

JOURNAL OFFICIEL

DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

DÉBATS PARLEMENTAIRES

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

10^e Législature

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1992-1993

(67^e SÉANCE)

COMPTE RENDU INTÉGRAL

1^{re} séance du mercredi 23 juin 1993



SOMMAIRE

PRÉSIDENTE DE Mme NICOLE CATALA

1. **Constitution d'une commission d'enquête.** – Nomination des membres (p. 2073).

2. **Règlement définitif du budget de 1991.** – Discussion d'un projet de loi (p. 2073).

M. Philippe Auberger, rapporteur général de la commission des finances.

M. Jacques Boyon, président de la commission de la défense ; rapporteur pour avis.

M. Pascal Clément, ministre délégué aux relations avec l'Assemblée nationale.

DISCUSSION GÉNÉRALE (p. 2077)

MM. Gilbert Gantier,
Charles Ceccaldi-Raynaud,
Jean Tardito,
Augustin Bonrepaux,
Yves Fréville.

Clôture de la discussion générale.

Passage à la discussion des articles.

DISCUSSION DES ARTICLES (p. 2083)

Article 1^{er}. – Adoption (p. 2083)

Article 2 et tableau A. – Adoption (p. 2084)

Article 3 et tableau B. – Adoption (p. 2084)

Article 4 et tableau C. – Adoption (p. 2084)

Article 5 et tableau D. – Adoption (p. 2085)

Article 6 et tableau E. – Adoption (p. 2085)

Article 7 et tableau F. – Adoption (p. 2085)

Article 8 et tableau G. – Adoption (p. 2085)

Article 9 et tableau I. – Adoption (p. 2086)

Articles 10 à 14. – Adoption (p. 2086)

Après l'article 14 (p. 2088)

Amendement n° 1 de la commission des finances, avec le sous-amendement n° 2 du Gouvernement : MM. le rapporteur général, Yves Fréville, le ministre. – Adoption du sous-amendement et de l'amendement modifié.

VOTE SUR L'ENSEMBLE (p. 2089)

Adoption de l'ensemble du projet de loi.

3. **Ordre du jour** (p. 2089).

COMPTE RENDU INTÉGRAL

PRÉSIDENCE DE Mme NICOLE CATALA,
vice-président

La séance est ouverte à onze heures.

Mme le président. La séance est ouverte.

1

CONSTITUTION D'UNE COMMISSION D'ENQUÊTE

Noministion des membres

Mme le président. J'informe l'Assemblée que, en application de l'article 25 du règlement, les candidatures aux vingt-cinq sièges de la commission d'enquête sur les délocalisations à l'étranger d'activités économiques, dont la création a été décidée le vendredi 18 juin 1993, sont publiées au *Journal officiel* de ce matin.

Les nominations ont pris effet dès cette publication.

2

RÈGLEMENT DÉFINITIF DU BUDGET DE 1991

Discussion d'un projet de loi

Mme le président. L'ordre du jour appelle la discussion du projet de loi portant règlement définitif du budget de 1991 (n^{os} 208, 352, 349).

La parole est à M. Philippe Auberger, rapporteur général de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan.

M. Philippe Auberger, rapporteur général. Madame le président, monsieur le ministre délégué aux relations avec l'Assemblée nationale, mes chers collègues, comme vous le savez, aux termes de l'article 35 de l'ordonnance du 2 janvier 1959, l'examen d'une loi de règlement se comprend de deux façons différentes : on peut soit constater de façon comptable les résultats d'une gestion, soit plus largement approuver les comptes et la gestion de l'année considérée.

S'agissant d'un budget que la majorité de cette assemblée n'a pas approuvé, du moins pour ceux de ses membres qui siégeaient sous la précédente législature, puisqu'il s'agit du budget de l'année 1991, s'agissant également de modifications successives au cours de l'année, dans le cadre du collectif de fin d'année que nous n'avons pas non plus approuvé, où d'autres modifications sont intervenues qui ne nous avaient pas été soumises, le vote de cette loi de règlement, qui intervient au surplus après une alternance politique, ne peut avoir qu'un côté formel.

En définitive, ce qui nous est demandé ce matin, c'est simplement de faire une constatation comptable des résul-

tats de la gestion de l'année 1991 et, accessoirement, de transférer ces résultats au compte permanent des découverts du Trésor.

Tel est l'objet de notre discussion. Comme vous le voyez, il est singulièrement limité, ce qui explique peut-être le nombre relativement restreint de collègues présents.

Quelles ont été les caractéristiques de l'année 1991 et quels sont les principaux événements qui ont influé sur la gestion budgétaire ?

D'abord, en 1991, nous avons constaté une dégradation de la conjoncture nettement plus forte que ce qui était attendu. Souvenez-vous : le ministre de l'économie et des finances, au début de l'année 1991, nous disait qu'il y aurait sans doute quelques ajustements budgétaires, mais qu'ils seraient de l'épaisseur du trait. Or chacun sait que le trait, malheureusement, s'est singulièrement épaissi au cours de l'année.

M. Yves Fréville. De cinquante milliards !

M. Philippe Auberger, rapporteur général. Les hypothèses économiques se sont révélées manifestement beaucoup trop optimistes et le redressement qui était attendu à la suite de la guerre du Golfe ne s'est pas produit. Il était prévu, par exemple, une progression du produit intérieur brut de 5,5 p. 100 ; malheureusement, celle-ci a du être ramenée à 3,4 p. 100.

De même, alors qu'on avait prévu une progression des investissements des entreprises de 5 p. 100, on a observé un recul de 3 p. 100.

Enfin, on a constaté au cours de cette année un ralentissement de la consommation des ménages.

En revanche, il faut le reconnaître, l'inflation s'est stabilisée et le commerce extérieur est resté relativement dynamique.

Au total, l'année 1991 a été marquée par une aggravation importante du chômage et surtout par une augmentation des déficits publics. L'objet de la discussion de ce matin est donc de savoir quelles ont été les conséquences de cette dégradation de la conjoncture sur l'exécution du budget de l'année 1991.

Elles ont été très fortes en ce qui concerne les ressources budgétaires. En effet, alors qu'on attendait une progression de 7 p. 100, celle-ci a été en fin de compte nettement plus limitée : 3,1 p. 100. Après trois années de plus-values fiscales, on a pour la première fois constaté des moins-values importantes par rapport aux prévisions. Estimées à trente milliards de francs dans le collectif de fin d'année, ces baisses de recettes ont dû être portées dans la loi de règlement à soixante-cinq milliards de francs, montant considérable.

Par exemple, le produit net de la TVA a été en recul de trois milliards de francs au cours de l'année 1991 ; c'est la première fois qu'une telle situation se produisait depuis des lustres. Cela est lié à l'allégement successif des taux et sans doute aussi à la modification de la structure de la consommation, notamment des ménages. En revanche, le produit de l'impôt sur le revenu a été supérieur de dix milliards de francs aux prévisions initiales. Mais l'impôt sur les sociétés a été inférieur de vingt-trois milliards. Ce phénomène traduit une dégradation des résultats des entreprises, qui a conduit à

la multiplication des trop-versés, lesquels ont dû être remboursés. La taxe intérieure sur les produits pétroliers a connu une croissance modérée et on a observé une déformation de la structure de la consommation au profit des carburants les plus faiblement taxés.

Enfin, les ressources non fiscales ont fortement progressé. Cela est lié notamment à la contribution de certains pays étrangers au financement de la guerre du Golfe et à nos dépenses dans ce domaine ; je rappelle que les recettes que nous avons récupérées ont été supérieures aux dépenses. Le gouvernement de l'époque a, par ailleurs, pour la première fois, raclé quelques fonds de tiroirs, si l'on peut dire, notamment certains fonds de réserve de la Caisse des dépôts et consignations.

Les dépenses ont continué à progresser fortement, de 4,2 p. 100 pour le budget général et de 5,4 p. 100 pour l'ensemble des dépenses, ce qui contraste avec la modération de l'évolution des recettes.

Les charges de la dette publique ont augmenté de 10 p. 100 et ont atteint plus de 150 milliards de francs.

On a également assisté à une augmentation des dépenses en atténuation de recettes, comme les remboursements et dégrèvements, les restitutions au titre de l'impôt sur les sociétés, les remboursements de TVA et autres.

Les moyens des services, en revanche, ont continué à progresser fortement, de 4,9 p. 100, et se sont élevés à plus de 500 milliards de francs.

Cela montre qu'il y a une certaine rigidité dans nos dépenses de fonctionnement et traduit également le poids des engagements pluriannuels, comme les accords Durafour et les accords Jospin.

Les dépenses d'intervention publique ont progressé de 3,4 p. 100, notamment du fait de l'augmentation du coût du revenu minimum d'insertion et de toutes les dépenses supplémentaires qui ont été engagées pour l'emploi.

Quant aux dépenses civiles en capital, elles se sont élevées à 93 milliards de francs seulement. Elles ont reculé, à structure constante et après neutralisation du budget des PTT, de 4,2 p. 100. C'est inquiétant, car ces dépenses d'investissement ont une forte influence sur l'activité de certains secteurs, comme le bâtiment et les travaux publics.

Les dépenses militaires se sont élevées à 190 milliards de francs, on a observé un infléchissement progressif et une certaine importance des reports. Sans doute M. le président de la commission de la défense sera-t-il plus précis que moi sur ce point.

Enfin, pour les comptes spéciaux du Trésor, les charges à caractère définitif ont été de 13 milliards de francs. Les charges temporaires ont connu un fort dépassement du fait des avances exceptionnelles de trésorerie à l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale, l'ACOSS, pour 101 milliards de francs, ainsi que du déficit d'exécution du compte d'avance aux collectivités locales.

Au total, la gestion de l'année 1991 s'est traduite sur le plan budgétaire par un déficit de 131 milliards de francs, ce qui a représenté 1,95 p. 100 du PIB.

On note une dégradation par rapport à l'objectif initial que s'était fixé le Gouvernement - 80 milliards de francs dans la loi de finances, soit 1,2 p. 100 du PIB - et par rapport au déficit observé les années précédentes : 1,44 p. 100 du PIB en 1990 et 1,64 p. 100 en 1989.

Le déficit du budget général, dans cet ensemble, représente 112 milliards de francs, et le solde temporaire 19 milliards de francs. Cela a évidemment entraîné une augmentation considérable des besoins de financement du Trésor et une accélération de l'effet boule de neige en matière de dette publique.

Je me livrerai maintenant à quelques réflexions sur la gestion budgétaire au cours de l'année 1991.

J'ai déjà parlé du problème des moins-values de recettes fiscales, en les mesurant, mais je crois qu'il est intéressant de revenir sur ce phénomène. On constate que même la loi de finances rectificative de fin d'année, examinée au mois de décembre, était très en-dessous de la réalité. Cela repose dans toute son ampleur le problème de nos méthodes de prévision des recettes fiscales et traduit sans doute le fait que les conséquences des allègements fiscaux consentis depuis 1986 n'ont pas été correctement évaluées, pas plus que certains problèmes de remboursement de TVA. C'est préoccupant pour la sincérité des prévisions budgétaires pour l'avenir.

Deuxième réflexion : les mouvements de crédits par voie réglementaire en cours de gestion sont relativement importants. Ils ont porté en 1991 sur 100 milliards de francs, ce qui a représenté 6,6 p. 100 des crédits initiaux. On a observé, par exemple, l'importance des rattachements de fonds de concours et des recettes assimilées : 57 milliards de francs en 1991. On constate que certains budgets, tels le budget des routes et celui des services financiers, sont très largement affectés par ces fonds de concours. Il y aurait donc intérêt - cette demande du Parlement est déjà ancienne mais elle a de plus en plus d'acuité - à ce que les lois de finances initiales présentent en annexe une évaluation des fonds de concours, au moins des plus importants d'entre eux, et qu'elles reprennent l'ensemble des crédits susceptibles d'être utilisés en cours d'année et d'avoir une incidence sur la gestion financière et budgétaire.

Quant aux arrêtés d'annulation, ils se sont élevés à 19 milliards de francs en 1991, c'est-à-dire qu'ils ont été une fois et demie supérieurs à ceux de 1990 et deux fois supérieurs à ceux de 1989. C'est dire l'ampleur de la régulation budgétaire qui a lieu dès le mois de mars 1991. On pourrait penser que c'est un bien, puisque cela permet de suivre la conjoncture, et notamment l'évolution défavorable des recettes. Mais j'ai déjà rappelé que cela n'a pas empêché les dépenses, notamment les dépenses de fonctionnement, d'augmenter très sensiblement.

En revanche, on a procédé à certaines réductions de crédits à la hâte, de façon forfaitaire, ce qui s'est parfois traduit par des insuffisances de dotations qui ont donné lieu à des ouvertures dans le collectif de fin d'année. Il est un peu bizarre, sinon absurde, de diminuer des crédits en cours d'année pour les rétablir en fin d'année.

Il serait préférable, dans le cadre d'une gestion budgétaire plus proche des réalités, plus rigoureuse, d'envisager une certaine modération de l'évolution des dépenses dans la loi de finances initiale. Cela éviterait des réductions massives en cours d'année et permettrait au Parlement de mieux affirmer les différentes priorités budgétaires.

J'en viens aux reports de crédits, traditionnellement assez importants. Ainsi, 60 milliards de francs ont été reportés de l'exercice 1990 sur l'exercice 1991 et 56 milliards de francs de l'exercice 1991 sur l'exercice 1992. Si certains reports correspondent à une gestion normale, notamment pour les crédits d'investissement, il convient cependant de noter que les arrêtés de report sont souvent pris tardivement, ce qui perturbe la gestion budgétaire et conduit à faire des reports une sorte de matelas dans la régulation budgétaire, ce qui n'est pas véritablement leur objet.

L'année 1991 a malheureusement été la première d'une série d'années au cours desquelles la dégradation des finances publiques a été manifeste : erreurs de prévision sur la conjoncture, moins-values importantes pour les recettes, forte progression des dépenses par rapport aux recettes et, par conséquent, augmentation du déficit, tout cela en déca-

lage profond par rapport à la loi de finances initiale. Cette situation, malheureusement, s'est aggravée en 1992. Le déficit a été porté à un montant bien supérieur, qui aurait encore augmenté en 1993 si rien n'avait été fait, notamment dans le collectif que nous avons adopté et qui sera promulgué aujourd'hui ou demain par le Président de la République, compte tenu à la décision toute récente du Conseil constitutionnel.

Approuver la situation et la gestion des crédits pour l'année 1991 serait au-dessus de nos forces et irait au-delà des engagements que nous avons pris devant les électeurs.

Néanmoins, mes chers collègues, la commission des finances vous propose, dans sa sagesse, d'adopter le projet de loi de règlement dans la mesure où il s'agit simplement, à son sens, d'accepter le report de 131 milliards de francs au compte permanent des découverts du Trésor et de clore ainsi la gestion des comptes de l'année 1991 sans, bien entendu, en approuver le contenu. (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

Mme le président. La parole est à M. Jacques Boyon, président et rapporteur pour avis de la commission de la défense nationale et des forces armées.

M. Jacques Boyon, président de la commission de la défense, rapporteur pour avis. Madame le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, l'intérêt de la loi de règlement, chacun le sait, est quelle donne une vue totale et définitive des dépenses de l'État. Elle mérite donc toute notre attention et, chaque année, on ne peut que s'étonner que, tandis que le vote de la loi de finances initiale nous retient plusieurs semaines, la loi de règlement nous occupe moins d'une matinée. Certes, il y a un décalage dans le temps : nous débattons de l'exécution d'autorisations parlementaires votées il y a trente mois et dont l'application s'est achevée il y a dix-huit mois. De surcroît, ce dont traite le projet, ce n'est ni le budget ni la gestion du nouveau gouvernement.

Je souhaite pourtant que le Gouvernement soit attentif aux remarques, aux critiques et aux suggestions qu'a tenu à faire cette année la commission de la défense nationale et des forces armées, car les anomalies relevées en 1991 se sont aggravées en 1992 et en 1993 et le ministre du budget est d'ores et déjà exposé aux mêmes tentations que ses prédécesseurs.

Si la commission de la défense a tenu, pour la première fois cette année, à être saisie pour avis du projet de loi de règlement, comme elle l'est traditionnellement des projets de loi de finances initiale ou rectificative, c'est parce qu'il permet d'apprécier dans les faits, et non plus dans les intentions, la manière dont le ministère de la défense a géré les moyens financiers que le Parlement lui a accordés à la demande du Gouvernement et que les écarts entre les prévisions et les exécutions lui ont semblé sans doute plus importants et plus préoccupants pour le ministère de la défense qu'ils ne le sont pour d'autres.

Les observations les plus intéressantes ne portent donc pas tant sur la loi de finances initiale comparée aux précédentes : c'était l'objet du débat du mois de novembre 1990 et la majorité d'aujourd'hui avait voté contre le budget présenté. L'important ici est de mesurer les écarts entre les lois de finances initiale et rectificative, d'une part, et le budget exécuté, d'autre part, et d'en apprécier les conséquences sur notre défense, c'est-à-dire sur nos armées et nos industries d'armement.

Ces écarts sont le reflet des décisions du ministre de la défense et de ses grands ordonnateurs secondaires que sont les états-majors et les services.

Parmi les décisions prises, les unes sont bien de la responsabilité exclusive et entière du ministre de la défense. Mais, à l'évidence, certaines autres sont issues de la manière dont le ministre du budget - et le contrôleur financier, qui est son bras agissant -, au nom de considérations touchant un peu la défense, mais plus encore la gestion générale des finances publiques et de la politique économique, ont procédé à des actes aussi déterminants que les visas de délégation ou d'engagement de crédits, les autorisations de report, les décrets d'avance ou les arrêtés de répartition ou de transfert en 1991, dont le Parlement a aujourd'hui pour la première fois l'occasion de connaître. De ce point de vue, le ministère de la défense est sans doute plus victime que responsable, même si la solidarité gouvernementale lui interdit de le faire valoir.

C'est donc moins de la gestion du ministre de la défense que de la politique du Gouvernement tout entier en matière de défense que je vais parler.

Au total, les dépenses militaires effectives ont, en 1991, atteint 233 milliards de francs, ou 189 milliards de francs hors pensions, soit une augmentation de 1,5 p. 100 par rapport à 1990. En francs constants ou en pouvoir d'achat, il s'agit d'une diminution de 1,5 à 2 p. 100.

Les dépenses totales militaires ont représenté 3,3 p. 100 du produit intérieur brut marchand ou encore 12,1 p. 100 des dépenses totales de l'État, contre 12,6 p. 100 en 1990. Le recul est donc net.

Les dépenses de fonctionnement, qui, dans le budget militaire initial, devaient atteindre 48,6 p. 100 du total, en ont finalement représenté 50,5 p. 100. Elles ont en effet, en cours d'exercice, augmenté de 3,3 p. 100, alors que les dépenses d'équipement baissaient de 2,2 p. 100. Il y a donc eu un renversement de rapport, puisque les dépenses en capital, prévues pour représenter 51,3 p. 100 des dépenses militaires, n'en ont finalement représenté que 49,4 p. 100.

Cela marque une évolution dangereuse et condamnable qui ne correspond ni aux intentions ni au vote du Parlement.

Enfin, les crédits militaires ouverts n'ont été consommés qu'à 94 p. 100 : 99 p. 100 pour le fonctionnement et seulement 90 p. 100 pour l'équipement. Pour l'essentiel, c'est cette disparité des taux de consommation qui explique la prépondérance prise par le fonctionnement : elle n'est due ni au hasard ni à la nature des choses, puisqu'elle a résulté de décisions dont je vais maintenant parler.

Si, globalement, l'écart entre dépenses effectives et dépenses autorisées dans la loi de finances initiale ne dépasse pas 0,5 p. 100, les mouvements de crédits, en plus ou en moins, c'est-à-dire au bénéfice ou au détriment du budget de la défense ou à l'intérieur de celui-ci, représentent, si on les additionne, 10,9 p. 100 des crédits. Près de 11 p. 100 des crédits disponibles du budget de la défense ne figuraient pas au chapitre où ils ont été votés par le Parlement. Et encore, ce chiffre n'inclut pas le montant des crédits de pensions transférés par le ministère de la défense.

Monsieur le ministre, la commission de la défense a surtout été frappée par trois constats : l'excessive importance des transferts, le financement improvisé des opérations extérieures et la perversion de la pratique des reports des crédits.

Au total, les crédits transférés ont représenté 25 p. 100 du budget initial, portant essentiellement, comme les années précédentes, sur les pensions, sur les échanges du fonds spécial des ouvriers de l'État, sur les crédits destinés aux programmes nucléaires transférés au budget de la recherche et de la technologie, enfin sur les crédits en provenance du budget de l'aviation civile.

Du fait de leur importance, ces transferts nuisent à la lisibilité des budgets globaux et des comptes et à la mesure des responsabilités entre le ministère qui en est débiteur et le ministère qui en est créancier.

La Cour des comptes a raison de réclamer une inscription directe des crédits au budget du ministère qui décide et qui gère.

J'en viens aux opérations extérieures, point plus important.

En 1991, pas plus qu'avant, les opérations extérieures de nos armées n'ont fait l'objet de crédits ouverts ou affectés par la loi de finances initiale, ni au budget de la défense, ni au budget des charges communes. Certes, ces opérations ne peuvent faire l'objet de prévisions précises avant le début de l'année : elles sont liées à l'impondérable des événements internationaux et des décisions gouvernementales. En outre, ce ne serait sans doute pas l'intérêt des armées que d'avoir pour cet objet, dès le début de l'année, un crédit limitatif. Mais une dotation provisionnelle ou évaluative serait justifiée.

Certaines opérations remontent à huit ans, comme au Tchad, ou à quinze ans comme, au Liban, et elles ont pris un caractère sinon permanent, du moins très prolongé.

Avec la Somalie, le Cambodge, l'ex-Yougoslavie, les opérations extérieures représentent actuellement 5 p. 100 des dépenses militaires totales de l'année.

A défaut d'inscription au budget initial, on a recouru en 1991 au décret d'avances : au mois d'août pour le Golfe, à hauteur de 1,5 milliard de francs, et, au mois de novembre, dans le collectif, à hauteur de 1,9 milliard de francs.

Mais, on doit remarquer que cette ouverture de crédits de 1,9 milliard au collectif, essentiellement en fonctionnement, pour l'activité de nos forces à l'extérieur, s'est accompagnée d'un arrêté d'annulation de crédits de 1,9 milliard en crédits de paiement d'équipement.

Le collectif n'a donc pas apporté aux armées un complément de moyens ou de pouvoir d'achat pour des missions supplémentaires. En fait, il s'est traduit par un transfert de crédits du titre V au titre III.

Cette pratique, observée en 1991 et qui s'est renouvelée depuis, aboutit à laminer régulièrement les crédits d'équipement et d'armement des armées. Il est temps de trouver une autre procédure pour financer les opérations extérieures assignées à nos armées.

Enfin, la commission de la défense a critiqué la perversion de la pratique des reports de crédits. Le gonflement de ces derniers en offre d'ailleurs bien la preuve : 8,2 milliards de reports autorisés à la fin de 1990 ; 11,3 milliards à la fin de 1991 ; 15 milliards à la fin de 1992.

Certes, la pratique des reports de crédits pour les dépenses engagées et non encore payées à la fin de l'exercice est légale, saine, normale.

S'il s'agit de reporter les crédits dont le ministère de la défense et celui du budget constataient contradictoirement en fin d'exercice qu'ils n'ont pu faire l'objet de paiements, mais qu'ils restent nécessaires parce qu'ils correspondent à des dépenses engagées, aucune critique ne peut être formulée.

En revanche, si ces reports résultent d'une décision du ministère du budget, et donc s'ils sont en quelque sorte imposés, avant même la fin de l'exercice, au ministère de la défense, la pratique devient condamnable.

J'ajoute qu'elle est facile et discrète : il suffit que le contrôleur financier refuse ou retarde des délégations de crédits. Mais elle aboutit à des conséquences dommageables : le déroulement des programmes est perturbé pour les armées qui les gèrent et pour les industriels et les entreprises qui attendent des règlements ; on fait croire que les armées ne savent pas prévoir correctement leurs besoins, qu'elles les

surestiment ou qu'elles sont incapables d'utiliser totalement leurs crédits ; enfin, elle peut paradoxalement entraîner des reports de charges à l'exercice suivant, engendrant même - ce qui est un comble - des intérêts moratoires aux créanciers pour dépassement des délais légaux de mandatement.

Une saine gestion financière des crédits de la défense exigerait donc qu'il n'y ait pas de reports imposés à l'avance par le ministère du budget pour des raisons de régulation de l'ensemble des finances publiques ; que les arrêtés de report ne soient pas publiés aussi tardivement afin que ne soit pas interrompue la gestion des programmes ; que les crédits reportés ne puissent pas, en cours d'exercice, faire l'objet de décisions de blocage, de gel ou d'annulation.

Toutes ces pratiques concourent, finalement, monsieur le ministre, à perturber gravement et en permanence la bonne exécution des programmes. Tous les partenaires en pâtissent et, à titre principal, les armées, qui ne sont plus capables d'assurer correctement et d'une manière cohérente un programme de renouvellement et de modernisation des équipements de leurs unités, au risque de compromettre l'ensemble du potentiel futur de la défense française. Mais l'industrie française de défense souffre également de cette situation car elle a besoin de prévoir pour s'organiser. Or elle ne peut plus se fier aux chiffres de la loi de finances.

Paradoxalement, c'est le volume et le calendrier des programmes d'équipement qui évoluent selon les crédits disponibles, presque mois par mois, alors que ce sont les dotations budgétaires qui devraient résulter des décisions prises sur le volume et l'échéancier des programmes d'équipement. Aujourd'hui, ce sont les crédits qui gouvernent les programmes, alors que ce devrait être l'inverse !

En outre, il est nécessaire de rappeler que les économies réalisées à court terme sur les programmes aboutissent toujours à une augmentation du coût unitaire des matériels et induisent, à brève échéance, des surcoûts supérieurs aux économies réalisées.

Cette pratique, cette démarche financières sont en fin de compte la négation de la programmation. Il nous faut nous en souvenir au moment où se prépare la nouvelle loi de programmation, qui s'appliquera à compter du 1^{er} janvier 1995.

Au terme de son analyse, la Commission de la défense a donné à l'instar de la commission des finances, un avis favorable à l'adoption du projet de loi de règlement, même si elle n'en approuve pas totalement le contenu. Elle a fait siennes les propositions que lui soumettait son rapporteur en souhaitant vivement qu'à leur tour le ministre de la défense et le ministre du budget les reprennent à leur compte. (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

Mme la président. La parole est à M. le ministre délégué aux relations avec l'Assemblée nationale.

M. Pascal Clément, ministre délégué aux relations avec l'Assemblée nationale. Madame le président, mesdames, messieurs, le texte qui nous réunit aujourd'hui ne présente pas, à vrai dire, un caractère d'actualité brûlant, puisqu'il concerne le règlement du budget de 1991. Mais il a au moins le mérite de satisfaire dans les délais - on se doit de le souligner - à l'obligation de reddition des comptes, assurant ainsi la continuité de l'Etat.

L'alternance politique que nous avons connue ainsi que les délais du cycle budgétaire veulent que le Gouvernement présente un texte de loi qui apure les comptes d'une gestion budgétaire, économique et financière conduite par un gouvernement issu d'une précédente majorité. Le gouvernement actuel respecte à cet égard les procédures prévues par la loi organique de 1959.

Je suis donc conduit à vous présenter le projet de loi de règlement du budget de 1991 en prenant acte, au sens comptable du terme, des dépenses et recettes constatées, sans remettre en cause les résultats d'une gestion politique dont nous avons largement débattu en d'autres circonstances et que nous n'avons pas approuvée.

Je n'insisterai pas sur les appréciations qu'a pu faire M. le rapporteur général, me bornant à souligner que l'objet de la présente loi de règlement est de clore la procédure budgétaire de 1991 en constatant définitivement ses résultats. Son vote est donc avant tout une mesure administrative.

Je ne voudrais pas terminer cette intervention sur un simple constat.

En cette matière hautement spécialisée, les travaux de la Cour des comptes et ceux des administrations sont considérables, mais il est tout aussi vrai que les délais d'examen des lois de règlement étaient peut-être trop tardifs pour que ces travaux soient appréciés à leur juste valeur. Je puis vous annoncer que les efforts conjoints de la haute juridiction et du Gouvernement pourraient permettre le dépôt à l'Assemblée, pendant la session d'automne, du rapport d'exécution des lois de finances de 1992 rendu par la Cour des comptes. Ce progrès, dont je me félicite et que vous attendiez, confirme l'importance que le Gouvernement attache au rôle de la Cour des comptes, à ses avis éclairés, et à l'obligation qu'il s'assigne d'informer le Parlement, dans les meilleurs délais, des conditions dans lesquelles sont exécutées les lois de finances que celui-ci a votées.

Le moment est venu, mesdames, messieurs les députés, de vous prononcer sur le projet de loi de règlement, que je vous demande d'approuver pour les raisons que je viens d'exposer. (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre et du groupe du Rassemblement pour la République.*)

Discussion générale

Mme le président. Dans la discussion générale, la parole est à M. Gilbert Gantier.

M. Gilbert Gantier. Madame le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, comme chaque année, au mois de juin, entre deux textes importants, nous examinons, hâtivement et en petit comité le projet de loi de règlement de l'antépénultième année, en l'occurrence de 1991.

On peut regretter cette discrétion. En effet, le Parlement aurait tout à gagner à revaloriser les projets de loi de règlement, que l'on peut comparer à la présentation par les entreprises de leurs résultats annuels, présentation qui donne lieu à une réunion solennelle du conseil d'administration puis à la rédaction d'un rapport détaillé pour l'assemblée générale des actionnaires.

La loi de règlement établit le résultat budgétaire de l'année et s'assimile à un acte d'approbation d'une comptabilité de type « pertes et profits ».

Aujourd'hui cet examen est d'autant plus intéressant que nous nous penchons, avec deux ans de recul, sur le budget de l'année 1991, qui concerne essentiellement la gestion de Mme Edith Cresson, alors Premier ministre, même si la loi de finances initiale a été l'œuvre de son prédécesseur, M. Michel Rocard.

Cet intérêt est d'autant plus élevé que 1991 constitue une année charnière pour la gestion des finances publiques.

Après avoir atteint plus de 4 p. 100 en 1988 et en 1989, la croissance s'est étiolée à partir de 1990 : elle ne s'est élevée qu'à 2,2 p. 100 en 1990 et à 1,2 p. 100 en 1991. La situation du marché de l'emploi s'est, hélas ! elle aussi, nettement dégradée. Le taux de chômage est passé de 8,9 à 9,6 p. 100.

Le gouvernement de Michel Rocard, qui avait gaspillé les fruits de la croissance en choisissant délibérément d'accroître les dépenses courantes, a de plus très mal apprécié le retournement de la conjoncture. Ainsi, pour l'élaboration du projet de loi de finances initial, il avait retenu un taux de croissance de 2,7 p. 100 pour 1991.

Certes, l'erreur de prévision dont il s'agit est inférieure à celle, considérable, que nous avons déplorée lors de l'élaboration du projet de loi de finances pour 1993. Il n'en reste pas moins, mes chers collègues, que les groupes UDF et RPR avaient alerté le gouvernement de l'époque sur les conséquences du ralentissement de l'économie mondiale. Dès octobre 1990, dans la discussion générale sur la loi de finances pour 1991, j'avais moi-même déclaré ceci : « La politique redistributrice du Gouvernement paraît en contradiction avec l'évolution économique mondiale puisque la croissance se trouve ralentie dans la plupart des pays développés. »

Cette mauvaise appréciation de l'évolution de la conjoncture a faussé la réalisation de la loi de finances et a abouti à une inquiétante dérive du déficit budgétaire.

Le Gouvernement socialiste a nié des mois durant l'évidence de la crise en prédisant, mois après mois, le retour de la croissance. Cet immobilisme a constitué une deuxième erreur grave. En effet, malgré nos demandes répétées, le Gouvernement de Mme Edith Cresson a refusé de présenter un projet de loi de finances rectificative à la session de printemps, ce qui aurait permis de recadrer nos finances publiques au milieu de l'année, en prenant en compte la diminution de la croissance.

Ce refus n'a pas été sans conséquence. En effet, le projet de loi de règlement pour 1991 indique que le déficit budgétaire a atteint 131,7 milliards de francs, soit une dérive de plus de 50 milliards, le déficit initial ayant été fixé à 80 milliards. La loi de finances rectificative que nous avons finalement examinée dans les toutes dernières semaines de l'année l'avait porté à 100 milliards de francs, en retrait de plus de 30 milliards par rapport à la réalité.

En outre, la loi de finances pour 1991 a mis fin au processus de réduction de déficit budgétaire lancé par le gouvernement de M. Jacques Chirac, entre 1986 et 1988, processus que nous venons de reprendre avec l'adoption, il y a quelques jours, du collectif budgétaire.

La dérive constatée en 1991 s'est amplifiée en 1992 et 1993. Ainsi, le déficit fixé à 165 milliards de francs par la loi de finances initiale pour 1993 aurait pu atteindre – nous en avons discuté récemment – 340 à 360 milliards de francs, si le Gouvernement de M. Balladur n'était pas intervenu avec sévérité pour le réduire.

L'incapacité à maîtriser la progression des dépenses publiques, dont on peut faire le reproche justifié aux gouvernements socialistes, résulte, il faut le dire, des choix opérés par le gouvernement de M. Rocard, qui a multiplié les dépenses courantes, lesquelles, une fois créées, grèvent pendant des années les finances publiques. M. Rocard a également, par manque de courage politique, ce qu'il reconnaît aujourd'hui, renvoyé sur ses successeurs la réalisation des réformes structurelles indispensables à la modernisation du pays.

Héritant d'une gestion laxiste et d'une situation économique dégradée, le gouvernement de Mme Edith Cresson a tenté de masquer la dérive du déficit budgétaire et la diminution des recettes fiscales par la multiplication des recettes de poches. La loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier qui a été votée par le Parlement au cours de l'année 1991 a ainsi relevé le taux de TVA sur les produits horticoles de 5,5 à 18,6 p. 100 – ce que regretteront tous les amateurs de fleurs – mettant en difficulté toute

une profession. Elle a surtout réalisé des opérations de racker sur des organismes pour un montant de plus de 15 milliards de francs. Le fonds de réserve de l'épargne logement a ainsi été ponctionné de 7 milliards de francs et l'Établissement public d'aménagement de la Défense d'un milliard. Le Gouvernement a également effectué des prélèvements sur l'Institut national de la propriété industrielle, sur la Caisse des dépôts, sur la Caisse nationale de prévoyance, etc. Cette énumération fastidieuse est loin d'être exhaustive.

En outre, l'Etat a perçu 32 milliards de francs de dividendes des entrepreneurs publics. France Télécom a ainsi été ponctionnée de près de 15 milliards de francs. Dans le même temps, les dotations en capital ont été réduites.

Ces expédients, couplés à la baisse des recettes fiscales, ont faussé les bases d'élaboration des budgets ultérieurs.

Une autre bombe à retardement de la gestion budgétaire de Mme Cresson est l'accroissement de la dette, qui est passée de 1 700 à 1 864 milliards de francs de 1990 à 1991. En 1988, elle s'élevait à 1 200 milliards de francs, ce qui était très inférieur, même si c'était déjà trop.

Les gouvernements socialistes ont ainsi obéré pour plusieurs années les marges de manœuvre de l'Etat, du fait de la dangereuse progression du service de la dette : plus de 13 p. 100 en 1991. Ces marges de manœuvre nous font cruellement défaut au moment où la France traverse une des plus sévères récessions de son histoire.

Le projet de loi de règlement nous révèle que le gouvernement d'Edith Cresson dépensait beaucoup, de plus en plus mal et de plus en plus en dehors de tout contrôle parlementaire.

Beaucoup, car l'Etat ne s'est pas imposé la rigueur que les autres agents économiques ont été contraints de s'appliquer à eux-mêmes.

Mal, car les objectifs affichés en loi de finances initiale n'ont pas été respectés. Quatre priorités avaient été annoncées à son de trompe : l'éducation, la formation professionnelle, la recherche et l'environnement. Nous connaissons tous, malheureusement, les dysfonctionnements de l'éducation nationale, qui n'arrive plus à former les jeunes et à les intégrer à notre société. Quant à la formation professionnelle, gérée de manière anarchique, elle ne joue pas son rôle d'arme anti-chômage.

Enfin, le Gouvernement a modifié en dehors de tout contrôle parlementaire la loi de finances. Les annulations de crédits se sont élevées à 19 milliards de francs. Le premier arrêté d'annulation a été pris dès le 9 mars 1991, soit à peine deux mois après l'adoption de la loi de finances. Les arrêts d'annulation ont été, toute l'année, utilisés comme des instruments de régulation budgétaire, en violation de l'esprit de l'article 13 de l'ordonnance du 2 janvier 1959. En effet, de nombreuses annulations ont été suivies par des ouvertures de crédits sur les mêmes chapitres.

Cette succession d'annulations et d'ouvertures nuit fortement à l'efficacité dans l'action de l'Etat. Comme le souligne la Cour des comptes dans son rapport, l'effet pervers de cette pratique conduit de nombreux services, grâce à des « chapitres-réservoirs », à se constituer des fonds pour se préserver d'éventuelles annulations de crédits.

Pour obtenir un meilleur contrôle, une meilleure application de l'ordonnance du 2 janvier 1959 s'impose, mais il faudrait réfléchir sur la notion de services votés, qui ne favorise que l'irresponsabilité et l'indifférence.

Pour ces différentes raisons, et pour dénoncer le laxisme budgétaire qui a prévalu en 1991, j'aurais souhaité voter contre ce projet de loi mais, compte tenu de la nécessité d'approuver les comptes de l'Etat afin d'assurer sa continuité, je ne le peux pas. Dans ces conditions, mes chers col-

lègues, je m'abstiendrai sur ce texte. (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre et du groupe du Rassemblement pour la République.*)

M. Arthur Dehaine. Tradition oblige !

Mme le président. La parole est à M. Charles Ceccaldi-Raynaud.

M. Charles Ceccaldi-Raynaud. Madame le président, monsieur le ministre, mesdames, messieurs, nous savons ce que va faire l'UDF, que fera le RPR ?

Le RPR ne fera pas obstacle au règlement du budget de 1991, pour les raisons indiquées par M. Gantier. Il s'abstiendra. Mais le vote qui nous est demandé, s'il ne produit qu'un effet administratif - comme vous l'avez dit, monsieur le ministre - n'en demeure pas moins politique. Nul vote à l'Assemblée qui n'ait de contenu politique. Par conséquent, tout en nous abstenant, nous nous réservons le droit - car c'est aussi notre devoir - de dire les critiques qu'appelle de notre part l'exécution du budget de 1991, de déplorer les graves conséquences qu'elle n'a pas manqué de produire sur l'économie du pays et de rappeler à quel point leur persistance gêne le redressement entrepris. Le budget de 1991, en effet, nous paraît porter en germe toutes les erreurs qui devaient conduire à la situation économique actuelle.

Nous formulons deux griefs principaux à son encontre.

C'est d'abord le budget des occasions perdues. La conjoncture, à l'époque, n'est pas celle d'aujourd'hui. En 1991, elle se prépare à se retourner, mais ce n'est pas encore fait. Le Gouvernement socialiste bénéficie de l'assainissement financier obtenu grâce à l'action de Jacques Chirac et d'une conjoncture comme nous aimerions bien en connaître. Prévoyant durant les deux premières années, il a ensuite préféré la facilité et emprunté les chemins qui descendent. Il a privilégié la dépense publique, au lieu de réaliser les réformes de structure indispensables dans divers secteurs. Il a détruit les marges de manœuvre et déchiré les atouts majeurs dont il disposait.

Le deuxième grand grief, c'est l'insécurité des comptes. Le « parler vrai » n'a pas conduit à la vérité des comptes. Le budget de 1991 ne dit pas la vérité, il la cache.

Le projet de loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier n'a rien redressé, rien rectifié. Il n'a fait - ou vient de le rappeler - que créer une taxe sur la rose ! (*Sourires.*)

C'est en 1991 que commence le grand habillage, le grand camouflage. Le gouvernement de l'époque a multiplié les reports des comptes et les recettes de poche pratiques dont tous les gouvernements usent, mais dont aucun n'a abusé au même degré.

M. Arthur Dehaine. C'est vrai !

M. Charles Ceccaldi-Raynaud. Ce budget qui appelle de notre part tant de griefs n'a pas manqué de provoquer les conséquences inéluctables qu'il devait produire. La confirmation des comptes n'est nulle part, l'exactitude n'a pénétré aucun secteur, l'erreur et la tromperie sont partout. De l'année 1991 date l'ouverture de cette voie, aussitôt largement empruntée, qui devait déboucher sur les dérapages des comptes publics et sociaux, sur l'aggravation du chômage, sur l'accentuation des inégalités sociales au nom même de la vertu contraire.

M. Arthur Dehaine. Très bien !

M. Charles Ceccaldi-Raynaud. Nous ne cherchons pas à nous donner raison au-delà de ce que nous méritons, nous ne cherchons pas à accabler un gouvernement sous le seul prétexte qu'il n'était pas de nôtres, mais l'autocritique à laquelle vient de procéder le Premier ministre de l'époque comporte plus de sévérité que nos condamnations habituelles.

Mesdames, messieurs, la situation que l'on nous a léguée est difficile. Le redressement est entrepris. Mais les mesures déjà engagées ne peuvent produire un effet immédiat, d'où une impatience que certains veulent exploiter. Je leur rappellerai ce mot de Karl Marx : « Il ne faut pas prendre son impatience pour de la doctrine. »

M. Arthur Dehaine. Belles lectures !

M. Charles Ceccaldi-Raynaud. Le redressement est en marche et le Gouvernement a emprunté les chemins qui montent tandis que vous aviez pris ceux qui descendent.

M. Augustin Bonrepaux. Tout le monde ne dit pas comme vous, même chez les vôtres !

M. Charles Ceccaldi-Raynaud. Ceux qui ne disent pas tout à fait cela affichent, comme vous, une certaine impatience. Mais, hors de la politique qui a été définie et qui est appliquée, il n'y que dérive et billevesées !

M. Philippe Briand. Très bien !

M. Charles Ceccaldi-Raynaud. C'est pourquoi nous faisons une confiance totale à M. le rapporteur général, à M. le président de la commission des finances, au jeune et talentueux ministre du budget...

M. Arthur Dehaine. Très bien !

M. Charles Ceccaldi-Raynaud. ...pour conduire l'assainissement des finances, et au Gouvernement tout entier pour répondre aux exigences de l'invincible espoir. (*Applaudissement sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

Mme le président. La parole est à M. Jean Tardito.

M. Jean Tardito. Madame le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, l'analyse de l'exécution de l'antépénultième budget de la nation m'amène à faire deux séries de remarques.

La première porte sur les écarts de plus en plus grands qui apparaissent entre les budgets initiaux et leur exécution. Le règlement du budget de 1991 en fournit un exemple manifeste. Certes, on retrouve ces écarts entre les prévisions des experts et la réalité des agrégats économiques. Toutefois, le Parlement ne peut se contenter de constater la « dérive des contingents » traduite par les modifications successives que M. le rapporteur général a décrites.

Certains aimeraient voir dans la « globalisation » de notre économie l'explication de la récente cécité des experts, qui les amène à des révisions régulières de leurs prévisions. D'autres se disent sans doute, ou ont même dit ouvertement, qu'il faut accentuer cette fameuse « confiance » dont l'actuel gouvernement se veut le nouvel apôtre. Tout ne dépend-il pas de la confiance ?

L'économie n'est pas tant une science qu'un choix ! Dans un entretien fort intéressant accordé au journal *L'Humanité Dimanche*, M. Auberger, notre rapporteur général, rappelait à ce propos une phrase de Saint-Exupéry que je trouve excellente : « On ne peut être à la fois responsable et désespéré. » J'ajouterai une lapalissade qui a toute son actualité : on ne peut être à la fois responsable et professer le fatalisme et le renoncement.

Alors que les gouvernements successifs ont fait le choix du moins-disant fiscal pour les entreprises, les boursicoteurs et les rentiers, alors que, dans le même temps, ils se sont engagés sans limite dans une Europe sans règle, sinon celle de la jungle, tandis que les salariés sont sommés - au nom de la collectivité, bien sûr - de se serrer la ceinture, on ne devrait finalement pas s'étonner de constater des distorsions. Au groupe communiste, et bien au-delà, nous appelons cela des injustices !

Les prévisions sont économiques, la réalité a un contenu politique. Les prévisions sont des promesses, les chiffres du chômage et du déficit public, eux, continuent implacablement de grimper. Pendant ce temps-là, il est demandé aux marchés financiers de ne surtout pas s'inquiéter et de ne pas perdre confiance, et aux chômeurs de ne surtout rien réclamer et d'attendre patiemment.

L'économie n'échappe pas qu'aux experts, monsieur le ministre, elle échappe avant tout à ceux qui créent des richesses : au monde du travail, aux salariés. Peut-être ces derniers n'avaient-ils pas assez appelé l'attention des experts ?

Il est vrai que pour certains, aujourd'hui, le salarié est « une variable d'ajustement ». Lorsque les ressources humaines sont considérées comme des « variable d'ajustement », c'est-à-dire des choses, il devient finalement normal, pour vous, que les choses échappent aux contrôles des hommes.

Moins philosophiquement, la suppression des contrôles aux douanes, qui permettraient d'évaluer les échanges internationaux ainsi que le calcul de la TVA intracommunautaire, et maintenant le risque de démantèlement des instruments de contrôles tenus par la Banque de France ne sont-ils pas de nature à compliquer la tâche des experts économiques ? La France dispose-t-elle toujours des outils nécessaires aux calculs économétriques, en tout cas de ceux qui permettraient de conforter la confiance ?

Ma deuxième série de remarques porte sur les choix qui ont été faits ces dix dernières années. Pour le budget de 1991, auquel nous nous étions opposés, comme en 1993 avec le retour de la droite, les choix sont soutenus par la même logique : intégration européenne et baisses des charges sociales et du coût du travail.

D'ores et déjà, les mesures du plan Balladur - je pense notamment à l'augmentation de la CSG et des taxes sur les carburants - auront des conséquences négatives sur la consommation et sur la croissance, donc sur l'emploi et finalement sur les ressources et les dépenses de l'Etat. Il n'est nul besoin d'être grand clerc pour savoir, par exemple, que les rentrées de TVA seront moindres que prévu cette année, comme ce fut le cas pour l'exécution du budget 1991.

Lorsque les rentrées fiscales ne correspondent pas aux prévisions, c'est avant tout l'efficacité des mesures prises qui est en cause.

En 1991, comme les années précédentes et comme les années suivantes, et en dépit des dernières élections législatives, l'impôt sur les sociétés et sur les revenus financiers avait été diminué. Cela devait relancer, nous disait-on, l'investissement, donc l'emploi. Ces mesures ont en fait encouragé la spéculation financière, les délocalisations et le déficit budgétaire. Faut-il vraiment s'en étonner, dès lors qu'en contrepartie de tous ces avantages, il n'est demandé aucun engagement aux entreprises et que celles-ci continuent donc d'investir là où c'est le plus rentable financièrement, mais pas économiquement et encore moins humainement ?

Le budget de 1991 fut inefficace, comme le seront les mesures prises dans le plan Balladur, parce qu'elles sont injustes. Faire le lien entre l'injustice et l'inefficacité, c'est comprendre un peu mieux la montée des incertitudes économiques et le manque de confiance.

Peut-être cela pourrait-il servir pour le prochain budget ?

Notre groupe ne peut pas accepter le règlement du budget de 1991.

Mme le président. La parole est à M. Augustin Bonrepaux.

M. Augustin Bonrepaux. Madame le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, le débat qui nous réunit

aujourd'hui sur le projet de loi de règlement du budget de 1991 a lieu à la lumière de la situation que nous vivons actuellement, ce qui devrait nous rendre un peu plus modestes.

Dans son rapport écrit, le rapporteur général fait fort justement observer que, à la mi-1991, la décroissance de l'activité en Allemagne et au Japon s'est ajoutée au ralentissement de l'activité des économies anglo-saxonnes, que le conflit du Golfe n'a fait qu'accentuer.

Il indique également que notre économie a globalement mieux résisté que celle de nos principaux partenaires. L'activité, certes, s'est ralentie en 1991, mais avec une croissance de 1,2 p. 100, elle est restée supérieure à celle des autres pays. Quant à l'inflation, avec un taux de 3,1 p. 100, elle est restée stable et notre balance commerciale s'est redressée.

Tous ces éléments sont, me semble-t-il, à mettre à l'actif du gouvernement de l'époque.

Il faut reconnaître que, sous l'effet de la récession économique mondiale qui s'est propagée à l'ensemble des économies au cours des années 1990 et 1991, notre pays a connu un retournement de conjoncture dont personne n'avait anticipé l'ampleur.

Nous devons nous rappeler ce qu'étaient les prévisions des différents instituts publics ou privés à cette époque. Le rapporteur général, lors des débats en commission, a fait référence à une note de l'INSEE de juillet 1990 évoquant un retournement de conjoncture. Mais, globalement, les instituts considéraient tous que la période était passagère et annonçaient la reprise pour l'année 1992. Personne ne tenait un discours différent. Tous étaient convaincus que la reprise était proche, que ce n'était qu'une question de mois.

Ce qui s'est passé en 1990 et 1991 doit inciter l'ensemble des experts à une grande prudence, voire à une grande modestie.

La commission des finances, qui a reçu le 9 juin dernier M. Fitoussi, président de l'Observatoire français des conjonctures économiques, a recueilli un aveu que nous devons méditer avant tout commentaire intempestif sur telle ou telle décision de politique économique prise par tel ou tel gouvernement : M. Fitoussi a reconnu, en effet, que les modèles économiques de prévision prévoyaient difficilement les retournements de conjoncture.

Le 1^{er} juin dernier, notre commission, qui recevait le président de la Cour des comptes et le président de la première chambre de la Cour des comptes, entendit ce dernier souligner que la prévision économique était difficile quand « l'avenir ne ressemblait pas au passé ».

Plus récemment, et se fondant sur les conclusions du rapport de M. Raynaud - dont la parution d'ailleurs a pris quelque temps -, le Gouvernement nous a proposé de voter un collectif budgétaire sur la base d'une récession de 0,4 p. 100. Un mois après, alors que les crédits budgétaires vont être engagés, on nous annonce un autre chiffre : la récession serait de moins 0,8 p. 100, peut-être même de 1 p. 100. Ces faits devraient nous inciter à beaucoup de modestie au moment de porter un jugement sur le budget de 1991. Plus encore, j'invite l'Assemblée à réfléchir, au-delà des convictions de chacun, sur la fiabilité des prévisions économiques.

En 1991, alors que le ralentissement économique commençait à gagner faiblement notre pays, quelle fut l'attitude des gouvernements de l'époque ? Une ligne directrice a été suivie : ne pas fragiliser l'activité et mettre notre pays dans les meilleures conditions de compétitivité. Ainsi que je l'ai souligné au début de mon propos, ils n'ont pas si mal réussi.

Cette politique de soutien de l'activité nous a permis de connaître, en période de ralentissement économique mondial, des résultats relativement meilleurs que nos partenaires.

Face à la baisse des recettes fiscales, le Gouvernement avait choisi, dès le mois de mars, de maîtriser l'évolution des dépenses par des opérations régulières de régulation, tout en sachant que les plus modeste sont les premières victimes d'une forte diminution des dépenses publiques, et, surtout, de ne pas augmenter les prélèvements sur l'économie.

En effet, lorsque l'activité ralentit et que les recettes fiscales diminuent, augmenter les impôts pour combler les pertes de recettes ne peut qu'entraver davantage l'activité économique, et donc accroître le mal.

Cette erreur, nous ne l'avons pas commise. Entre deux maux, nous avons choisi de laisser filer le déficit budgétaire. L'opposition aurait souhaité que nous réduisions les dépenses publiques lorsque la croissance était forte pour réduire plus rapidement le déficit.

Je rappellerai qu'entre 1988 et 1990, le déficit a été ramené de 115 milliards de francs à 93, soit une diminution de près de 20 p. 100. J'observe d'ailleurs que, pour l'instant, le déficit de 1993 n'a guère été réduit, et encore ne sommes-nous pas à la fin de l'année. Je note aussi que vous avez déjà imputé sur une vingtaine d'années une dépense de 100 milliards de francs concernant le décalage de la TVA et que vous avez engagé un emprunt de 40 milliards de francs dont on ne sait s'il sera couvert par les privatisations.

M. Arthur Dehaene. Il le sera, et largement !

M. Augustin Bonrepaux. Il faut, en outre, se rappeler les débats budgétaires de l'époque. L'opposition d'alors nous reprochait globalement de trop augmenter les dépenses, mais sans nous proposer d'économies et en critiquant surtout l'insuffisance des crédits de tel ou tel ministère.

Nous avons choisi de financer des secteurs définis comme des priorités pour préparer l'avenir de notre pays, telles l'éducation et la recherche, de réduire les inégalités avec le revenu minimum d'insertion, ou l'aide au logement et, lorsque l'environnement économique international le rendait possible, de réduire le déficit et les prélèvements obligatoires.

Entre 1988 et 1992, plus de 90 milliards de réductions d'impôts ont été accordées aux contribuables : baisse de la TVA, allègements de la taxe d'habitation, mais aussi baisse de l'impôt sur les sociétés, et plafonnement de la taxe professionnelle.

Après deux années de forte croissance mondiale qui nous a permis de créer 750 000 emplois, la politique de l'époque avait pour seul but de mettre notre économie dans les meilleures conditions pour tirer profit de la reprise de l'activité...

M. Arthur Dehaene. Sans blague !

M. Augustin Bonrepaux. ... dans la mesure où dans notre pays, pour des raisons liées à la structure des marchés du travail, notre économie crée plus d'emplois qu'elle n'en supprime uniquement au-delà de 3 p. 100 de croissance.

L'opposition d'alors nous critiquait sur la base d'un raisonnement franco-français, niant ainsi la mondialisation des échanges, leur spécialisation entre les différents pays, refusant de reconnaître que dans un contexte international difficile et incertain, notre pays connaissait des résultats économiques, certes contrastés, mais plus satisfaisants que bon nombre de ceux de nos partenaires.

La majorité d'aujourd'hui découvre subitement que l'environnement économique mondial n'est pas très favorable et explique ainsi les difficultés qu'elle rencontre.

L'excédent de notre balance commerciale en 1992, l'échec de la spéculation internationale contre le franc à l'automne 1992 sont des signes incontestables de la situation économique de notre pays.

C'est cet héritage qui a permis les récentes baisses de taux d'intérêt, et non l'arrivée au pouvoir de l'actuelle majorité...

M. Arthur Dehaine. Mais si !

M. Augustin Bonrepaux. ... dont le retour ne provoque pas le regain de confiance que l'on nous avait annoncé. Si cette confiance existait, en effet, elle se traduirait aussi bien dans l'activité des entreprises que dans l'emploi.

Or, en dépit des crédits massivement accordés aux entreprises, c'est l'inverse qui se produit, et je ne suis pas le seul à le dire.

M. Arthur Dehaine. Patience !

M. Augustin Bonrepaux. Vos propres amis, messieurs de la majorité, et cela devrait vous inquiéter davantage, le disent. (*Exclamations sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République.*)

M. Arthur Dehaine. Patientez ! Attendez que nous ayons été dix ans au pouvoir !

M. Augustin Bonrepaux. Essayez de convaincre vos amis ! Le projet de loi de finances rectificative pour 1983, nous l'avons dit, est une erreur économique et sociale.

Une erreur économique, car, dans une période de récession, vous avez choisi de ponctionner le pouvoir d'achat des particuliers de 70 milliards de francs et d'accorder de très importants allègements de charges aux entreprises, sans aucune contrepartie en termes d'emploi et de pouvoir d'achat. Vous avez également spéculé sur l'avenir en créant notamment une dette de 100 milliards. (*Protestations sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République.*)

M. Christian Demuynck. Après avoir laissé la France dans l'état où nous l'avons trouvée, vous n'allez tout de même pas nous donner des leçons !

M. Augustin Bonrepaux. Vous auriez dû davantage écouter ceux qui, dans vos rangs mêmes, tel M. Giscard d'Estaing ou M. Séguin, proposaient de différer ces prélèvements.

Mme le président. Monsieur Bonrepaux, veuillez conclure, s'il vous plaît !

M. Augustin Bonrepaux. Je conclus, madame le président.

Une erreur sociale, car la ponction porte sur les plus modestes et finance les allègements d'impôts aux propriétaires - sans contrepartie pour les locataires, dont les aides au logement ne seront pas revalorisées, - à ceux qui placent leur argent en Bourse, aux détenteurs de SICAV.

M. Philippe Auberger, rapporteur général. Vous faites le panégyrique d'une défunte législature ! Mais l'oraison funèbre est un genre difficile, monsieur Bonrepaux ! (*Sourires.*)

M. Augustin Bonrepaux. Il y a deux poids deux mesures et ce sont les particuliers qui se retrouvent pénalisés : hausse de la CSG, non-revalorisation des aides au logement, non-revalorisation des retraites, gel des salaires des fonctionnaires et réduction de leurs effectifs de 30 000 postes, baisse des remboursements en matière de santé.

Entre le budget de 1991 et le collectif que vous nous avez proposé pour 1993, la différence est flagrante. Après avoir renoncé au retour de la confiance pour 1993, vous continuez à croire à la reprise pour 1994 grâce notamment au redémarrage de la consommation. Mais comment atteindre une croissance de 1,4 p. 100 en 1994 avec une telle ponction sur la consommation ?

L'erreur que vous commettez aujourd'hui, nous ne l'avons commise ni en 1991 ni en 1992. Vos choix d'au-

jourd'hui nous renforcent dans le soutien que nous apportons au projet de loi portant règlement définitif du budget de 1991. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

M. Philippe Auberger, rapporteur général. Ouf !

Mme le président. La parole est à M. Yves Fréville.

M. Yves Fréville. Discuter en 1993 de l'exécution d'un budget adopté fin 1990 constitue d'abord un exercice de style, une liturgie dans un théâtre qui est un peu un théâtre d'ombres, mais la continuité de l'Etat veut, monsieur le ministre, que vous nous demandiez de régler un budget que la majorité actuelle a combattu et que vous n'avez pas exécuté. Nous ne nous y opposerons pas, mais nous devons tirer les leçons de l'expérience de 1991.

L'année 1991 n'est pas simplement une année en demi-teinte, pour reprendre le titre du rapport sur les comptes de la nation. C'est une année où, pour la première fois, la croissance que nous avons retrouvée à partir de 1987 cède puisque le taux de croissance tombe à 1 p. 100. Pour la première fois, l'investissement productif, qui avait crû fortement jusqu'en 1989, diminue de 10 p. 100, pour tomber à un taux voisin de celui que nous connaissons encore cette année. Pour la première fois, après une période de croissance, les pertes d'emploi dans le secteur industriel s'élèvent à 100 000 personnes. C'est donc le retour aux réductions d'effectifs et le début de la récession que nous connaissons encore aujourd'hui, au moment où elle se transforme en dépression.

Mais 1991, c'est aussi la première année où le déficit, qui avait continuellement baissé après les efforts engagés par M. Edouard Balladur en 1986, recommence à prendre son envol et dépasse à nouveau la barre des 100 milliards. C'est encore la première année que l'écart entre les prévisions et les réalisations en matière fiscale atteignent le montant jamais constaté de 75 milliards.

Pourquoi une telle erreur de prévision, une erreur d'appréciation de la conjoncture et une telle erreur de prévision en ce qui concerne les recettes fiscales ?

Erreur d'appréciation de la conjoncture, d'abord. Certes, il est toujours difficile de prévoir un retournement de l'activité. Mais, nous le savons très bien, c'est en mai et juin 1990 que la conjoncture économique a commencé à se dégrader. Je me souviens très bien que, lors de la discussion du projet de loi de finances, pour 1991, Michel d'Ornano, dans sa dernière intervention, avait prévenu le Gouvernement que ce n'étaient ni les événements en Irak ni la guerre du Golfe qui provoquaient le changement de conjoncture, mais bien une dégradation beaucoup plus profonde de l'économie française.

Le Gouvernement a été sourd à cette mise en garde, comme il a été myope en croyant, après la fin de la guerre du Golfe, que la reprise serait au rendez-vous. En fait, elle l'a été partiellement en tout cas tant que l'Allemagne, par ses importations, a pu « tirer » notre économie. Mais dès que l'économie allemande a connu les difficultés que nous savons, à la fin 1991, l'économie française est retombée dans l'ornière et, pour la première fois, connu des taux de croissance négatifs.

Le gouvernement a été myope et il n'a pas été courageux. En effet, lorsque, au milieu de l'année 1991, la dégradation des comptes est apparue clairement, il aurait fallu demander au Parlement l'autorisation de réviser la loi de finances. Cela n'a pas été fait. M. Charasse, qui n'a pas osé proposer un collectif budgétaire, s'est contenté de diverses dispositions d'ordre fiscal pour obtenir quelques ressources de poche supplémentaires. Manque de courage politique !

Nous pouvons tirer de l'analyse des erreurs de prévision de 1991 deux leçons pour l'avenir.

D'abord, il faut dire la vérité. De toute façon, les marchés ne sont pas dupes. Ainsi, le Gouvernement a eu raison de dire la vérité sur le déficit budgétaire pour l'année 1993. Cette sincérité a porté à la connaissance de tous que notre économie était dans une situation grave, qu'elle connaissait une véritable dépression.

Une autre leçon doit être tirée de l'aggravation intervenue à la fin de 1991 quand l'inflation est réapparue en Allemagne amenant ce pays à adopter une politique monétaire rigoriste. Il aurait alors été préférable qu'il y ait une meilleure coordination avec l'Allemagne en matière de politique monétaire. Ne commettons donc pas la même erreur et coordonnons nos politiques monétaires afin de favoriser la baisse des taux, en faveur de laquelle le Gouvernement s'est résolument engagé.

La seconde erreur de 1991 a porté sur les prévisions en matière fiscale. La surestimation du rendement des impôts relève même du jamais vu, puisqu'elle a été de 75 milliards de francs, dont 45 milliards en surestimation du produit brut, 20 milliards en sous-estimation des dégrèvements, 10 milliards en sous-estimation des prélèvements sur recettes au profit de la Communauté européenne et des collectivités locales.

Plus étonnant encore, ainsi que l'a relevé le rapporteur général, les corrections apportées dans la loi de finances rectificative de fin d'année 1991 n'ont pas corrigé totalement les surestimations. Certes, les recettes fiscales nettes ont été réduites de 30 milliards de francs, mais les deux premiers postes que j'ai cités montrent que cela correspond à peine à la moitié de la surestimation finale. Par un enchaînement quasi diabolique, cette erreur initiale a été répercutée, puis aggravée dans les lois de finances de 1992 et de 1993.

Je n'accuserai pas le gouvernement d'avoir surestimé volontairement les évaluations fiscales en loi de finances initiale pour 1991. Il a été victime de sa myopie et de sa croyance en une facile reprise après la guerre du Golfe.

Nous pouvons néanmoins tirer des leçons de cette expérience.

La première leçon est que notre système fiscal est extraordinairement sensible à la conjoncture. Pendant les années faciles - 1987 à 1989 - nous avons connu une situation inverse : chaque année, le gouvernement avait à sa disposition, en fin d'exercice, 30 milliards de francs de plus que prévu.

Ensuite, au contraire, le produit de l'impôt sur les sociétés a diminué de 16 milliards en 1991 et celui de la TVA de 28 milliards ; les mêmes effets se font d'ailleurs sentir au niveau des collectivités locales.

Nous devrions faire en sorte que notre système fiscal soit moins sensible à la conjoncture et éviter de créer des taxes, comme la taxe départementale sur le revenu, qui accroîtraient au contraire cette sensibilité conjoncturelle.

La deuxième leçon est qu'il faut profiter des périodes de haute conjoncture, des périodes de vaches grasses, si vous me permettez cette expression, pour réduire le déficit budgétaire. C'est ce que n'a pas fait M. Rocard qui a allègrement dépensé chaque année en 1988, 1989 et 1990 ces 30 milliards de plus-values...

M. Arthur Dehaine. Il les a gaspillés !

M. Yves Fréville. ... au lieu de les affecter à la réduction de la dette.

Ce n'est pas en période de basse conjoncture, comme aujourd'hui, que l'on peut réduire le déficit budgétaire, mais lorsque la reprise économique produit ses effets. On peut en effet affecter à la réduction de la dette les produits inattendus, dus à cette sensibilité très forte de notre système fiscal à la conjoncture. Or cela n'a pas été fait.

La troisième leçon intéresse surtout l'organisation du ministère des finances. Je pense qu'il faut à tout prix améliorer le système de prévision des recettes afin que les effets bases n'aboutissent pas, d'une année sur l'autre, à un processus cumulatif de mauvaises estimations.

Face à ces deux erreurs fondamentales de prévision, il semblerait que l'exécution des dépenses ait été plus satisfaisante.

En effet, les dépenses nettes du budget général ont augmenté à peu près au même taux que le PIB : 4,2 p. 100. Mais cela n'a été le cas que parce qu'ont été opérées des annulations de crédits très importantes, à hauteur de 19 milliards. Du point de vue de la démocratie, il est tout de même étonnant qu'au moment même où le Parlement examinait le budget, en décembre 1990, M. Charasse indiquait que 15 à 20 milliards de francs de dépenses seraient annulés !

Si je comprends que l'on annule des crédits pour des dépenses devenues sans objet, je conçois beaucoup moins bien que, pour des raisons de régulation budgétaire, des annulations soient annoncées avant même la mise en œuvre de la loi de finances. Il est totalement antidémocratique d'annuler alors que le Parlement est encore en train de délibérer !

Par ailleurs, cette progression modérée des dépenses n'a été possible que grâce à une réduction des dépenses en capital, notamment dans le domaine militaire, ainsi que cela a été très clairement souligné. Ainsi, durant toute la période au cours de laquelle les socialistes ont été au pouvoir, les dépenses d'équipement de la nation ont diminué. Cela explique, et je me plais à le reconnaître, que l'actuel Gouvernement ait essentiellement fait porter l'effort sur les investissements dans le plan de relance qu'il nous a proposé. C'est, en effet, la bonne manière d'assurer la relance.

Malgré cette modération exceptionnelle des dépenses en 1991, le déficit budgétaire a continué de dériver, de telle sorte que l'on est passé d'une prévision de 80 milliards de francs dans la loi de finances initiale à un déficit budgétaire réel de 130 milliards, soit une augmentation de 50 milliards. Il en est résulté, comme l'ont souligné les orateurs précédents de la majorité, d'une part, l'accroissement de la charge de la dette - elle passe à 153 milliards de francs dans cette loi de règlement - et, d'autre part, le déclenchement de l'effet boule de neige qui voit la dette publique engendrer sa propre augmentation.

Telles sont, mes chers collègues, les remarques que je souhaitais présenter sur cette loi de règlement.

Pour conclure, je formulerai quelques réflexions sur la présentation des comptes, car il me paraît, comme à Gilbert Gantier, qu'il faut profiter des lois de règlement pour proposer des améliorations en la matière.

Pour les collectivités locales, d'abord, cette présentation des comptes n'est absolument pas satisfaisante, parce qu'elle ne permet pas de distinguer clairement dans la loi de règlement l'imbrication de leurs relations avec l'Etat.

Les aides qui leur sont accordées sont de trois sortes. Les premières résultent de prélèvements, la DGF par exemple, et elles sont hors budget. D'autres constituent des dépenses bien identifiées dans le budget du ministère de l'intérieur ; tel est le cas de la DGE et de la DDEC. Enfin, il est des dépenses mi-chèvre, mi-chou et dont on ne connaît pas très bien la nature. Il s'agit des remboursements et dégrèvements d'impôts locaux dont nous connaissons l'importance de plus en plus grande dans l'aide que l'Etat apporte indirectement sinon aux collectivités locales du moins aux contribuables locaux.

Un effort de présentation me paraît donc nécessaire dans la loi de règlement afin que le montant total des aides de l'Etat aux collectivités locales apparaisse clairement.

Ma deuxième et dernière remarque va dans le sens d'une réflexion de notre rapporteur général : nous devons avoir une vision plus claire des fonds de concours. En effet, ces derniers n'apparaissent pas dans la loi de finances initiale, sinon pour mémoire, alors qu'ils représentent des sommes importantes. Ainsi, le rapport de M. Auberger fait ressortir que près de la moitié des crédits routiers est actuellement apportée par les collectivités locales : 6 milliards sur 14. De même un milliard sur les cinq milliards figurant dans la loi de règlement de 1991 pour l'enseignement supérieur a été apporté par les collectivités locales.

Monsieur le ministre, il est donc souhaitable, et je présenterai un amendement en ce sens, que les relations entre l'Etat et les collectivités locales soient clairement dégagées au niveau de la loi de règlement.

Mme le président. Il faudrait conclure, mon cher collègue.

M. Yves Fréville. Cela étant, monsieur le ministre – Gilbert Gantier l'a déjà indiqué – nous n'avons pas à voter contre le transfert comptable au découvert du Trésor du

déficit de l'année 1991. Le vote de la loi de règlement est certes politique, mais nous n'avons pas à sanctionner aujourd'hui cette politique budgétaire ; la sanction politique de ces erreurs de prévision a été donnée par le peuple français en mars dernier. Par conséquent, nous nous contenterons de nous abstenir. (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre et du groupe du Rassemblement pour la République.*)

Mme le président. La discussion générale est close.

Discussion des articles

Mme le président. Aucune motion de renvoi en commission n'étant présentée, le passage à la discussion des articles du projet de loi dans le texte du Gouvernement est de droit.

Je rappelle qu'à partir de maintenant peuvent seuls être déposés les amendements répondant aux conditions prévues aux alinéas 4 et suivants de l'article 99 du règlement.

Article 1^{er}

Mme le président. « Art. 1^{er}. – Les résultats définitifs de l'exécution des lois de finances pour 1991 sont arrêtés aux sommes mentionnées ci-après : (En francs)

	CHARGES	RESSOURCES
A. – Opérations à caractère définitif		
Budget général et comptes d'affectation spéciale		
<i>Ressources :</i>		
Budget général (1).....	1 447 680 682 002,23	
Comptes d'affectation spéciale.....	14 014 133 633,15	
Total.....		1 461 694 815 635,38
Charges		
<i>Dépenses ordinaires civiles :</i>		
Budget général.....	1 273 744 510 732,66	
Comptes d'affectation spéciale.....	11 162 447 552,77	
Total.....	1 284 906 958 285,43	
<i>Dépenses civiles en capital :</i>		
Budget général.....	97 544 292 618,36	
Comptes d'affectation spéciale.....	2 099 744 302,64	
Total.....	99 644 036 921,00	
<i>Dépenses militaires :</i>		
Budget général.....	188 882 242 394,33	
Totaux (budget général et comptes d'affectation spéciale).....	1 573 433 237 600,78	1 461 694 815 635,38
Budgets annexes		
Imprimerie nationale.....	2 020 641 327,48	2 020 641 327,48
Journaux officiels.....	752 456 998,03	752 456 998,03
Légion d'honneur.....	104 406 830,62	104 406 830,62
Monnaies et médailles.....	846 920 366,68	846 920 366,68
Navigation aérienne.....	4 347 397 906,66	4 347 397 906,66
Ordre de la Libération.....	3 833 903,00	3 833 903,00
Prestations sociales agricoles.....	85 433 761 893,56	85 433 761 893,56
Totaux budgets annexes.....	93 509 419 246,03	93 509 419 246,03
Totaux (A).....	1 666 942 656 846,79	1 555 204 234 881,41
Excédent des charges définitives de l'Etat (A).....	111 738 421 965,38	
B. – Opérations à caractère temporaire		
Comptes spéciaux du Trésor		
Comptes d'affectation spéciale.....	195 720 770,38	139 888 193,37
Comptes de prêts :		
Charges Ressources		
F.D.E.S.....	1 175 103 250,00	1 460 932 081,70
Autres prêts.....	14 339 571 893,08	1 326 731 023,16
Totaux (comptes de prêts).....	15 514 674 943,08	2 787 663 104,86

	CHARGES	RESSOURCES
Comptes d'avances.....	344 467 318 640,54	337 030 712 957,34
Comptes de commerce (résultat net).....	- 641 829 874,56	»
Comptes de règlement avec les gouvernements étrangers (résultat net).....	160 411 588,51	»
Comptes d'opérations monétaires, hors F.M.I. (résultat net).....	- 779 729 584,29	»
Totaux (B).....	358 916 566 489,66	339 958 264 255,57
Excédent des charges temporaires de l'Etat hors F.M.I.....	18 958 302 234,09	»
Excédent net des charges hors F.M.I.....	130 696 724 199,47	»
Excédent net des charges hors F.M.I. - hors F.S.C.....	131 746 690 808,91	»

(1) Après déduction des prélèvements sur les recettes de l'Etat (215 378 633 340,85 F) au profit des collectivités locales et des Communautés européennes.

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'article 1^{er}.

(L'article 1^{er} est adopté.)

« La répartition de cette somme fait l'objet du tableau A (*) annexé à la présente loi. »

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'article 2 et le tableau A annexé.

(L'article 2 et le tableau A annexé sont adoptés.)

Article 2 et tableau A annexé

Mme le président. « Art. 2. - Le montant définitif des recettes du budget général de l'année 1991 est arrêté à 1.447.680.682.002,23 F.

Article 3 et tableau B annexé

Mme le président. « Art. 3. - Le montant définitif des dépenses ordinaires civiles du budget général de 1991 est arrêté aux sommes mentionnées au tableau ci-après. Les crédits ouverts sont modifiés comme il est dit au même tableau. Ces crédits sont répartis par ministère conformément au tableau B (*) annexé à la présente loi.

(En francs)

DÉSIGNATION DES TITRES	DÉPENSES	AJUSTEMENTS DE LA LOI DE RÉGLEMENT	
		Ouvertures de crédits complémentaires	Annulations de crédits non consommés
I. - Dette publique et dépenses en atténuation de recettes.....	386 351 589 929,36	16 404 932 050,69	3 207 113 887,33
II. - Pouvoirs publics.....	3 505 353 000,00	»	»
III. - Moyens des services.....	498 549 485 386,54	1 150 359 283,18	7 733 845 087,64
IV. - Interventions publiques.....	385 338 102 416,76	937 665 041,18	7 709 734 698,42
Totaux.....	1 273 744 510 732,66	18 492 946 385,05	18 850 693 673,39

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'article 3 et le tableau B annexé.

(L'article 3 et le tableau B annexé sont adoptés.)

Article 4 et tableau C annexé

Mme le président. « Art. 4. - Le montant définitif des dépenses civiles en capital du budget général de 1991 est arrêté aux sommes mentionnées au tableau ci-après. Les crédits ouverts sont modifiés comme il est dit au même tableau. Ces crédits sont répartis par ministère conformément au tableau C (*) annexé à la présente loi.

(En francs)

DÉSIGNATION DES TITRES	DÉPENSES	AJUSTEMENTS DE LA LOI DE RÉGLEMENT	
		Ouvertures de crédits complémentaires	Annulations de crédits non consommés
V. - Investissements exécutés par l'Etat.....	30 038 024 955,86	9,20	13,54
VI. - Subventions d'investissement accordées par l'Etat.....	67 501 292 342,31	9,32	586,01
VII. - Réparations des dommages de guerre.....	4 575 320,39	0,39	»
Totaux.....	97 544 292 618,36	18,91	599,55

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'article 4 et le tableau C annexé.

(L'article 4 et le tableau C annexé sont adoptés.)

(*) Voir ce tableau dans le projet n° 208 (annexes).

Article 5 et tableau D annexé

Mme le président. « Art. 5. - Le montant définitif des dépenses ordinaires militaires du budget général de 1991 est arrêté aux sommes mentionnées au tableau ci-après. Les crédits ouverts sont modifiés comme il est dit au même tableau. Ces crédits sont répartis par section conformément au tableau D (*) annexé à la présente loi.

(En francs)

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.....	95 491 091 030,86	98 237 500,41	568 942 093,55
Totaux.....	95 491 091 030,86	98 237 500,41	568 942 093,55

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'article 5 et le tableau D annexé.

(L'article 5 et le tableau D annexé sont adoptés.)

Article 6 et tableau E annexé

Mme le président. « Art. 6. - Le montant définitif des dépenses militaires en capital du budget général de 1991 est arrêté aux sommes mentionnées au tableau ci-après. Les crédits ouverts sont modifiés comme il est dit au même tableau. Ces crédits sont répartis par section conformément au tableau E (*) annexé à la présente loi.

(En francs)

DÉSIGNATION DES TITRES	DÉPENSES	AJUSTEMENTS DE LA LOI DE RÈGLEMENT	
		Ouvertures de crédits complémentaires	Annulations de crédits non consommés
V. - Equipement.....	92 925 434 016,01	»	9,99
VI. - Subventions d'investissement accordées par l'État.....	465 717 347,46	»	0,54
Totaux.....	93 391 151 363,47	»	9,53

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'article 6 et le tableau E annexé.

(L'article 6 et le tableau E annexé sont adoptés.)

(En francs)
« Recettes 1 447 680 682 002,23
« Dépenses 1 560 171 045 745,35

« Excédent des dépenses sur les recettes 112 490 363 743,12

La répartition de ces sommes fait l'objet du tableau F (*) annexé à la présente loi. »

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'article 7 et le tableau F annexé.

(L'article 7 et le tableau F annexé sont adoptés.)

Mme le président. « Art. 7. - Le résultat du budget général de 1991 est définitivement fixé ainsi qu'il suit :

Article 7 et tableau F annexé**Article 8 et tableau G annexé**

Mme le président. « Art. 8. - Les résultats définitifs des budgets annexes sont arrêtés, pour 1991, en recettes et en dépenses, aux sommes mentionnées au tableau ci-après. Les crédits ouverts sont modifiés comme il est dit au même tableau. Ces crédits sont répartis par budget annexe, conformément au tableau G (*) annexé à la présente loi.

(En francs)

DÉSIGNATION	RECETTES	DÉPENSES	AJUSTEMENTS DE LA LOI DE RÈGLEMENT	
			Ouvertures de crédits complémentaires	Annulations de crédits non consommés
Imprimerie nationale.....	2 020 641 327,48	2 020 641 327,48	33 080 441,99	40 044 543,51
Journaux officiels.....	752 456 998,03	752 456 998,03	753 621,00	2 931 148,97
Légion d'honneur.....	104 406 830,62	104 406 830,62	778 831,22	4 413 812,00
Monnaies et médailles.....	846 920 386,68	846 920 386,68	1 20 557 442,98	377 679 984,30
Navigation aérienne.....	4 347 397 906,06	4 347 397 906,06	326 947 145,01	175 554 752,35
Ordre de la Libération.....	3 833 903,00	3 833 903,00	511 323,88	511 323,88
Prestations sociales agricoles.....	85 433 761 893,56	85 433 761 893,56	5 063 897 167,57	787 136 274,01
Totaux.....	93 508 419 246,03	93 508 419 243,03	5 566 523 973,05	1 388 270 849,02

(*) Voir ce tableau dans le projet n° 208 (annexes).

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'article 8 et tableau G annexé.

(L'article 8 et le tableau G annexé sont adoptés.)

Article 9 et tableau I annexé

Mme le président. « Art. 9 - 1. - Les résultats des comptes spéciaux du Trésor dont les opérations se poursuivent sont arrêtés, pour 1991, aux sommes mentionnées au tableau ci-après. Les crédits et les autorisations de découverts sont modifiés comme il est dit au même tableau. Ces crédits et ces autorisations de découverts sont répartis par catégorie de comptes et ministère gestionnaire, conformément au tableau I (*) annexé à la présente loi.

(En francs)

DÉSIGNATION de comptes spéciaux	OPÉRATIONS DE L'ANNÉE 1991		AJUSTEMENTS DE LA LOI DE RÉGLEMENT		
	Dépense	Recettes	Ouvertures de crédits complémentaires	Annulations de crédits non consommés	Autorisations de découverts complémentaires
1. Opérations à caractère définitif					
Comptes d'affectation spéciale.....	13 262 191 855,41	14 014 133 633,15	3 186 493,62	66 188 802,41	»
2. Opérations à caractère temporaire					
Comptes d'affectation spéciale.....	195 720 776,38	139 888 193,37	»	95 694 852,62	»
Comptes de commerce.....	91 101 296 335,06	92 148 078 604,79	»	»	»
Comptes de règlement avec les gouver- nements étrangers.....	394 345 868,93	233 934 280,42	»	»	»
Comptes d'opérations monétaires.....	26 313 741 245,79	26 611 431 010,30	»	»	25 938 479 802,56
Comptes de prêts.....	15 514 674 943,08	2 787 663 104,86	1,08	69 723 787,00	»
Comptes d'avances.....	344 467 318 640,54	337 030 712 957,34	121 211 950 958,00	429 632 317,46	»
Totaux.....	477 987 197 809,78	458 951 708 151,08	121 211 950 959,08	595 050 957,08	25 938 479 802,56
Totaux généraux.....	491 249 389 665,19	472 965 841 784,23	121 215 137 452,90	661 239 559,49	25 938 479 802,56

« II. - Les 4 soldes, à la date du 31 décembre 1991, des comptes spéciaux du Trésor dont les opérations se poursuivent, sont arrêtés aux sommes ci-après :

(En francs)

DÉSIGNATION DES CATÉGORIES DE COMPTES SPÉCIAUX	SOLDES AU 31 DÉCEMBRE 1991	
	Débiteurs	Créditeurs
Comptes d'affectation spéciale : opérations à caractère définitif et à caractère temporaire.....	200 000,00	4 672 357 686,74
Comptes de commerce.....	373 624 832,10	9 812 562 180,00
Comptes de règlement avec les gouvernements étrangers.....	195 083 845,71	54 320 643,83
Comptes d'opérations monétaires.....	25 938 479 802,56	14 573 151 431,40
Comptes de prêts.....	87 150 175 686,10	»
Comptes d'avances.....	70 146 812 794,79	»
Totaux.....	183 804 376 922,26	28 912 391 941,97

« III. - Les soldes arrêtés au II sont reportés à la gestion 1992 à l'exception d'un solde débiteur de 87 836 246,81 F concernant les comptes de prêts et d'un solde créditeur de 1 185 935 381,33 F concernant les comptes d'opérations monétaires qui font l'objet d'une affectation par l'article 14.

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

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'article 9 et le tableau I annexé.

(L'article 9 et le tableau I annexé sont adoptés.)

Article 10

Mme le président. « Art. 10. - Les résultats du compte spécial du Trésor « Coopération internationale. - Entretien et réparation de matériel aérien », définitivement clos au titre de l'année 1991, sont arrêtés aux sommes mentionnées au tableau ci-après :

CATÉGORIES des comptes spéciaux	OPÉRATIONS DE L'ANNÉE 1991		SOLDE AU 31 DÉCEMBRE 1991		AJUSTEMENTS DE LA LOI DE RÉGLEMENT	
	Dépense	Recettes	Débit	Crédit	Ouvertures	Annulations
Opérations à caractère temporaire						
904-04 Coopération interna- tionale. - Entretien et réparation de matériels aériens.....	976 376 236,13	571 523 640,96	»	»	»	»
Totaux.....	976 376 236,13	571 523 640,96	»	»	»	»

(*) Voir ce tableau dans le projet n° 208 (annexes).

Personne ne demande la parole ?...
Je mets aux voix l'article 10.
(L'article 10 est adopté.)

Article 11

Mme le président. « Art. 11. - Le solde débiteur des pertes et profits sur emprunts et engagements de l'Etat est arrêté au 31 décembre 1991 à la somme de 3 287 561 623,73 francs, conformément au tableau ci-après :

(En francs)

OPÉRATIONS	DÉPENSES	RECETTES
Annuités de subventions non supportées par le budget général ou un compte spécial du Trésor.....	3 867 055 850,48	»
Charges résultant du paiement des rentes viagères.....	»	»
Pertes et profits sur remboursements anticipés de titres.....	1 636 753,46	»
Pertes de change.....	55 536 019,79	»
Bénéfices de change.....	»	352 494 212,70
Charges résultant des primes de remboursement et des indexations.....	360 630 993,01	»
Pertes et profits divers sur emprunts et engagements.....	2 791 102 647,77	3 435 306 428,08
Totaux.....	7 075 962 264,51	3 788 400 640,78
Solde.....	3 287 561 623,73	

Personne ne demande la parole ?...
Je mets aux voix l'article 11.
(L'article 11 est adopté.)

Article 12

Mme le président. « Art. 12. - I. - Sont reconnues d'utilité publique, pour un montant total de 8 303 979 francs, les dépenses comprises dans la gestion de fait des deniers de l'Etat, jugée par la Cour des Comptes dans ses arrêts du 20 mai 1987, 29 novembre 1989 et 21 novembre 1990 au titre du ministère des affaires étrangères.

« II. - Sont reconnues d'utilité publique, pour un montant total de 522 414 francs, les dépenses comprises dans la gestion de fait des deniers de l'Etat, jugée par la Cour des Comptes dans ses arrêts, provisoire en date du 27 septembre 1989 et définitif en date du 13 septembre 1991, au titre du service d'information et de diffusion du Premier ministre. »

Personne ne demande la parole ?...
Je mets aux voix l'article 12.
(L'article 12 est adopté.)

Article 13

Mme le président. « Art. 13. - Est transportée en atténuation des découverts du Trésor une somme de 5 190 102,13 francs au titre de l'excédent net constaté sur le compte 904-14 "Liquidations d'établissements publics de l'Etat et d'organismes para-administratifs ou professionnels et liquidations diverses". »

Personne ne demande la parole ?...
Je mets aux voix l'article 13.
(L'article 13 est adopté.)

Article 14

Mme le président. « Art. 14. - I. Les sommes énumérées ci-après, mentionnées aux articles 7 et 11 sont transportées en augmentation des découverts du Trésor :

(En francs)

« Excédent des dépenses sur les recettes du budget général de 1991 112 490 363 743,12
« Pertes et profits sur emprunts et engagements..... 3 287 561 623,73
« Total I..... 115 777 925 366,85

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

« Résultat net au compte spécial du Trésor "Pertes et bénéfices de change" soldé chaque année..... 1 185 935 381,33
« Apurement d'une partie du solde créditeur du compte 904-14 5 190 102,13
« Total II..... 1 191 125 483,46

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

« Remises de dettes consenties en application de l'article 16 de la loi portant règlement définitif de 1978 n° 80-1095 du 30 décembre 1980 complétée par l'article 15 de la loi n° 84-386 du 24 mai 1984 et par l'article 14 de la loi n° 89-479 du 12 juillet 1989 portant remises de dettes consenties aux pays appartenant à la catégorie des moins avancés 21 170 725,26

« Remises de dettes consenties en application de l'article 40 de la loi de finances rectificative de 1988 n° 88-1193 du 29 décembre 1988, l'article 125, alinéa II de la loi de finances initiale de 1990 n° 89-935 du 29 décembre 1989 et l'article 68, alinéa II de la loi de finances rectificative pour 1990 n° 90-1169 du 29 décembre 1990 (échéances en capital annulées en 1991)..... 2 096 544,32

« Remises de dettes consenties en application de l'article 125 de la loi de finances initiale de 1990 n° 89-935 du 29 décembre 1989 (échéances en capital annulées en 1991).....	55 220 941,77
« Remises de dettes consenties en application de l'article 68, alinéa I de la loi de finances rectificative pour 1990 n° 90-1169 du 29 décembre 1990 (échéances en capital annulées en 1991).....	14 174 945,56
« Ecritures rectificatives des montants transportés à tort aux découverts de l'année 1989.....	- 4 826 910,10
« Total III.....	87 836 246,81
« IV. Régularisation d'une opération de la gestion 1990.....	78 286,14
« Net à transporter en augmentation des découverts du Trésor (I - II + III + IV).....	114 674 714 416,34

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'article 14.

(L'article 14 est adopté.)

Après l'article 14

Mme le président. M. Auberger, rapporteur général, et M. Fréville ont présenté un amendement, n° 1, ainsi rédigé :

« Après l'article 14, insérer l'article suivant :

« Un rapport annexé au projet de loi de règlement définitif du budget de 1994 et aux projets de loi de règlement ultérieurs présentera la ventilation des dégrèvements et remboursements de contributions directes et taxes assimilées entre impôts d'Etat et locaux, selon leur origine et, le cas échéant, par département. »

Sur cet amendement, le Gouvernement a présenté un sous-amendement, n° 2, ainsi rédigé :

« A la fin de l'amendement n° 1, substituer aux mots : " selon leur origine, et, le cas échéant, par département », les mots : " , par nature d'impôt ". »

La parole est à M. le rapporteur général, pour soutenir l'amendement n° 1.

M. Philippe Auberger, rapporteur général. Madame le président, il serait préférable que M. Fréville défende cet amendement, puisqu'il en est l'auteur initial.

Mme le président. La parole est à M. Yves Fréville.

M. Yves Fréville. Madame le président, j'ai très largement exposé l'objet de cet amendement dans mon intervention générale. Il a pour but d'améliorer la connaissance des relations financières entre l'Etat et les collectivités locales. Il s'agit essentiellement de faire une plus grande lumière sur les dégrèvements et remboursements de contributions directes accordés aux contribuables locaux.

Le rapport de la Cour des comptes annexé au présent projet de loi de règlement montre, en effet, que nous n'avons pas une connaissance très claire du montant de la répartition par impôt et par origine : dégrèvements législatifs ou dégrèvements personnels. Or ces dégrèvements remboursés aux collectivités locales leur apportent des ressources très importantes.

Il serait bon, au moins sur le plan statistique, de connaître ces dégrèvements département par département, afin de mesurer ce que cela représente dans l'ensemble des aides

dont bénéficient les collectivités locales. Cet amendement a donc essentiellement pour objet de permettre une meilleure connaissance statistique des relations entre l'Etat et les collectivités locales.

Mme le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. le ministre délégué aux relations avec l'Assemblée nationale. Monsieur le député, je vous indique d'abord que la ventilation par département est actuellement disponible auprès de la Cour des comptes. Néanmoins, votre amendement est tout à fait légitime.

Pour ce qui est d'abord de la ventilation par nature, il convient de distinguer les dégrèvements selon qu'ils relèvent de mesures législatives ou de décisions individuelles. La Cour, dans son rapport, fournit en la matière des informations statistiques qui apportent un éclairage précieux. Or la commission des finances peut toujours s'adresser à la Cour des comptes.

S'agissant ensuite de la ventilation par département - information déjà disponible, je le répète - vous savez que la loi de règlement fournit une synthèse nationale. Le cadre de l'exécution budgétaire est l'Etat et non l'échelon départemental. Imaginez l'alourdissement du projet de loi de règlement, s'il fallait y reprendre les informations département par département !

En revanche, l'information des parlementaires sera considérablement améliorée à partir de la loi de règlement de 1992, puisqu'une distinction sera opérée entre les dégrèvements selon qu'ils concernent des impôts d'Etat ou des impôts locaux. A partir de 1994, les dégrèvements d'impôts locaux seront ventilés entre les taxes foncières, la taxe d'habitation et la taxe professionnelle.

Je dois également vous faire part de la volonté du Gouvernement de réduire le délai d'élaboration du projet de loi de règlement, afin que l'information du Parlement soit plus rapide. Il ne faudrait pas que l'amélioration de l'efficacité apportée par l'accroissement de la rapidité soit amoindrie par une trop grande complexité du texte.

Néanmoins, le Gouvernement a très bien perçu l'esprit de votre démarche. Il vous propose donc d'accepter une ventilation par nature d'impôt. Cela, je le reconnais, ne satisfait pas la totalité de votre demande, mais, à partir de l'exercice 1994, vous aurez plus ample satisfaction.

Pour ce faire, le Gouvernement a déposé un sous-amendement, n° 2, à l'amendement n° 1. Dans la mesure où des informations complémentaires seront données au Parlement dès les prochaines années, cette proposition devrait donner satisfaction à M. Fréville et à tous les élus locaux qui s'intéressent à cette ventilation.

Mme le président. Quel est l'avis de la commission sur le sous-amendement n° 2 ?

M. Philippe Auberger, rapporteur général. Ainsi que je l'ai indiqué dans la discussion générale, l'Etat est amené à consacrer des sommes de plus en plus importantes aux dégrèvements et remboursements, soit en application de mesures concernant l'ensemble des redevables, soit pour des exonérations individuelles accordées en fonction de critères particuliers.

D'ailleurs, la commission des finances a pu exposer les questions qu'elle se posait à cet égard au premier président de la Cour des comptes, lorsque celui-ci est venu lui rendre compte des travaux qu'il avait effectués dans le cadre de l'exécution du budget de 1991. Il est évident que des investigations complémentaires devront être faites si l'on veut mieux cerner les crédits et les dépenses correspondants.

La demande de M. Fréville est judicieuse, mais il est évident qu'elle obligera l'administration fiscale à donner des détails qu'elle n'est pas forcément en mesure de fournir, en tout cas en l'état actuel des informations dont elle dispose.

Cela dit, M. le ministre fait un premier pas que nous devons apprécier.

A terme, il serait souhaitable que nous puissions disposer de l'ensemble des informations par nature d'impôt et par département, mais nous comprenons que cela ne soit pas possible dès maintenant. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle l'amendement n° 1 comportait, par prudence, les mots : « le cas échéant ». Nous admettons donc parfaitement, dans l'état actuel des choses, le sous-amendement du Gouvernement, et nous reviendrons sur la question ultérieurement.

Mme le président. Je mets aux voix le sous-amendement n° 2.

(Le sous-amendement est adopté.)

Mme le président. Je mets aux voix l'amendement n° 1, modifié par le sous-amendement n° 2.

(L'amendement, ainsi modifié, est adopté.)

Vote sur l'ensemble

Mme le président. Personne ne demande plus la parole ?...

Sur l'ensemble du projet de loi, je ne suis saisie d'aucune demande de scrutin public ?...

Je mets aux voix l'ensemble du projet de loi.
(L'ensemble du projet de loi est adopté.)

3

ORDRE DU JOUR

Mme le président. Cet après-midi, à quinze heures, deuxième séance publique :

Questions au Gouvernement ;

Suite de la discussion du projet de loi constitutionnelle, adopté par le Sénat n° 232 rectifié, portant révision de la Constitution du 4 octobre 1958 et modifiant ses titres VIII, IX et X. (Rapport n° 356 de M. André Fanton, au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République).

A vingt et une heures trente, troisième séance publique : Suite de l'ordre du jour de la deuxième séance.

La séance est levée.

(La séance est levée à douze heures quarante.)

*Le Directeur du service du compte rendu sténographique
de l'Assemblée nationale,
JEAN PINCHOT*

