de subventions d'investissement (titre VI) en crédits d'intervention (titre IV) ?

### **3. Gestion de titres du secteur public et apports et avances aux entreprises publiques (n° 904-09)**

a) La Cour peut elle fournir un état détaillé des recettes et des dépenses constatées sur ce compte en 1989 ?

b) Peut-elle apprécier l'adéquation existant entre l'objet de ce compte et sa classification comme "compte de commerce" ?

c) Dès lors que la politique de privatisation, reposant notamment sur l'affectation des produits des ventes d'actifs à la recapitalisation des entreprises publiques, a été interrompue, la Cour estime-t-elle que le fonctionnement du compte 904-09 permet au Parlement d'apprécier clairement la politique suivie par l'Etat-actionnaire à l'égard du secteur public ?

#### **4. Charge de la dette**

La Cour observe (page 39 de son rapport) que "le service de la dette n'est pas entièrement imputé en dépenses budgétaires : des titres d'obligations renouvelables du Trésor incluant les intérêts échus sont admis directement en souscription de nouvelles obligations et des intérêts payés d'avance sont présentes comme primes d'émission, le tout imputé en opérations de trésorerie".

La Cour peut-elle fournir une estimation du service de la dette qui n'est pas ainsi imputée en dépenses budgétaires ?

Peut-elle apprécier, au regard notamment de la modernisation de la gestion de la dette publique, la cohérence et la constance, en dépenses comme en recettes (cf. les recettes sur coupons courus comprises dans la ligne 806 des recettes non fiscales) de la distinction opérée entre les opérations budgétées et les opérations de trésorerie ?

#### **5. Couverture du besoin de financement du Trésor**

La Cour indique que le besoin global de financement du Trésor a atteint un maximum de 306,3 milliards de francs au 31 octobre, supérieur de près de 50 % à ce qu'il était à la même période de l'exercice 1988. Elle observe par ailleurs que "devant l'ampleur des charges à financer et l'incertitude sur le recouvrement des recettes, le Trésor s'est assuré d'abondantes ressources, notamment par l'emprunt, qui ont excédé celles qui auraient été strictement nécessaires pour couvrir les besoins tels qu'ils apparaissent au 31 décembre" (page 113 du rapport).

Après avoir rappelé les conditions de fonctionnement du compte courant du Trésor à la Banque de France dont la situation s'est améliorée de 35 milliards de francs au 31 décembre 1989, la Cour pourrait-elle indiquer si l'impact a pu être mesuré sur la charge de la dette :

- d'une part du "profil" particulier qu'a présenté le besoin de financement de l'exercice 1989 du fait de la "perturbation des services de l'administration des finances",
- d'autre part, des précautions exceptionnelles qui ont été prises pour écarter le risque d'une crise de trésorerie ?

#### **6. Décrets d'avances**

La Cour (pages 125 et suivantes de son rapport) souligne les conditions critiquables dans lesquelles interviennent les décrets d'avances au

regard notamment du critère de l'urgence ou du caractère fictif de l'équilibre résultant de l'annulation des crédits évaluatifs.

Par ailleurs (page 165 de son rapport), la Cour rappelle que les créations ou les transformations d'emplois ne peuvent résulter que de dispositions incluses dans les lois de finances (article premier de l'ordonnance organique).

La Cour peut-elle préciser, de son point de vue :

- si, au regard de la lettre de l'ordonnance organique, des créations d'emplois peuvent régulièrement intervenir par décret d'avance ;
- si les crédits ouverts par décrets d'avances peuvent "donner droit" à services votés dans le projet de loi de finances de l'exercice suivant alors même que la ratification des décrets d'avances ne sera proposée au Parlement, le plus souvent que postérieurement au dépôt de ce projet de loi de finances ;
- les conséquences juridiques et pratiques d'un refus par le Parlement de ratifier un décret d'avance.

#### **7. Autorisations d'engagement inutilisées**

Examinant les autorisations d'engagement inutilisées, la Cour observe (page 156 de son rapport) "que le montant élevé de ces "autorizations dormantes" justifierait, comme la Cour l'a déjà suggéré, un examen annuel de la consommation des crédits d'investissement et, partant, des dotations réellement disponibles, aujourd'hui très imparfaitement connues".

La Cour a-t-elle procédé à une estimation globale du montant de ces autorisations dormantes ?

Peut-elle indiquer quels sont les inconvénients concrets d'une telle situation pour une bonne gestion des deniers publics ou pour une bonne appréciation par le Parlement des autorisations de dépenses qui lui sont demandées ?

La Cour peut-elle préciser quels sont les obstacles qui s'opposent à la mise en place de "l'examen annuel de la consommation des crédits d'investissement" qu'elle préconisait dès son rapport sur la loi de règlement de 1988 ?

#### **8. Actions en faveur du patrimoine**

Après avoir rappelé les chapitres et les articles des titres V et VI pris en considération pour le respect de l'engagement de progression des crédits retenu

par la loi de programme sur le patrimoine monumental, la Cour pourrait-elle retracer l'évolution, au cours des années 1985 à 1989 (soit avant et après le vote de la loi de programme), des crédits disponibles en faisant apparaître, pour chaque année, leur taux de consommation ?

Pourrait-elle commenter cette évolution et ce taux de consommation et les comparer à ceux des autres crédits consacrés au patrimoine ?

Par ailleurs, la Cour note (page 46 de son rapport) que les crédits du chapitre 35-20 "Patrimoine monumental - Entretien et réparations" n'ont été consommés qu'à hauteur de 83,4 %, 42,6 millions de francs étant restés inutilisés et annulés en loi de règlement.

La Cour peut-elle apprécier le bien-fondé, pour la bonne gestion des deniers publics, d'une politique reposant sur des objectifs quantitatifs en matière d'inscription de crédits de "grosses réparations", qui s'accompagnerait d'une évolution défavorable des crédits d'entretien courant ; un "indicateur de conservation du patrimoine monumental" ne devrait-il pas, de l'avis de la Cour, prendre en compte l'ensemble de ces dépenses, un niveau satisfaisant d'entretien courant permettant *a priori* d'alléger les dépenses de "grosses réparations".



## II. REPONSES DE LA COUR DES COMPTES

### Question n° 1

#### Gestion des personnels

a) A différentes reprises (cf. notamment p. 43 et 142 de son rapport), la Cour observe la qualité inégale de la prévision des dépenses de rémunération, de nombreux fascicules budgétaires faisant apparaître des dépassements temporaires de crédits, tandis que d'autres laissent des disponibilités sur les chapitres concernés.

La Cour peut-elle préciser les facteurs d'incertitude qui pèsent sur les prévisions en matière de dépenses de personnel ?

La Cour estime-t-elle que le Gouvernement dispose de statistiques suffisantes sur les effectifs des agents de l'Etat (effectifs budgétaires et réels, agents titulaires et non titulaires, départs et recrutements dans chaque ministère) pour pouvoir effectuer ces prévisions ?

b) La direction générale de l'administration et de la fonction publique évalue à 31.833 le nombre d'emplois vacants en 1989, dont 27 160 au ministère de l'Education nationale (voir tableau ci-dessous).

Tableau retraçant l'évolution des emplois vacants bloqués figurant dans les lois de finances initiales de 1981 à 1990

Années	Education nationale et jeunesse et sports	Autres ministères	Total	Education en %
1981	48 572	17 462	66 034	73,6
1982	48 684	16 952	65 636	74,2
1983	36 130	11 558	47 688	75,8
1984	26 208	9 551	35 759	73,3
1985	14 493	7 009	21 502	67,4
1986	8 722	4 458	13 180	66,2
1987	10 011	3 274	13 285	75,4
1988	25 915	3 036	28 951	89,5
1989	27 160	4 673	31 833	85,3
1990	25 792	3 197	28 989	89,0

Quelle est l'appréciation générale de la Cour sur ce nombre d'emplois vacants, notamment au regard des demandes de créations d'emplois en loi de finances initiale ?

S'appuyant notamment sur l'analyse du budget de l'Éducation nationale, la Cour peut-elle :

- préciser les raisons qui expliquent l'existence et la persistance de ce phénomène ?
- apprécier les évolutions constatées au cours des dernières années, au regard notamment des mouvements de titularisations d'emplois, ou, à l'inverse, de gel puis de suppression d'emplois ?
- indiquer si ces emplois vacants sont dotés de crédits en loi de finances initiale et si ces crédits sont utilisés, en tout ou pour partie, pour rémunérer des agents non titulaires ? Lui est-il possible d'évaluer "l'économie" qui en résulterait pour les budgets concernés ? Cette économie correspond-elle pour partie à des annulations en loi de règlement de crédits non utilisés ?

A cette occasion, la Cour peut-elle rappeler et commenter le montant des crédits non utilisés sur les dépenses de personnel au cours des trois derniers exercices clos ?

c) La Cour constate dans son rapport (p. 169) "que le ministre de l'éducation nationale, qui l'an dernier s'était fait autoriser par le ministre des finances à créer des emplois expressément désignés comme excédant ceux qui étaient prévus en loi de finances initiale, a récidivé cette année, parfois même de sa seule autorité. Au budget de ce département, section de l'enseignement scolaire, 500 emplois de stagiaires en centre pédagogique régional ont été créés à la rentrée 1989, "par anticipation des emplois correspondants qui seront créés par loi de finances pour 1990" ; un "dépassement de gestion de 1 090 emplois d'instituteurs" et de "1 000 emplois d'enseignants du second degré" a été "autorisé" par le ministre, de son propre chef, pour faire face aux difficultés prévisibles de la rentrée. De telles "anticipations" ne peuvent être régulièrement faites que par décret d'avances, dont la ratification devrait être opérée par la loi de finances rectificative de l'exercice courant et non par la loi de finances initiale de l'exercice suivant. De plus, s'agissant des emplois d'instituteurs, la régularisation n'a été que partielle : la loi de finances pour 1990 n'a, en effet, créé que 800 emplois ; 290 surnombres subsistent toujours".

- La Cour peut-elle dresser et commenter un état récapitulatif des emplois créés au cours des trois derniers exercices clos au budget de l'enseignement scolaire selon la grille d'entrée ci-dessous ?

Créations d'emplois régulières	Créations d'emplois irrégulières
Emplois créés dans la loi de finances	
Emplois créés par décret d'avances et ratifiés par la loi de finances rectificative	Recrutement d'enseignants en surnombre
Emplois créés dans la loi de finances rectificative	
	Régularisation des emplois en surnombre dans la loi de finances de l'année suivante
	Solde d'emplois en surnombre

- La Cour peut-elle analyser les conditions de recrutement pour ces emplois en surnombre créés par anticipation ainsi que les conditions de rémunération de ces personnels (notamment imputation budgétaire et origine des crédits disponibles) jusqu'à la fin de l'exercice ?

- Peut-elle commenter la situation administrative et budgétaire des personnels occupant les emplois en surnombre qui n'ont pas été régularisés dans la loi de finances de l'exercice suivant ?

### Réponse

1) Les rémunérations d'activité sont estimées par l'application à l'effectif budgétaire de chaque grade de deux éléments : l'indice moyen du grade égal à la demi-somme des indices extrêmes, et un coefficient appelé "point mesure nouvelle" égal à la valeur envisagée de l'indice.

Ce mode de calcul introduit inévitablement trois sources d'erreurs. Le nombre d'agents employés diffère de celui qui est inscrit au budget. La moyenne réelle de leurs indices ne coïncide pas avec la moyenne des indices extrêmes. Enfin, la valeur du point "mesure nouvelle" est fixée à un niveau inférieur à celui qu'elle devrait être, pour faciliter les négociations entre le Gouvernement et les organisations professionnelles de fonctionnaires (1).

1. En 1989, le point mesure nouvelle était estimé à 274,5 francs alors que le point moyen constaté a été de 278,63 francs.

Si le premier écart n'est pas totalement réductible, les deux autres sont censés être corrigés par des crédits d'ajustement des dotations pour tenir compte de la situation réelle des personnels, dits "lignes souples", et par des crédits globaux de provisions inscrits aux budgets de la défense et des charges communes. Le mécanisme est donc complexe. Pour fonctionner de façon satisfaisante, il nécessite certaines conditions qui ne sont pas remplies.

En premier lieu, il faut que les effectifs employés soient connus avec précision. Dans son rapport public pour 1988 (2), la Cour a montré que certains ministères avaient une connaissance imparfaite du nombre de leurs agents. Même si elle était améliorée, pour pouvoir établir une correspondance entre les effectifs et les traitements, il faudrait de plus apprécier le nombre d'agents qui reçoivent des avances avant régularisation de leur situation ou qui occupent des postes d'une autre catégorie que la leur. Il faudrait aussi pouvoir évaluer le niveau moyen d'emplois au cours de l'année. On est encore loin de cette situation.

En second lieu, il est nécessaire que les gestionnaires de personnel puissent mener une politique de recrutement assez voisine de l'évolution des effectifs budgétaires. La portée de leurs efforts en ce sens est limitée par l'annualité des décisions budgétaires et les gels d'emplois postérieurs destinés à préparer les budgets à venir, ainsi que par les aléas et les délais des concours administratifs qui risquent d'être encore aggravés par les mesures de déconcentration. Il n'est pas certain qu'un cadre annuel soit compatible avec une saine gestion.

En outre, il conviendrait d'avoir une bonne appréciation du coût du glissement-vieillesse-technicité (GVT) et du bilan financier des entrées et des sorties. A supposer même que l'estimation du GVT global, établie par l'INSEE sur la base d'un fichier dont la validation remonte à 1986, soit exacte, l'expérience prouve que les GVT des différents ministères sont difficiles à cerner. Cette méconnaissance est d'autant plus fâcheuse que le poids de l'ancienneté pèse sur la hausse des rémunérations du secteur public de façon plus importante que dans le secteur privé. Quant au bilan des départs en retraite et des recrutements, il est encore plus mal connu.

A ces éléments d'incertitude relevant de l'imparfaite connaissance des faits s'ajoutent d'autres qui tiennent à la structure de la fonction publique. Il est évident qu'une masse de plus de deux millions d'agents répartis entre une multitude de corps est difficile à gérer. Par ailleurs, jusqu'à une époque récente, la politique du personnel ne bénéficiait peut-être pas d'une priorité suffisante dans certains ministères.

Enfin, s'agissant de l'inutilité des répartitions visées à la p. 142 du rapport de la Cour, il faut souligner qu'elle n'échappe naturellement pas à la direction du budget, puisque ces répartitions sont prononcées après la clôture de l'exercice. Les répartitions de crédits globaux sont calculées à partir de droits théoriques prenant en compte les variations de la base des rémunérations : la direction du budget estime qu'elles doivent être effectuées dès lors que les droits

sont ouverts, pour faire apparaître dans les comptes la qualité des prévisions de chaque ministère.

Les insuffisances dénoncées par la Cour dans son rapport public de 1988 restent toujours actuelles. Les conclusions du séminaire gouvernemental du 11 juin 1990 ont confirmé que certains ministères ne disposaient ni d'outils de gestion prévisionnelle des effectifs, ni même de système de gestion automatisée des personnels. Elles annonçaient un certain nombre d'actions de nature à améliorer la situation.

Cependant, il faut noter que le taux de consommation de crédits (97,5 %) est globalement satisfaisant et que, malgré la réduction du taux de vacances, les autorisations de visa en dépassement sont restées limitées.

2) Sur les 27 100 emplois vacants dénombrés au ministère de l'éducation nationale par la direction générale de l'administration et de la fonction publique, les trois quarts, soit 20 370, sont des emplois d'enseignants du second degré. Le quart restant concerne des emplois de personnels administratifs, de techniciens et d'ouvriers de services (ATOS), au nombre de 6 790.

Les postes vacants d'enseignants du second degré étaient occupés au 1er janvier 1989 par 23 238 maîtres auxiliaires, rémunérés sur le chapitre 31-93 "Enseignement du second degré - Rémunérations", soit 22 393 assurant des fonctions d'enseignement, 664 des fonctions de conseiller d'éducation et 181 des fonctions de conseiller d'orientation. Les postes vacants d'ATOS étaient occupés par 10 390 auxiliaires de bureau et de service. Les effectifs recensés sont ceux des agents, une partie des auxiliaires n'exerçant pas leurs fonctions à temps plein. Ainsi, 27 160 emplois vacants en 1989 étaient occupés par 34 168 auxiliaires, toutes catégories confondues.

Les raisons qui expliquent la persistance de ce phénomène et les évolutions constatées diffèrent selon qu'il s'agit d'auxiliaires d'enseignement ou d'auxiliaires de bureau et de service.

- En ce qui concerne l'enseignement du second degré, l'existence et la persistance des emplois vacants ont pour cause principale le rendement insuffisant des concours. Ainsi, en 1989, d'après les éléments communiqués par le ministère, les concours externes ont permis de couvrir seulement 11 726 emplois sur les 16 000 offerts au concours, soit un taux de 73 %. En outre, parmi les admis, seulement 6 942 étaient des candidats extérieurs à l'éducation nationale, les autres appartenant déjà à celle-ci en qualité de stagiaires, de titulaires d'autres diplômes ou d'auxiliaires. A cette cause principale s'ajoutent des disparités géographiques - l'absentéisme des titulaires notamment variant d'une académie à l'autre - ou entre disciplines, dont certaines comptent des effectifs plus faibles que d'autres. Aussi, faute de pouvoir créer des postes définitifs à offrir au mouvement des titulaires, les rectorats sont-ils conduits à faire appel à des maîtres auxiliaires, dont le service s'effectue à temps partiel ou sur plusieurs établissements.

La Cour, dans son rapport public pour 1990 (p. 113 à 128), a étudié le recrutement et la formation des professeurs de l'enseignement secondaire du ministère de l'éducation nationale. Elle observe notamment "les difficultés de recrutement des professeurs" et "la réapparition d'un auxiliaariat mal formé", liées principalement au rendement insuffisant des concours.

Le plan de titularisation a permis d'intégrer comme enseignants stagiaires environ 45 000 maîtres auxiliaires. L'enseignement du second degré n'a pas subi les effets du "gel", ni des suppressions d'emplois.

- En ce qui concerne les auxiliaires de bureau et de service, outre des raisons communes aux auxiliaires d'enseignement, à savoir des disparités géographiques par académies, des motifs conjoncturels sont à l'origine de l'existence et de la persistance des emplois vacants. Le ministère indique que les titularisations intervenues depuis 1983 dans le corps des agents de bureau appartenant à la catégorie D ne se sont pas accompagnées de créations d'emplois correspondantes. La rémunération des agents de bureau en surnombre a donc été gagée sur des emplois vacants de catégorie C, lesquels n'ont pu être offerts au recrutement. Ainsi, de 1983 à 1989, aucun concours de commis et de sténodactylographe n'a pu être organisé. Le ministère escompte toutefois de la mise en oeuvre du plan quadriennal de recrutements exceptionnels en catégorie C une amélioration progressive de cette situation.

La politique de contraction des effectifs appliquée à partir de 1984 s'est traduite par des suppressions d'emplois - près de 7 000 postes d'A.T.O.S de 1984 à 1989 - et par une réduction des flux d'emplois, due à la procédure du "gel" jusqu'en 1988.

Les emplois vacants sont dotés de crédits en loi de finances initiale. Il est toutefois prévu des abattements globaux "correspondant à la rémunération des personnels auxiliaires occupant des emplois de titulaires vacants bloqués", ainsi que le précisent les "verts" budgétaires. Dans la mesure où le coût moyen d'un auxiliaire est inférieur à celui d'un titulaire, il en résulte effectivement une "économie" pour le budget de l'éducation nationale. Il n'existe pas toutefois, selon le ministère, d'étude permettant de connaître avec précision le niveau des auxiliaires recrutés, c'est-à-dire la catégorie à laquelle ils appartiennent et la nature des emplois vacants qu'ils occupent (agrégés, certifiés, adjoints administratifs, professeurs d'enseignement général de collège). L'"économie" réelle ne peut donc être évaluée.

Les annulations par la loi de règlement correspondent pour partie seulement à cette économie. La cause principale des annulations prévues dans le projet de loi de règlement pour 1989 n'est pas liée à cette "économie", ainsi qu'il sera indiqué plus loin.

Le montant des crédits non utilisés sur les dépenses de personnel, figurant au titre III, 1ère partie, du budget de l'éducation nationale (enseignement scolaire) Personnels - Rémunérations d'activité, et des

annulations correspondantes est retracé par le tableau ci-après pour les trois derniers exercices.

Exercice	Crédits ouverts (en F)	Crédits inutilisés donnant lieu à annulations par la loi de règlement (en F)	en pourcentage par rapport aux crédits ouverts
1987	107 569 721 306	113 394 426	0,1 %
1988	112 096 899 094	165 767 658	0,2 %
1989	120 458 542 088	* 1 034 677 154	0,9 %

\* Annulations prévues par le projet de loi de règlement pour 1989

Les crédits inutilisés annulés par la loi de règlement en 1987 et 1988 sont faibles en valeur absolue et relative. Ils sont plus importants en 1989, où ils atteindront, selon le projet de loi de règlement du budget 1989, 1 034 677 154 F, soit 0,9 % des crédits ouverts. Les annulations les plus fortes concernent les chapitres suivants :

Chapitre	Crédits ouverts (en F)	Crédits inutilisés donnant lieu à annulations dans le projet de loi de règlement (en F)	en pourcentage par rapport aux crédits ouverts
31-90 - Personnels d'administration Rémunérations	12 028 604 772	93 693 160	0,8 %
31-92 - Enseignement primaire Rémunérations	40 596 864 893	167 562 482	0,4 %
31-93 - Enseignement secondaire Rémunérations	58 957 986 213	181 735 376	0,3 %
31-95 - Heures supplémentaires d'enseignement	3 501 776 813	410 619 264	11,6 %
31-97 - Autres personnels enseignants non titulaires Rémunérations	949 062 263	129 980 624	13,7 %

Ainsi que la Cour l'a relevé dans son rapport (pp. 43-44 et 167), les crédits inutilisés s'expliquent par le retard avec lequel se sont appliquées les mesures de revalorisation de la situation du personnel enseignant financées par le décret d'avances du 8 septembre 1989, dont la charge a été reportée à 1990 (p. 44).

Sur le chapitre 31-92 "Enseignement primaire - Rémunérations", les reports de charges atteignent 118,2 millions de francs au titre du report partiel du plan de revalorisation et 165 millions de francs à celui du retard dans les mises en paiement, lié aux mouvements sociaux qui ont affecté les services extérieurs tant des administrations financières que de l'éducation nationale. Ils s'élèvent sur le chapitre 31-93 "Enseignement secondaire - Rémunérations" à 138 millions de francs au titre du plan de revalorisation et 225 millions de francs à celui du retard des mises en paiement. Sur le chapitre 31-95 "Heures supplémentaires d'enseignement", 300 millions de francs d'heures réalisées au cours du dernier trimestre de 1989 n'ont pu être payées et ont été reportées sur 1990.

Le retard dû aux mouvements sociaux explique les crédits inutilisés sur le chapitre 31-97 "Autres personnels enseignants non titulaires - Rémunérations", sur lequel est imputée la rémunération des auxiliaires de remplacement payés sur crédits d'heures.

3) L'état récapitulatif ci-après retrace, pour les trois derniers exercices, les créations nettes d'emplois au titre des lois de finances et les créations irrégulières d'emplois en surnombre. Ainsi que la Cour l'observe dans le passage de



son rapport cité par la Commission des Finances du Sénat, la ratification de ces surnombres "devrait être opérée par la loi de finances rectificative de l'exercice courant et non par la loi de finances initiale de l'exercice suivant". L'état ci-après montre que les régularisations n'ont été opérées pour les trois exercices que par la loi de finances initiale de l'exercice suivant. Au demeurant, la régularisation des surnombres de l'exercice 1989 n'a été que partielle. Les 500 emplois de certifiés stagiaires ont été régularisés seulement par la loi de finances initiale de 1991, au lieu de l'être à celle de 1990. En outre, 290 emplois d'instituteurs créés en surnombre n'ont pas encore été régularisés. Le ministère de l'éducation nationale a indiqué qu'il demanderait la création des emplois correspondants au titre du projet de loi de finances pour 1992.

**Exercice 1987**

Créations d'emplois régulières	Créations d'emplois irrégulières et modalités de régularisation
<p>Solde net des emplois dans la loi de finances : - 4 949 *</p> <p>Emplois créés par décret d'avances et ratifiés par la loi de finances rectificative : 0</p> <p>Emplois créés dans la loi de finances rectificative : 0</p>	<p>Recrutement d'enseignants en surnombre :                      400 emplois d'instituteurs (il s'agit de 400 emplois non supprimés : sur 1 200 dont la suppression était prévue par la loi de finances, 800 seulement ont été supprimés)                      1 000 emplois de professeurs certifiés</p> <p>Régularisation des emplois en surnombre dans la loi de finances de l'année suivante :                      Bleu 1988 - 02.13.02 (400 instituteurs)                      - 02.13.07 (1 000 certifiés)</p> <p>Solde d'emplois en surnombre : 0</p>

\* solde net négatif des créations et suppressions d'emplois

## Exercice 1988

Créations d'emplois régulières	Créations d'emplois irrégulières et modalités de régularisation
<p>Emplois créés par la loi de finances : 3 821</p> <p>Emplois créés par décret d'avances et ratifiés par la loi de finances de l'année suivante : 0</p> <p>Emplois créés dans la loi de finances rectificative : 0</p>	<p>Recrutement d'enseignants en surnombre : 500 emplois de certifiés stagiaires 50 emplois de certifiés</p> <p>Régularisation des emplois en surnombre dans la loi de finances de l'année suivante : Bleu 1989 - 03.13.05 (500 certifiés stagiaires) 03.13.04 (50 certifiés)</p> <p>Solde d'emplois en surnombre : 0</p>

## Exercice 1989

Créations d'emplois régulières	Créations d'emplois irrégulières et modalités de régularisation
<p>Emplois créés dans la loi de finances : 10 840</p> <p>Emplois créés par décret d'avances et ratifiés par la loi de finances rectificative : 0</p> <p>Emplois créés dans la loi de finances rectificative : 0</p>	<p>Recrutement d'enseignants en surnombre : 1 090 emplois d'instituteurs 1 000 emplois du second degré (certifiés) 500 emplois de certifiés stagiaires</p> <p>Régularisation des emplois en surnombre dans la loi de finances de l'année suivante : Bleu 1990 - 02.13.01 (800 emplois d'instituteurs) 03.13.01 (1 000 emplois d'enseignants du second degré certifiés)</p> <p>Solde d'emplois en surnombre l'année suivante : 500 + 290 = 790</p> <p>Régularisation dans la loi de finances 1991 : Bleu 1991 - 03.13.25 (500 certifiés stagiaires)</p> <p>Solde d'emplois en surnombre : 290 emplois non encore régularisés d'instituteurs</p>

Ainsi qu'il ressort de l'état récapitulatif qui précède, le ministère de l'éducation nationale a recruté en surnombre, soit des stagiaires, soit des auxiliaires. Les surnombres de stagiaires correspondent à un écart, selon les indications données par le ministère, entre les emplois inscrits dans la loi de

finances initiale et les effectifs réels de stagiaires en formation lorsque le rendement des concours est supérieur à celui qui était escompté au vu des résultats des sessions antérieures et en particulier que l'éducation nationale, à la différence des candidats d'origine interne - augmente. Les surnombres de titulaires ne peuvent servir à l'accueil de nouveaux titulaires, car il s'écoule un délai d'un an entre le recrutement d'enseignants et leur titularisation. Les surnombres de titulaires sont donc utilisés pour recruter des auxiliaires.

Les stagiaires et auxiliaires ainsi recrutés sont rémunérés sur les chapitres de rémunérations principales des titulaires, ainsi qu'il est précisé au tableau ci-après. Leur rémunération est imputée sur la "ligne souple" des chapitres ("Ajustement pour tenir compte de la situation réelle des personnels") ajustée en fin d'année par décret de virement, et collectif.

Exercice	Surnombres	Personnels	Imputation budgétaire : (référence du chapitre)
1987	400 instituteurs	400 postes d'instituteurs non supprimés  auxiliaires	31-20 "Ecoles - Personnels, enseignants - Rémunérations principales"  31-33 "Personnels enseignants du second degré - Rémunérations principales"
1988	500 certifiés stagiaires 50 certifiés	stagiaires auxiliaires	31-92 "Personnels enseignants - Rémunérations principales"
1989	1 090 instituteurs  1 000 certifiés 500 certifiés stagiaires	auxiliaires  auxiliaires  stagiaires	31-92 "Enseignement primaire - Rémunérations"  31-93 - Enseignement secondaire Rémunérations

## Question n° 2

### Aides au logement

Le 12 septembre 1988, le Gouvernement annonçait la mise en place d'un plan de réaménagement automatique du profil des prêts aidés en accession à la propriété demandés entre le 1er janvier 1981 et le 31 janvier 1985. Le Crédit Foncier de France ne devant tirer ni gain, ni perte du réaménagement, le coût de ce dernier était à la charge de l'Etat.

La différence entre les charges de remboursement des accédants avant et après le réaménagement a fait l'objet d'un calcul par la Direction du Trésor : son cumul de 1989 à 2005 équivaldrait, en effet, à 24 milliards de francs courants.

La création de cette nouvelle charge a donné lieu à l'ouverture, en 1989, d'un chapitre 65-49 nouveau "Réaménagement des prêts aidés pour l'accession à la propriété consentis entre le 1er juillet 1981 et le 31 décembre 1985" au budget de l'Urbanisme, du logement et des services communs. Ce chapitre est depuis lors doté de crédits très fortement croissants d'un exercice à l'autre (600 millions de francs en 1989, 800 millions de francs en 1990, 1,1 milliard de francs en 1991).

L'importance grandissante des dotations en autorisations de programme et crédits de paiement justifie un contrôle précis de leur emploi. Les Commissions des finances du Sénat et de l'Assemblée nationale s'étaient déjà demandées dans quelle mesure les modalités du réaménagement de la dette propre du Crédit Foncier ne permettaient pas d'alléger, voire de supprimer, la participation de la collectivité au financement du réaménagement de la dette PAP.

La Cour pourrait-elle faire part de ses observations sur ce point, en examinant notamment si la somme de 600 millions de francs votée dans le cadre du budget de 1989 a bien été utilisée conformément à l'intitulé du chapitre 65-49 pour le financement du réaménagement de la dette PAP ?

Plus généralement, d'importants transferts de crédits sont opérés chaque année des chapitres 65-41, 65-44, 65-48 et 65-49 du budget de l'urbanisme, du logement et des services communs vers le chapitre 44-91 du budget des charges communes :

- La Cour peut-elle rappeler l'origine et les modalités de ces transferts ?

- Peut-elle rappeler les raisons invoquées par la Direction du budget pour justifier de tels transferts ? Peut-elle faire part de sa propre appréciation face à cette pratique budgétaire ?

- Sur le plan du droit budgétaire, la Cour a-t-elle des observations à formuler quant à la transformation de crédits initialement qualifiés de subventions d'investissement (titre VI) en crédits d'intervention (titre IV) ?

### Réponse

#### **I- LES TRANSFERTS DE CREDITS D'AIDE A LA CONSTRUCTION ET LES DEPENSES NETTES AU TITRE DE "PRETS AIDES POUR L'ACCESSION A LA PROPRIETE"**

Au cours de l'exercice 1989, comme les années précédentes, une grande partie des dotations des chapitres 65-41 (primes à la construction), 65-44 (construction et amélioration de logements sociaux - DOM-TOM), 65-48 (construction et amélioration de l'habitat) et 65-49 (réaménagement des PAP) du budget de l'Urbanisme, du Logement et des Services communs a été transférée sur le chapitre 44-91 "Encouragements à la construction immobilière. Primes à la construction" du budget des Charges communes.

Ces mouvements ont atteint 13.609 MF (13.134 MF en 1988), soit 71 % de la dotation initiale des chapitres concernés. Le chapitre 65-48 regroupant la plus grande partie des dotations en cause, le tableau ci-dessous détaille l'origine de ce transfert en indiquant les articles sur lesquels des crédits ont été annulés pour être ouverts au budget des Charges communes :

Chapitre et article de provenance		Montant en millions
65-41	Primes à la construction (mesures anciennes)	905
65-44	art. 90 Logement DOM	30
65-48	art. 01 PLA anciens	1.159
65-48	art. 10 PLA, PALULOS	1.031
65-48	art. 20 PAP	9.463
65-48	art. 80 PAII	451
65-49	Réaménagement PAP	570
<b>TOTAL DES CREDITS TRANSFERES</b>		<b>13.609</b>

### **Comparaison entre le montant des transferts et les dépenses**

Dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour 1988, la Cour avait observé que le montant du transfert au budget des Charges communes était supérieur aux dépenses du chapitre 44-91, ce qui avait conduit à annuler les crédits sans emploi, alors qu'ils auraient été reportés s'ils étaient restés inscrits sur les chapitres à l'origine du transfert.

En ce qui concerne le transfert relatif aux PAP, qui est plus précisément en cause dans la question de la Commission, les prélèvements sur l'article 20 du chapitre 65-48 (9.951 MF) étaient la même année supérieurs aux dépenses supportées par l'article 80 du chapitre 44-91 (6.668 MF) et 2.382 MF étaient restés sans emploi pour cette catégorie d'aide à la pierre.

Cette situation s'est reproduite en 1989, puisque 10.033 MF ont été transférés au titre des PAP, pour une dépense de 7.648 MF seulement, soit une différence de 2.385 MF, et 2.190 MF ont été transférés au titre des PLA, pour une dépense de 974 MF, soit un écart de 1.216 MF.

Mais en 1989 les crédits n'ont pas été laissés sans emploi sur le chapitre 44-91 : ils ont en effet été utilisés pour payer des primes de Plan d'épargne logement, dont le coût total a été de 9.077 MF, alors que 5.100 MF seulement étaient prévus pour cet objet dans les dotations initiales.

En ce qui concerne enfin l'utilisation des 570 MF transférés depuis le chapitre 65-49 (réaménagement des PAP), le chapitre 44-91 ne comporte dans sa nomenclature qu'un seul article 80 qui ne distingue pas la nature précise de la dépense afférente aux PAP. Selon la direction du Trésor, la part du réaménagement dans les versements relatifs aux PAP s'est montée à 387 MF, le transfert étant donc supérieur de 183 MF à la dépense nette.

### **Régularité des transferts**

Le mécanisme général de ces transferts repose sur un partage de responsabilités entre le budget de l'Urbanisme et du Logement et le budget des Charges communes. Les crédits d'aides à la construction sont ouverts dans le premier de ces budgets, pour leur montant total. Le second se voit transférer celles des dotations qui sont destinées à des aides gérées par des établissements financiers. Le fait que leurs relations avec l'Etat soient fixées par des conventions que signe le ministre de l'Economie, des Finances et du Budget, et dont il suit l'exécution, explique le transfert au budget des Charges communes de ce ministère.

Sur le plan du droit budgétaire, la Cour confirme la réponse déjà faite à la Commission des finances à l'occasion de l'examen de l'exécution du budget de 1986 : ce mouvement s'effectue sans porter atteinte à la nature de la dépense, telle

qu'elle est décrite dans l'intitulé des chapitres d'origine et du chapitre de destination. Le chapitre 65-48 du budget de l'Urbanisme, du Logement et des Services communs "Construction et amélioration de l'habitat" a bien une similitude d'objet avec le chapitre 44-91 "Encouragement à la construction immobilière. Primes à la construction" du budget des Charges communes. Le fait que les chapitres soient sur des titres différents n'entraîne pas l'irrégularité, du moment que l'objet réel de la dépense n'est pas modifié. Le Conseil d'Etat (section des finances) a rappelé sur ce point, par un avis du 10 mai 1977, le texte de l'article 14 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 : "les transferts modifient la détermination du service responsable de l'exécution de la dépense sans modifier la nature de cette dernière". La restriction concernant l'exigence d'identité de titre budgétaire entre les chapitres d'origine et de destination ne s'applique qu'aux virements de crédits.

### Difficultés liées à la globalisation des dépenses

Mais ce constat de régularité formelle peut s'accompagner d'une réflexion sur l'utilisation de crédits volés pour une action particulière à une action différente avec laquelle elle présenterait seulement une similitude de portée générale.

La Cour a déjà noté, dans son rapport sur l'exécution des lois de finances en vue du règlement du budget de l'exercice 1988 (page 155), que, bien que réguliers, certains transferts apparaissent inutiles en partie, compte tenu des crédits non consommés en fin d'exercice, ce qui était le cas, pour cet exercice, du transfert visé par la question de la Commission des finances.

Le rapport sur l'exécution du budget 1989 (page 51) souligne que certains crédits transférés "avaient été ouverts pour financer des aides (...) qui, étant liées à des conditions de ressources, ont un caractère social. Or ils ont été partiellement utilisés sur le chapitre de destination (...) pour le financement de primes d'épargne-logement, qui n'ont pas le même caractère."

Il faut souligner à cet égard le volume élevé des crédits dont les chapitres en cause sont dotés et la diversité des mesures qu'ils sont destinés à financer. Le chapitre 65-48 et le chapitre 44-91 financent en effet des mesures destinées à la construction et à l'amélioration de logements sociaux, c'est-à-dire destinés à une "occupation sociale", cette dernière étant caractérisée par le fait que les ménages en bénéficiant doivent répondre à certaines caractéristiques de revenu et de situation de famille fixées par la réglementation (ce qui est le cas des PLA, PALULOS, PAP, PAII sur le chapitre 65-48). Mais ils financent aussi des mesures destinées à la construction et l'amélioration de l'habitat sans spécificité d'occupation sociale : tel est le cas par exemple de la réhabilitation du parc locatif privé par l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (chapitre 65-48) et des primes à l'épargne logement (chapitre 44-91).

Ces mouvements, effectués entre des chapitres budgétaires concentrant des crédits d'un montant très élevé, ont pour inconvénient de rendre peu visible le coût réel des diverses mesures d'aide à la pierre, qui sont pourtant l'objet de débats répétés, tant au sein de l'administration qu'au Parlement lors du vote des lois de finances.

Cet inconvénient serait évité en ne transférant au chapitre 44-91 du budget des Charges communes, qui est doté de crédits évaluatifs et dont la dépense est couverte en fin d'année par ce transfert, que les fonds nécessaires au règlement des bonifications ou prestations dues aux établissements financiers, les reports ou annulations de crédits non-employés se faisant dans cette hypothèse sur les chapitres du titre VI du budget de l'Urbanisme et du Logement.

Sous le bénéfice de ces remarques, il convient de rappeler que l'ouverture de crédits sur le budget de l'Urbanisme et du Logement pour "afficher" le coût prévisionnel du réaménagement des PAP est une décision qui n'est pas imposée par des considérations de gestion : rien ne ferait obstacle, en droit budgétaire, à l'imputation des crédits destinés à ce réaménagement sur le chapitre 65-48, article 20, puisque les crédits transférés sont par la suite confondus au sein de l'article 80 du chapitre 44-91. Le tableau qui suit agrège d'ailleurs ces dépenses.

#### Montant des dépenses relatives aux PAP

Au cours de la période 1979-1989, 52 milliards ont été dépensés pour les PAP sur le chapitre 44-91 des Charges communes, somme qui n'est au total inférieure que de 3.847 MF aux crédits transférés. Le tableau ci-dessous présente par exercice le montant des crédits PAP transférés et les dépenses PAP imputées sur le chapitre 44-91 du budget des Charges communes :

Année	Transféré	Dépensé	Année	Transféré	Dépensé
En MF 1978	7,19	37,1	1984	5.764,96	5.437,8
1979	154,18	387,8	1985	7.198,21	7.136,7
1980	1.253,42	1.168,5	1986	8.648,95	7.630,7
1981	1.763,71	1.820,1	1987	6.602,00	7.801,6
1982	2.832,30	2.821,4	1988	9.051,00	6.668,8
1983	4.128,56	4.424,2	1989	10.033,00*	7.648,2**

\* dont, en 1989, 570 MF pour le réaménagement des PAP

\*\* dont, en 1989, 387 MF pour le réaménagement des PAP



Les écarts importants constatés depuis 1986 entre transferts opérés et dépenses effectuées dénotent des incertitudes de prévision. Toutefois, ils ne sont pas le signe d'une mauvaise gestion dans la dépense, qui est effectuée en application de conventions passées entre l'Etat et les établissements financiers, le ministère de l'Economie et des Finances veillant à ce que le calcul des versements aux établissements financiers soit conforme aux engagements pris.

## **II - LE REAMENAGEMENT DES PAP ET LES PAIEMENTS EFFECTUES PAR L'ETAT AUX ETABLISSEMENTS FINANCIERS**

### **Le réaménagement des PAP**

Au moment où le réaménagement fut adopté, le 31 décembre 1988, les encours PAP s'élevaient à 288 milliards de francs, dont 203 milliards gérés par le Crédit foncier de France (CFF) et 85 milliards par les sociétés anonymes de crédit immobilier (SACI).

Au début de l'exercice 1989, le CFF gérait, pour son compte et celui du Comptoir des entrepreneurs (CDE), 597.122 dossiers d'accédants, alors que, depuis la mise en place de la mesure, 878.605 décisions favorables leur avaient été notifiées. Cet important écart était en lui-même significatif de l'ampleur des difficultés de gestion de ces prêts.

Conclus, pour la plupart, à taux fixes et à annuités progressives, les prêts consentis au cours de cette période avaient entraîné un taux préoccupant de défaillances, ou de remboursements anticipés (avec une indemnité limitée par la réglementation à 1 % du capital restant dû) très coûteux dans la mesure où les encours étaient adossés pour beaucoup sur des ressources longues à taux élevé. Pour la seule année 1982, ces remboursements avaient atteint 20 milliards de francs. Les accédants se voyaient automatiquement proposer une moindre progressivité de leurs échéances de remboursement, les taux de progressivité ayant été limités à 2,75 % au lieu de 3,5 ou 4 %, sans allongement de la durée du prêt, ce qui équivalait en pratique à abaisser le taux global du prêt pour le client.

Le Gouvernement a décidé, comme l'indique la Commission des finances dans sa question, de mettre à la charge des finances publiques la différence entre les charges de remboursement que devaient supporter les accédants avant l'adoption de cette mesure et ce qu'encaisseront les établissements prêteurs du fait de son application.

On observe d'abord que si le coût du réaménagement était à l'origine estimé à 25 milliards de francs sur quinze ans, les prévisions relatives au coût du réaménagement des PAP ont été rapidement revues à la baisse, le ministère de l'Équipement et du Logement faisant état en 1990 d'une prévision de coût économique ("écart de profil") de 20 milliards de francs courants sur quinze ans, du fait, essentiellement, des remboursements anticipés qui se poursuivent.

Comme il a été indiqué plus haut, le coût du réaménagement a été de 387 MF en 1989, soit moins que les 570 MF transférés depuis le chapitre 65-49, et 5 % de l'ensemble des dépenses relatives aux PAP.

L'examen des pièces de paiement confirme que c'est le Crédit foncier, sous le contrôle de la direction du Trésor, qui calcule le coût de la mesure, exerce après exercice le supplément de bonification pour réaménagement prend effet à la date de révision annuelle du PAP. Six barèmes de prêts étant concernés, le Crédit foncier a été conduit à calculer vingt huit taux de bonification différentielle s'appliquant aux différents encours concernés répartis sur deux échéances annuelles.

En 1989, certains encours qui n'étaient pas gérés directement par le Crédit foncier ont été réaménagés avec retard, et la poursuite de remboursements anticipés de prêts des générations 81-84 a réduit d'autant l'assiette des bonifications, d'où au total une dépense inférieure aux prévisions.

Selon certaines évaluations évoquées dans sa question par la Commission, le réaménagement de la dette du Crédit foncier pourrait permettre d'annuler la dépense supplémentaire de réaménagement. Des constatations de nature économique laissent en effet penser que l'endettement du CFF a évolué dans un sens favorable, qu'il s'agisse de l'évolution des taux d'emprunts ou de change, ou des renégociations auxquelles il procède.

Au cours de son enquête sur la gestion des PAP, la Cour a constaté la grande complexité des rapports entre l'État et les établissements financiers gérant ces prêts et elle doit souligner que les dépenses de réaménagement ne sont qu'un aspect particulier de la dépense publique liée aux prêts accordés avant 1985.

### **Principes applicables pour la rémunération des établissements financiers**

L'État ayant confié la distribution et la gestion des prêts aidés à l'accès à la propriété à des établissements financiers, des conventions prévoient les mécanismes généraux de rémunération de ces services.

Outre les commissions de gestion des prêts, que le CFF rétrocède partiellement aux sociétés de crédit immobilier, les prêts sont bonifiés afin que les accédants se voient offrir des produits à taux inférieur à celui du marché. La bonification servie est déterminée de façon à permettre de distribuer des prêts à

taux réglementé à partir de différentes ressources, dont certaines sont obtenues à des conditions fluctuantes, en fonction des taux des marchés ; la bonification forfaitaire prévisionnelle (représentée par les prévisions et l'inscription de crédits sur le chapitre 65-48) est donc complétée par un ajustement rétroactif, déterminé d'après le coût constaté des capitaux levés.

Il ne subsiste que deux prêteurs primaires, le CîF et les caisses d'épargne, avec lesquels la direction du Trésor a établi des conventions, alors que de tels actes avaient été passés également à l'origine avec le Comptoir des entrepreneurs, la Caisse des dépôts et consignations, la Caisse de prêts aux organismes d'IIM et la Caisse nationale de Crédit agricole (CNCA). L'aide de l'État est actuellement déterminée, pour les prêts antérieurs à 1988, en tenant compte de l'évolution du taux de référence des ressources appelées à financer les prêts. Ces dispositions sont applicables à toutes les demandes de prêts ou de préfinancements postérieures au 31 décembre 1982.

Si, selon l'article 25 du décret du 25 juillet 1977 ayant institué les PAP, l'aide de l'État a eu jusqu'à l'exercice 1988 le caractère d'une bonification d'intérêt "forfaitaire", le "forfait" est révisable annuellement, et tient compte des conditions financières des prêts et de l'évolution des ressources appelées à financer lesdits prêts. Une diminution des taux des emprunts contractés par le Crédit foncier pour adosser les PAP devrait donc conduire à minorer les dépenses publiques relatives à l'aide forfaitaire (1).

\*

\*\*

L'ensemble de ces dispositions et le mode de régularisation ex post sur les produits et les charges relatifs à l'encours des prêts gérés entraînent par construction une prise en charge par le Trésor de certains risques. Le coût des remboursements anticipés, lorsqu'il y a baisse des taux et que par conséquent des ressources anciennes, plus chères, ne sont plus amorties par les PAP qui étaient conclus eux aussi à un taux relativement élevé, est important. Or ces remboursements ont atteint une ampleur considérable avec la décade des taux d'intérêt : 20 milliards de francs, soit environ 10 % des encours, pour la seule année 1988. Les réajustements opérés par le Crédit foncier dans son endettement (tels qu'ils sont évoqués par la Commission), qui sont bien entendu très souhaitables pour diminuer le coût de la mesure, devraient avoir une influence positive sur le coût global de la bonification des PAP (article 20 du chapitre 65-48), mais ne semblent pas pouvoir être affectés à la seule dépense de réaménagement, dont le coût n'est qu'une des composantes de la dépense publique.

*1. La bonification étant versée durant neuf ans, les prêts conclus dans la période faisant l'objet d'un réaménagement sont donc encore l'objet de paiements en application de ces dispositions globales de gestion, et ils peuvent aussi entraîner d'autres dépenses, en particulier de garantie de risque de change et d'insolvabilité.*

La Cour n'estime pas indispensable de remettre en cause les procédures utilisées pour la gestion des PAF antérieurs à 1988, et c'est dans ce cadre général qu'elle a porté à la connaissance de l'administration ses observations (une procédure contradictoire étant toujours en cours) sur la nécessité de rester attentif au coût global des ressources affectées à la mesure, voire de réexaminer pour l'avenir certaines procédures de garantie des prêts.

### **Question n° 3**

#### **Gestion de titres du secteur public et apports et avances aux entreprises publiques (n° 904-09)**

a) La Cour peut-elle fournir un état détaillé des recettes et des dépenses constatées sur ce compte en 1989 ?

b) Peut-elle apprécier l'adéquation existant entre l'objet de ce compte et sa classification comme "compte de commerce" ?

c) Des lors que la politique de privatisation, reposant notamment sur l'affectation des produits des ventes d'actifs à la recapitalisation des entreprises publiques, a été interrompue, la Cour estime-t-elle que le fonctionnement du compte 904-09 permet au Parlement d'apprécier clairement la politique suivie par l'Etat actionnaire à l'égard du secteur public ?

### **Réponse**

Dans le cadre de cette réponse, la Cour s'est efforcée de présenter trois points :

retracer l'activité du compte de commerce n° 904-09 sur l'exercice 1989 ;

apprécier si sa classification en compte de commerce respecte la régularité budgétaire et est adaptée au type d'opérations qu'il gère ;

apprécier si ce compte permet de contrôler la politique de l'Etat-actionnaire à l'égard du secteur public, dans la mesure où elle se traduit par des apports financiers

## **I - Opérations du compte n° 904-09 sur l'exercice 1989**

### **1. Modification de la définition du compte**

Dans la loi de finances initiale pour 1989, la clôture du compte d'affectation spéciale des produits de la privatisation n° 902-21 (1) s'est accompagnée d'une modification de la définition du compte 904-09 (2) pour revenir à l'état antérieur à la loi sur les privatisations.

Le compte "Gestion des titres du secteur public et apports et avances aux entreprises publiques" retrace désormais, en recettes :

- le produit des ventes de titres, de parts ou de droits de société à l'exclusion de celles dont le transfert de propriété au secteur privé a été autorisé par la loi et a été réalisé avant le 1er janvier 1989 ;
- les versements du budget général, d'un budget annexe ou d'un compte spécial.

En dépenses, le compte retrace les dépenses afférentes aux achats de titres ou de droits, les apports et avances aux entreprises publiques ou les reversements au budget général.

### **2. Etat détaillé des recettes et des dépenses du compte n° 904-09**

Les opérations du compte pour 1989 sont détaillées dans les deux tableaux qui suivent

*1. Article 55 de la loi n° 88-1149 du 23 décembre 1988.*

*2. Article 61-06 de la loi n° 88-1149 du 23 décembre 1988*

DEPENSES 904 00 1988

N° OP	date d'mission	origine	montant	societes	
1	9/1/89	PTE	1 019 184 096 00	COCECOM	Augmentation de capital
2	15/3/89	PTE	2 114 500 00	TRANSCOMMUNICATIONS	Avance d'actionnaire
3	12/4/89	904-00	155 013 750 00	AGF	Achat de 229 650 actions
4	19/4/89	54-90	1 000 263 340 00	PECHINEYSA	Participation de l'Etat à l'augm de capital
5	7/6/89	INDUSTRIE	244 000 00	CFSA	Dotaton en capital
6	14/6/89	INDUSTRIE	7 000 000 00	IRCHA	Dotaton en capital
7	23/6/89	54-90	1 353 000 00	SOITEM	Participation de l'Etat à l'augmentation de capital
8	2/8/89	54-90	140 000 000 00	BANQUE BRETAGNE	Avance d'actionnaire
9	23/8/89	904-00	59 262 357 23	ST GOBAN	Achat de 89220 actions
10	26/8/89	904-00	16 178 815 76	ST GOBAN	Achat de 23000 actions
11	2/10/89	INDUSTRIE	7 000 000 00	IRCHA	Dotaton en capital
12	25/10/89	904-00	55 786 172 93	ST GOBAN	Achat de 83 000 actions
13	29/11/89	904-00	18 613 725 60	ST GOBAN	Achat de 27300 actions
14	27/11/89	PTE	9 800 000 00	SOFPOST	Avance d'actionnaire
15	13/12/89	904-00	853 892 50	TOTAL CFP	Achat de 1085 actions A
16	15/12/89	PTE	500 000 00	TRANSCOMMUNICATIONS	Avance d'actionnaire
17	18/12/89	904-00	1 526 052 10	TOTAL CFP	Achat de 3115 actions A
18	26/12/89	904-00	78 372 335 72	ST GOBAN	Achat de 123 880 actions
19	1/1/90	904-00	122 500 00	COFRESA	Dotaton en capital
20	15/1/90	MON BI MED	2 000 000 00	GIE CARROUSEL	Acquisition du 1/3 du capital
20	15/1/90	IMP NAT	2 000 000 00	GIE CARROUSEL	Acquisition du 1/3 du capital
21	15/1/90	54-90	2 000 000 000 00	THOMSON	Dotaton en capital
22	13/2/90	54-90	500 000 000 00	BULL	Avance d'actionnaire
23	14/2/90	PTE	70 000 000 00	C.G.C.Y	Dotaton en capital
24	21/3/90	54-90	210 000 000 00	USINOR SACLOR	Dotaton en capital
25	21/3/90	54-90	148 383 660 00	CHARBONNAGES DE FRANCE	Dotaton en capital
TOTAL			5 583 282 297 84		

## RECETTES DU COMPTE 904 09 EN 1989

N T P	DATE	MONTANT	ORIGINE	OBJET
<b>LIGNE 1 : RECETTES PROPRES</b>				
1	6/1/89	4 090,00		Remboursement 409 obligations FORCE MOTRICE DE LA ROMANICHE
2	13/2/89	262,20		Soula provenant de la conversion d'obligations ERAP
3	19/4/89	155 014 440,00		Vente de 158 176 litres GAN
4	20/4/89	14 814 500,00		Remboursement de 29 629 obligations BULL 10% Juin 1983
5	3/5/89	102 549 638,14		Vente de 440 000 et 31 921 461 droits de souscription PECHNEY
6	27/7/89	1 928 433,00		Cession de 3263 actions SOCIETE ELIERE DU PACIFIQUE SUD
7	27/10/89	60 000 100,00		Règlement de 208 696 actions T D F
8	14/11/89	9 200,00		Cession de 16 actions F M I à la CIE DE NAVIGATION MIXTE
SOUS TOTAL		334 320 663,34		
<b>LIGNE 2 : AUTRES RECETTES</b>				
1	6/1/89	1 019 184 096,00	PIT	Augmentation de capital de COGECOM
2	23/2/89	2 114 500,00	PIT	Avance d'actionnaire à TRANSCOMMUNICATIONS
3	30/3/89	100 000 000,00	54-90	Restructuration du capital de la société du LOTO
4	20/4/89	1 000 263 340,00	54-90	Participation de l'Etat à l'augm de capital de PECHNEY SA
5	11/5/89	60 000 100,00	PIT	Règlement de 208 696 actions TDF
6	5/6/89	244 000,00	INDUSTRIE	Dotation en capital au CESIA
7	9/6/89	7 000 000,00	INDUSTRIE	Dotation en capital à l'IRCHA
8	19/8/89	1 353 000,00	54-90	Participation de l'Etat à l'augm de capital de la SOFREMI
9	2/8/89	140 000 000,00	54-90	Avance d'actionnaire à la BANQUE DE BRETAGNE
10	29/9/89	7 000 000,00	INDUSTRIE	Dotation en capital à l'IRCHA
11	27/10/89	-60 000 100,00	PIT	Règlement de 208 696 actions TDF
12	15/11/89	9 800 000,00	PIT	Avance d'actionnaire à SOFIPOST
13	29/11/89	500 000,00	PIT	Avance d'actionnaire à TRANSCOMMUNICATIONS
14	27/12/89	70 000 000,00	PIT	Avance en capital à la C G C T
14	28/12/89	2 000 000,00	MON et MED	Part de l'Etat dans le GIE du CARROUSEL
15	31/12/89	2 000 000,00	MAP et NAT	Part de l'Etat dans le GIE du CARROUSEL
16	31/12/89	2 000 000 000,00	54-90	Dotation en capital à THOMSON
17	31/12/89	500 000 000,00	54-90	Avance d'actionnaire à BULL
18	31/12/89	210 000 000,00	54-90	Dotation en capital à USINOR SACILOR
18	31/12/89	148 383 660,00	54-90	Dotation en capital à CHAMPAGNES DE FRANCE
SOUS TOTAL		5 219 842 596,00		
TOTAL DES RECETTES		5 554 163 259,34		



Quatre opérations constituent l'essentiel des mouvements intervenus en 1989 :

- une dotation en capital à Thomson (2 milliards de francs), avec des ressources en provenance du chapitre 54-90 "Apports au fonds de dotation au capital des entreprises publiques ou d'économie mixte" du budget des Charges communes ;
- une participation à l'augmentation de capital de la société COGECOM (1,019 milliard), sur des ressources fournies par le budget annexe des Postes et télécommunications ;
- une participation de l'Etat à l'augmentation de capital de Pêchiniy (1 milliard), sur recettes provenant du chapitre 54-90 ;
- une avance d'actionnaire à la société Bull (0,5 milliard), sur recettes provenant du chapitre 54-90.

II - Selon les termes de l'article 26 de l'ordonnance organique, "les comptes de commerce retracent des opérations de caractère industriel et commercial effectuées à titre accessoire par les services publics de l'Etat. Les prévisions de dépenses concernant ces comptes ont un caractère évaluatif ; seul le découvert fixé annuellement pour chacun d'eux a un caractère limitatif. Sauf dérogations expresses prévues par une loi de finances, il est interdit d'exécuter au titre d'un compte de commerce des opérations d'investissement financier, de prêts ou d'avances, ainsi que des opérations d'emprunt".

Le compte n° 904-09 ne correspond donc pas expressément à la définition donnée par l'ordonnance organique des comptes de commerce, puisqu'il ne rapproche pas certaines dépenses et recettes pour des activités annexes de l'Etat analogues à des activités commerciales. Cependant, les activités du compte n° 904-09 entrent dans le cadre des "investissements financiers et avances" qui peuvent être exécutés sur un compte de commerce, en vertu d'une disposition expresse par loi de finances ce qui est le cas pour le compte en question. La régularité de la classification du compte n° 904-09 en compte de commerce ne peut donc être contestée.

Par ailleurs, la souplesse de gestion procurée par les dispositions de l'article 26 de l'ordonnance organique - spécialement, le caractère évaluatif des prévisions de dépenses - est adaptée au type d'opérations budgétaires imputées par ce compte.

Le montant des dotations en capital de l'Etat aux entreprises publiques dépend en effet de nombreux facteurs non maîtrisables lors de l'élaboration du projet de loi de finances initiale : les possibilités d'autofinancement

de ces entreprises en fonction des résultats de l'année en cours, la faculté pour ces dernières de faire appel aux marchés financiers.

La souplesse de gestion que procure le compte de commerce ne doit cependant pas être surestimée. En effet, si l'évaluation annuelle des dépenses n'a pas un caractère limitatif, il n'en est pas de même du découvert autorisé. Celui-ci étant actuellement fixé à 100 millions de franc, les dépenses du compte ne peuvent, à aucun moment, excéder ses recettes de plus de ce montant. En outre, et surtout, il convient de rappeler que l'essentiel des recettes du compte de commerce provient du chapitre 54-90 "Apports au fonds de dotation ou aux entreprises publiques ou d'économie mixte", doté de crédits limitatifs.

**III - L'existence du compte n° 904-09 présente l'avantage de fournir une centralisation dans les comptes de l'État de l'ensemble des opérations de dotations en capital et d'avances d'actionnaire réalisées, et ainsi d'assurer une transparence appréciable lors du contrôle de l'exécution des lois de finances.**

De plus, le fonctionnement du compte n° 904-09 reflète les évolutions du financement des entreprises publiques par l'État. Le tableau ci-après retrace l'origine des recettes du compte de 1984 à 1989 :

## Origine des recettes du compte n° 904-09 (en MF)

	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Ressources propres du compte	429	315	2.089	828	149	334
Chapitre 54-90 du budget des Charges communes	4.780	3.429	259	283	2.357	4.100
Chapitre 54-92 du budget de l'Industrie	11.615	10.851	23.679	19	17	14
Budget de la Défense	-	200	250	-	70	-
Budget des Transports	-	-	-	-	1.752	-
Divers	-	-	-	-	10	-
<b>Total des recettes provenant du budget général</b>	<b>16.395</b>	<b>14.480</b>	<b>29.188</b>	<b>302</b>	<b>4.206</b>	<b>4.114</b>
Budget annexe des P et T	2.016	2.148	3.562	1.209	920	1.102
Autres budgets annexes	-	-	-	4	-	4
<b>Total des recettes provenant des budgets annexes</b>	<b>2.016</b>	<b>2.148</b>	<b>3.562</b>	<b>1.213</b>	<b>920</b>	<b>1.106</b>
Compte d'affectation spéciale n° 902-21 (produits des privatisations)	-	-	-	20.909	7.178	-
<b>Recettes totales</b>	<b>18.840</b>	<b>16.943</b>	<b>34.929</b>	<b>23.252</b>	<b>12.453</b>	<b>5.554</b>

A la suite de la décision prise en 1983 d'inscrire les crédits des dotations en capital et avances d'actionnaire aux budgets des ministères de tutelle des entreprises publiques, le montant du chapitre 54-90 du budget des Charges communes avait été significativement réduit.

Cependant, le lancement du programme de privatisation en 1986 a remis en cause cette politique, le compte d'affectation spéciale des produits de la privatisation n° 902-21 ayant fourni en 1987 (seule année pleine où ce compte ait fonctionné) 89 % des recettes du compte n° 904-09.

De plus, après l'arrêt du programme de privatisation en mai 1988, l'essentiel des apports budgétaires aux entreprises publiques a été imputé au chapitre 54-90 du budget des Charges communes.

#### Question n° 4

#### CHARGE DE LA DETTE

---

La Cour observe (page 39 de son rapport) que "le service de la dette n'est pas entièrement imputé en dépenses budgétaires : des titres d'obligations renouvelables du Trésor incluant les intérêts échus sont admis directement en souscription de nouvelles obligations et des intérêts payés d'avance sont présentés comme primes d'émissions, le tout imputé en opérations de trésorerie."

La Cour peut-elle fournir une estimation du service de la dette qui n'est pas ainsi imputée en dépenses budgétaires ?

Peut-elle apprécier, au regard notamment de la modernisation de la gestion de la dette publique, la cohérence et la constance, en dépenses comme en recettes (cf. les recettes sur coupons courus comprises dans la ligne 806 des recettes non fiscales), de la distinction opérée entre les opérations budgétées et les opérations de trésorerie ?

#### Réponse

##### I - Service de la dette non imputé au budget

L'émission des obligations renouvelables du Trésor (O.R.T.) a été autorisée par le décret n° 82-770 du 9 septembre 1982. Il s'agit d'emprunts à intérêts composés payés en une seule fois au terme de la durée de l'emprunt, soit six années pour les séries qui ont été émises, en même temps que le remboursement du capital. La première émission a eu lieu en juin 1983, pour un montant nominal de 1,01 milliard, au taux de 12,75 %. Elle a été suivie en 1984 de quatre séries totalisant 30,7 milliards en valeur nominale, à des taux respectifs de 12,25 %, 12,15 %,

11,85 % et 10 %. La dernière série d'O.R.T. date de juin 1985 (7,5 milliards de valeur nominale au taux de 10,30 %) (1).

Pour ces emprunts, seul le budget de l'année d'échéance du capital supporte la charge des intérêts courus depuis l'émission.

Si aucun amortissement anticipé de ces obligations n'avait été entrepris, le paiement des intérêts à payer en 1990 pour les seules O.R.T. de 1984, arrivées cette année à échéance, aurait été de 28 119 millions, ces intérêts s'ajoutant à ceux payés annuellement pour les autres emprunts.

A la fin de l'année 1987, la charge budgétaire de l'exercice 1990 était estimée à 74 milliards pour le service des emprunts émis sur le marché financier, compte non tenu des nouveaux emprunts à émettre, alors que les dépenses de 1987 imputées sur le chapitre 11-01 "Service des rentes amortissables" avaient été de 51 milliards. L'administration a donc cherché à étaler dans le temps la charge de l'échéance 1990 par l'amortissement anticipé d'O.R.T.

L'article 12 du décret n° 89-4 du 4 janvier 1989 a autorisé le ministre des finances à procéder, à l'occasion de chaque émission d'emprunt et jusqu'au 30 juin 1991, à la conversion facultative des obligations renouvelables du Trésor. Des arrêtés ministériels ont fixé, pour chaque adjudication mensuelle d'obligations assimilables du Trésor (O.A.T.), la limite de paiement des nouvelles obligations par remise d'O.R.T. et leur valeur d'échange.

En 1988, des obligations renouvelables représentant 4 799 millions en valeur nominale ont été reprises pour une valeur de 8 176 millions en échange d'obligations assimilables du Trésor ; en 1989, les adjudicataires ont remis des O.R.T. d'une valeur nominale de 17 716 millions, en paiement d'obligations nouvelles à hauteur de 31 488 millions.

Ce faisant, la différence entre la valeur de reprise des O.R.T. et leur valeur nominale, soit 3 377 millions en 1988 et 13 772 millions en 1989, a été portée en pertes diverses sur emprunts et engagements (compte 667.8). A ces pertes se sont ajoutées celles correspondant aux primes d'émissions de ces O.R.T. échangées, 44 et 162,6 millions respectivement en 1988 et 1989 (compte 686.1).

En conséquence, le budget n'a supporté pour ces obligations aucune charge d'intérêts.

La reprise de ces titres d'O.R.T. en paiement des adjudications a ainsi transformé en perte du Trésor constatée avant l'échéance normale ce qui aurait été, en l'absence de conversion, une charge budgétaire ultérieure. Il est possible de montrer que ces pertes correspondent pour l'essentiel au montant des intérêts courus non échus. Le tableau suivant présente le montant des seuls intérêts courus pendant les années pleines jusqu'en 1988 pour les O.R.T. reprises en 1989 ; il n'est

1.. Les obligations renouvelables émises ultérieurement résultent uniquement des échanges d'O.R.T. (obligations renouvelables assimilables du trésor O.R.A.T., 6,7 % juin 1988, dont la valeur nominale au 31 décembre 1989 s'élève à moins de 11,7 millions)

done pas tenu compte des intérêts courus depuis l'échéance fictive considérée en 1988 jusqu'à la date de règlement en 1989.

Série	Nombre d'années courues considérées	Intérêts courus par obligation de 1 000 F (francs)	Nombre d'obligations reprises (milliers)	Total des intérêts courus (millions)
12,75 % juin 1983	5	822	362	298
12,25 % mars 1984	4	588	4 841	2 846
12,15 % juin 1984	4	582	3 663	2 132
11,85 % septembre 1984	4	565	2 940	1 661
10 % décembre 1984	4	464	4 044	1 876
10,30 % juin 1985	3	342	1 844	631
6,7 % juin 1986	2	138	22	3
<b>Total</b>	---	---	17 716	9 447

Les intérêts courus les années entières jusqu'en 1988 des O.R.T. reprises en paiement d'obligations nouvelles en 1990 s'élèvent à 9,5 milliards. En y ajoutant les intérêts supplémentaires courus jusqu'à la date de règlement estimés à 3 milliards (2), on obtient un total de l'ordre de 12 milliards, proche du montant des pertes sur opérations de trésorerie correspondant à la différence entre la valeur de reprise et la valeur nominale des O.R.T., soit 13 772 millions en 1989.

Un calcul plus fin des intérêts courus depuis l'émission jusqu'à la date d'amortissement anticipé en 1989 ne donnerait que le montant des intérêts qui auraient été imputés sur le budget en supposant une échéance normale des O.R.T. à la date de l'amortissement anticipé, la différence entre ce montant et 13 772 millions représentant la perte sur opération de trésorerie due à

*2. Globalement, le capital restant placé à partir de 1988 représente 17,7 milliards de valeur nominale et 9,5 milliards d'intérêts composés, soit 27,2 milliards. Le temps restant à courir varie de 1 à 13 mois pour la série 10 % décembre 1984, dont l'intérêt devait être payé le plus tard dans l'année, et de 10 à 22 mois pour la série mars 1984, qui échoit le plus tôt, soit une moyenne de onze mois de temps de placement. On prend ici les intérêts d'un capital de 27,2 milliards placé en moyenne à 12 % pendant onze mois, soit 3 milliards.*

l'amortissement anticipé. Cette dernière perte pourrait tout aussi bien être considérée comme le surplus d'intérêts à régler en raison des nouvelles conditions de l'emprunt. C'est pourquoi, il est possible d'indiquer qu'à l'occasion des opérations de conversion des O.R.T. en 1989, le service des emprunts n'a pas été imputé au budget à hauteur de 13 milliards.

La reprise de titres en paiement des adjudications d'emprunts n'a pas concerné que les seules O.R.T. ; elle a commencé à être mise en oeuvre en 1987 pour anticiper la charge de remboursement de l'emprunt 7 % 1973, avec une procédure identique : la valeur de reprise est fixée par arrêté en fonction de l'état du marché, incluant la valeur du coupon couru non échu qu'il n'est pas possible de distinguer. La différence entre la valeur de reprise et la valeur nominale est portée en pertes sur opérations de trésorerie. La partie du service de la dette qui n'est pas imputée au budget est ici moindre que dans le cas des O.R.T. puisqu'elle ne concerne que les intérêts de l'année en cours.

Le remboursement des O.A.T., émises en plusieurs fois mais rattachées à un seul fonds d'échéance unique, posera dans l'avenir des problèmes de trésorerie identiques (3), qui pourraient nécessiter la mise en oeuvre de procédures d'amortissement anticipé de ce type.

## **II - Distinction entre opérations budgétaires et opérations de trésorerie**

La gestion de la dette publique a été modifiée à partir de 1985 par l'émission de séries mensuelles d'obligations assimilables du Trésor, rattachées à une émission-mère ayant les mêmes caractéristiques. Ces O.A.T. se substituent aux emprunts de type classique, formant une unité comptable autonome, émis en une seule fois. Des options permettent l'échange entre obligations à taux fixe et obligations à taux révisable. La procédure de la prise ferme des emprunts a été remplacée par celle de l'adjudication.

### **I. Les procédures mises en oeuvre et leur constance**

En vue de l'adjudication des emprunts, le Trésor propose aux soumissionnaires des obligations pour lesquelles sont notamment fixés la valeur nominale, éventuellement une prime d'émission, et, sauf pour la première série émise, lorsque la date de règlement des soumissions ne coïncide pas avec celle du paiement des intérêts, le montant des intérêts courus de l'obligation mère.

*3. Ainsi, le remboursement du capital de l'emprunt 8 1/8 %, émis au cours de douze adjudications mensuelles en 1989, est prévu le 25 mai 1999, à hauteur de 54,3 milliards.*

La valeur nette de l'obligation, différence entre la valeur nominale et la prime d'émission, à laquelle s'ajoute la valeur du coupon couru, correspond à la valeur demandée par le Trésor. Le Trésor encaisse les valeurs soumissionnées.

La différence entre la valeur demandée et la valeur des soumissionnaires est considérée comme une perte (parfois comme un profit) sur opérations de trésorerie ; elle est enregistrée à l'émission. Les primes d'émissions sont portées en frais amortissables d'une part, le montant des coupons courus en recettes du budget général d'autre part. La dette de l'Etat, soit la valeur nominale, est inscrite au passif.

Le budget supporte le paiement des intérêts calculés sur le capital nominal souscrit.

Les opérations d'échange entre O.A.T. prévues à l'origine des fonds se traduisent par des variations équilibrées et de sens contraire du capital nominal entre deux fonds ; éventuellement, une perte ou un profit sur opération de trésorerie est constaté pour le montant de la différence entre les primes d'émission des fonds échangés.

A l'échéance, l'amortissement du capital nominal est un simple décaissement qui s'accompagne de la constatation d'une perte de trésorerie correspondant au montant des primes d'émissions.

Hormis le cas des interventions de la Caisse d'amortissement de la dette publique, qui ont conduit au remboursement du capital au moyen de crédits budgétaires, et celui de la remise de titres en paiement des adjudications d'emprunts, pour lequel des intérêts ne sont pas supportés par le budget, la pratique ci-dessus exposée a été constante.

## **2. Cohérence des procédures**

La Cour observe d'abord la cohérence d'ensemble des procédures tenant au respect des règles générales posées par l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959, sur les trois points principaux suivants :

- La distinction qui est faite entre opérations budgétaires et opérations de trésorerie suit le principe de l'ordonnance organique, qui classe en son article 15 les émissions et remboursements d'emprunts parmi les opérations de trésorerie.

- Les intérêts supportés par le budget le sont conformément à l'article 6 de l'ordonnance, les charges de la dette publique étant classées parmi les charges permanentes de l'Etat prévues et autorisées par les lois de finances.



- Dans son principe, l'imputation au budget des recettes sur coupons courus payés par les adjudicataires est la contrepartie de l'imputation budgétaire des dépenses correspondantes lors du paiement des intérêts.

Cependant, l'article 35 de l'ordonnance organique envisage l'existence éventuelle de profits ou de pertes résultant de la gestion des opérations de trésorerie. Les lois de finances ont prévu jusqu'à présent le seul service des intérêts ; la pratique est de considérer comme pertes sur opérations de trésorerie toute charge de la dette qui ne correspond pas au paiement des intérêts à l'échéance normale. C'est le cas en particulier des pertes sur adjudications d'emprunts et des primes d'émission.

Les conséquences de cette distinction ont été examinées en première partie dans le cas de l'amortissement anticipé des titres. L'exemple suivant montre l'ambiguïté de cette distinction :

Les obligations 8,70 % mai 1995 constituent la première tranche de l'emprunt d'Etat 1988. Elles ont été émises pendant l'année 1988 au cours de six adjudications. Les intérêts de chaque obligation de 2 000 francs s'élèvent à 174 francs payables le 25 mai à partir de l'année 1989. Les deux adjudications passées en début d'année 1988, le 4 février et le 7 avril, soit avant la date du 25 mai, correspondent à des emprunts d'une durée supérieure à un an, dont les premiers intérêts ont été réglés le 25 mai 1989, sur la base de 174 francs par obligation. Le budget n'a supporté que la charge de douze mois d'intérêts. Les pertes sur opérations de trésorerie constatées lors de ces deux adjudications comportent à l'évidence le surcroît des intérêts courus depuis la date de règlement de l'adjudication au 25 mai 1988.

Sur le plan de la comptabilité, rien ne distingue les intérêts des pertes sur opérations de trésorerie, les uns comme les autres étant des charges définitives venant en diminution du compte de résultat. L'existence même de pertes ou profits sur opérations de trésorerie pose donc en soi un problème de cohérence comptable, qui pourrait, conformément à l'article 42 du règlement général sur la comptabilité publique, être résolu par l'inscription au budget de charges actuellement considérées comme des pertes sur opérations de trésorerie.

### Question n° 5

#### Couverture du besoin de financement du trésor

La Cour indique que le besoin global de financement du Trésor a atteint un maximum de 306,3 milliards de francs au 31 octobre, supérieur de près de 50 % à ce qu'il était à la même période de l'exercice 1988. Elle observe par ailleurs que "devant l'ampleur des charges à financer et l'incertitude sur le recouvrement des recettes, le Trésor s'est assuré d'abondantes ressources, notamment par l'emprunt, qui ont excédé celles qui auraient été strictement nécessaires pour couvrir les besoins tels qu'ils apparaissent au 31 décembre" (page 113 du rapport).

Après avoir rappelé les conditions de fonctionnement du compte courant du Trésor à la Banque de France dont la situation s'est améliorée de 35 milliards de francs au 31 décembre 1989, la Cour pourrait-elle indiquer si l'impact a pu être mesuré sur la charge de la dette :

- d'une part, du "profil" particulier qu'a présenté le besoin de financement de l'exercice 1989 du fait de la "perturbation des services de l'administration des finances" ;
- d'autre part, des précautions exceptionnelles qui ont été prises pour écarter "le risque d'une crise de trésorerie ?

#### Réponse

I- Dans la comptabilité générale de l'Etat, les relations entre le Trésor public et la Banque de France, dont le régime est fixé par la convention du 17 septembre 1973, approuvée par la loi du 21 décembre suivant, sont retracées dans deux comptes : le solde de l'un correspond aux avances consenties par la Banque ; le solde de l'autre, intitulé "Compte courant du Trésor à la Banque de France", retrace les dépôts ou les retraits effectués par le Trésor public.

Ce dernier compte centralise toutes les opérations enregistrées par les comptables de l'Etat, tant pour le service de l'Etat que pour celui des collectivités locales et d'autres organismes publics ; le résultat global des mouvements

quotidiens est porté chaque jour à la connaissance du ministère des Finances (direction du Trésor). Le solde du compte courant rapporte au Trésor un intérêt au taux du marché monétaire

En outre, semestriellement, le compte courant est débité des résultats déficitaires ou crédité des résultats bénéficiaires des opérations du Fonds de stabilisation des changes. Afin de neutraliser en trésorerie les effets de ces mouvements, le compte des avances de la Banque au Trésor est simultanément diminué des bénéfices du Fonds ou augmenté de ses pertes : dans le cas où des bénéfices lui sont versés, le Trésor rembourse ainsi des avances à due concurrence ; en cas de retraits dus à des pertes du Fonds, des avances au Trésor sont consenties par la Banque et le niveau du compte courant n'est pas affecté.

11- En 1989, le solde du compte courant, tel qu'il apparaît dans les écritures de l'agence comptable centrale du Trésor, a globalement augmenté de 35 milliards, passant de 80 milliards au 1er janvier à 115 milliards au 31 décembre.

Loin d'avoir une croissance constante, le profil du compte, considéré mois par mois, a présenté un aspect fort contrasté. Décroissant de plus de 60 milliards en janvier et février, il oscille ensuite entre 5 et 25 milliards jusqu'au mois de novembre, pour remonter de plus de 85 milliards au mois de décembre.

Variante en sens contraire des résultats du Fonds de stabilisation des changes, portés en 1989 au crédit du compte courant, les concours non rémunérés de la Banque de France ont décréu sur l'année de 8 milliards, ramenant ainsi à 28 milliards le montant des avances.

Les variations du compte courant reflètent en partie l'impact en trésorerie des grèves qui ont affecté les services extérieurs de l'administration des finances.

Ces mouvements ont entraîné des retards d'encaissements et ont donc contraint l'Etat à accroître son appel au marché financier, sous forme d'émission de bons du Trésor, en faisant porter ce volume supplémentaire sur des titres à très court terme, à quatre semaines notamment, de façon à limiter la charge budgétaire induite et à être en mesure d'absorber rapidement l'amortissement de ces titres dès que la rentrée des recettes fiscales le permettrait. De fait, les dernières émissions des bons à quatre semaines ayant eu lieu le 13 novembre, l'ensemble de ces émissions a été amorti avant la fin de l'année. La direction du Trésor estime, en se fondant sur une comparaison avec 1988, à une quinzaine de milliards de francs le volume des émissions supplémentaires qui a été rendu nécessaire.

Dès la reprise du travail, le niveau du compte du Trésor s'est rapidement gonflé du fait des rentrées massives de recettes fiscales enregistrées au cours du mois de décembre 1989. Ces fortes rentrées ont permis une contraction du volume des émissions de bons du Trésor, en décembre 1989, mais aussi au début de l'année 1990. En outre, le niveau élevé du compte courant a produit un supplément de recettes, sous forme des intérêts servis par la Banque de France, qui ont atténué

pour le budget le coût de la charge d'intérêts résultant des émissions supplémentaires de bons du Trésor.

Au total, compte tenu de ces recettes, le coût pour l'État de l'endettement supplémentaire contracté dans les derniers mois de 1989 a été estimé par la direction du Trésor à environ 550 millions de francs.

### Question n° 6

#### Décrets d'avances

La Cour (pages 125 et suivantes de son rapport) souligne les conditions critiquables dans lesquelles interviennent les décrets d'avances, au regard notamment du critère de l'urgence ou du caractère fictif de l'équilibre résultant de l'annulation des crédits évaluatifs.

Par ailleurs (page 165 de son rapport), la Cour rappelle que les créations ou les transformations d'emploi ne peuvent résulter que de dispositions incluses dans les lois de finances (article 1er de l'ordonnance organique).

La Cour peut elle préciser, de son point de vue :

- si, au regard de la lettre de l'ordonnance organique, des créations d'emplois peuvent régulièrement intervenir par décrets d'avances ;

si les crédits ouverts par décrets d'avances peuvent "donner droit" à services votés dans le projet de loi de finances de l'exercice suivant, alors même que la ratification des décrets d'avances ne sera proposée au Parlement, le plus souvent, que postérieurement au dépôt de ce projet de loi de finances ;

les conséquences juridiques et pratiques d'un refus par le Parlement de ratifier un décret d'avance.

#### Réponse

I- Aux termes de l'article 1er, cinquième alinéa, de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959, "les créations et transformations d'emplois ne peuvent résulter que de dispositions prévues par les lois de finances". Il n'est fait exception à cette règle que pour les transformations d'emplois n'entraînant pas de dépassement des crédits disponibles, qui peuvent, en vertu du même article, même alinéa, être

opérées par décret en Conseil des ministres. Il semble donc, à première vue, que la création d'emplois ne puisse être faite par décrets d'avances.

Néanmoins, dans l'interprétation de cette règle, il convient de prendre en considération la correspondance nécessaire entre les emplois autorisés et les crédits ouverts. Cette correspondance est bien faite dans les "bleus" budgétaires, où, pour déterminer le montant des crédits à ouvrir pour les dépenses de personnel, on part du nombre d'emplois de chaque grade, qu'on multiplie par l'indice moyen de rémunération correspondant à ce grade, le résultat étant ensuite corrigé d'un "ajustement pour tenir compte de la situation réelle des personnels", laquelle, suivant l'ancienneté des agents alors en poste, est presque toujours différente de la rémunération moyenne statistique. Dès lors, il ne semble pas impossible d'admettre, sous réserve de l'interprétation souveraine du Conseil constitutionnel, que le Gouvernement, qui est habilité par l'article 11, 2° et 3°, de l'ordonnance organique à ouvrir des crédits supplémentaires par décrets d'avances, l'est corrélativement à créer des emplois supplémentaires. On peut faire valoir en ce sens que l'article 1er, cinquième alinéa, de l'ordonnance autorise le recrutement d'agents dans la limite des crédits préalablement ouverts, sans distinguer suivant que cette ouverture aurait été opérée par loi de finances ou par décret d'avance.

II- Les décrets d'avances doivent, en vertu de l'article 11, 2° et 3° de l'ordonnance organique, être ratifiés par la plus prochaine loi de finances, laquelle, approuvant ainsi des modifications aux crédits ouverts par la loi de finances initiale, est nécessairement, selon l'article 2, quatrième alinéa, de l'ordonnance, une loi de finances rectificative.

Cette ratification prononcée, les crédits supplémentaires sont bien de ceux qui servent à faire fonctionner les services publics dans les conditions qui ont été approuvées par le Parlement et donc, pour le budget suivant, des "services votés", au sens de l'article 33, lequel dispose expressément que les crédits applicables à ces services sont ceux de la précédente année "modifiés pour tenir compte des mesures approuvées en cours d'année par le Parlement ou décidées par le Gouvernement dans la limite des pouvoirs qui lui sont propres". Cette règle peut s'appliquer sans difficulté lorsque la ratification intervient en cours d'année. Mais lorsqu'elle est prononcée par la loi de finances rectificative de fin d'année, dont la discussion n'a lieu habituellement qu'après celle de la loi de finances initiale de l'exercice suivant, il n'est pas possible de présenter dans celle-ci comme afférents à des services votés des crédits dont l'ouverture n'a pas encore été ratifiée par le Parlement : ils ne peuvent donc y figurer qu'en autorisations nouvelles.

III- L'ordonnance organique est muette sur les conséquences du refus par le Parlement de ratifier les décrets d'avances. Par analogie avec une procédure semblable qui a longtemps existé en matière douanière, selon laquelle le Gouvernement pouvait modifier les tarifs par décrets immédiatement applicables, sous réserve de ratification législative, on peut estimer que le refus de ratification frapperait les décrets d'avances de caducité, c'est-à-dire qu'ils cesseraient d'avoir effets (1). Comme les crédits qu'ils avaient ouverts auraient probablement déjà été

1. En ce sens, C.E. 27 juin 1969, *Compagnie maritime des chargeurs réunis*, Rec. p. 344.

**consommés, cette caducité serait sans conséquence budgétaire sur l'exercice courant. En ce qui concerne l'exercice suivant, on vient de voir que ces crédits ne pourraient figurer dans la loi de finances initiale de cet exercice qu'en autorisations nouvelles ; il y aurait contradiction à refuser de ratifier pour le passé et à autoriser pour l'avenir.**

### Question n° 7

#### Autorisations d'engagement inutilisées

Examinant les autorisations d'engagement inutilisées, la Cour observe (page 156 de son rapport) "que le montant élevé de ces "autorisations dormantes" justifierait, comme la Cour l'a déjà suggéré, un examen annuel de la consommation des crédits d'investissement et, partant, des dotations réellement disponibles, aujourd'hui très imparfaitement connues".

La Cour a-t-elle procédé à une estimation globale du montant de ces autorisations dormantes ?

Peut-elle indiquer quels sont les inconvénients concrets d'une telle situation pour une bonne gestion des deniers publics ou pour une bonne appréciation par le Parlement des autorisations de dépenses qui lui sont demandées ?

La Cour peut-elle préciser quels sont les obstacles qui s'opposent à la mise en place de "l'examen annuel de la consommation des crédits d'investissement" qu'elle préconisait dès son rapport sur la loi de règlement de 1988 ?

#### Réponse

#### I- ESTIMATION GLOBALE DES AUTORISATIONS "DORMANTES"

Deux sortes d'autorisations d'engagement peuvent être qualifiées d'autorisations "dormantes".



En premier lieu, l'administration peut ne jamais procéder à l'affectation de certaines autorisations ouvertes dans les lois de finances. Les montants correspondants restent alors indéfiniment disponibles.

Il n'existe pas de relevé exhaustif fiable de ces autorisations, dont certaines peuvent être très anciennes, puisqu'en vertu de l'article 12 de l'ordonnance organique, elles subsistent jusqu'à ce qu'elles aient été expressément annulées. La Cour remarque toutefois que les reliquats de fin de gestion n'ont pas augmenté au cours des années récentes : ils s'élevaient à 37 milliards au 31 décembre 1989.

En second lieu, certaines autorisations, qui ont été affectées à l'échelon central ou déléguées, demeurent ouvertes dans la comptabilité spéciale des investissements (C.S.I.), alors qu'elles ne font plus l'objet de mouvements, soit parce qu'elles n'ont pas été déclarées terminées par les services gestionnaires, soit parce qu'elles n'ont pas été comptablement soldées après retrait des affectations éventuellement excédentaires par les services centraux.

Le montant global des affectations prononcées sur ces deux derniers types d'opérations s'élevait, en 1989, à plus de 97 milliards (selon les états C.S.I.), dont les trois quarts correspondaient à des opérations officiellement toujours en cours, mais "apparemment arrêtées depuis plus de deux ans" et un quart aux opérations dites "non soldées".

Dans la plupart des cas, on constate que les mouvements sont achevés, ce qui devrait conduire les ordonnateurs à effectuer le retrait des autorisations excédentaires, à clôturer définitivement les opérations et enfin à annuler les autorisations non consommées, ainsi que celles dont le retrait a été prononcé et qui ne sont pas réaffectées à d'autres opérations.

Le montant total de ces autorisations inutilisées ("ou dormantes"), qu'il s'agisse des opérations terminées et non soldées ou des opérations "apparemment arrêtées depuis plus de deux ans", atteignait près de 3 milliards de francs au 31 décembre 1989 (1).

*1. 420 millions de reliquats sur opérations terminées et non soldées et près de 2,5 milliards correspondant à la différence entre le montant des affectations et des engagements pour les opérations apparemment arrêtées depuis plus de deux ans (près de 5 milliards si l'on prend le montant des paiements).*

## **II - INCONVENIENTS PRATIQUES D'UNE TELLE SITUATION**

### **1. POUR LA QUALITÉ DE LA COMPTABILITÉ**

Les ordonnateurs qui ne procèdent plus à des engagements sont amenés à "oublier" des ouvertures ou des affectations dans leurs écritures. Il s'ensuit que l'existence même des autorisations inemployées peut, par succession d'années, sortir de la mémoire des utilisateurs potentiels.

Il peut en résulter des divergences entre les diverses comptabilités (celles des ordonnateurs, celles des contrôleurs financiers et celles tenues par l'agent comptable central du Trésor), qui aboutissent à une incertitude sur le montant exact des autorisations réellement disponibles. Cette incertitude est encore renforcée par le fait que, compte tenu des autorisations de programme affectées, mais inactives, le montant des restes à engager (en très nette augmentation en 1989, où il est estimé à environ 45 milliards), ou à payer ne peut être connu avec précision.

Enfin, les pratiques actuelles ne permettent pas le recensement exhaustif des investissements publics réalisés dans le cadre des plans quinquennaux et des procédures particulières instituées par ces plans, recensement pourtant indispensable pour déterminer exactement le volume global des équipements publics réalisés et d'en analyser aussi précisément que possible les composantes au regard notamment des objectifs de l'action administrative et de la répartition géographique de l'effort d'équipement.

### **2. POUR LA QUALITÉ DE LA GESTION**

A cet égard, les risques sont doubles.

- Si les autorisations de programme dormantes venaient à être "retrouvées" et utilisées massivement, il pourrait s'ensuivre une accélération des affectations et des paiements.
- A l'inverse, dans la situation actuelle, l'existence des autorisations de programme dormantes fait obstacle à de nouvelles possibilités d'investissements, dans la mesure où la différence entre le montant des autorisations de programme affectées aux différentes opérations et le total des paiements afférents à ces mêmes opérations, qui constitue une masse importante d'autorisations de programme, pourrait être annulée

dans les écritures pour être rendue à nouveau disponible pour d'autres opérations. Dans ces conditions, les crédits votés par le Parlement ne sont pas utilisés pleinement.

### **3. POUR UNE BONNE APPRECIATION PAR LE PARLEMENT DE L'UTILITE DES AUTORISATIONS DE DEPENSES QUI LUI SONT DEMANDEES**

Le Parlement ne connaît pas, au moment du vote du budget, le montant total des autorisations de programme disponibles (2). Il n'a jamais connaissance du montant récupérable sur les autorisations affectées inactives. Il n'a donc pas d'information exhaustive sur les possibilités réelles d'investissement ni sur les besoins correspondants en crédits de paiement.

S'agissant de ces derniers, il faut noter que les "services votés" sont calculés en tenant compte du rythme de consommation des crédits sur chaque chapitre et d'après le recensement général des opérations en cours et des opérations terminées établi par le ministère de l'économie, des finances et du budget au vu des bordereaux récapitulatifs des différentes administrations. Or, ce document ne peut, comme on l'a dit, coïncider avec les résultats de la C.S.I. et sa fiabilité ne peut être garantie.

Pour répondre aux préoccupations d'information et de contrôle du Parlement, il conviendrait donc que soit assurée une comptabilisation cohérente des autorisations de programme, depuis la détermination des autorisations disponibles jusqu'à celle des engagements et des paiements, en passant par les phases successives de la délégation, de la subdélégation et de l'affectation locale.

*2. La colonne "en compte" qui figure dans les "verts" donne le montant des AP ouvertes depuis l'origine du chapitre, corrigé des opérations terminées. Ce chiffre inclut aussi bien les AP non affectées que les AP à un stade ultérieur de leur utilisation (affectations, engagements suivis ou non de paiements).*

*Dans le "bleu", la colonne intitulée "opérations en cours au 31 décembre..." donne le montant des AP qui sert à calculer le montant des crédits de paiement à ouvrir ultérieurement. Il est calculé à partir du chiffre de la colonne "en compte" du "vert" de l'année précédente, corrigé pour tenir compte des transferts non soldés. Ce chiffre, comme celui du "vert", inclut aussi bien les AP ayant fait l'objet d'affectations que les AP non affectées.*

### **III- OBSTACLES QUI S'OPPOSERAIENT A L'EXAMEN ANNUEL DE LA CONSOMMATION DES CREDITS D'INVESTISSEMENT**

La Cour a déjà indiqué, tant dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour 1988 (3) que dans son rapport public (4), que le moyen de corriger cette situation serait l'examen annuel de l'étude de l'utilisation des autorisations d'engagement ouvertes depuis plus de cinq ans, aboutissant à l'annulation de celles d'entre elles qui ne sembleraient plus susceptibles d'utilisation.

Rien, à première vue, ne devrait s'opposer à cet examen annuel. En effet, les différents documents de la comptabilité spéciale des investissements (C.S.I.), centralisés par l'agent comptable central du Trésor, s'ils ont fait l'objet de critiques de la Cour, sont néanmoins suffisants pour permettre aux ordonnateurs de vérifier leurs propres écritures et d'apprécier le rythme des affectations, engagements et paiements.

**3. Page 203**

**4. Rapport public de 1990, tome 1, page 16**

### Question n° 8

#### Actions en faveur du patrimoine

---

Après avoir rappelé les chapitres et les articles des titres V et VI pris en considération pour le respect de l'engagement de progression des crédits retenu par la loi de programme sur le patrimoine monumental, la Cour pourrait-elle retracer l'évolution, au cours des années 1985 à 1989 (soit avant et après le vote de la loi de programme), des crédits disponibles en faisant apparaître, pour chaque année, leur taux de consommation ?

Pourrait-elle commenter cette évolution et ce taux de consommation et les comparer à ceux des autres crédits consacrés au patrimoine ?

Par ailleurs, la Cour note (page 46 de son rapport) que les crédits du chapitre 35-20 "Patrimoine monumental - Entretien et réparations" n'ont été consommés qu'à hauteur de 83,4 %, 42,6 millions de francs étant restés inutilisés et annulés en loi de règlement.

La Cour peut-elle apprécier le bien-fondé, pour la bonne gestion des deniers publics, d'une politique reposant sur des objectifs quantitatifs en matière d'inscription de crédits de "grosses réparations", qui s'accompagnerait d'une évolution défavorable des crédits d'entretien courant ; un "indicateur de conservation du patrimoine monumental" ne devrait-il pas, de l'avis de la Cour, prendre en compte l'ensemble de ces dépenses, un niveau satisfaisant d'entretien courant permettant a priori d'alléger les dépenses de "grosses réparations" ?

#### Réponse

Les crédits ouverts au budget de la culture pour l'exécution de la loi de programme sur le patrimoine monumental se trouvent retracés :

a) pour les monuments appartenant à l'Etat et ceux pour lesquels l'Etat assure la maîtrise d'ouvrage, au chapitre 56-20 "Patrimoine monumental",

**article 30, monuments historiques, celui-ci comprenant lui-même plusieurs subdivisions :**

- **Article 31 : monuments appartenant à l'Etat,**
- **Article 32 : réutilisation des monuments historiques,**
- **Article 33 : objets mobiliers,**
- **Article 34 : orgues et instruments anciens,**
- **Article 35 : monuments n'appartenant pas à l'Etat (maîtrise d'ouvrage assurée par l'Etat),**
- **Article 36 : mise en valeur des monuments historiques,**
- **Article 50 : eaux et fontaines de Versailles, Marly et Saint-Cloud.**

**b) Pour les autres monuments n'appartenant pas à l'Etat, au chapitre 66-20, "Patrimoine monumental", aux articles 20, édifices non protégés, 43, abords des monuments historiques et 90, monuments historiques n'appartenant pas à l'Etat, ce dernier subdivisé en :**

- **Article 92 : réutilisation des monuments historiques,**
- **Article 93 : objets mobiliers,**
- **Article 94 : orgues et instruments anciens,**
- **Article 95 : restructuration des monuments historiques (gros entretien et grosses réparations),**
- **Article 96 : signalisation des monuments historiques.**

**La Cour n'est pas en état de reconstituer, dans un délai de réponse raisonnable, l'évolution, pour chacun de ces articles, des ouvertures de crédits et des taux de consommation de 1985 à 1989. Sur l'ensemble de cette période, il ne lui est possible de répondre à la question posée que pour les articles qui ont fait l'objet de ses vérifications, à savoir les articles 31 et 35 du chapitre 56 20 et l'article 95 du chapitre 66-20. Concernant les travaux de gros entretien et de restaurations, ces articles sont toutefois de loin les plus importants et représentent à eux trois plus de 80 % de l'ensemble des crédits affectés aux monuments historiques.**

CHAPITRES			
	56 - 20	66 - 20	
	Art. 31	Art. 35	Art. 95
1985			
Taux de consommation (en %)	85	76	
1986			
Crédits disponibles (1) (en MF)	336,3	625	32
Dépenses (en MF)	283,2	418,5	8,5
Taux de consommation (en %)	84	67	27
1987			
Crédits disponibles (1) (en MF)	361,7	807,9	74,2
Dépenses (en MF)	219,7	442,2	47,3
Taux de consommation (en %)	61	55	64
1988			
Crédits disponibles (1) (en MF)	431,5	924	112,6
Dépenses (en MF)	270,6	558	72,4
Taux de consommation (en %)	64	60	64
1989			
Crédits disponibles (1) (en MF)	460,4	768,2	136,9
Dépenses (en MF)	332	607,3	91,9
Taux de consommation (en %)	72	79	67

(1) Crédits ouverts par la loi de finances, augmentés ou diminués des modifications intervenues en cours d'année : reports, fonds de concours, transferts, annulations, loi de finances rectificative.

Ces chiffres doivent être interprétés avec prudence. Si le taux de consommation des crédits du chapitre 56-20 s'inscrit en baisse par rapport à 1985, la détérioration a été moins grave qu'il ne paraît, compte tenu de l'accumulation des reports qui, d'année en année, ont eu pour effet de gonfler les masses budgétaires. De même, le redressement observé en 1989 est plus apparent que réel : il résulte de la diminution des crédits, soit dans la loi de finances initiale pour l'article 95 du chapitre 66-20 qui n'a reçu que 54 millions de francs contre 85 en 1988, soit en cours d'année pour les articles 31 et 35 du chapitre 56-20 qui ont été amputés de plus de 200 millions par les arrêtés d'annulation des 8 septembre et 22 novembre 1989.

Il n'en reste pas moins que la direction du patrimoine ne parvient pas, depuis plusieurs années, à utiliser la totalité des crédits de paiement dont elle dispose et qu'il subsistait, à la fin de 1989, sur les trois articles considérés, des reliquats importants en valeur absolue comme en valeur relative.

Les causes de cette situation ont été évoquées l'an dernier dans la réponse de la Cour à la question n° 6 sur l'exécution des lois de finances pour 1988 : mise en place tardive des crédits, tant en autorisations de programme qu'en crédits de paiement, auprès des directions régionales des affaires culturelles ; délais d'établissement des projets, récemment accrus par les difficultés d'application du nouveau régime des honoraires des architectes des monuments historiques institué par le décret n° 87-312 du 5 mai 1987 ; lourdeur et complexité des procédures administratives. Ces inconvénients sont particulièrement sensibles en ce qui concerne l'article 35 du chapitre 56-20 dont les ressources proviennent pour moitié des collectivités locales ou de propriétaires privés sous forme de fonds de concours rattachés en cours d'année.

Dans la réponse précitée, il était fait état des mesures prises ou envisagées par le ministère de la culture pour améliorer l'utilisation des crédits. Mais il est encore trop tôt pour en apprécier les effets.



Objet	Imputation budgétaire	Crédits disponibles MF	Dépenses MF	Taux de consommation %
• Réutilisation des monuments historiques	56-20 : 32	62,4	19,2	30
	66-20 : 92	27	9,3	34
• Objets mobiliers	56-20 : 33	50,9	32,3	63
	66-20 : 93	6	2	33
• Orgues et instruments anciens	56-20 : 34	53,3	26,4	49
	66-20 : 94	9,9	0,9	9
• Mise en valeur des monu- ments historiques et signalisation	56-20 : 36	2	0	0
	66-20 : 96	6,6	0,6	9
• Eaux et fontaines de Versailles, Marly, et Saint-Cloud	56-20 : 20	5,4	3,2	59
• Edifices non protégés	66-20 : 20	26,4	18,5	70
• Abords des monuments historiques	66-20 : 43	8,9	3,5	39

Aux causes générales, signalées plus haut, de la sous-consommation des crédits s'ajoutent des obstacles propres à la nature des opérations. C'est le cas, notamment, de la réutilisation des monuments historiques, pour laquelle il est difficile de définir des projets valables, et de la restauration des orgues, qui se heurte souvent à des problèmes techniques imprévus.

Le caractère hétérogène des chapitres 56-20 et 66-20, regroupant l'ensemble des dépenses d'investissement consacrées au patrimoine monumental sous toutes ses formes, rend sans signification la comparaison des taux de consommation des crédits destinés aux monuments historiques avec ceux des autres articles de ces mêmes chapitres.

En ce qui concerne le chapitre 35-20, il y a lieu d'observer que le taux de consommation des crédits de l'article 23 monuments historiques est légèrement supérieur à la moyenne ; il a été de 85 % en 1988 et de 86 % en 1989.

Cette dernière année, la dotation avait été sensiblement augmentée, passant de 119 millions de francs en 1988 à 136 millions en 1989 (+ 14,2 %). Toutefois, cette progression ne s'est pas poursuivie dans la loi de finances initiale pour 1990.

Enfin, concernant la définition d'un indicateur global de conservation du patrimoine monumental, il paraît effectivement justifié de prendre en compte l'ensemble des crédits d'entretien et de restauration. Toutefois, il doit être observé que telle n'a pas été la présentation qui a été faite dans la loi de programme votée par le Parlement, ce qui rend difficile un rapprochement entre les prévisions de cette loi et les réalisations ainsi regroupées.

## TABLEAU COMPARATIF

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

Article premier

**Propositions de la Commission**

Article premier

(Cf. commentaires)

Les résultats définitifs de l'exécution des lois de finances pour 1989 sont arrêtés aux sommes mentionnées ci-après :

	Charges	Ressources
<b>A. Opérations à caractère définitif</b>		
<i>Budget général et comptes d'affectation spéciale</i>		
<i>Ressources :</i>		
Budget général (1) . . . . .	1.281.206.168.789,15	
Comptes d'affectation spéciale . . . . .	12.185.190.881,71	
Total . . . . .	"	1.293.391.359.670,86
<i>Charges</i>		
<i>Depenses ordinaires civiles :</i>		
Budget général . . . . .	1.109.890.322.323,60	
Comptes d'affectation spéciale . . . . .	10.210.569.739,22	
Total . . . . .	1.120.100.892.062,82	"
<i>Depenses civiles en capital :</i>		
Budget général . . . . .	84.205.600.878,96	
Comptes d'affectation spéciale . . . . .	1.405.684.848,85	
Total . . . . .	85.611.285.727,81	"
<i>Depenses militaires :</i>		
Budget général . . . . .	172.855.546.091,18	
Comptes d'affectation spéciale . . . . .	"	
Total . . . . .	172.855.546.091,18	"
<b>Totaux (budget général et comptes d'affectation spéciale)</b> . . . . .	<b>1.378.567.723.881,81</b>	<b>1.293.391.359.670,86</b>
<i>Budgets annexes</i>		
Imprimerie nationale . . . . .	1.967.487.571,77	1.967.487.571,77
Journaux officiels . . . . .	651.235.483,83	651.235.483,83
Légion d'honneur . . . . .	103.278.752,06	103.278.752,06
Monnaies et Médailles . . . . .	1.032.691.886,17	1.032.691.886,17
Navigation aérienne . . . . .	3.007.297.507,59	3.007.297.507,59
Ordre de la Libération . . . . .	3.864.915,00	3.864.915,00
Postes et télécommunications . . . . .	197.552.517.312,77	197.552.517.312,77
Prestations sociales agricoles . . . . .	77.293.171.229,62	77.293.171.229,62
Totaux budgets annexes . . . . .	261.611.544.658,81	261.611.544.658,81
<b>Totaux (A)</b> . . . . .	<b>1.660.179.268.540,62</b>	<b>1.575.002.904.329,67</b>
<b>Excédent des charges définitives de l'Etat (A)</b> . . . . .	<b>85.176.364.210,95</b>	<b>"</b>

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

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

**Propositions de la Commission**

	<b>Charges</b>		<b>Ressources</b>
<b>B. Opérations à caractère temporaire</b>			
<i>Comptes spéciaux du Trésor</i>			
Comptes d'affectation spéciale .....	203.492.048,57		140.518.713,32
	<b>Charges</b>	<b>Ressources</b>	
Comptes de prêts :			
F.D.E.S. ....	1.901.758.297,14	5.013.989.476,26	
Autres prêts .....	9.016.688.860,53	1.138.327.931,04	
<b>Totaux (Comptes de prêts) .....</b>	<b>10.953.447.157,67</b>		<b>6.152.317.407,30</b>
Comptes d'avances .....	200.608.245.931,58		193.338.193.801,92
Comptes de commerce (résultat net) .....	3.760.471.394,45		"
Comptes de règlement avec les gouvernements étrangers (résultat net) .....	(- )22.866.985,90		"
Comptes d'opérations monétaires, hors F.M.I. (résultat net) .....	1.381.189.309,19		"
<b>Totaux (B) .....</b>	<b>184.590.406.688,37</b>		<b>199.631.029.922,54</b>
Excédent des charges temporaires de l'Etat hors FMI .....	17.252.848.933,02		"
Excédent net des charges hors F.M.I. ....	102.429.313.143,97		"
Excédent net des charges hors FMI - hors FSC ..	100.388.207.869,51		"

**Art. 2.**

Le montant définitif des recettes du budget général de l'année 1959 est arrêté à 1.281.206.168.789,15 F.

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

**Art. 2.**

*(Cf. commentaires)*

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

**Art. 3.**

Le montant définitif des dépenses ordinaires civiles du budget général de 1989 est arrêté aux sommes mentionnées au tableau ci-après. Les crédits ouverts sont modifiés comme il est dit au même tableau. Ces crédits sont répartis par ministère conformément au tableau B annexé à la présente loi

Désignation des titres	Dépenses	Ajustements de la loi de règlement	
		Ouvertures de crédits complémentaires	Annulations de crédits non consommés
I. Dette publique et dépenses en atténuation de recettes .....	287 836 105 810,83	11 332 570 302,00	7 510 653 480,06
II. Pouvoirs publics ....	3 282 412 565,99		81 434,01
III. Moyens des services ..	450 346 429 025,44	3 469 335 564,26	6 164 886 257,82
IV. Interventions publiques .....	308 445 304 915,34	1 503 348 809,88	1 889 353 031,54
<b>Totaux .....</b>	<b>1 109 890 122 320,60</b>	<b>21 305 254 767,03</b>	<b>15 364 954 203,43</b>

**Art. 4.**

Le montant définitif des dépenses civiles en capital du budget général de 1989 est arrêté aux sommes mentionnées au tableau ci-après. Les crédits ouverts sont modifiés comme il est dit au même tableau. Ces crédits sont répartis par ministère conformément au tableau C annexé à la présente loi

Désignation des titres	Dépenses	Ajustements de la loi de règlement	
		Ouvertures de crédits complémentaires	Annulations de crédits non consommés
V. Investissements exécutés par l'Etat .....	28 911 697 907,00	10,13	11,04
VI. Subventions d'investissement accordées par l'Etat	55 292 136 017,82	10,94	37,12
VII. Réparations des dommages de guerre .....	1 768 354,05	0,06	
<b>Totaux .....</b>	<b>84 205 600 075,96</b>	<b>21,12</b>	<b>48,16</b>

**Propositions de la Commission**

**Art. 3.**

*(Cf. commentaires)*

**Art. 4.**

*(Cf. commentaires)*

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

**Art. 5.**

Le montant définitif des dépenses ordinaires militaires du budget général de 1989 est arrêté aux sommes mentionnées au tableau ci-après. Les crédits ouverts sont modifiés comme il est dit au même tableau. Ces crédits sont répartis par section conformément au tableau D annexé à la présente loi.

Désignation des titres	Dépenses	Ajustements de la loi de règlement	
		Ouvertures de crédits complémentaires	Annulations de crédits non consommés
III. Moyens des armes et services .....	87.746.659.885,38	153.796.326,31	160.925.869,93
<b>Totaux</b> ....	<b>87.746.659.885,38</b>	<b>153.796.326,31</b>	<b>160.925.869,93</b>

**Art. 6.**

Le montant définitif des dépenses militaires en capital du budget général de 1989 est arrêté aux sommes mentionnées au tableau ci-après. Les crédits ouverts sont modifiés comme il est dit au même tableau. Ces crédits sont répartis par section conformément au tableau E annexé à la présente loi.

Désignation des titres	Dépenses	Ajustements de la loi de règlement	
		Ouvertures de crédits complémentaires	Annulations de crédits non consommés
V. Equipement ...	87.703.754.210,55		11,45
VI. Subventions d'investissement accordées par l'Etat ....	405.131.995,25		1,75
<b>Totaux</b> ...	<b>85.108.886.205,50</b>		<b>13,20</b>

**Art. 7.**

Le résultat du budget général de 1989 est définitivement fixé ainsi qu'il suit :

Recettes .....	1.185.053.626.832,33
Dépenses .....	1.291.929.889.640,13

Excédent des dépenses sur les recettes . . . . . 106.876.262.807,80

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

**Propositions de la Commission**

**Art. 5.**

*(Cf. commentaires)*

**Art. 6.**

*(Cf. commentaires)*

**Art. 7**

*(Cf. commentaires)*

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

Art. 8.

Les résultats définitifs des budgets annexes, sont arrêtés, pour 1989, en recettes et en dépenses, aux sommes mentionnées au tableau ci-après. Les crédits ouverts sont modifiés comme il est dit au même tableau. Ces crédits sont répartis par budget annexe, conformément au tableau G, annexé à la présente loi.

Désignation	Recettes	Dépenses	Ajustements de la loi de règlement	
			Ouvertures de crédits complémentaires	Annulations de crédits non consommés
Imprimerie nationale	1.967.487.571,77	1.967.487.571,77	60.351.324,46	52.213.421,69
Journaux officiels .....	651.235.483,83	651.235.483,83	54.232.930,37	5.271.129,54
Légion d'honneur .....	103.278.752,06	103.278.752,06	1.335.909,11	1.397.695,05
Monnaies et Médailles .....	1.032.691.886,17	1.032.691.886,17	129.130.202,60	158.141.638,43
Navigation aérienne ..	3.007.297.507,59	3.007.297.507,59		52.790.537,41
Ordre de la Libération	3.864.915,00	3.864.915,00	464.907,23	464.907,23
Postes, télécommunications et espace .....	197.552.517.312,77	197.552.517.312,77	13.992.193.525,90	754.723.499,13
Prestations sociales agricoles .....	77.293.171.229,62	77.293.171.229,62	3.469.465.560,72	410.780.155,10
Totaux .....	281.611.544.658,81	281.611.544.658,81	17.707.174.300,39	1.435.782.983,58

Art. 9

I. Les résultats des comptes spéciaux du Trésor dont les opérations se poursuivent sont arrêtés, pour 1989, aux sommes mentionnées au tableau ci-après. Les crédits et les autorisations de découverts sont modifiés comme il est dit au même tableau. Ces crédits et ces autorisations de découverts sont répartis par catégorie de comptes et ministère gestionnaire, conformément au tableau I, annexé à la présente loi.

Propositions de la Commission

Art. 8

(Cf. commentaires)

Art. 9

(Cf. commentaires)

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

Propositions de la Commission

Désignation des comptes spéciaux	Opérations de l'année 1988		Ajustements de la loi de règlement		
	Dépenses	Recettes	Ouvertures de crédits complémentaires	Annulations de crédits non consommés	Autorisations de découvertes complémentaires
<b>1. Opérations à caractère définitif</b>					
Comptes d'affectation spéciale .....	11.616.254.588,07	12.185.190.881,71	11.2019,06	207.517.910,99	-
<b>2. Opérations à caractère temporaire</b>					
Comptes d'affectation spéciale .....	203.492.048,57	140.518.713,32	0,57	-	-
Comptes de commerce .....	91.931.430.201,65	88.170.958.807,20	-	-	-
Comptes de règlement avec les gouvernements étrangers .....	231.156.598,63	254.029.911,53	-	-	-
Comptes d'opérations monétaires .....	20.120.678.574,44	16.506.466.876,94	-	-	27.912.222.327,51
Comptes de prêts .....	10.953.447.157,67	5.777.737.606,37	0,53	900.000,88	-
Comptes d'avances .....	260.808.245.931,58	193.338.193.801,92	7.958.695.768,50	740.949.834,92	-
<b>Totaux (2) .....</b>	<b>324.048.450.483,54</b>	<b>304.187.905.719,38</b>	<b>7.958.695.768,60</b>	<b>741.849.835,78</b>	<b>27.912.222.327,51</b>
<b>Totaux généraux</b>	<b>335.864.705.071,61</b>	<b>316.373.096.601,09</b>	<b>7.958.706.987,88</b>	<b>949.287.716,77</b>	<b>27.912.222.327,51</b>

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

Désignation des catégories des comptes spéciaux	Soldes au 31 décembre 1988	
	Débiteurs	Créditeurs
Comptes d'affectation spéciale : opérations à caractère définitif à caractère temporaire .....	423.719,00	2.729.921.688,57
Comptes de commerce .....	802.194.413,14	6.386.191.788,31
Comptes de règlement avec les gouvernements étrangers .....	130.806.525,465	193.261.141,16
Comptes d'opérations monétaires .....	30.174.262.949,16	13.307.905.152,45
Comptes de prêts .....	89.977.692.666,96	-
Comptes d'avances .....	66.182.858.578,09	-
<b>Totaux .....</b>	<b>167.068.038.851,87</b>	<b>22.617.279.770,89</b>

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

**Propositions de la Commission**

III. Les soldes arrêtés au II sont reportés à la gestion 1990 à l'exception d'un solde débiteur de 37.855.954,94 F concernant les comptes de prêts et d'un solde créditeur de 2.262.040.621,65 F concernant les comptes d'opérations monétaires qui font l'objet d'une affectation par l'article 14.

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

**Art. 10**

Les résultats des comptes spéciaux du Trésor définitivement clos au titre de l'année 1989 sont arrêtés aux sommes mentionnées ci-après. Le solde créditeur du compte «Application de la convention franco-allemande du 4 juillet 1969 relative à l'aménagement du Rhin entre Strasbourg-Kehl et Lauterbourg-Neuburweir» est transporté en atténuation des découverts du Trésor.

**Art. 10**

*(Cf. commentaires)*

Catégories des comptes spéciaux	Opérations de l'année 1989		Soldes au 31 décembre 1989		Ajustements de la loi de règlement	
	Dépenses	Recettes	Débit	Crédit	Ouvertures	Annulations
<b>I Opérations à caractère temporaire</b>						
903 16 : Prêts à la communauté européenne .....	-	374.579.800,83	-	-	-	-
905 09 : Application de la convention franco-allemande du 4 juillet 1969 relative à l'aménagement du Rhin entre Strasbourg-Kehl et Lauterbourg-Neuburweir .....	27.306.329,00	27.300.000,00	-	415.012,16	-	-
<b>Total .....</b>	<b>27.306.329,00</b>	<b>401.879.800,83</b>	-	<b>415.012,16</b>	-	-

**Art. 11**

Le solde débiteur des pertes profits sur emprunts et engagements de l'Etat est arrêté au 31 décembre 1989 à la somme de 24.075.157.429,38 F, conformément au tableau ci-après :

**Art. 11**

*(Cf. commentaires)*



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

**Propositions de la Commission**

Opérations	Dépenses	Recettes
Annuités de subventions non supportées par le budget général ou un compte spécial du Trésor .....	5.300.051.867,02	"
Charges résultant du paiement des rentes viagères .....	"	"
Pertes et profits sur remboursements anticipés de titres .....	1.557.801,58	"
Pertes de change .....	3.117.920,77	"
Bénéfices de change .....	"	235.745.228,26
Charges résultant des primes de remboursement et des indexations .....	327.125.725,02	"
Pertes et profits divers sur emprunts et engagements .....	19.112.259.665,42	433.210.322,17
<b>Totaux .....</b>	<b>21.744.112.979,81</b>	<b>668.955.550,43</b>
<b>Solde .....</b>	<b>21.075.157.429,38</b>	"

**Art. 12**

I.- Il est transporté en augmentation des découverts du Trésor un montant de 11.321.541,20 F correspondant aux échéances en capital annulées en 1989 au titre des remises de dettes prévues par l'article 40 de la loi de finances rectificative de 1988 n° 88-1193 du 29 décembre 1988.

II.- Il est transporté en augmentation des découverts du Trésor un montant de 26.126.449,39 F correspondant aux échéances en capital annulées en 1989 au titre des remises de dettes prévues par l'article 125, alinéa 1 de la loi de finances initiale pour 1990 n° 89-935 du 29 décembre 1989.

III. Le ministre d'Etat, ministre de l'économie, des finances et du budget est autorisé à procéder à la remise des dettes contractées par le Laos à l'égard de la France au titre de l'aide publique correspondant aux créances en arriérés dues au 31 décembre 1988 en capital et en intérêts. Le montant en capital de 13.074.776,64 F est transporté en augmentation des découverts du Trésor.

**Art. 13**

Sont reconnues d'utilité publique, pour un montant total de 4.235.544,99 F les dépenses comprises dans la gestion de fait des deniers de l'Etat, jugée par la Cour des comptes dans ses arrêts du 19 mai 1988 et 22 décembre 1988 au titre du ministère de l'intérieur.

**Art. 12**

*(Cf. commentaires)*

**Art. 13**

*(Cf. commentaires)*

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

**Art. 14**

*Transports aux découverts du Trésor des résultats définitifs de 1989*

I. Les sommes énumérées ci-après, mentionnées aux articles 7, 9, 11 sont transportées en augmentation des découverts du Trésor :

*(En francs)*

Excédent des dépenses sur les recettes du budget général de 1989 .....	85.745.300.504,59
Résultat net des comptes spéciaux soldés en 1989 ..	2.262.040.621,65
Pertes et profits sur emprunts et engagements .....	24.075.157.429,38
<b>Total .....</b>	<b>112.082.498.555,62</b>

II. La somme mentionnée à l'article 10 est transportée en atténuation des découverts du Trésor :

Résultat net des comptes spéciaux du Trésor clos au 31 décembre 1989 .....	415.012,16
<b>Total .....</b>	<b>415.012,16</b>

III. Les sommes mentionnées à l'article 12 sont transportées en augmentation des découverts du Trésor :

Remises de dettes consenties en application de l'article 40 de la loi n° 88-1193 du 29 décembre 1988 (échéances en capital annulées en 1989) .....	11.321.541,20
Remises de dettes consenties en application de l'article 125 de la loi n° 89-935 du 29 décembre 1989 (échéances en capital annulées en 1989) .....	23.126.449,39
Remise de dettes à la Républiques démocratique et populaire Lao .....	13.074.776,64
<b>Total .....</b>	<b>50.522.767,23</b>

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

37.855.954,94

La somme précitée, correspondant au montant en capital des échéances au 31 décembre 1989, est transportée en augmentation des découverts du Trésor.

Net à transporter en augmentation des découverts du Trésor (I + II + III + IV) .....	<b>112.170.462.265,63</b>
--	---------------------------

**Propositions de la Commission**

**Art. 14**

*(Cf. commentaires)*