



DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
DES POUVOIRS PARLEMENTAIRES
ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

9^e Législature

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1989-1990

(77^e SÉANCE)

COMPTE RENDU INTÉGRAL

1^{re} séance du mercredi 13 juin 1990

SOMMAIRE

PRÉSIDENTE DE M. LOÏC BOUVARD

1. Règlement définitif du budget de 1988. - Discussion d'un projet de loi (p. 2353).

M. Alain Richard, rapporteur général de la commission des finances.

M. Michel Charasse, ministre délégué auprès du ministre d'Etat, ministre de l'économie, des finances et du budget, chargé du budget.

Discussion générale :

MM. Raymond Douyère,
Yves Fréville,
Jean Tardito,
Gilbert Gantier,
Philippe Auberger.

Clôture de la discussion générale.

M. le ministre.

Passage à la discussion des articles.

Article 1^{er}. - Adoption (p. 2367)

Article 2 et tableau A. - Adoption (p. 2368)

Article 3 et tableau B. - Adoption (p. 2368)

Article 4 et tableau C. - Adoption (p. 2369)

Article 5 et tableau D. - Adoption (p. 2369)

Article 6 et tableau E. - Adoption (p. 2369)

Article 7 et tableau F. - Adoption (p. 2369)

Article 8 et tableau G. - Adoption (p. 2370)

Article 9 et tableau I. - Adoption (p. 2370)

Articles 10 à 16. - Adoption (p. 2371)

VOTE SUR L'ENSEMBLE (p. 2372)

Explications de vote :

MM. Yves Fréville,
Gilbert Gantier.

M. Louis Mexandeau.

Suspension et reprise de la séance (p. 2372)

Modification de l'ordre du jour prioritaire (p. 2372)

M. le ministre.

Renvoi de la suite de la discussion à une prochaine séance.

2. Ordre du jour (p. 2372).

COMPTE RENDU INTÉGRAL

PRÉSIDENCE DE M. LOÏC BOUVARD,
vice-président

La séance est ouverte à neuf heures trente.

M. le président. La séance est ouverte.

1

RÈGLEMENT DÉFINITIF DU BUDGET DE 1988

Discussion d'un projet de loi

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion du projet de loi portant règlement définitif du budget de 1988 (nos 1169, 1416).

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

M. Alain Richard, rapporteur général. Monsieur le président, mes chers et nombreux collègues (*Sourires*), monsieur le ministre chargé du budget, l'examen d'un projet de loi de règlement n'est pas seulement l'occasion de nous prononcer, en fin de parcours, sur le bilan de la gestion budgétaire d'une année, même si c'est, en soi, un débat intéressant. Ce rendez-vous annuel permet également au Parlement d'apprécier l'effet qu'ont eu ses votes soit sur les lois de finances initiales, soit sur les lois de finances rectificatives, en vérifiant comment elles ont été exécutées.

Je rappellerai rapidement les principales caractéristiques de l'exécution des deux lois de finances de 1988 - la loi de finances initiale et le collectif de fin d'année - et formulerai les remarques d'ordre permanent auxquelles elle peut donner lieu. Je commencerai par confronter les résultats budgétaires de 1988 aux prévisions initiales, puis j'analyserai la gestion des autorisations de crédits que nous avons décidées.

Les prévisions économiques qui encadraient la loi de finances de 1988 étaient d'un optimisme très mesuré. Or le cadre économique dans lequel la politique budgétaire a été mise en œuvre a été nettement plus favorable. J'y vois deux raisons majeures : d'une part, la conjoncture internationale, que l'on croyait stagnante, a été en fait porteuse ; d'autre part, sur le plan interne, les performances de l'économie française ont été meilleures que prévu parce que le redressement en profondeur engagé depuis 1983 commençait à porter ses fruits. Deux indications permettent de vérifier ces affirmations : alors que la croissance de la demande mondiale adressée à la France avait été prévue à 4,7 p. 100, elle a en fait été de 9,6 p. 100 ; la croissance du P.I.B. en volume, prévue à 2,2 p. 100, a été en réalité de 3,3 p. 100. Les marges ont donc été bien plus grandes que prévu.

On le voit, la France a bénéficié d'un environnement économique favorable permettant la mise en œuvre de la politique budgétaire qui figurait dans la loi de finances initiale de 1988, votée par la législature précédente, et qui avait comme premier objectif l'assainissement financier. Cette loi de finances, en effet, s'organisait autour de trois objectifs : l'abaissement de la pression fiscale ; la maîtrise des dépenses ; une nouvelle réduction de 15 milliards de francs du déficit du budget de l'Etat.

S'agissant des charges, la mesure de ce qui a été réalisé est quelque peu biaisée par le traitement budgétaire des privatisations. Je vous rappelle que le compte d'affectation des produits de la privatisation, alimenté par les cessions des titres

des sociétés privatisées, faisait apparaître, en dépenses, à la fois des dotations en capital aux entreprises publiques et des opérations de réduction de la dette publique générale. Or, une partie de ces opérations, celles qui portaient sur le capital des emprunts de l'Etat, avaient en fait le caractère d'opérations de trésorerie.

Les dépenses du compte de privatisation ont chuté de 67 milliards en 1987 à 13 milliards de francs en 1988, en raison du changement de majorité et du changement de politique qui s'est ensuivi au regard du secteur public, avec la fin des opérations de privatisation. Il en résulte donc une difficulté dans les comparaisons d'une année sur l'autre.

Une fois neutralisés les changements de structure dus aux opérations de privatisation, une double modification par rapport aux prévisions doit être prise en compte : d'une part, pour les charges totales du budget de l'Etat, le léger recul en francs courants fait place à une légère augmentation ; en sens inverse, la progression des charges brutes du budget général, légèrement plus rapide que l'évolution des prix, serait, après correction de l'inflation, qui a été un peu plus forte que prévu, ramenée en dessous du niveau de l'inflation.

La loi de finances initiale de 1988 évaluait les ressources totales pour le budget général, les budgets annexes et les comptes spéciaux du Trésor à 1 590 milliards de francs, pour des charges fixées à 1 705 milliards de francs. Le déficit prévisionnel s'établissait donc à 115 milliards de francs. Comme c'est généralement le cas, aussi bien les ressources que les dépenses ont dépassé les prévisions, pour plusieurs raisons.

En premier lieu, les prévisions ne comprennent pas d'évaluation pour les fonds de concours qui, en cours d'exercice, viennent augmenter à la fois les dépenses et les recettes, lesquels fonds se sont élevés, en chiffres ronds, à 42 milliards de francs.

En deuxième lieu, pour les comptes spéciaux du Trésor, qui représentent une part significative du total, le Parlement n'autorise que le découvert, généralement faible. Or, comme les masses qui circulent dans les comptes spéciaux sont importantes, il peut y avoir une majoration desdits comptes. C'est ainsi que les ressources ont excédé de 120 milliards les prévisions, et les dépenses de 110 milliards.

Enfin, les ressources effectives incorporent 55 milliards de plus-values par rapport aux prévisions, ce qui s'explique par la différence de conjoncture dont j'ai parlé au début de mon propos.

Les ressources réelles du budget de l'Etat, après les prélèvements au profit des collectivités locales et de la Communauté européenne, se sont élevées à 1 787 milliards, soit un surplus de 12,4 p. 100 sur les prévisions initiales, sensiblement identique à celui que l'on constate habituellement.

Les charges réelles ont été de 1 888 milliards, en augmentation d'un peu moins de 11 p. 100 par rapport aux prévisions, contre près de 16 p. 100 l'année précédente.

Le déficit général d'exécution s'est donc trouvé ramené à 101 milliards. Le solde réel à financer à toutefois retrouvé le chiffre prévu, puisqu'il s'est établi à 114,7 milliards. La différence s'explique essentiellement par deux comptes spéciaux du Trésor.

Les recettes réelles se sont accrues seulement de 1,4 p. 100 par rapport à l'année précédente, au lieu de 5,1 p. 100 selon les prévisions initiales. L'objectif de baisse de la pression fiscale de l'Etat, qui alimente assez fréquemment nos débats, a donc bien été atteint.

Pour les dépenses, la loi de finances prévoyait une augmentation légèrement inférieure à la hausse des prix. En fait, l'exécution fait apparaître une hausse inférieure de deux points à l'érosion monétaire.

Le déficit général est très proche, je l'ai dit, du niveau initialement prévu, c'est-à-dire 115 milliards de francs.

J'en viens maintenant au budget général, celui qui occupe la plus grande part de la discussion budgétaire.

Les recettes brutes, avant dégrèvements, ont atteint 1 185 milliards, soit une progression légèrement inférieure à 5 p. 100, l'une des plus faibles de toute l'histoire budgétaire récente. L'augmentation a été encore plus faible pour les dépenses brutes qui ont, elles, progressé de 4 p. 100. Compte tenu de leur montant, le déficit budgétaire a donc été ramené à 106,9 milliards de francs pour le budget général, ce qui est un peu moins que prévu.

Parmi les recettes majeures, il faut noter la hausse relativement forte des impôts directs, que l'on constate tous les ans. Elle est un peu moins nette pour l'impôt sur le revenu, qui a progressé de 4,7 p. 100 par rapport aux prévisions. C'est encore beaucoup à mes yeux pour un impôt qui est assis sur les revenus de l'année précédente et dont on peut, par conséquent, connaître les variables au moment où l'on élabore le budget.

L'impôt sur les sociétés a vu son produit dépasser de 11,5 p. 100 l'estimation initiale. C'est un phénomène régulier et auquel on peut difficilement remédier, dans la mesure où les résultats des sociétés ne sont connus qu'après la fixation des bases de la loi de finances.

La T.V.A. progresse de 5,7 p. 100 par rapport aux évaluations initiales. Cela s'explique par le fait que cet impôt est en cours de perception lorsque sont établies les estimations pour la loi de finances de l'année suivante, alors même que l'on connaît encore mal les résultats de l'année précédente. Il y a un décalage certain par rapport à la hausse réelle du produit et, par prudence, l'on arrête toujours des estimations un peu basses. Une dérive de 5,7 p. 100 par rapport aux prévisions, cela donne un supplément de près de 30 milliards de francs.

Les dégrèvements et remboursements sont, eux aussi, supérieurs aux prévisions ; cette fois l'écart est de 17,5 milliards.

Du fait des règles de proportionnalité, les prélèvements sur ressources au profit des Communautés progressent de 10 milliards. Il en va de même pour les prélèvements au profit des collectivités locales, dont le montant a dépassé de 2,3 p. 100 les prévisions.

La loi de finances rectificative de fin d'année a eu un impact relativement modéré, surtout si l'on tient compte du fait qu'il s'agissait d'un collectif « après alternance », si j'ose ainsi m'exprimer.

La loi de finances rectificative que nous avons adoptée en novembre 1988 a pris en compte des mesures nouvelles prises en cours d'année ou anticipées sur la loi de finances de 1989. Elle a surtout procédé à l'actualisation des évaluations. Les prévisions révisées de fin d'année ont été de bonne qualité et se révèlent très proches des chiffres réels tels qu'ils apparaissent dans la loi de règlement.

Pour les recettes nettes, l'écart est quasi nul. Pour la T.V.A., le dépassement est de 7,5 milliards, soit à peine plus de 1 p. 100. Pour l'impôt sur le revenu, les allègements ont donné lieu à une légère sous-estimation. De ce fait, les recettes ont été inférieures de 2,35 milliards aux évaluations révisées. Mais cet impôt est désormais très bien cerné.

Les crédits nouveaux ouverts par la loi de finances rectificative ont représenté un peu plus de 42 milliards, dont 27 relèvent de la compensation de sous-évaluations.

Environ 10 milliards ont permis le financement de décisions nouvelles du Gouvernement, en particulier le plan pour l'emploi de l'automne 1988, le premier accord salarial du 17 novembre 1988 et la relance de l'aide publique au développement. A une inflexion perceptible de la politique budgétaire, correspondait donc une grande modération dans les montants mis en œuvre : dix milliards sur 1200.

Cinq milliards avaient été dégagés pour la réduction de la charge de la dette publique par versement au fonds de soutien des rentes, ce qui avait donné lieu à quelque débat entre nous sur la technique utilisée.

Le montant prévisionnel du déficit budgétaire avait été strictement maintenu.

Du point de vue du respect de l'autorisation parlementaire, ce collectif n'a pas totalement échappé aux critiques que l'on peut faire habituellement.

Le premier inconvénient, et le plus ennuyeux, tient à l'insuffisante information du Parlement. Des annulations de crédits sont effectuées par arrêté et non par la loi. Le Gouverne-

nement, qui s'appuie sur une interprétation extensive de l'ordonnance sur les lois de finances, se considère comme autorisé à ne pas les justifier. Quant aux ouvertures, les explications figurant dans le projet de collectif restent très évasives, très générales. Le terme « d'ajustement aux besoins » revient très souvent, ce qui ne permet pas une grande critique de la gestion.

Quant à la gestion des dotations, l'inconvénient majeur reste le volume des reports de crédits. Des crédits importants sont ouverts par le collectif et, quoique l'on soit en fin d'année et que l'on puisse bien apprécier le montant nécessaire, on en ouvre toujours trop et l'on se retrouve avec des reports considérables.

D'une manière plus générale, je souhaite, en tenant compte, notamment, des propos tenus récemment par le président de la Cour des comptes devant la commission des finances, évoquer la gestion des autorisations budgétaires.

On constate, dans les modifications, les dépassements, les reports, la répartition des crédits, une distance importante entre le budget voté et le budget exécuté.

En premier lieu, les modifications apportées au montant des crédits par voie réglementaire contribuent à la maîtrise des dépenses. Ces mouvements, pour l'ensemble du budget de l'Etat, ont majoré les crédits de 105 milliards de francs, soit 6 p. 100, au lieu de 8 p. 100 l'année précédente. La moitié de ces majorations, soit 52,5 milliards de francs, proviennent de reports de 1987, eux-mêmes compensés par des reports pratiquement de même montant de 1988 sur 1989.

Les inconvénients des fonds de concours et recettes assimilés se sont de nouveau manifestés en 1988. Ils ont, apparemment, légèrement baissé, d'un peu plus de sept milliards de francs. Mais en fait, l'essentiel de cette baisse s'explique par une modification d'imputation de la garantie de l'Etat aux fonds collectés par les caisses d'épargne, garantie qui n'a plus été intégrée, à compter de 1988 dans le montant des fonds de concours.

La baisse toute relative des fonds de concours n'a pas modifié leur répartition : les neuf-dixièmes de ces fonds de concours se trouvent toujours dans sept fascicules budgétaires seulement. Et donc, s'agissant de 40 milliards de francs, on se doute bien que, dans ces budgets ministériels, ils ont un effet déformant considérable. C'est particulièrement net à l'Équipement et aux Finances.

Nous poursuivons les enquêtes, plus ou moins faciles, pour essayer d'analyser la gestion concrète de ces fonds de concours. Le ministre délégué a pu observer encore récemment, lorsque nous parlions de l'opération de révision des valeurs locatives, que le Parlement continuait de manifester une certaine inquiétude devant la faible lisibilité de l'utilisation de ces fonds et notamment de ceux issus du prélèvement sur la fiscalité locale.

Deux décrets d'avances ont été pris en 1988. Le premier date du 10 juin. Consécutif au changement de Gouvernement, il prévoyait particulièrement des mesures d'urgence pour l'éducation nationale : 4,7 milliards de francs de majoration, montant plus faible d'ailleurs que l'année précédente alors qu'il s'agissait d'une opération postérieure à une alternance politique. Le caractère exceptionnel de cette procédure a donc bien été préservé.

Si l'équilibre financier est formellement maintenu par des annulations de crédits et des recettes supplémentaires, la répartition entre les opérations définitives et les opérations temporaires du budget de l'Etat n'a pas été complètement respectée. En 1988, un glissement important a été opéré vers les opérations à caractère temporaire. De plus, la compensation des ouvertures par des annulations de crédits qui n'étaient pas toujours devenus sans objet a, en fait, le caractère d'un virement sans en respecter la procédure.

Enfin, le montant des dotations ouvertes à titre d'avance aurait pu, comme chaque année, être allégé car de nombreuses ouvertures n'avaient pas de caractère d'urgence, comme en atteste l'importance des annulations portant sur les mêmes crédits ou des reliquats qui sont restés disponibles à la fin de l'année budgétaire.

Un problème permanent demeure : selon l'article 13 de l'ordonnance organique, seuls les crédits devenus sans objet peuvent être annulés par arrêté. Il nous semble donc que procéder à des économies budgétaires en annulant par arrêté tous les crédits considérés simplement comme excédentaires n'est pas la voie normale.

Quant aux dépassements de crédits, ils ont atteint 37 milliards de francs pour l'ensemble du budget de l'Etat, soit nettement moins que l'année précédente.

Au titre du budget général, les suppléments de crédits se sont élevés à 16 milliards de francs dans la loi de règlement, soit 1,2 p. 100 des crédits.

Pour les dépenses en atténuation de recettes, le dépassement a atteint 7,9 milliards de francs, ce qui paraît raisonnable au regard des masses considérées.

La dotation au fonds national de chômage enregistre une insuffisance de crédits de 360 millions de francs, alors que cette insuffisance était cinq fois supérieure en 1987.

On note également une amélioration sensible au titre des dépenses de garantie : les dépassements de crédits sont d'un peu moins d'un milliard de francs en 1988, contre 6,2 milliards en 1987, cette baisse provenant de l'inscription de 8 milliards de francs dans le collectif en faveur de la Coface, qui avait été un peu oubliée dans la loi de finances initiale.

Les dépassements de crédits sont réduits de 10 p. 100 sur les budgets annexes. Et ils ont chuté de près des trois quarts sur les comptes spéciaux du Trésor. Il y a donc eu globalement, en ce qui concerne les dépassements de crédits, un meilleur contrôle sur l'exécution de la loi de finances que l'année précédente.

J'en viens aux reports de crédits qui se comptent encore en dizaines de milliards de francs.

Pour le seul budget général, près de 40 milliards de francs de crédits ont été reportés de l'exercice 1988 sur l'exercice 1989. Il faut avoir présent à l'esprit que la masse des dépenses d'investissements ou assimilées, qui permettent ces reports, est très stable dans le budget de l'Etat. Ces reports de crédits n'augmentent plus, alors qu'ils avaient augmenté considérablement en 1987. Mais il serait encore préférable qu'ils baissent.

Enfin, les arrêtés généraux de report ont été publiés très tardivement, en septembre et en octobre, alors que l'exécution de la loi de finances était terminée depuis longtemps.

Il faut reconnaître que de tels retards entraînent des conséquences permanentes, car, si l'on reporte un crédit qui n'a pas été consommé le 31 décembre en octobre de l'année suivante, il y a des chances que, de nouveau, il ne puisse être complètement utilisé.

Comme les fonds de concours, les reports de crédits sont concentrés sur un petit nombre de fascicules : principalement l'emploi, l'intérieur et les finances. Pour huit budgets, le montant des reports représente plus de 10 p. 100 des crédits du ministère.

Mes dernières remarques porteront sur les modifications apportées à la répartition des crédits. Ces mouvements représentent plus de 11 p. 100 du montant des crédits initiaux et ils correspondent à une curieuse option prise par le Gouvernement et l'Assemblée - il faut le souligner - en ce qui concerne la présentation des crédits des pensions.

En effet, systématiquement, les pensions sont annexées aux dépenses du ministère employeur - ou ancien employeur - au moment de la loi de finances initiale, et, au niveau de la loi de règlement, on les fait figurer dans les charges communes. A mon avis, une des deux présentations est juste, mais pas les deux. Il sera utile pour l'avenir que nous choissions ou bien de mettre les dépenses de pensions aux charges communes, en considérant qu'elles sont indistinctes entre les ministères, ou bien de les faire figurer dans chaque ministère concerné. Mais, à ce moment-là, il faudra les laisser dans chaque ministère dépendant au niveau de la loi de règlement, notamment pour voir comment évolue, ministère par ministère, la masse des pensions.

D'une façon générale, une réflexion serait utile sur le mode de calcul de la charge financière des pensions de l'Etat dans le budget, mode de calcul qui pourrait peut-être conduire l'Etat, dans le cadre de sa modernisation générale, à se comporter comme n'importe quel groupe d'employeurs dans une unité professionnelle, c'est-à-dire à calculer par points de retraite.

Je me demande si le principe selon lequel l'Etat est son propre assureur peut s'appliquer correctement pour les dépenses liées au calcul de pensions, dont les effets sont durables, et si la gestion d'un véritable régime de retraite par l'Etat, avec un effort minimum de prévision, ne serait pas un

progrès dans la maîtrise de nos mécanismes financiers et dans l'appréciation de la situation comparée des agents publics et des salariés du privé en matière de retraites.

Ma conclusion sera un constat de progrès puisque les difficultés d'exécution des lois de finances et les écarts entre les prévisions et l'exécution se réduisent pour l'année 1988 que nous avons à examiner aujourd'hui. Nous devons réfléchir à l'utilisation des lois de règlement comme moyen d'analyser en profondeur l'efficacité de la gestion de l'Etat et de vérifier la réalisation des objectifs qui avaient été déclarés prioritaires lors de l'élaboration de la loi de finances initiale. De ce point de vue, nous pourrions envisager de discuter plus tôt les lois de règlement, car certaines opérations de compensation et d'achèvement financier pourraient, me semble-t-il, être réalisées dans de plus brefs délais. Nous pourrions discuter les lois de règlement non plus à la session de printemps, soit presque dix-huit mois après la fin de l'exécution du budget, mais à la session d'automne qui précède. Cela permettrait de conjuguer la discussion de la loi de règlement de l'année précédente avec la discussion de la loi de finances de l'année à venir, ce qui établirait une relation entre les deux.

Ajoutons que les mesures de renouveau du service public et d'amélioration des procédures, notamment financières, devraient nous permettre de poursuivre dans la voie de ces progrès. Le séminaire gouvernemental qui s'est tenu avant-hier a encore permis d'envisager de nouvelles étapes dans ce domaine. Je pense, en particulier, à l'idée très positive du « retour collectif » en matière d'amélioration de l'efficacité des services.

J'espère, en donnant, au nom de la commission des finances, un avis favorable à l'adoption de cette loi de règlement, que les débats auxquels nous procédons sur la gestion de l'Etat à cette occasion permettront au Gouvernement de poursuivre son effort d'efficacité dans l'ensemble des services publics dont il a la charge. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

M. le président. Je vous remercie, monsieur le rapporteur général.

La parole est à M. le ministre délégué auprès du ministre d'Etat, ministre de l'économie, des finances et du budget, chargé du budget.

M. Michel Charasse, ministre délégué auprès du ministre d'Etat, ministre de l'économie, des finances et du budget, chargé du budget. Monsieur le président, messieurs les députés, comme le prescrit la loi organique, le Gouvernement a déposé dans les délais légaux le projet de loi de règlement du budget de 1988, qu'il revient maintenant au Parlement d'examiner et bien sûr - je le souhaite - d'adopter.

Je voudrais d'abord remercier le rapporteur général pour son travail fouillé et excellent sur un sujet dont l'austérité naturelle n'était pas, cette année, éclairée par quelques croustillantes révélations de la Cour des comptes sur une gestion qui restera sans doute dans notre histoire budgétaire, et de ce point de vue-là, une gestion sans grande histoire.

La loi de finances initiale pour 1988 adoptée par l'actuelle opposition a été mise en œuvre par le gouvernement issu de la majorité du printemps 1988 - au moins pour la majeure partie puisque le gouvernement précédent est resté en fonctions jusqu'au mois de mai 1988.

Le gouvernement issu des élections de 1988 en a profondément modifié l'orientation, notamment en mettant un terme à la politique de privatisation, ce dont il a fallu traduire les conséquences dans la loi de règlement.

C'est donc - le fait mérite d'être signalé pour ne s'être pas produit depuis cinq ans - au nom du gouvernement ayant conduit l'exécution de la loi de finances qu'il me revient d'en faire le constat devant vous.

Cet exercice s'appuie sur les constatations éclairées de la Cour des comptes. Chacun sait la part active qui revient aux magistrats de celle-ci dans la préparation du projet de loi de règlement et la déclaration générale de conformité, et le prix que le Gouvernement et le Parlement attachent à leurs observations.

Chacun a pu constater, à la lecture du rapport de la Cour sur l'exécution de ce budget, qu'il ne comporte que peu de critiques. Tel n'était pas le cas je dois le rappeler, du rapport consacré à la gestion du budget de 1987. Et comme je le disais au début de mon propos, on ne relève pas cette année des choses bien « croustillantes », à part les exégèses que nous pourrions faire, les uns et les autres, sur la comptabilité

d'une association d'entomologistes, qui pourrait donner lieu à quelques remarques ironiques sur les vertus du vol des mouches (*Sourires*) - mais je m'en garderai bien à cette heure matinale.

S'agissant des critiques de la Cour, j'ai bien entendu ce qu'a dit le rapporteur général. J'en retiendrai deux ou trois, moins pour y répondre que pour développer quelques brèves considérations à leur sujet.

Je crois que la principale critique, cette année, porte sur le caractère tardif des arrêtés de report et des arrêtés de grande répartition. C'est exact, puisque ces arrêtés ont été publiés les 24 août et 29 septembre pour le budget général et les 17 août et 5 octobre pour les budgets annexes.

Je prends cette critique pour moi, car j'ai cédé à une manie, sans doute un peu stupide, qui consiste à attendre d'avoir connaissance de tous les reports, comme on le fait toujours dans la maison Finances, pour publier les arrêtés de report. En milieu d'année 1989, nous avions fait le point des reports du ministère du travail pour prendre un décret d'avances - décret d'avance qui a d'ailleurs été ratifié en son temps et dont personne n'a contesté l'utilité. J'attendais de connaître cet ultime report pour prendre l'ensemble des arrêtés.

J'aurais bien aimé corriger cette situation...

M. Jean Tardito. Nous aussi !

M. le ministre délégué, chargé du budget. ...et donner ainsi satisfaction à la Cour des comptes. Je ne suis pas certain de pouvoir le faire en 1990 pour l'année 1989, mais pour une autre raison : les décalages dans la période de gestion qu'il nous a fallu décider par un décret du 20 décembre dernier et une instruction concomitante en matière de recettes afin de tenir compte des retards accumulés à la suite de la grève des services financiers. Je ne suis donc pas certain de pouvoir faire mieux cette année, mais le conflit de l'automne 1989 en aura été la cause, alors que, l'an dernier, cela tenait aux mauvaises habitudes de la maison Finances. Cela dit, je les prends à mon compte, car j'aurais effectivement pu sortir des arrêtés de report au fur et à mesure.

Je souhaite désormais que la direction du budget - et ceci a valeur d'instruction - me présente à la signature les arrêtés de report au fur et à mesure de leur établissement. Il n'y a aucune raison de les publier globalement et d'attendre de les avoir tous pour les publier. Je fais donc amende honorable devant la Cour des comptes et devant la commission des finances, qui a fait siennes, à juste titre, les observations de la Cour.

Je ne m'attarderai pas sur les critiques, classiques et habituelles, dont ont fait l'objet les mouvements de crédits - la Cour les juge toujours inutiles ou complexes, mais nous essayons de les limiter au maximum - et les annulations de crédits sans objet, qu'a évoquées M. le rapporteur général.

En ce qui concerne les décrets d'avances, nous avons eu une discussion juridique sur la notion d'urgence. La Cour des comptes a admis - je m'en réjouis - qu'il s'agissait d'une appréciation plus politique que juridique, et qu'il revenait au Gouvernement, sous le contrôle, d'abord, du Conseil d'Etat et, ensuite, du Parlement puisque les décrets d'avances sont soumis à ratification, d'apprécier l'urgence. A partir du moment où la procédure du décret d'avances se trouve approuvée par le Parlement, c'est en fin de compte lui qui est habilité à constater s'il y avait ou non urgence. C'est la raison pour laquelle les critiques de la Cour n'ont pas « prospéré » - comme on dit au Conseil d'Etat - au-delà des remarques formulées sur la notion d'urgence.

Pour ce qui est des interventions d'exercice, je signale que, par rapport à 1987, nous avons beaucoup progressé, si je puis dire, dans leur réduction - cela existe aussi, la progression dans la réduction ! (*Sourires*) - puisque de 9,7 milliards de francs en 1987 les irrégularités constatées sont tombées à 524 millions de francs en 1988. Il y a donc bien eu un progrès.

J'ai noté la critique de la Cour des comptes sur la pratique adoptée en 1987 et en 1988 d'autorisations de recrutement accordées en cours d'année au ministère de l'éducation nationale et régularisées dans la loi de finances suivante en mesures nouvelles. La Cour des comptes estime que ces décisions auraient dû conduire leurs auteurs à être déférés en Cour de discipline budgétaire s'ils n'avaient été ministres. Dans la période actuelle, où une discussion est ouverte sur le fonctionnement de la Cour de discipline budgétaire, il est

utile de réfléchir à la situation des ministres et à l'utilité de maintenir leur régime actuel, notamment au regard de règles constitutionnelles et du principe de séparation des pouvoirs, qui me paraît supérieur même au privilège de juridiction qu'est la Haute Cour.

En matière de gestion budgétaire, la décision ministérielle qui arrive à la fin d'une série d'irrégularités - il s'agit non de malhonnêtetés, mais du non-respect de certaines procédures - peut être comparée à la soupape d'une cocotte minute. Et si cette soupape ne pouvait plus fonctionner, parce que le ministre serait devenu justiciable de la Cour de discipline budgétaire, la gestion serait impossible.

M. Philippe Auberger. C'est spécieux comme argumentation !

M. le ministre délégué, chargé du budget. Qui reprocherait au Gouvernement d'avoir pris des mesures pour ouvrir des postes supplémentaires à l'éducation nationale en vue de la rentrée ? Que n'aurait-on dit ou écrit si cela n'avait pas été fait ? Mieux vaudrait, me semble-t-il, s'interroger sur nos procédures budgétaires, sur leurs rigidités...

M. Jean-Pierre Balligand. C'est vrai !

M. le ministre délégué, chargé du budget. ... et sur l'inadaptation de règles souvent anciennes - la loi organique date de 1959 - plutôt que de faire en sorte qu'on supprime l'ultime recours. J'ajoute que les ministres n'agissent pas en toute impunité. La preuve en est que je m'explique devant vous, que je suis soumis à votre contrôle, éventuellement à votre sanction. Dans la mesure où les décisions entachées d'irrégularité sont généralement de nature politique, c'est à l'Assemblée et au Sénat, qui exercent le contrôle parlementaire, qu'il revient d'exercer le contrôle sur des actes politiques, qui n'ont rien de juridique à partir du moment où ils relèvent de la décision ministérielle en bout de course et lorsqu'ont été épuisées toutes les ressources de la réglementation organique et comptable.

Nous aurons sans doute l'occasion de revenir sur ce point lorsque nous aborderons le débat sur la Cour de discipline budgétaire, mais je vous le dis, mesdames, messieurs les députés : ce serait une erreur grave de faire relever les ministres de la Cour de discipline budgétaire. Ni moi ni mes collègues n'avons peur des juges, mais, je le répète, il n'y aurait plus de soupape de sûreté et nous nous trouverions dans des situations de blocage qui pourraient conduire - le ministre ne voulant pas courir le risque de se retrouver devant la Cour de discipline - à convoquer le Parlement le 15 août, pour régler en urgence un problème urgent.

M. Alain Richard, rapporteur général. Ne serait-ce pas un progrès ?

M. le ministre délégué, chargé du budget. Je ne suis pas sûr que ce serait un progrès dans la mesure où je suppose que si le Parlement était convoqué un 15 août, pour des queues de cerises, nous ne serions que quatre dans cet hémicycle : trois députés et le ministre. Ce ne serait pas forcément une très belle image de la représentation nationale.

M. Alain Richard, rapporteur général. Créer des postes d'enseignant pour faire face à la rentrée, ce ne sont pas des queues de cerises !

M. le ministre délégué, chargé du budget. Je vous donne mon point de vue et vous me faites part du vôtre, c'est le principe du dialogue. Cela dit, le pouvoir de sanctionner vous appartient. Pour ma part, j'ai l'habitude, en général, de ne pas renvoyer l'exercice de mes pouvoirs à d'autres. Par conséquent, je préfère que ce soit vous qui exerciez le pouvoir de sanctionner !

J'ajoute que votre proposition me paraît poser un problème de principe grave au regard de la séparation des pouvoirs.

M. Alain Richard, rapporteur général. C'est vrai !

M. le ministre délégué, chargé du budget. Enfin la troisième série de critiques porte sur les dépassements de crédits. Cela vise essentiellement le B.A.P.S.A. Sur ce sujet, la Cour des comptes a réécrit - et ce n'est pas un reproche - ce qu'elle écrit depuis de nombreuses années.

J'ai déjà répondu l'an dernier aux observations sur les crédits sans objet. Je n'ai pas changé d'avis et je ne veux pas alourdir cette discussion.

Monsieur le président, mesdames, messieurs les députés, je n'insisterai pas sur le contexte économique de 1988. Le redressement des résultats enregistrés par notre pays en matière de croissance et d'inflation parle de lui-même. J'ajouterai seulement que cette évolution s'est confirmée pour 1989.

Sans revenir sur l'exposé très brillant et é combien méritoire de votre rapporteur général, permettez-moi d'organiser mon propos autour de quelques chiffres significatifs issus du projet de loi de règlement et de son annexe qu'est le compte général de l'administration des finances.

A ce sujet, je voudrais relever au passage la contribution apportée en 1988 par la direction de la comptabilité publique à la rénovation de ce document qui, dans la limite des spécificités de l'Etat, présente désormais les résultats sous une forme très proche de celle du plan comptable général.

Le solde de l'exécution de 1988, hors résultat du fonds de stabilisation des changes et hors opérations avec le Fonds monétaire international, s'établit à moins 114,7 milliards contre moins 120,1 milliards de francs en 1987. En proportion du produit intérieur, le déficit budgétaire est donc ainsi réduit de 2,3 à 2 p. 100.

L'amélioration par rapport à 1987 résulte d'une évolution maîtrisée des charges. La progression des dépenses du budget général est limitée à 2,7 p. 100. Elle est ramenée à 1,5 p. 100, si on réintègre aux dépenses de 1987 les dotations en capital du compte de privatisation.

Le projet de loi de règlement comporte au titre du budget général 15,83 milliards de francs d'ouvertures de crédits complémentaires, qui s'appliquent comme d'habitude à des chapitres assortis de crédits évaluatifs - ce qui est conforme à la règle - et 10,43 milliards de francs d'annulations de crédits non consommés.

Par ailleurs, le projet de loi tire les conséquences de l'arrêt du programme de privatisation amorcé en 1986, en annulant 36,83 milliards de francs de crédits au titre des comptes spéciaux.

L'évolution globalement modérée, 3,5 p. 100 de plus, des recettes nettes du budget général résulte - M. le rapporteur général l'a remarqué - de mouvements contraires. Le bénéfice fiscal et la T.V.A. spontanée connaissent des évolutions exceptionnellement favorables, respectivement plus 14,6 p. 100 et plus 7,6 p. 100. Ce dynamisme est lié au retour au bénéfice des entreprises françaises et à l'évolution de la structure de la consommation. On note également un montant élevé des allègements d'impôts - 25 milliards de francs environ - et une croissance très forte des prélèvements au profit des collectivités locales et de la Communauté européenne, respectivement 8,5 p. 100 et plus 28,9 p. 100.

Au total, les prélèvements obligatoires de l'Etat diminuent d'un demi-point.

Pour conclure, je citerai les traditionnels apurements comptables qui vous sont proposés : l'apurement de la dette congolaise, qui permettra le règlement définitif du passif financier de l'ex-Afrique équatoriale française ; l'apurement d'une créance devenue irrécouvrable, en vertu d'une décision de justice ; la reconnaissance d'utilité publique des dépenses comprises dans la gestion de fait d'une association, dont j'ai dit un mot au début de mon propos, et, enfin, l'apurement d'excédents constatés après liquidation d'établissements publics de l'Etat et de divers organismes.

Tels sont les grands traits de ce projet de loi que je vous remercie de bien vouloir adopter. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

M. le président. Je vous remercie, monsieur le ministre.

Dans la discussion générale, cinq orateurs sont inscrits, soit un par groupe.

La parole est à M. Raymond Douyère, au nom du groupe socialiste.

M. Raymond Douyère. Monsieur le président, mes chers collègues, le rapporteur général vient d'analyser avec beaucoup de finesse et dans le détail les grandes lignes de la loi de finances de 1988, année particulière puisqu'elle a connu deux gestions distinctes : une par une majorité de droite et une par une majorité de gauche.

Pour ma part, je me bornerai à revenir sur le problème permanent que pose la gestion des autorisations budgétaires. Cette gestion est très intéressante à analyser puisqu'elle répertorie toutes les modifications de crédits dont use l'Etat et à propos desquelles M. le ministre vient de nous dire que,

si elles n'étaient pas possibles, cela entraînerait des blocages. Ces modifications sont autorisées dans leur principe, c'est vrai, par l'ordonnance organique du n° 59-2 du 2 janvier 1959, mais elles dénaturent souvent les lois de finances parce qu'elles sont utilisées trop systématiquement. C'est une constatation que nous faisons année après année et qui ne s'adresse pas particulièrement au Gouvernement qui est en place.

Par ailleurs, ces procédures sont dérogatoires des règles budgétaires. Bien sûr, elles répondent à la nécessité d'envisager une gestion des crédits plus souple que celle qui est prévue par l'ordonnance organique en matière de loi de finances.

J'en conviens avec vous, monsieur le ministre, notre réflexion devrait porter sur la question de savoir s'il ne conviendrait pas de modifier ces règles de discipline budgétaire. Cela nous permettrait en effet un peu plus de souplesse et entraînerait *ipso facto* l'absence de critique de notre part dès lors que le Gouvernement pourrait user de ces modifications sans déroger pour autant aux règles.

L'intervention que je fais aujourd'hui, au nom du groupe socialiste, a pour objet d'appeler l'attention du Gouvernement sur cette question afin que pour le budget de 1991 il n'y ait pas, deux ans plus tard, trop de modifications par rapport au budget initial voté.

En 1988, les modifications du montant des crédits du budget général se sont élevées à 105 milliards de francs. C'est une amélioration par rapport à 1987. On constate donc que le budget 1988 a été beaucoup plus sincère que les précédents bien que l'exercice fût rendu difficile par le fait que le budget a été exécuté par d'autres que ceux qui l'ont établi. Restent néanmoins de nombreuses mesures dérogatoires.

J'insisterai tout d'abord sur les nombreux reports qui ont été publiés avec retard en 1988. Vous l'avez reconnu, monsieur le ministre. Il en a été de même en 1989 avec les reports de l'année 1988.

Je vous donne acte du fait que vous avez fait amende honorable et je prends bonne note que, pour les années qui viennent, notamment 1991, vous ferez en sorte que ces décrets de report soient pris de façon systématique dès que seront connus les montants des reports d'une année sur l'autre.

En fait, comme vous l'avez indiqué, 40 milliards de francs ont été reportés de 1987 sur 1988 et 40 autres milliards l'ont été de 1988 sur 1989.

En 1988, on peut relever des augmentations de reports importantes : elles sont de 37 p. 100 au budget des affaires sociales, de 70 p. 100 au budget de l'agriculture, de 33 p. 100 au budget de l'environnement et de 207 p. 100 au budget de la justice ! En revanche, il y a une amélioration pour les budgets de l'éducation nationale et du logement qui ont vu leurs reports de crédits diminuer respectivement de 18 et 49 p. 100.

La véracité de la loi de finances n'existe plus après de pareilles modifications et cela nous conduit à nous interroger sur le principe de l'annualité budgétaire.

Je dirai également un mot sur les rattachements à des fonds de concours nombreux et tardifs. On connaît la réputation un peu obscure des fonds de concours ; moi-même, j'y ai été confronté durant un certain nombre d'années lorsque j'étais rapporteur du budget de la fonction publique.

M. Philippe Auberger. Vous vous y êtes cassé les dents ! (*Sourires.*)

M. Raymond Douyère. J'ai constaté en effet beaucoup d'obscurité et peu de clarté.

Utiliser cette procédure, qui plus est une fois l'exercice passé, ne contribue pas à une bonne lecture des opérations budgétaires. C'est ainsi qu'au titre de 1988, plus de 7 milliards de francs de crédits ont été ouverts sur fonds de concours après le 31 décembre 1988.

Des arrêtés de rattachement ont été pris : pour les affaires sociales, en janvier, février et mars 1989 ; pour l'emploi, après le 1^{er} janvier 1989 ; pour l'agriculture, entre janvier et mars 1989 ; pour les services financiers, en mai 1989 et pour les D.O.M.-T.O.M., en mars 1989.

On ne peut que s'interroger sur de pareilles pratiques.

Quant aux rétablissements de crédits, ils contreviennent, de par l'importance de leur montant, au principe de non-affectation des recettes. Cette procédure dérogatoire permet

d'affecter des recettes. Les rétablissements de crédits se sont élevés à 13,6 milliards de francs en 1988. Un examen objectif montre que leur montant est proche de ceux observés les années antérieures.

Je souhaite m'arrêter sur les modifications dans la répartition des crédits, modifications qui sont inquiétantes pour les parlementaires.

Cette procédure dérogatoire est lourde de conséquences puisqu'elle permet de changer la destination effective d'un crédit sans avoir à solliciter le vote du Parlement, les crédits pouvant même être affectés à un autre budget.

En 1988, les mouvements affectant la répartition des crédits se sont élevés à 137,2 milliards de francs, soit une augmentation de 6,6 p. 100 par rapport à 1987.

Une telle augmentation s'explique par l'accroissement des répartitions de crédits globaux de 22,1 p. 100. Ces crédits ont trop tendance à être utilisés, comme le souligne la Cour des comptes, comme des « réservoirs » d'un certain nombre de budgets, sans que l'on tienne compte de leur vocation initiale. C'est le cas, par exemple, pour l'aménagement du territoire, des budgets du F.I.A.T. et du F.I.D.A.R., qui servent à abonder les budgets de la recherche, de l'agriculture et du logement.

Cette augmentation s'explique également par l'accroissement du montant des virements de 98,7 p. 100. Ces virements, qui modifient la nature des dépenses, ont doublé en 1988 ; certains d'entre eux sont intervenus, encore une fois, trop tard pour que les crédits soient consommés.

J'évoquerai, pour m'en féliciter, les progrès enregistrés sur les modifications concernant l'utilisation des crédits, lesquelles ont été moins nombreuses en 1988 que les années précédentes. En effet, les dépenses payées en dépassement de crédits disponibles pour 1988 sont en nette régression par rapport à 1987 : 15,8 milliards de francs contre 28,7 milliards de francs. Cela est dû à l'amélioration de la conjoncture et aux efforts d'évaluation des besoins de l'administration. Là aussi, nous devons continuer notre effort de contrôle et l'administration, quant à elle, doit continuer à être efficiente quant à ses réels besoins.

Les dépassements ont porté surtout sur des crédits évaluatifs pour les budgets des charges communes, de l'emploi, de la coopération et de l'industrie. En revanche, les dépassements sur les crédits limitatifs ont été divisés par six, ce qui est excellent.

En fait, comme je l'ai rappelé tout à l'heure, le vote de la loi budgétaire ne revêt plus qu'un caractère strictement théorique par rapport à ce qu'on constate dans la réalité. Nous devons donc être très vigilants pour la loi de finances de 1991.

D'ailleurs, monsieur le ministre, la commission des finances souhaite examiner un certain nombre de budgets au premier franc, de façon à mieux cerner les reports qui pourraient être effectués d'une année sur l'autre, et parfois sur plusieurs années consécutives, et qui tendent ainsi à perpétuer des ouvertures de crédits dont l'utilisation ne sera jamais effective ou sera effectuée très tardivement. Ces reports faussent totalement les budgets en question et interdisent, en quelque sorte, toute action méritoire tendant à réduire ou à stabiliser les crédits afin de dégager des marges de manœuvre en faveur d'actions prioritaires dont on ne trouve pas le financement, sauf à recourir à des impôts supplémentaires.

Nous ferons d'autant plus volontiers cet examen que nous y sommes tout à fait encouragés par le premier président de la Cour des comptes qui, lors de son audition devant la commission des finances, le 30 mai dernier, nous a fait part de son souhait de voir les parlementaires davantage impliqués dans le contrôle des lois de finances. Celui-ci a même proposé de mettre à la disposition des parlementaires, et en particulier des rapporteurs spéciaux, un certain nombre de ses rapporteurs qui les aideront à mieux cerner la réalité de la nécessité budgétaire, ce qui facilitera ensuite le contrôle de la réalité de l'exécution des budgets. Ainsi, les parlementaires pourraient mieux s'assurer que les différentes modifications apportées au budget ne sont pas contraires à ce qu'ils souhaitaient lors du vote de la loi initiale.

Je terminerai, monsieur le ministre - et cela ne vous étonnera pas - en vous disant que le groupe socialiste votera cette loi de règlement...

M. Gilbert Gontier. Quelle surprise !

M. Raymond Douyère. ... même si nous n'avons pas été, et vous non plus, monsieur le ministre, responsables de la première partie de l'exécution de ce budget. Mais nous avons l'habitude de prendre en compte la réalité de l'Etat. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

M. le président. Merci, cher collègue.

La parole est à M. Yves Fréville, pour le groupe de l'Union du centre.

M. Yves Fréville. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, le vote d'une loi de règlement est un exercice absolument excitant de constatation et de régularisation. (*Sourires.*) On constate la bonne gestion du gouvernement que l'on soutient et on régularise les turpitudes, mesurées à l'aune de l'ordonnance organique, du gouvernement que l'on contrôle. (*Sourires.*)

Je voudrais cependant, monsieur le ministre, avant d'aborder le contenu de cette loi, faire deux remarques sur l'activité de contrôle parlementaire en prenant deux exemples.

La première remarque, c'est que le contrôle parlementaire doit pouvoir s'exercer en cours d'année sur le budget. Or j'ai pu constater que, depuis le mois de novembre, l'édition Lois et décrets du *Journal officiel* ne semble plus publier la situation résumée des opérations du Trésor. C'est-à-dire que depuis pratiquement neuf mois, puisque la dernière situation publiée concernait le mois d'août, nous sommes sans informations réelles sur l'évolution de la trésorerie de l'Etat. Je souhaiterais donc avoir une explication sur ce problème.

Ma deuxième remarque, qui montre la difficulté du contrôle parlementaire, concerne la régionalisation des crédits d'équipement.

Je me suis permis de faire observer, dans le débat sur l'aménagement du territoire, que le document annexé sur cette régionalisation n'était plus publié. Mais vous m'avez fait très courtoisement remarquer, monsieur le ministre, en répondant à une question écrite que je vous avais adressée sur ce point, que, désormais, il y avait un document sur la gestion des autorisations de programme. Je m'y suis donc immédiatement référé. Or j'ai pu constater dans ce document que pratiquement 48 p. 100 des autorisations de programme n'étaient plus localisables.

Cela signifie-t-il que lorsqu'une autoroute est à cheval sur plusieurs régions l'administration ne connaît pas suffisamment le mécanisme de la règle de trois pour affecter telle ou telle part à chacune des régions ? Ou cela signifie-t-il que certaines dépenses sont automatiquement localisées dans la région parisienne, donc non localisables sur le plan économique ?

Vous avez fait part, monsieur le ministre, de votre intention de « sensibiliser » vos collègues à l'intérêt de ce grave problème : je souhaite très vivement que cela soit suivi d'effet.

Maintenant, je tiens à soulever trois questions à propos de ce projet de règlement qui nous préoccupe : la pression fiscale a-t-elle diminué en 1988 ? Le poids relatif de la dette dans le P.I.B. a-t-il été contrôlé ? La croissance des dépenses a-t-elle été maîtrisée ?

D'abord, la pression fiscale a-t-elle diminué ? Après deux années de convalescence, l'année 1988 a été celle de la croissance retrouvée, avec une augmentation du P.I.B. atteignant 3,4 p. 100 : c'était là le fruit d'une politique économique cohérente qui avait d'ailleurs commencé avant 1986 sur certains points, comme la désindexation des salaires - mais c'était également le fruit de la politique de liberté des prix et d'assainissement financier appliquée de 1986 à 1988.

La reprise de l'investissement, moteur de cette croissance retrouvée, entraîna un accroissement de l'emploi de 0,9 p. 100 et donna un coup d'arrêt à la dégradation de l'emploi industriel - le niveau de celui-ci avait baissé pendant six ans à raison de 2,5 p. 100 par an.

Or, il est assez étonnant que le renforcement de l'activité économique, dont nous ne pouvons que nous réjouir, n'ait pas été correctement estimé par le ministère des finances, pas plus d'ailleurs que par l'ensemble des instituts de prévision et des économistes.

La loi de finances de 1988 tablait sur une progression des recettes de 5,1 p. 100 par rapport à la loi de finances de 1987. Or, en fait, la progression réelle a atteint 6,5 p. 100. La sous-estimation des recettes brutes, déjà forte en 1987 - 43 milliards - a représenté 58 milliards en 1988. Il ne s'agit

pas de mettre là en évidence un « trésor caché » mais de citer un simple exemple digne de figurer dans une anthologie des erreurs de prévision. En arrière se dissimule une sous-évaluation de la base d'estimation de 1987 - on n'a pas su prendre en compte, comme il l'aurait fallu, les effets de la croissance.

Quoi qu'il en soit, le résultat ne peut être que favorable. Mesurée en parts de P.I.B. - depuis hier soir, cette référence n'est peut-être pas nécessairement excellente, je le sais bien -...

M. le ministre délégué, chargé du budget. Que s'est-il passé ?

M. Yves Fréville. ... la pression fiscale a diminué de 0,6 point. Pour les deux tiers, il s'agit de la conséquence des 25 milliards d'allègements fiscaux décidés par le précédent gouvernement, et pour un tiers, 0,2 point, de l'effet de la croissance. Ce résultat favorable montre que les effets de la croissance n'ont fait que renforcer la politique conduite auparavant.

J'en viens à ma deuxième question : le poids relatif de la dette a-t-il été contrôlé ?

Certainement, pareilles plus-values vous auraient permis, après les élections, de réduire le déficit - arrêté à 115 milliards dans la loi de finances initiale - et de compenser, au moins partiellement, l'effet de la suspension du programme de privatisations sur l'amortissement de la dette publique. Ce programme, prévu à hauteur de 50 milliards, n'a été exécuté qu'à concurrence de 13 milliards, dont 6 seulement ont été affectés à la Caisse d'amortissement de la dette publique.

Or, vous le savez, si nous voulons briser le cercle vicieux de l'endettement et favoriser la détente sur les taux d'intérêt, il faut essayer de retrouver l'équilibre du solde budgétaire avant intérêts et de réduire le déficit d'environ 15 milliards annuellement. Pourtant, vous avez préféré maintenir le solde inchangé dans la loi de finances rectificative.

Deux conséquences en ont résulté.

D'abord, le solde d'exécution, hors F.M.I., ainsi que vous l'avez rappelé, monsieur le ministre, étant passé de 120 milliards à 115 milliards, n'a diminué que de 5 milliards. Le déficit avant intérêts, lui, se réduit de façon plus sensible, puisqu'il a été ramené de 27 milliards en 1987 à 16 milliards en 1988. Cependant, un excédent de près de 20 milliards aurait été nécessaire pour contrarier l'« effet boule de neige » dû au fait que les taux d'intérêt sont actuellement supérieurs au taux de croissance du P.I.B. Avec un taux d'intérêt plus élevé que le taux de croissance de l'économie, le poids de la dette dans le déficit public s'accroît automatiquement.

Ensuite, le découvert en gestion s'est aggravé, passant de 90 milliards à 116 milliards, ce qui est dû, pour l'essentiel, je le reconnais, à un report de charges de l'année 1987 sur l'année 1988 : mais à ce découvert sont venues s'ajouter des charges à financer par le Trésor, et elles se sont élevées à 50 p. 100 au-delà du découvert de gestion - puisqu'il a fallu payer les 25 milliards de charges de remboursement de l'emprunt 7 p. 100 de 1973. Il a été nécessaire également de prendre en charge l'amortissement de l'annuité du fonds spécial de grands travaux et de la C.A.P.A.

De ce fait, à la deuxième question, la réponse est la suivante : le poids de la dette publique, en termes de P.I.B., s'est encore alourdi en 1988, puisqu'il est passé de 24,7 à 26,1.

J'en viens à ma dernière question : la croissance des dépenses a-t-elle été maîtrisée ?

Les charges du budget général avaient été fixées en accroissement de 3,77 p. 100 de loi de finances à loi de finances. Or l'augmentation réelle, de budget exécuté à budget exécuté, de 1987 à 1988 a atteint à 4 p. 100, c'est-à-dire un niveau plus élevé - mais somme toute encore assez raisonnable - surtout si on compare ce niveau, et cela est pour moi sujet d'inquiétude, aux 5,2 p. 100 révélés hier dans le rapport que vous nous avez fourni sur l'exécution du budget de 1989 : 4 p. 100 en 1988, 5,2 en 1989, on voit très bien le dérapage. En 1988, nous avions, nous, encore à respecter la loi de finances présentée par le précédent gouvernement.

Vous avez préféré, avez-vous dit, la procédure des décrets d'avances en raison de l'urgence - même si cette urgence est politique - à celle d'une loi de finances rectificative. Or la Cour des comptes a constaté que l'urgence alléguée était des-

tinée en réalité à couvrir un défaut de prévision... Monsieur le ministre, l'année dernière, vous aviez eu la chance - vous-même le souligniez - de ne signer aucun décret d'avances.

M. le ministre délégué, chargé du budget. C'était vrai !

M. Yves Fréville. Je ne sais pas et je n'ai pas vérifié dans le *Journal officiel* si vous avez signé le décret d'avances du 10 janvier concernant en particulier le plan d'urgence des universités.

M. le ministre délégué, chargé du budget. Cette année !

M. Yves Fréville. Je comprends fort bien que l'on ne réunisse pas le Parlement un 15 août à seule fin de corriger une erreur de prévision...

M. Charles Millon. Pourquoi pas ?

M. Yves Fréville. ... mais le 10 janvier ? L'erreur de prévision a-t-elle été commise entre le 31 décembre, date à laquelle la loi de finances a été promulguée au *Journal officiel*, et le 10 janvier suivant, date de publication du décret d'avance au *Journal officiel* ?

En fait, dès le mois d'octobre, nombre de mes collègues avaient appelé alors l'attention du Gouvernement...

M. Philippe Auberger. Dès le mois d'octobre, oui, nous l'avons répété !

M. Yves Fréville. ... sur l'insuffisance manifeste des crédits consacrés à l'enseignement supérieur.

M. Charles Millon. Exactement.

M. Philippe Auberger. Bien sûr !

M. Yves Fréville. Voilà qui relativise quelque peu l'argument de l'urgence politique.

M. Philippe Auberger. Qui relativise beaucoup !

M. Yves Fréville. En effet. Sur le contenu des dépenses supplémentaires, je ne reviendrai pas longuement : il est certain que 15,5 milliards de francs correspondaient bien à une sous-évaluation au titre des dépenses de garantie de la Coface et de la charge de la dette : mais, sur les dépenses supplémentaires votées dans la loi de finances rectificatives, 9,1 milliards de francs ont servi à payer le coût de la rebudgétisation de certaines dépenses qui auraient pu être prises en charge par le compte d'affectation des produits de la privatisation.

De sorte que l'apport en capital aux entreprises publiques n'a été en 1988 que de l'ordre de 11,3 milliards de francs, 7,2 milliards de francs pris en charge par le compte d'affectation des produits de la privatisation et 4,1 milliards de francs par la loi de finances rectificative. Au total, les entreprises publiques n'ont bénéficié au titre des apports de l'Etat que de 11,3 milliards de francs, alors que l'année précédente 20,9 milliards de francs avaient pu être accordés, dans le cadre de la politique de privatisation, aux entreprises publiques. Telle est la régression par rapport au besoin de financement de ces entreprises qui ont pourtant de vastes programmes d'investissement et d'acquisition à l'étranger.

Ma dernière remarque portera sur les difficultés de consommation des crédits de paiement et sur l'importance des crédits de report qui en résultent : 27 milliards de francs pour les dépenses civiles en capital. Je citerai le cas, parce qu'il est d'actualité, des constructions universitaires, du chapitre 56-10.

En 1988, les crédits consommés n'ont représenté que 56 p. 100 des crédits autorisés, soit très exactement 478 millions de francs sur un total de 855 millions de francs. Ainsi, 375 millions de francs ont été reportés sur l'exercice suivant. Lorsqu'un programme d'investissement se développe, l'administration éprouve certaines difficultés - j'use évidemment de la litote - à suivre la croissance des crédits.

Monsieur le ministre, cela tient, vous le savez fort bien, à la fois à la complexité extraordinaire des procédures des fonds de concours et au potentiel insuffisant, relevé du reste par la Cour des comptes, des services constructeurs des rectorats, qui sont incapables de suivre la croissance des crédits.

Il est donc heureux que, pour les constructions universitaires les plus simples, la maîtrise d'ouvrage soit confiée aux collectivités locales - avec remboursement par le fonds de compensation de la T.V.A. - qui pourront venir au secours de l'Etat dont les services constructeurs souffrent d'engorge-

ment. (« Très bien ! » sur les bancs des groupes de l'Union du centre, Union pour la démocratie française et du Rassemblement pour la République.)

Bien entendu, les grands appareils de recherche relèvent d'une autre logique.

Telles sont, monsieur le ministre, mes chers collègues, les quelques remarques que je voulais présenter sur cette exécution « en demi-teinte » de la loi de finances de 1988. Dans l'état actuel des choses, compte tenu des critiques que j'ai pu apporter, le groupe de l'Union du centre ne pourra pas aller jusqu'à approuver le projet de loi de règlement soumis à l'Assemblée. (Applaudissements sur les bancs des groupes de l'Union du centre, Union pour la démocratie française et du Rassemblement pour la République.)

M. le président. Je vous remercie, mon cher collègue.

La parole est à M. Jean Tardito, au nom du groupe communiste.

M. Jean Tardito. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, la discussion du projet de loi de règlement du budget de 1988 pourrait être un exercice de haute technique sur l'exécution comptable de la loi de finances.

Pour ma part, je tiens à rappeler que les députés communistes, comme d'ailleurs les députés socialistes, se sont prononcés contre la loi de finances pour 1988. Nous, nous y étions opposés avant tout parce qu'elle était marquée du sceau de l'austérité.

Le budget de 1988, qui était à la fois le second budget du gouvernement Chirac et le dernier budget du premier septennat du Président de la République, s'inscrivait, en l'aggravant encore, dans la logique des budgets précédents de rigueur et de régression sociale. Ces orientations n'ont pas été modifiées lors de l'installation du présent Gouvernement qui a exécuté ce budget.

Le collectif budgétaire de la fin de 1988, sur lequel nous avions émis une abstention critique, n'apportait pas de changement de fond à des choix dont nous mesurons aujourd'hui les conséquences désastreuses et dramatiques.

Le rapport de la commission des finances a fait valoir que l'exécution a été plus saine encore que prévu et que la maîtrise des dépenses a été meilleure encore que l'objectif assigné. C'est une confirmation de taille !

Dans ce budget de 1988, les mesures en faveur des entreprises - comme l'allègement de la taxe professionnelle, la réduction d'impôts sur les sociétés, ou la réduction des cotisations familiales payées par les entreprises - s'étaient amplifiées.

Ces avantages ressemblant à des cadeaux n'ont pas permis une croissance équilibrée. Au contraire, le budget de 1988 a favorisé la pénétration étrangère et les exportations de capitaux. La spéculation financière, la dégradation de l'emploi ainsi que la concentration et les restructurations industrielles se sont poursuivies.

L'écrasement des salaires, la suppression des emplois, le démantèlement des services publics ne se sont soldés en rien par une progression de la recherche, de la formation, de l'investissement ou par de nouvelles activités. Bien au contraire : les investissements matériels ont servi à réduire les salaires pour accroître les profits - « même en dormant » a dit une personnalité célèbre dans notre pays - et nullement à produire davantage.

L'aide indifférenciée aux entreprises, tout le monde le constate, ne résout pas les contradictions nées de la crise, elle les accroît. Ce ne sont pas les dépenses de ce genre qui auront une quelconque efficacité comme facteurs de croissance. Elles ne sont pas davantage créatrices de ressources et ne permettent pas de lier, dans le même processus, la production et les débouchés.

Le budget de 1988 opérerait des coupes sombres dans les services publics et les chapitres sociaux. Il décidait notamment une réduction des crédits de la santé, des transports, du logement ainsi que de lourds transferts sur les collectivités locales.

Cette politique s'est traduite par des difficultés accrues pour les usagers des services publics, dont les acquis et les potentialités ont été sacrifiés aux exigences de l'austérité. Les familles continuent, en nombre croissant, à faire les frais de cette situation. Ah, combien de belles larmes de crocodiles ne

se sont pas déversées ! Quels flots de beaux discours ne coulent-ils pas de tout côté sur les inégalités qui vont s'aggraver depuis plusieurs années !

La logique budgétaire de 1988 était également marquée par le programme des privatisations. Par milliers, les emplois ont été supprimés dans les entreprises privatisées, ce qui leur a permis de gonfler leurs profits financiers, de spéculer au détriment de la production. Cette stratégie « rentabiliste » s'est révélée inefficace pour l'économie nationale.

Les privatisations ont été, en outre, l'occasion de brader le secteur public. Le manque à gagner supporté par l'Etat à cette occasion est estimé - estimé seulement - entre 8,3 milliards et 19,3 milliards de francs, l'opération profitant avant tout aux contrôleurs des noyaux durs. On en reparle aujourd'hui avec Framatome.

Le bilan budgétaire de 1988 confirme la nécessité d'une autre politique économique. Ainsi que l'avait souligné André Lajoie à la tribune de l'Assemblée nationale lors du vote du budget de 1988 : « Aucun changement véritable n'est donc possible sans que soit clairement remis en cause le dogme de l'austérité. Pour que l'économie aille mieux, pour que la France puisse se ressaisir, il faut au contraire un véritable parti pris pour le progrès social, la promotion des hommes et des femmes, et une mobilisation tous azimuts contre la dilapidation des ressources du pays dans la course à l'argent ».

S'il y a une leçon à tirer du budget de 1988, c'est que, pour assurer un développement économique équilibré, il faudrait cesser de favoriser le parasitisme des capitaux qui offre actuellement une prime aux placements financiers par rapport à l'investissement créateur d'emplois. Nous en avons longuement parlé au sein de la mission sur la fiscalité du patrimoine.

Cette nouvelle croissance exige un développement des débouchés intérieurs. Pour cela, il convient de revaloriser les salaires, les retraites et les revenus paysans, de porter le S.M.I.C. à 6 500 francs, ce que la croissance rapide des profits rend tout à fait possible. Un quart des profits y suffirait !

La création d'emplois ne doit pas passer par le développement du travail précaire qui fait concurrence aux emplois à plein temps et se substitue à eux, contribuant ainsi à étendre la pauvreté - on comprend aussi pourquoi, dans les séquences publicitaires télévisées, tous les organismes de travail temporaire pavisent.

Il faut un secteur public efficace, dynamique, démocratique. Si les nationalisations de 1981 n'ont pas réussi, c'est qu'elles n'ont pas été mises au service d'une politique nouvelle pour développer les richesses du pays, la recherche, l'emploi, la formation.

Sur le plan fiscal, il faut conduire une politique de rigueur contre les profits stériles et de solidarité contre la précarité.

L'impôt qui frappe les revenus modestes doit être allégé et la taxe d'habitation doit être supprimée pour ceux qui ne paient pas l'impôt sur le revenu et limitée pour tous à 2 p. 100 du revenu net imposable.

L'assiette et le barème de l'impôt sur les fortunes doivent être révisés pour que cet impôt rapporte 20 milliards de francs, notamment afin de verser 3 000 francs au moins aux plus démunis. N'est-il pas scandaleux, quand on voit les sommes vertigineuses qu'atteignent les œuvres d'art sur un marché spéculatif, qu'elles ne soient pas incluses dans l'assiette de l'impôt de solidarité sur la fortune ?

Enfin, la T.V.A. doit être perçue au taux zéro sur les produits de première nécessité.

Ce sont quelques-unes des propositions que nous formulons.

De même, une priorité doit être donnée aux services publics pour mieux garantir les droits sociaux et le développement des familles. Aujourd'hui, plus du tiers du budget de l'Etat est consacré aux dépenses militaires et au paiement des intérêts sur la dette. Cela pèse sur l'ensemble des services utiles : l'éducation, la formation, la recherche, le logement, les équipements publics, la santé...

Pour combattre cet écrasement des besoins humains sous les critères de la rentabilité, les services publics se doivent de renforcer et d'élargir leurs missions en les adaptant à l'évolution des besoins, de modifier leurs modes de fonctionnement afin de mieux répondre aux exigences de la vie locale, des populations et des différentes catégories d'usagers.

Il faut mobiliser les moyens pour l'école, contre l'échec scolaire. Cela exige des effectifs allégés, des plans de développement prioritaires dans les quartiers où les difficultés sont les plus grandes et une revalorisation de la carrière des enseignants.

Oserai-je parler, monsieur le ministre...

M. le ministre délégué, chargé du budget. Osez, osez ! (Sourires.)

M. Jean Tardito. ... de la nécessité de choisir entre les dépenses de surarmement et celles de l'enseignement et de la recherche ?

On comprend aujourd'hui que le groupe socialiste ne s'oppose pas à cette loi de règlement ; la continuité entre le budget de 1988 et les suivants est trop évidente. La politique d'austérité des gouvernements successifs a seulement accru sans contrepartie les déséquilibres financiers et sociaux.

La coopération est une nécessité universelle, mais c'est d'abord en France que doit se fonder la capacité de croissance et de progrès social. Bien évidemment, nous avons des propositions de coopération en Europe, mais aussi avec les pays en voie de développement, pour lesquels il est vital de décider l'annulation de la dette. A l'opposé de la marche forcée vers 1993, le développement de coopérations mutuellement avantageuses exige la préservation de notre indépendance contre les dominations comme celles qui sont exercées par les Etats-Unis et la R.F.A.

Cette politique alternative ne trouve aucun écho dans la politique purement monétariste qui est aujourd'hui celle du Gouvernement.

Je partage par ailleurs, sur le plan technique, les remarques formulées par M. le rapporteur général sur les aspects critiquables de la gestion des autorisations budgétaires et sur l'insuffisante information de la représentation nationale, de même que sur les annulations et les reports de crédits. Il y a de la transparence de l'exécution des budgets.

Dans ces conditions, personne ne sera surpris que les députés communistes votent contre le projet de règlement du budget de 1988.

M. le président. Je vous remercie, cher collègue.

La parole est M. Gilbert Gantier, pour le groupe Union pour la démocratie française.

M. Gilbert Gantier. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, l'examen des projets de loi de règlement est traditionnellement une formalité qui ne provoque pas la passion des foules. Je le regrette car, dans la vie parlementaire, il devrait y avoir deux moments forts : la préparation du budget, c'est-à-dire le moment où le Gouvernement annonce sa politique de l'année à venir, et l'examen de l'exécution du budget, c'est-à-dire un jugement, un contrôle sur ce que le Gouvernement a fait des moyens votés par le Parlement et mis à sa disposition.

En ce qui concerne la loi de règlement pour 1988, cet examen est d'autant plus intéressant que le budget avait été préparé par l'opposition actuelle et qu'il a été exécuté par elle pendant les premiers mois de l'année 1988, puis par le gouvernement socialiste. La question qui se pose est donc de savoir ce que le gouvernement socialiste a fait des moyens préparés par le gouvernement précédent.

S'il fallait caractériser d'un mot l'exécution du budget de 1988, je serais tenté de dire, monsieur le ministre, qu'il s'agit d'un budget qui a vécu dans la facilité.

Le dynamisme de l'activité économique a en effet procuré à l'Etat des plus-values de ressources généreuses qui ont rendu très facile votre gestion budgétaire. Or cette occasion n'a été mise à profit ni pour préparer l'avenir en allégeant la dette de l'Etat, ni pour mettre en œuvre de véritables priorités pour le pays.

Le volume des plus-values de recettes constitue à l'évidence le trait marquant de l'exercice 1988 dans le domaine budgétaire. Les recettes brutes du budget général ont en effet dépassé de plus de 55 milliards de francs les prévisions. Après déduction, d'une part, des dégrèvements et remboursements d'impôts - qui avaient été, il est vrai, fortement sous-estimés - et, d'autre part, des prélèvements au profit des collectivités locales et surtout des communautés européennes, les plus-values nettes ont atteint 25,5 milliards de francs pour le budget général.

Je n'engagerai pas ici un débat sur la présomption de paternité de ces suppléments de ressources et de l'activité économique soutenue dont ils découlent. Je constate simplement deux faits objectifs.

Le premier est que la politique menée de 1986 au début de 1988 a permis à la France de profiter pleinement de l'expansion mondiale, et de façon souvent plus brillante que ses voisins. En revanche - comme on le sait - toute la législature précédente avait été employée à mener une politique d'abord contracyclique, puis à en corriger les effets désastreux.

Second constat : en pleine conformité avec les objectifs de la loi de finances initiale, les allègements fiscaux prévus par le précédent gouvernement ont permis d'obtenir deux résultats heureux, apparemment contradictoires mais en fait complémentaires : la baisse de la pression fiscale, déjà soulignée par mon collègue Yves Fréville, et l'essor des recettes que je viens de rappeler.

La marge de manœuvre ainsi dégagée représentait, en ordre de grandeur, près du quart du déficit à financer en 1988. L'occasion était belle, monsieur le ministre, d'alléger ce déficit pour desserrer la contrainte de la dette, dont nous savons combien elle est pesante.

Or vous n'en avez rien fait. Le déficit de 1988 a été maintenu au niveau initial. Cette décision mérite d'être retenue à la charge de l'actuel gouvernement comme la plus néfaste de l'année 1988 en matière de finances publiques.

Vous savez bien, en effet, que seule la réduction du déficit peut mettre aujourd'hui d'atténuer la croissance de la charge d'endettement de l'Etat. Je rappelle que la charge budgétaire de la dette doit s'alourdir de presque 17 p. 100 en 1990.

Il existait bien un autre moyen d'alléger le fardeau de la dette, mais vous avez délibérément choisi de vous en priver.

De 1986 à 1988, les fonds dégagés par les privatisations ont permis à la Caisse d'amortissement de la dette publique de réduire de près de 47 milliards de francs l'encours de la dette publique. Or la seule mesure nouvelle prise par votre gouvernement en la matière a consisté à mettre 5 milliards de francs à la disposition du Fonds de soutien des rentes.

Une nouvelle fois, il faut rappeler à quel point cette opération est décevante. Il ne s'agit pas en effet de réduire la dette par cette opération, mais simplement de « lisser » dans le temps son échéancier.

Car, contrairement à la Caisse d'amortissement de la dette publique, le Fonds de soutien des rentes n'amortit pas les titres. En réalité, il s'est borné en 1988, comme en 1987, à acheter des titres de la dette publique pour les revendre au cours des années suivantes, afin de compenser le surcoût résultant de la venue à échéance des obligations renouvelables du Trésor.

J'ai déjà eu l'occasion, à cette tribune, de dénoncer le procédé qui avait consisté, en 1983 et 1984, à émettre pour 38 milliards de francs de ces obligations, en reportant ainsi sur les années 1989, 1990 et 1991 la charge très élevée de leurs intérêts. Le versement au Fonds de soutien des rentes n'a eu d'autre objectif que de rendre moins spectaculaire l'effet de ressaut de ces remboursements pour le budget général. C'est donc un effet seulement optique.

Ce faisant, vous vous contentiez de mettre de côté une partie des plus-values fiscales de 1988, en vue des surcharges des années ultérieures. C'était faire bon marché, soit dit en passant, du principe de l'annualité budgétaire consacré par nos institutions.

Vous m'objecterez peut-être, monsieur le ministre, que le gouvernement de M. Chirac avait dû effectuer un versement de même nature en 1987, pour 4 milliards de francs. Mais vous savez bien que cela n'avait pas empêché le déficit de 1987 d'être réduit de plus de 9 milliards de francs en exécution, après ce celui de 1986, que vous aviez préparé, l'eût été lui-même de 4 milliards. De telles améliorations, je le souligne, n'avaient pas été réalisées depuis le premier choc pétrolier.

Seulement, pour opérer un tel redressement, il faut disposer d'un véritable projet politique, appuyé sur des priorités budgétaires fortes. Or aucun relief n'est visible dans votre gestion des finances publiques en 1988.

Ainsi se trouve posé le problème des priorités budgétaires. La dérive de la dépense qui a absorbé les quatre cinquièmes des plus-values fiscales résulte en effet d'un saupoudrage de dotations qui caractérise le pilotage à vue dans le domaine

budgétaire. Il aurait fallu prendre conscience deux ans plus tôt que, lorsque tous les budgets sont prioritaires, aucun ne l'est réellement !

Oh ! bien sûr, des priorités ont été proclamées haut et fort dès le mois de juin 1988, dont le décret d'avances que vous avez évoqué constituait le support budgétaire. Mais quelle distance entre les ambitions affichées et la fadeur des réalisations !

Il paraissait très louable d'affecter 1,5 milliard de francs de crédits supplémentaires au Fonds d'intervention pour l'emploi et la formation professionnelle. Mais cet abondement s'est révélé une simple opération de propagande, puisque, directement ou après répartition sur d'autres chapitres, près de 2,3 milliards de francs de crédits de ce fonds ont dû être reportés sur 1989. En réalité, cette ouverture inutile de crédits n'avait pour objet que de justifier vos propos sur la prétendue sous-estimation des dépenses par vos prédécesseurs.

De la même façon, abonder le Fonds de la recherche et de la technologie de 230 millions de francs en décret d'avances, puis de 60 millions de francs dans le cadre du collectif, permettait de mettre en valeur l'effort de recherche et la préparation de l'avenir. Mais un examen attentif de l'exécution du budget permet de dissiper toute illusion, puisque les neuf dixièmes de ces crédits supplémentaires n'ont servi qu'à grossir les reports sur l'exercice de 1989.

On pourrait multiplier les exemples, en examinant de même les budgets de l'urbanisme ou de la culture.

On pourrait également relever les reports considérables de crédits d'investissement ouverts au budget de l'enseignement supérieur. Mon collègue Yves Fréville a fort justement souligné que les structures de l'enseignement supérieur se sont révélées incapables d'absorber ces dotations supplémentaires pour engager et suivre les opérations de construction ainsi théoriquement autorisées.

Sans entrer plus avant dans l'analyse des crédits, je conclurai en regrettant qu'une politique budgétaire de facilité n'ait pas permis de préparer l'avenir grâce à l'argent facile procuré par la croissance économique. Les priorités foisonnantes et mal respectées, les prétendues mesures d'assainissement destinées à voiler les erreurs du passé ne doivent pas faire illusion.

Monsieur le ministre chargé du budget, l'exercice auquel vous vous livrez depuis le mois de mai avec vos collègues pour la préparation du budget pour 1991 ne serait pas aussi difficile si le Gouvernement que vous représentez avait mené une politique rigoureuse en 1988, et notamment s'il avait réduit la charge de la dette qui constitue une de vos préoccupations les plus évidentes.

Pour toutes ces raisons, le groupe U.D.F. ne pourra pas voter le projet de loi de règlement. *(Applaudissements sur les bancs des groupes Union pour la démocratie française, de l'Union du centre et du Rassemblement pour la République.)*

M. le président. Je vous remercie.

La parole est à M. Philippe Auberger pour le groupe du R.P.R.

M. Philippe Auberger. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, il y a quelque chose d'anachronique à revenir sur le budget de 1988 et son exécution alors qu'il y a peu nous débattons des orientations à retenir pour le budget de 1991 : deux mois après, nous revenons en quelque sorte quatre ans en arrière ! C'est dire que le débat d'aujourd'hui ne peut guère retenir l'attention et encore moins exciter les passions.

Cependant, il y a plus à dire sur l'exécution du budget de 1988 qu'à rappeler qu'il n'a pas été exécuté pour l'essentiel par ceux qui l'avaient préparé. La principale modification qui l'a affecté lui était extérieure : la conjoncture de l'année 1988 s'est révélée beaucoup plus favorable qu'on ne l'avait initialement imaginé. Les hypothèses de croissance ont été notablement révisées. La progression du P.I.B. en valeur est passée de 4,4 à 6,7 p. 100.

Cette erreur ne fut pas seulement le fait de la majorité de l'époque puisque l'opposition avait émis à l'automne 1987, de sérieux doutes sur la possibilité de réaliser les prévisions. Or, comme je l'ai indiqué, celles-ci furent au contraire largement dépassées. Ainsi, chacun peut se tromper, chacun a la responsabilité de ses erreurs.

L'exécution de cette loi de finances s'est trouvée essentiellement marquée par d'importantes plus-values fiscales : comme l'a rappelé le rapporteur général, 57 milliards de

francs en données brutes et 37 milliards de francs en données nettes. La question, déjà largement débattue lors de l'examen de la loi de finances rectificative, est de savoir quel devait être le meilleur usage de ces plus-values. Elles ont été en l'occurrence entièrement consacrées à augmenter les dépenses de certains chapitres budgétaires. Rien n'a été laissé pour la réduction du déficit, pourtant très élevé. Très peu a été affecté à la baisse du prélèvement fiscal.

Il y avait, il y a toujours - le débat sur les orientations budgétaires l'a bien montré - urgence à réduire le déficit budgétaire. Même s'il n'est pas trop élevé par rapport au P.I.B., il pèse lourdement, d'une part, sur les charges de la dette - les frais de la dette à long terme ont progressé de 12,2 p. 100 en 1988 - d'autre part, sur le marché obligataire : les besoins de financement du Trésor ont été au total de 167 milliards de francs en 1988 contre 145 milliards de francs en 1987, et plus de 109 milliards de francs d'emprunts nouveaux ont dû être prélevés sur ce marché. Cette situation est d'autant plus sérieuse qu'on s'est vu privé, en 1988, en raison de l'arrêt des opérations de privatisation, des ressources de la Caisse d'amortissement de la dette publique.

M. Louis Mexandeau. Il faudrait réduire la dette en vendant l'argenterie de famille ! Ce n'est pas une solution !

M. Philippe Auberger. Quant aux prélèvements fiscaux, ils ont en définitive peu diminué en 1988 par rapport à l'année précédente. Le prélèvement fiscal a été ramené de 19,67 p. 100 à 19,43 p. 100 et les prélèvements obligatoires de 44,8 p. 100 à 44,3 p. 100 en raison de l'activité conjoncturelle et du rétablissement de la situation des entreprises. N'était-ce pas justement le moment de prendre de nouvelles dispositions d'allègement fiscal et de rapprocher ainsi notre taux de prélèvement fiscal et social de celui de nos partenaires européens ? A l'approche du 1^{er} janvier 1993, il est urgent de réduire les prélèvements obligatoires. Nous regrettons que cela n'ait pas été fait dans la loi de finances rectificative de 1988, alors que c'était possible.

Puisque vous n'avez voulu réduire ni le déficit ni les impôts, la troisième question que l'on peut se poser est de savoir si les crédits supplémentaires prévus par rapport à la loi de finances initiale, dans le cadre soit des décrets d'avance, soit de la loi de finances rectificative, étaient vraiment utiles.

D'abord, on se doit de constater que le taux d'utilisation des crédits a sensiblement diminué d'un exercice à l'autre puisqu'il est passé de 98,5 p. 100 en 1987 à 97,4 p. 100 en 1988. Dans ces conditions, on peut penser que certains réaménagements, certaines réaffectations auraient été suffisants. De fait, ainsi que le souligne le rapport de la Cour des comptes sur l'exécution de ce budget, certains crédits ouverts dans le cadre de la loi de finances rectificative se sont révélés inutiles car inutilisés, notamment dans les domaines de l'urbanisme, des départements et territoires d'outre-mer, de la jeunesse et des sports. Même le ministère de l'économie et des finances, qui avait demandé des crédits complémentaires pour Bercy dans la loi de finances rectificative, n'a pas été en mesure de les utiliser !

Le rapport de la Cour des comptes note à ce propos que « l'ouverture de crédits de 880 millions de francs dans la loi de finances rectificative destinés à financer l'achat de bâtiments supplémentaires dans le quartier de Paris-Bercy n'avait sans doute pas sa place parmi les opérations à réaliser immédiatement en exécution du collectif budgétaire. » On ne peut être plus net.

De façon plus générale, il faut souligner le retard dans l'utilisation des crédits ouverts dans des secteurs jugés prioritaires par le Gouvernement.

C'est ainsi que, dans le domaine de la construction immobilière, les estimations relatives aux P.L.A. et aux P.A.P. se sont révélées erronées ; 1,9 milliard de francs de crédits sont restés sans emploi auxquels s'ajoutent 3 milliards de francs de crédits d'aide à la pierre et d'aide à la personne sur le budget de l'urbanisme.

Dans le domaine de l'emploi, domaine prioritaire s'il en est, les dépenses ont en définitive régressé de 5,1 p. 100, le Fonds national de l'emploi marquant un recul de 10,4 p. 100 avec un taux de consommation de ses crédits de 82,3 p. 100 ; les actions pour la promotion de l'emploi ont été en baisse de 5,9 p. 100, restant très sensiblement en deçà des autorisations.

D'autres budgets sont également susceptibles des mêmes critiques. Pour le budget de la culture, par exemple, les crédits d'investissement n'ont été utilisés qu'à hauteur de 62,6 p. 100, le chapitre du patrimoine monumental sur lequel s'imputent les crédits inscrits au titre de la loi de programme sur le patrimoine n'étant consommé qu'à hauteur de 58,5 p. 100.

L'enseignement supérieur a déjà été évoqué.

Quant au ministère de la justice, le taux de la consommation de ses crédits d'investissement n'a été que de 56,9 p. 100.

Certains crédits ouverts selon la procédure d'urgence, puis repris dans la loi de finances rectificative, ont été en fait sans emploi, certains d'entre eux faisant même l'objet ultérieurement d'une annulation : dans le domaine de la construction et de l'amélioration de l'habitat, de l'action sociale et culturelle dans les départements d'outre-mer notamment.

Tout cela témoigne, en définitive, d'une mauvaise utilisation des autorisations budgétaires et vient encore un peu plus gonfler les reports, lesquels sont connus si tardivement souligne la Cour des comptes qu'ils ne peuvent même plus être dépensés correctement l'année suivante.

Plutôt que de laisser filer la dépense, ne vaudrait-il pas mieux, monsieur le ministre, veiller à sa meilleure utilisation ? Les augmentations consenties à la fin de l'année 1988 n'ont-elles pas contribué à aiguïser l'appétit de certains ministères, ce qui donne lieu à des scènes inhabituelles, pour ne pas dire courtelinesques, comme celle de la semaine dernière, où le Premier ministre et le Président de la République eux-mêmes ont dû conjuguer leurs efforts pour sermoner en conseil des ministres certains ministres dépensiers afin de les ramener à la raison.

M. le ministre délégué, chargé du budget. C'est bien, non ?

M. Philippe Auberger. Par ailleurs, lorsque l'on voit deux ministères - celui de l'équipement et celui de l'économie et des finances - dialoguer par communiqués de presse interposés pour savoir s'il y aura 300 kilomètres ou 200 kilomètres d'autoroutes lancés dans l'année, on ne peut s'empêcher de trouver que le désordre s'est installé depuis quelque temps dans les dépenses publiques.

Pour en revenir à l'année 1988, on peut également s'étonner qu'en dépit de l'ouverture de tous ces crédits inutilisés, on n'ait pas inscrit dans la loi de finances rectificative certains crédits indispensables correspondant à des dépenses autorisées par lettre du Premier ministre et du ministre délégué, chargé du budget, dans le cadre de la rentrée scolaire de 1988, notamment : 25 000 heures supplémentaires, 110 équivalents emplois dans l'enseignement privé, 500 emplois de professeur certifié stagiaire, 50 emplois de professeur certifié, 300 A.T.O.S. Alors qu'ils auraient dû figurer dans la loi de finances rectificative ils ne l'ont été ensuite que dans le budget pour 1989.

Assurément, il était possible d'adopter une autre politique budgétaire dans la loi de finances rectificative de 1988 en ne privilégiant pas à ce point la dépense et en faisant la part plus égale entre les dépenses, la réduction du déficit et les allègements d'impôts.

L'année 1988 a été marquée par un autre événement important : l'arrêt des privatisations.

De ce fait, les dotations en capital au secteur public ont été réduites puisqu'elles ont été ramenées, pour la part financée par les privatisations, de 20,9 milliards de francs en 1987 à 7,2 milliards de francs en 1988. De même, l'effort de réduction de l'endettement public par le biais de la C.A.D.E.P. a été très nettement ralenti puisqu'il est passé de 40,6 milliards de francs en 1987 à 2,1 milliards de francs en 1988.

Cet arrêt des privatisations a été fondé sur le souci de respecter le dogme présidentiel du « ni-ni » - ni nationalisation ni privatisation - mais chacun a pu constater, depuis, combien ce dogme pouvait connaître des applications souples pour ne pas dire divergentes selon les cas. Comment d'ailleurs expliquer autrement les échanges de participations entre Renault et Volvo qui fait désormais de la Régie nationale une société anonyme possédée à raison d'un quart par un groupe étranger privé ?

Bien sûr, on a voulu aussi défendre ce dogme en expliquant qu'on avait le souci de permettre le financement des investissements privés et qu'on ne voulait pas, par une trop grande ponction à l'occasion des privatisations, créer un effet

d'éviction. Pourtant l'effet d'éviction, monsieur le ministre, existe bel et bien ; il est créé par le déficit public et par l'appel systématique au marché de certaines entreprises publiques dont les dotations en capital sont insuffisantes.

Comment aussi ne pas voir que l'objectif de faire de la place de Paris la première place financière de l'Europe continentale demeurera une chimère tant que la capitalisation boursière de la place de Paris sera aussi étroite, comparée à celle des autres places financières du monde ? Cela est dû, pour une très large part, à la place tout à fait excessive prise dans notre économie par le secteur public.

De toute façon, les récentes discussions, aussi longues qu'après, avec la Commission européenne de Bruxelles l'ont bien montré : nous serons obligés, dans le cadre du marché unique, d'ouvrir plus largement le capital des entreprises du secteur public. Il est vain, dans ces conditions, de vouloir s'arc-bouter sur des dogmes totalement irréalistes.

Enfin, le troisième point qui peut être soulevé à l'occasion de l'examen de cette loi de règlement est le peu de cas que l'administration fait des observations de la Cour des comptes, ce qui oblige la haute juridiction à répéter chaque année les mêmes observations sur la présentation et la gestion des crédits.

Ainsi les prélèvements sur recettes ont représenté, en 1988, 153 milliards de francs et 12 p. 100 des recettes budgétaires annuelles brutes, ce qui a contribué à rendre plus difficilement lisible la gestion budgétaire.

Le budget des charges communes devient de plus en plus apoplectique : il représente désormais 37 p. 100 des dépenses du budget général et regroupe beaucoup de crédits hétéroclites qui pourraient recevoir un autre rattachement.

Les arrêtés de répartition des crédits, vous en avez convenu monsieur le ministre, sont pris avec beaucoup de retard, une fois l'année budgétaire terminée.

M. le ministre délégué, chargé du budget. J'ai parlé des arrêtés de report !

M. Philippe Auberger. Or cela rend cette régularisation tout à fait artificielle et contrevient au principe fondamental selon lequel les autorisations de dépenses doivent nécessairement être ouvertes préalablement aux dépenses elles-mêmes. C'est un principe de bon sens.

Certaines annulations de crédits doivent faire l'objet, ultérieurement, de rétablissements. D'autres annulations, lorsqu'elles portent sur des crédits évolutifs, apparaissent purement fictives.

Les reports de crédit prennent parfois des allures excessives. C'est le cas en particulier de quatre chapitres du budget des affaires sociales et de l'emploi.

Enfin, les procédures de rattachement des fonds de concours sont également souvent tardives. M. le rapporteur général y a fait allusion. En 1988, 7 milliards de francs de crédits ont été ainsi rattachés après le 31 décembre de l'année d'exercice.

Nous n'avons pas approuvé, monsieur le ministre, les modifications que vous avez apportées à la loi de finances initiale pour 1988. Nous ne pouvons pas davantage cautionner les anomalies et irrégularités qui ont pu être constatées par la Cour des comptes lors de l'examen des comptes définitifs de l'année 1988.

Dans ces conditions, le groupe du R.P.R. votera contre le projet de règlement définitif du budget de 1988, et il demandera, monsieur le président, un scrutin public. (*Applaudissements sur les bancs des groupes du Rassemblement pour la République, Union pour la démocratie française et de l'Union du centre.*)

M. le président. Je vous remercie, cher collègue, la discussion générale est close.

La parole est à M. le ministre.

M. le ministre délégué, chargé du budget. Monsieur le président, messieurs, je formulerai quelques observations rapides à la suite des interventions prononcées dans le cadre de la discussion générale.

Je tiens d'abord à indiquer à M. Douyère, qui m'a prévenu qu'il était obligé de s'absenter quelques instants, que, contrairement à ce qu'il a dit - à moins que j'aie mal compris - il n'y a pas véritablement de mouvements de crédits d'un ministère vers un autre en cours d'année. En effet, si les arrêtés de transfert font passer les crédits d'un ministère à un

autre, ils les transfèrent au service chargé d'effectuer la dépense, mais ils ne modifient pas la nature de cette dernière. On ne peut donc pas réellement considérer que l'on augmente ainsi les dotations d'un ministère au détriment de celles d'un autre.

Quant aux virements de crédits qui, eux, sont opérés par décret, précisément parce qu'ils changent la nature de la dépense, ils ne peuvent être réalisés qu'à l'intérieur du même budget.

Il s'agit d'éléments de souplesse budgétaire qui sont nécessaires et lundi, au cours du séminaire réuni par le Premier ministre pour traiter du renouveau du service public, j'ai annoncé que j'autoriserai désormais les préfets de région à récupérer dans les départements les crédits de paiement excédentaires qui dorment, pour les affecter à des opérations qui ne peuvent pas être financées dans un autre département faute de crédits.

Il devra bien entendu s'agir de dotations d'un même ministère réparties par la conférence administrative régionale entre les divers départements. Cette mesure concerne donc le cas dans lequel un département dont les programmes sont plus en avance que ceux d'un autre ne dispose plus de crédits alors que de l'argent dort dans un département de la même région.

Cela rejoint le souhait du Parlement - exprimé par MM. Gantier, Auberger et Fréville - que le taux d'exécution des dépenses des ministères soit convenable en fin d'année.

J'ai bien entendu les propos de M. Douyère sur les chapitres réservoirs. Mes chers collègues, il faut savoir ce que l'on veut ! Certes, les chapitres réservoirs sont des fourretout, mais ils permettent une grande souplesse dans la gestion budgétaire. Lorsqu'il n'existe pas de chapitre réservoir, on connaît une situation que mon ami Pierre Joxe dénonçait avant-hier lors du séminaire gouvernemental, c'est-à-dire vingt chapitres budgétaires différents dans vingt ministères différents au titre de la politique de la ville. Moyennant quoi, quand l'Etat participe à une action dans un secteur déterminé lié à la politique de la ville, il faut un an et demi pour monter le dossier parce que vingt ministères et vingt chapitres budgétaires sont concernés.

Pour éviter cet inconvénient, nous n'avons que la formule du chapitre réservoir. Nous sommes évidemment pris entre deux exigences contraires : le respect de la spécificité des crédits, c'est-à-dire de la pureté de l'ordonnance organique, et la nécessité de l'efficacité, c'est-à-dire la rapidité, laquelle n'est évidemment pas synonyme de précipitation.

Si vous préférez que l'on maintienne vingt chapitres budgétaires et qu'il faille un an et demi pour obtenir 200 000 francs de subvention, cela ne me gêne pas ! Je peux même vous faire un aveu, car cette séance est un peu intime, mais vous ne le répétez pas : moins je dépense, plus je suis content. (Sourires.)

M. Dominique Gambler. On le savait !

M. le ministre délégué, chargé du budget. Il s'agit d'une question d'efficacité. Soit on se fait plaisir en votant des crédits que l'on ne dépense pas, et alors c'est de la frime : on se réjouit parce qu'il y a 30 p. 100 de crédits supplémentaires, mais ils dorment et on ne les dépense pas. Soit on s'organise pour les dépenser, afin d'être en conformité avec le discours ; on souhaite des crédits supplémentaires, des moyens nouveaux et on les met en œuvre.

En ce qui concerne les annulations des crédits sans objet - l'appréciation du « sans objet » relève du pouvoir réglementaire, c'est-à-dire du ministre du budget -, je précise à M. Douyère qu'elles correspondent souvent à des actions qui ne sont finalement pas engagées.

Lors de l'élaboration des projets de budget des ministères, mes collègues viennent me voir pour les arbitrages après les conférences budgétaires. Tel ou tel me demande alors 30 millions ou 50 millions afin « d'amorcer la pompe » en vue d'une réalisation précise. Je donne quelque chose en estimant la demande fondée, mais rien ne se passe en cours d'année parce que le problème est plus compliqué qu'on le pensait à l'origine. On annule alors ces crédits, comme on annule ceux qui dépassent de beaucoup les besoins réels.

Cela arrive tout au long de l'année, et nous pouvons d'ailleurs, les uns et les autres, faire la même constatation dans nos budgets départementaux et communaux. Pourquoi l'interdirait-on à l'Etat, alors que nous agissons ainsi dans nos collectivités locales ? L'annulation de crédits sans objet

permet de financer les collectifs budgétaires, comme elle aide, dans les budgets départementaux et communaux, au financement des décisions modificatives ou des budgets supplémentaires.

Je reviens d'un mot sur les irrégularités que commettent les ministres et qui posent le problème de la Cour de discipline budgétaire dont je parlais tout à l'heure dans un dialogue, non singulier puisque d'autres y participaient, avec votre rapporteur général.

Qu'est-ce que je fais moi-même - comme mes prédécesseurs du reste - en la matière ?

M. Pierre Forgues. Vous agissez mieux !

M. le ministre délégué, chargé du budget. Vous devez d'abord savoir que les irrégularités les plus nombreuses que je suis conduit à couvrir font suite à des demandes que vous me transmettez, au nom de maires ou de présidents de conseil général, pour permettre le versement de subventions alors que les travaux sont déjà commencés. Il ne se passe pas de semaine sans que je reçoive dix ou quinze demandes de dérogation !

Certes elles sont toujours justifiées par les aléas de la procédure et il ne s'agit donc pas de fleurs que je fais aux intéressés ; cela me paraît tout à fait normal. Pourtant les décrets du 10 mars 1972 relatifs aux subventions de l'Etat maintiennent la règle selon laquelle les travaux ne peuvent jamais commencer avant que l'arrêté de subvention soit pris ; ils ne prévoient pas de dérogation. Or j'en accorde ! Si demain vous m'envoyez devant la Cour de discipline budgétaire, il n'y en aura plus ! C'est un débat intéressant que nous aurons le moment venu.

De même le code des marchés n'a pas prévu l'hypothèse dans laquelle un pont s'effondre sur une route et où il faut entreprendre d'urgence les travaux nécessaires. Le code exige toujours un marché ! Malgré cela je couvre et, si je suis déféré devant la Cour de discipline, il n'y aura plus de pont. Les usagers devront effectuer un détour de quarante kilomètres, mais les règles seront respectées ! (Sourires.)

Nous avons aussi parfois, en matière de politique étrangère, de coopération ou de défense, des mesures à prendre qui contreviennent malheureusement aux règles formelles.

Enfin, que penseriez-vous si nous réunissions le Parlement le 15 août parce qu'il faut faire voter une mesure d'urgence, par exemple, pour donner l'autorisation à un ministre d'augmenter de 60 000 francs ses frais de mission ? Allons-nous vous faire rentrer de vacances pour cela ? Vous pourriez me répondre qu'il suffit de ne pas lui verser ses frais de mission. Mais alors les factures s'empileront et, lorsqu'on les paiera, il y aura des intérêts moratoires ! Par conséquent je signe, comme mes prédécesseurs l'ont toujours fait.

J'ajoute que si je demandais au Président de la République de convoquer le Parlement en session extraordinaire pour cela, il serait appelé à se prononcer sur des décisions certes irrégulières, mais de nature réglementaire. Nous serions alors en contradiction avec l'article 34 de la Constitution ; il y aurait un recours et le vote du Parlement serait annulé, parce qu'il découle de la loi organique que de telles décisions ne peuvent être approuvées que dans la loi de règlement.

Nous aurons certainement, le moment venu, un débat intéressant sur la Cour de discipline budgétaire, mais cela n'interdit pas - je suis heureux d'avoir, sur ce sujet, le soutien du rapporteur général et, j'en suis sûr, celui de l'Assemblée - de réfléchir à l'assouplissement de diverses règles et procédures qui constituent ce que j'appelais tout à l'heure le clapet de la cocotte-minute. Grâce à elles, le ministre du budget est, au bout de la chaîne, le dernier recours pour permettre à l'Etat de « tourner ».

Reconnaissons, entre nous, qu'il se passe à peu près les mêmes choses dans nos communes, dans nos départements, où nous sommes quelquefois obligés de méconnaître la réglementation. Pour autant ces décisions n'ont rien de malhonnête ni de secret. La meilleure preuve est que nous en débattons au moment de l'examen du projet de loi de règlement ou, pour les collectivités locales, au moment du compte administratif ou bien lorsque l'on reçoit les observations de la chambre régionale des comptes, après contrôle de la comptabilité.

L'essentiel, en la matière, est que la démocratie s'exerce, que le contrôle joue et que l'on soit invité, dans tous les cas, à s'expliquer. Vous me connaissez suffisamment pour savoir que je ne me dérobe jamais aux explications. J'ai reconnu

tout à l'heure être responsable des retards dans la publication des arrêtés de report. Je ne suis d'ailleurs pas certain de pouvoir faire mieux pour 1989 et je vous ai expliqué pourquoi. Je veillerai cependant à ce qu'ils sortent désormais au fur et à mesure, sans attendre d'avoir tout le paquet pour le sortir en bloc.

Monsieur Fréville, la situation mensuelle des obligations du Trésor...

M. Philippe Auberger. La S.R.O.T. : situation résumée !

M. le ministre délégué, chargé du budget. En effet, monsieur Auberger.

Il est vrai que cette situation n'est pas sortie depuis plusieurs mois parce qu'elle n'était pas significative à cause des conséquences des grèves ; mais elle est en cours de publication et sortira dans les tout prochains jours.

J'ai bien entendu, monsieur Fréville, vos observations en ce qui concerne la régionalisation des crédits d'équipement. Vous relevez que 48 p. 100 des autorisations de programme ne sont plus localisables ; mais vous tirez ce constat des documents qui vous sont distribués. Je vous rappelle que, de toute façon, les rapporteurs spéciaux de la commission des finances ont tous les pouvoirs de contrôle sur place et sur pièces et peuvent obtenir ces informations. Il suffit qu'ils les demandent - je ne dis même pas qu'ils aillent les chercher - aux ministères concernés, parce que, moi, je n'en sais rien.

M. Yves Fréville. Et la comptabilité spéciale des investissements ?

M. le ministre délégué, chargé du budget. Vous m'interrogez sur la localisation des autorisations de programme. Or les effets de la localisation sont pour des opérations réalisées ; mais pour des opérations de l'année ou de l'exercice précédent - opérations toujours en cours en autorisations de programme - seuls les ministères concernés peuvent vous dire où ils en sont. Vous pouvez certes me le demander, mais je devrais alors m'adresser à mon contrôleur financier ; il est plus simple de vous renseigner auprès de chacun de mes collègues concernés.

Je n'entrerai pas dans la discussion sur les prélèvements obligatoires et sur la dette. Pour l'évolution de la dette, j'ai employé les mêmes méthodes de calcul que celles utilisées les années précédentes. On pourrait sans doute avoir à l'infini une discussion byzantine, toujours intéressante, sur la manière de calculer la dette de façon à la diminuer ou à l'augmenter. Nous aurons certainement l'occasion dans d'autres débats de dialoguer sur ce sujet.

En ce qui concerne les décrets d'avances, je répondrai à M. Fréville que, depuis la constitution du gouvernement de M. Michel Rocard, nous avons toujours appliqué la même règle : les décrets d'avances, on les évite, on en fait le moins possible, quand on ne peut pas faire autrement.

Vous me reprochez courtoisement le décret d'avances concernant les universités. Je vous précise d'abord qu'il n'est pas du 10 janvier - date de la communication en conseil des ministères - mais du 31 mars. C'est un point de détail, comme dirait l'autre, mais pas pour la même chose ! Je vous indique ensuite que le ministère de l'éducation nationale a fait des erreurs de prévision pour la rentrée universitaire. Il s'en est aperçu dès la fin de décembre 1989 ou au début de janvier 1990.

M. Philippe Auberger. Nous l'avions dit bien avant !

M. le ministre délégué, chargé du budget. Confidentiellement, moi aussi j'avais eu des doutes, mais on m'avait répondu que les calculs avaient été refaits. Vous savez, des gens qui se trompent, il y en a eu sous tous les gouvernements ! Mais c'est rassurant parce que cela conduit un peu à l'humilité des uns et des autres.

De deux choses l'une : ou on tirait les conséquences de ces erreurs de prévision ou on ne les tirait pas. Monsieur Fréville, vous êtes vous-même d'essence universitaire et vous savez très bien qu'une rentrée universitaire ne se prépare pas la veille pour le lendemain. Il fallait donc engager très vite les opérations. Qu'aurait-on dit si nous avions attendu la rentrée pour tirer les conséquences des erreurs de prévision constatées ? Cela aurait été affreux ! Il y avait donc bien urgence à dégager les moyens nécessaires.

Restait la question : comment la faire ? Je vais, sans doute, vous surprendre, mais je crois qu'il faut tenir sur cette affaire un raisonnement de bon sens. La loi organique donne au

Gouvernement les moyens nécessaires pour agir dans un tel cas. Cette possibilité non seulement s'explique par l'existence de situations d'urgence auxquelles il faut bien répondre, mais aussi est la conséquence du régime constitutionnel des sessions parlementaires ordinaires, qu'on ne peut pas, pour des motifs de gestion budgétaire, tourner. C'est un ensemble. Si nous devions aboutir à une limitation excessive de la pratique des décrets d'avances, étant entendu que le Gouvernement n'en abuse pas, on remettrait en cause une partie de l'équilibre institutionnel sur le régime des sessions.

Quant au retard d'exécution que vous avez relevé, monsieur Fréville - d'autres orateurs en ont parlé aussi - des crédits d'équipement de l'éducation nationale, je suis en mesure de vous dire que M. Jospin s'est vite aperçu qu'il y avait des problèmes dans ses services. Il a réformé leur organisation et on constate déjà une accélération. D'ailleurs, s'il ne l'avait pas fait, le programme universitaires qui a été lancé par le Gouvernement, il y a quinze jours, ne serait pas exécuté dans des conditions satisfaisantes et on serait dans la situation que je décrivais tout à l'heure. On peut se faire tous les plaisirs du monde en annonçant des crédits mirifiques, s'ils ne sont pas mis en exécution, on perd véritablement son temps.

M. Tardito a fait un discours qui ne portait pas à proprement parler sur la gestion budgétaire au sens comptable ou organique du terme, mais plutôt sur la politique budgétaire et financière du Gouvernement en 1988. Il ne s'étonnera donc pas que je ne lui réponde pas dans le détail puisque c'est un dialogue que nous avons souvent et toujours, pour ce qui me concerne, avec plaisir.

Les mesures de justice qu'il a appelées de ses vœux ne sont pas toutes intervenues, c'est vrai, en 1988, mais il faudrait faire une analyse fine.

Par exemple, le revenu minimum d'insertion a été voté très vite et a été mis en œuvre dès le mois de décembre. Pouvaient-ils faire plus vite ? Je n'en suis pas sûr. Son application est intervenue dès 1988, mais n'a joué sur la gestion de 1988 que pour un mois.

L'impôt de solidarité sur la fortune, adopté fin 1988 - en mai 1988, l'Assemblée avait été dissoute -, n'a été appliqué qu'au 1^{er} janvier 1989. Il n'a donc pas joué sur 1988.

Beaucoup de dispositions fiscales de justice qui ont été prévues dans la loi de finances pour 1989 ont été votées en 1988, mais n'apparaissent pas dans les comptes de 1988 puisqu'elles n'ont eu d'effets qu'en 1989, sauf les baisses de la T.V.A. qui ont dû être appliquées par anticipation dès l'automne.

Quant au décret d'avances de mai-juin 1988, monsieur Tardito, il a permis, en particulier, de préparer la rentrée scolaire et il a bien fallu agir par cette voie puisque l'Assemblée nationale était dissoute. Là encore, on ne pouvait pas engager la procédure de préparation de la rentrée scolaire sans disposer des crédits nécessaires ; il n'y avait donc que la solution du décret d'avances.

En revanche, monsieur Tardito, 1988 prend en compte l'arrêt des privatisations que vous n'avez pas mentionné ; cela m'aurait fait plaisir, alors qu'on me l'a tant reproché de l'autre côté.

M. Jean Tardito. J'ai dit qu'elles nous avaient beaucoup coûté !

M. le ministre délégué, chargé du budget. J'aurais souhaité que vous disiez tout de même que la décision que nous avons prise était bonne ; cela m'aurait fait plaisir ! Enfin, ce n'est pas grave !

M. Jean Tardito. J'aurais souhaité qu'on revienne en arrière !

M. le ministre délégué, chargé du budget. Je vous dirai d'ailleurs amicalement, monsieur Tardito, qu'il y avait sans doute de bonnes raisons pour que votre groupe à l'époque approuve le collectif budgétaire de fin d'année puisqu'il comportait un certain nombre de mesures que vous appelez de vos vœux depuis longtemps.

C'est pourquoi j'ai été un peu surpris par votre opposition à cette loi de règlement. Certes la loi de règlement est ce qu'elle est ! Ce n'est pas le Gouvernement actuel qui a préparé la loi de finances initiale de 1988. Nous l'avons modifiée en cours d'année : décret d'avances, collectif budgétaire que vous avez approuvé. Il ne faut pas accorder à la loi de règlement plus d'importance qu'elle n'en a. Qu'est-ce qu'une

loi de règlement ? C'est un constat, comme le compte administratif d'un conseil général, d'une commune ou d'un conseil régional. Or le compte administratif est toujours voté, même quand on change de majorité même si l'on n'a rien à voir ou à faire avec la gestion en cause. Ce n'est pas la gestion qu'on approuve ; on constate la manière dont les opérations se sont passées, ce qui ne veut pas dire qu'on les trouve bonnes ou mauvaises. Cette approbation permet de surcroît de décharger la responsabilité des ordonnateurs et des comptables. C'est ce point le plus important.

Dès lors, monsieur Tardito, votre refus n'empêchera pas que les choses se sont passées et qu'elles existent ! Contrairement au sexe des anges qui peut donner lieu à une discussion très incertaine, les comptes sont les comptes et refuser la loi de règlement, comme repousser le compte administratif ne modifiera pas la réalité : il y a environ 114 milliards de déficit budgétaire. C'est la raison pour laquelle je crois qu'il ne faut pas donner à la loi de règlement plus d'importance qu'elle n'en a. Pour moi, elle a un rôle fondamental, celui de permettre le contrôle parlementaire.

Monsieur Gantier, vous avez déploré que les plus-values de recettes n'aient pas été utilisées pour réduire la dette.

Nous les avons utilisées pour faire face aux dépenses supplémentaires que la majorité nouvelle avait décidés d'engager - comme c'était son droit - et elles nous ont permis de tenir le déficit, tout en finançant ces dépenses supplémentaires. Donc elles ont bien été utilisées conformément à l'intérêt public.

Vous avez dit, monsieur Gantier, que nous avons eu beaucoup de plus-values de recettes parce qu'elles avaient été sous-estimées. Sur la sous-estimation des recettes, je vous renvoie à l'un de mes prédécesseurs puisque je ne suis pas l'auteur de la loi de finances initiale. Je crois même me souvenir que, comme sénateur, j'ai dû voter contre ; il faudra que je vérifie ! (*Sourires.*)

Vous avez également, monsieur Gantier, parlé du Fonds de soutien des rentes. Je n'aurais pas la cruauté de vous renvoyer au rapport de la Cour des comptes sur la loi de règlement de 1987 en ce qui concerne les opérations du Fonds de soutien des rentes. J'en ai parlé l'an dernier. Inutile de remuer le couteau dans la plaie ! *Errare humanum est !*

M. Gilbert Gantier. Je l'ai rappelé moi-même !

M. le ministre délégué, chargé du budget. Par conséquent, n'insistons pas !

Vous avez déploré que les crédits de l'emploi ne soient pas dépensés. On n'est pas du tout dans le même cas de figure - je vous le signale au passage - lorsqu'il s'agit de dépenses de fonctionnement ou de dépenses d'équipement.

Pour les dépenses d'équipement, on dispose d'un volume de crédits parce qu'un certain nombre d'opérations ont été prévues ; si on ne les dépense pas, c'est la preuve que les services marchent mal.

Pour les dépenses de fonctionnement - c'est le cas des crédits pour l'emploi -, peu de temps après le décret d'avances qui a ouvert les premiers crédits pour l'emploi en juin, nous nous sommes trouvés dans une situation caractérisée par l'amélioration de la situation de l'emploi, qui commençait à poindre, et par l'essoufflement de beaucoup de formules de stages, qui ne trouvaient plus de preneurs. Nous avons constaté, au fil des mois - mais nous ne le savions pas quand a été pris le décret d'avances -, que nous ne pouvions pas dépenser les crédits parce qu'ils ne correspondaient plus à l'évolution réelle de la situation de l'emploi. Faut-il regretter que la situation de l'emploi s'améliore ? Je ne le crois pas ; d'ailleurs ce n'est pas ce que vous avez fait. La non-consommation de ces crédits était logique et vous verrez, dans les mois qui viennent, que nous vous en avouons d'autres analogues qui procèdent toujours de la même constatation : amélioration de la situation de l'emploi. Quand on ne peut pas consacrer des crédits parce qu'ils ne correspondent plus à la situation réelle, il ne faut pas le déplorer ; il faut en tirer les conséquences et utiliser l'argent public autrement, c'est-à-dire ne pas le faire dormir dans la caisse de l'Etat.

Je n'en déduirai pas, monsieur Gantier, qu'après m'avoir accusé d'avoir trop dépensé, vous m'avez reproché de ne pas avoir assez dépensé ! C'est une plaisanterie que je peux me permettre compte tenu de la qualité de nos relations.

M. Auberger, dernier orateur, a commencé son propos en disant que nous n'avions pas diminué l'endettement, que nous avions continué à charger les finances publiques de ce pays, etc., et a cité des chiffres qui traduisent une baisse d'une vingtaine de milliards de francs des besoins du Trésor. Je me suis dit : il va relever la contradiction. Non, il a continué imperturbablement !

Selon M. Auberger les prélèvements fiscaux auraient peu diminué par rapport à 1987. Ils ont quand même diminué puisque, en 1987, ils avaient augmenté par rapport au P.I.B. C'était d'ailleurs la seule année depuis deux ou trois ans, mais ce n'était pas l'année du record historique : 44,6 p. 100 en 1987 ! Je trouve cette critique assez cocasse.

M. Auberger, lui aussi, s'est inquiété de l'utilité d'un certain nombre de crédits supplémentaires. Il a cité l'exemple de Bercy. C'est vrai que des crédits ont été inscrits pour Bercy dans le collectif de fin d'année, mais il y avait des besoins complémentaires et il fallait boucler complètement l'opération.

Mais comment voulez-vous, monsieur Auberger, que Pierre Bérégovoy et moi dépensions les crédits supplémentaires pour Bercy en deux jours : entre la fin de l'exercice budgétaire et la date de promulgation de loi de finances rectificative qui doit être du 29 décembre ? Il se trouve que ce sont des crédits d'équipement dont l'exécution se poursuit au-delà du 31 décembre. D'ailleurs - et je reviens à l'intervention de M. Fréville - dans un souci d'accélérer l'exécution des dépenses, je vais bientôt supprimer l'obligation pour les ministres d'attendre un arrêté de report pour poursuivre l'exécution des dépenses d'équipement. Comme dans le budget communal, comme dans le budget départemental où les opérations d'équipement se poursuivent au-delà du 31 décembre sans autre acte formel ni de l'exécutif local ni de l'assemblée locale, il y aura désormais la poursuite en continu de l'exécution des dépenses d'équipement, sans que je sois obligé d'intervenir en autorisant un report qui, en fait, n'est pas une autorisation mais n'est qu'une constatation qu'il y a tant à reporter pour permettre la réalisation des programmes. Ce sera un élément de souplesse très important. Cette possibilité est encore un des acquis du séminaire gouvernemental de lundi dernier. Le ministre de la culture qui, lui, a des problèmes, l'apprécie beaucoup.

M. Auberger a signalé la mauvaise consommation des crédits d'investissement culturel. La formalité que je vais supprimer retardait particulièrement les opérations au ministère de la culture. De surcroît, monsieur Auberger, vous qui êtes maire dans une région qui compte un grand nombre d'immeubles classés ou inscrits à l'inventaire monuments historiques, vous connaissez la difficulté que nous avons les uns et les autres à dépenser les crédits, notamment sur les monuments historiques, car il est difficile de trouver des entreprises capables de réaliser ces travaux dans des délais rapides.

M. Philippe Auberger. Il faut casser le monopole des architectes des monuments historiques !

M. le ministre délégué, chargé du budget. J'attendais beaucoup du gouvernement précédent dans ce domaine, mais je n'ai rien vu venir.

M. Philippe Auberger. Je l'avais dit lors de la discussion de la loi-programme ; on me l'a même reproché !

M. le ministre délégué, chargé du budget. Si l'unanimité pouvait se faire sur ce point - je m'exprime à titre personnel - je n'y verrais que des avantages. Ce n'est sans doute pas demain la veille !

Pour vos autres observations, je vous renvoie au rapport de la Cour des comptes sur l'exécution de la loi de finances pour 1987.

Enfin, monsieur Auberger, vous nous dites que nous faisons peu de cas des observations de la Cour des comptes. Nous en faisons beaucoup de cas, contrairement à ce que vous croyez.

J'ai eu souvent l'occasion de préciser que d'abord je reçois personnellement les observations de la Cour, ses référés et ses jugements. Je les lis et j'en accuse réception moi-même, ce que ne faisaient pas mes prédécesseurs. Il m'arrive d'écrire moi-même les observations qui paraissent dans le rapport public. Dans quelques jours la Cour des comptes déposera son rapport public. Sachez que j'ai écrit moi-même aux deux tiers ou aux trois quarts certaines des observations rele-

vant de mon département ministériel. C'est vous dire que non seulement je lis le rapport mais que j'ai une idée de ce qu'il faut répondre sans nécessairement prendre conseil, ce qui ne signifie pas pour autant que les conseils que l'on me donne soient mauvais, bien au contraire.

S'agissant des prélèvements sur recettes que vous avez évoqués, de nombreuses décisions du Conseil constitutionnel confirment leur parfaite constitutionnalité. Je sais bien que la Cour des comptes n'aime pas le procédé et c'est son droit. Il n'en demeure pas moins qu'ils ont été déclarés conformes à la Constitution. M. Fréville le sait, comme tous les parlementaires ici présents.

Par conséquent, nous utilisons cette pratique. Quand je dis « nous », ce n'est pas le « nous » de majesté ! C'est le « nous » collectif ! D'ailleurs, le système des prélèvements sur recettes vous arrange bien pour gager vos amendements et éviter ainsi les foudres de l'article 40 !

Quant au rattachement des fonds de concours, monsieur Auberge, je ne sais pas si vous étiez présent dans le débat sur la révision des bases...

M. Philippe Auberge. J'étais bien présent !

M. le ministre délégué, chargé du budget. En effet, et vous l'êtes souvent !

J'ai donc pris un engagement sur les bases et je ne reviendrai pas dessus. Le Parlement disposera des éléments d'information qu'il souhaite avoir dans ce domaine.

Si nous devons améliorer l'information en matière de fonds de concours, il faudra l'améliorer pour tous les fonds de concours, et pas seulement pour ceux qui sont rattachés au budget du ministère de l'économie et des finances ou au service de la redevance, puisqu'il en existe un là aussi sur lequel il faudra que je vous éclaire.

M. Philippe Auberge. Le problème, ce sont les délais de rattachement !

M. le ministre délégué, chargé du budget. Les délais de rattachement, monsieur Auberge, finiront aussi par poser le problème des délais de versement. Or, actuellement, un très grand nombre de fonds de concours sont versés à l'Etat par les collectivités locales pour des opérations conjointes, dans le cadre du Plan, des contrats de plan, etc. Si nous devons accélérer les rattachements, nous risquons d'accélérer aussi les versements. Beaucoup de collectivités risquent d'avoir des problèmes de trésorerie si des appels de fonds sont faits trop rapidement. C'est donc une question délicate.

Il n'y a qu'une chose sur laquelle nous pouvons être d'accord les uns et les autres - et je sais bien que nous le sommes - c'est qu'il ne doit pas y avoir de camouflage.

D'abord, il ne doit y en avoir aucun dans la loi de finances, sauf pour les crédits destinés à des opérations particulières, qui ne peuvent pas donner lieu à des révélations publiques, mais vous savez qu'ils sont peu nombreux. Ce sont les fonds spéciaux, les activités de la D.G.S.E., tout ce qui touche aux secrets militaires et à la défense nationale, mais je n'entre pas dans les détails. Pour le reste, il ne doit pas y en avoir, notamment en matière de fonds de concours, domaine où l'on peut camoufler facilement.

J'ai pris des engagements. Je les tiendrai. D'ailleurs, je tiens toujours mes engagements. De ce point de vue, je reste un parlementaire dans l'âme. J'ai trop de respect pour le contrôle parlementaire pour lui refuser quoi que ce soit à ce sujet.

Telles sont, monsieur le président, mesdames, messieurs les députés, les quelques observations que je souhaitais faire à l'issue de la discussion générale. *(Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.)*

M. le président. Je vous remercie, monsieur le ministre.

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}

M. le président. « Art. 1^{er}. - Les résultats définitifs de l'exécution des lois de finances pour 1988 sont arrêtés aux sommes mentionnées ci-après :

	CHARGES	RESSOURCES
A. - Opérations à caractère définitif		
Budget général et comptes d'affectation spéciale		
<i>Ressources :</i>		
Budget général (1).....	1 185 053 626 832,33	
Comptes d'affectation spéciale.....	24 781 831 133,41	
Total.....		1 209 835 457 965,74
Charges		
<i>Dépenses ordinaires civiles :</i>		
Budget général.....	1 041 743 298 932,01	
Comptes d'affectation spéciale.....	15 714 488 808,65	
Total.....	1 057 457 787 738,66	
<i>Dépenses civiles en capital :</i>		
Budget général.....	79 418 685 453,44	
Comptes d'affectation spéciale.....	8 640 472 683,99	
Total.....	88 059 158 137,13	
<i>Dépenses militaires :</i>		
Budget général.....	170 767 905 254,68	
Comptes d'affectation spéciale.....		
Total.....	170 767 905 254,68	
Totaux (budget général et comptes d'affectation spéciale).....	1 316 284 851 130,47	1 209 835 457 965,74
Budgets annexes		
Imprimerie nationale.....	1 793 831 549,01	1 793 831 549,01
Journaux officiels.....	579 999 051,78	579 999 051,78
Légion d'honneur.....	93 319 184,47	93 319 184,47

	CHARGES		RESSOURCES	
Monnaies et médailles.....	789 858 717,63		789 858 717,63	
Navigation aérienne.....	2 240 333 681,85		2 240 333 681,85	
Ordre de la Libération.....	3 895 308,00		3 895 308,00	
Postes et télécommunications.....	185 994 457 319,31		185 994 457 319,31	
Prestations sociales agricoles.....	72 755 583 289,85		72 755 583 289,85	
Totaux budgets annexes.....	284 231 278 682,70		284 231 278 682,70	
Totaux (A).....	1 580 516 129 793,17		1 474 066 736 628,44	
Excédent des charges définitives de l'Etat (A).....	106 449 393 184,73		"	
B. - Opérations à caractère temporaire				
Comptes spéciaux du Trésor				
Comptes d'affectation spéciale.....	228 796 193,48		142 555 087,04	
	Charges	Ressources		
Comptes de prêts :				
F.D.E.S.....	1 350 229 699,00	2 318 513 204,07		
Autres prêts.....	3 253 433 613,86	1 228 353 810,80		
Totaux (Comptes de prêts).....	4 603 663 312,86	3 546 867 014,87		
Comptes d'avances.....	195 332 585 360,72		187 596 791 679,13	
Comptes de commerce (résultat net).....	(-) 857 742 489,36		"	
Comptes de règlement avec les gouvernements étrangers (résultat net).....	3 373 325 330,64		"	
Comptes d'opérations monétaires, hors F.M.I. (résultat net).....	(-) 18 090 221 345,65		"	
Totaux (B).....	184 590 406 586,37		191 282 213 781,14	
Excédent des ressources temporaires de l'Etat (B).....	"		6 691 807 092,77	
Excédent net des charges (hors F.M.I.), (A + B).....	99 757 586 071,98		"	

(1) Après déduction des prélèvements sur les recettes de l'Etat (178 641 935 706,87 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.)

Article 2 et tableau A annexé

M. le président. « Art. 2. - Le montant définitif des recettes du budget général de l'année 1988 est arrêté à 1 185 053 626 832,33 francs.

« 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 3 et tableau B annexé

M. le président. « Art. 3. - Le montant définitif des dépenses ordinaires civiles du budget général de 1988 est arrêté aux sommes mentionnées au tableau ci-après. Les crédits ouverts sont modifiés comme il est dit au même tableau. Ces crédits sont répartis par ministère conformément au tableau B (*) annexé à la présente loi.

DÉSIGNATION DES TITRES	DÉPENSES	AJUSTEMENTS DE LA LOI DE RÉGLEMENT	
		Ouvertures de crédits complémentaires	Annulations de crédits non consommés
I. - Dette publique et dépenses en atténuation de recettes.....	252 982 327 277,85	10 958 578 957,81	895 408 212,96
II. - Pouvoirs publics.....	3 122 065 186,17	"	114 613,83
III. - Moyens des services.....	427 408 900 388,58	2 881 133 907,42	3 174 504 408,84
IV. - Interventions publiques.....	358 229 018 088,41	1 891 224 611,64	6 214 440 424,13
Totaux.....	1 041 743 288 832,01	15 730 937 476,77	10 284 467 659,76

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.)

(*) Voir ce tableau dans le projet n° 1169 (Annexes).

Article 4 et tableau C annexé

M. le président. « Art. 4. - Le montant définitif des dépenses civiles en capital du budget général de 1988 est arrêté aux sommes mentionnées au tableau ci-après. Les crédits ouverts sont modifiés comme il est dit au même tableau. Ces crédits sont répartis par ministère conformément au tableau C (*) annexé à la présente loi.

DÉSIGNATION DES TITRES	DÉPENSES	AJUSTEMENTS DE LA LOI DE RÉGLEMENT	
		Ouvertures de crédits complémentaires	Annulations de crédits non consommés
V. - Investissements exécutés par l'Etat.....	25 921 833 377,42	7 465,58	7 659,18
VI. - Subventions d'investissement accordées par l'Etat.....	53 492 533 370,83	28,74	117,91
VII. - Réparations des dommages de guerre.....	4 318 706,19	»	0,81
Totaux.....	79 418 685 453,44	7 674,32	7 777,90

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.)

Article 5 et tableau D annexé

M. le président. « Art. 5. - Le montant définitif des dépenses ordinaires militaires du budget général de 1988 est arrêté aux sommes mentionnées au tableau ci-après. Les crédits ouverts sont modifiés comme il est dit au même tableau. Ces crédits sont répartis par section conformément au tableau D (*) annexé à la présente loi.

DÉSIGNATION DES TITRES	DÉPENSES	AJUSTEMENTS DE LA LOI DE RÉGLEMENT	
		Ouvertures de crédits complémentaires	Annulations de crédits non consommés
III. - Moyens des armées et services.....	95 033 985 846,12	95 057 087,08	143 080 733,96
Totaux.....	95 033 985 846,12	95 057 087,08	143 080 733,96

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

M. le président. « Art. 6. - Le montant définitif des dépenses militaires en capital du budget général de 1988 est arrêté aux sommes mentionnées au tableau ci-après. Les crédits ouverts sont modifiés comme il est dit au même tableau. Ces crédits sont répartis par section conformément au tableau E (*) annexé à la présente loi.

DÉSIGNATION DES TITRES	DÉPENSES	AJUSTEMENTS DE LA LOI DE RÉGLEMENT	
		Ouvertures de crédits complémentaires	Annulations de crédits non consommés
V. - Equipement.....	84 323 441 856,58	»	11,44
VI. - Subventions d'investissement accordées par l'Etat.....	340 487 582,00	»	»
Totaux.....	84 733 909 408,58	»	11,44

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.)

Article 7 et tableau F annexé

M. le président. « Art. 7. - Le résultat du budget général de 1988 est définitivement fixé ainsi qu'il suit :

	(En francs)
« Recettes.....	1 185 053 626 832,33
« Dépenses.....	1 291 929 889 640,13
« Excédent des dépenses sur les recettes.....	106 876 262 807,80

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

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.)

(*) Voir ce tableau dans le projet n° 1169 (Annexes).

Article 8 et tableau G annexé

M. le président. « Art. 8. - Les résultats définitifs des budgets annexes sont arrêtés, pour 1988, en recettes et en dépenses, aux sommes mentionnées au tableau ci-après. Les crédits ouverts sont modifiés comme il est dit au même tableau. Ces crédits sont répartis par budget annexe, conformément au tableau G (*) annexé à la présente loi. »

DÉSIGNATION	RECETTES	DÉPENSES	AJUSTEMENTS DE LA LOI DE RÈGLEMENT	
			Ouvertures de crédits complémentaires	Annulations de crédits non consommés
Imprimerie nationale	1 793 831 549,81	1 793 831 549,81	103 307 000,46	42 402 567,65
Journaux officiels	579 999 661,78	579 999 661,78	43 289 263,30	8 431 443,52
Légion d'honneur	83 319 164,47	83 319 164,47	5 441 363,70	2 626 629,23
Monnaies et médailles	769 858 717,63	769 858 717,63	116 359 596,13	53 685 851,50
Navigation aérienne	2 240 333 681,85	2 240 333 681,85	»	52 473 388,15
Ordre de la Libération	3 895 308,00	3 895 308,00	485 848,32	485 848,32
Postes et télécommunications	185 994 457 319,31	155 994 457 319,31	14 321 475 161,36	3 134 404 158,05
Prestations sociales agricoles	72 755 583 289,85	72 755 583 289,85	3 473 488 747,93	1 017 906 478,08
Totaux	264 231 278 662,70	264 231 278 662,70	18 068 907 009,20	4 312 414 364,50

Personne ne demande la parole ?...

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

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

Article 9 et tableau I annexé

M. le président. « Art. 9. - I. - Les résultats des comptes spéciaux du Trésor dont les opérations se poursuivent sont arrêtés, pour 1988, 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.

DÉSIGNATION de comptes spéciaux	OPÉRATIONS DE L'ANNÉE 1988		AJUSTEMENTS DE LA LOI DE RÈGLEMENT		
	Dépenses	Recettes	Ouvertures de crédits complémentaires	Annulations de crédits non consommés	Autorisations de découverts complémentaires
I. - Opérations à caractère définitif					
Comptes d'affectation spéciale	11 139 950 195,09	11 588 346 846,35	2 289 754,34	295 662 562,25	»
II. - Opérations à caractère temporaire					
Comptes d'affectation spéciale	228 796 193,46	142 555 087,04	0,46	1 000 000,00	»
Comptes de commerce	98 019 266 454,63	98 877 007 923,98	»	»	»
Comptes de règlement avec les gouvernements étrangers	246 004 858,71	285 885 054,42	»	»	»
Comptes d'opérations monétaires	7 228 605 986,13	21 966 427 341,78	»	»	25 679 199 968,20
Comptes de prêts	4 603 963 612,66	3 542 067 014,97	0,66	1 050 000,00	»
Comptes d'avances	193 332 585 360,72	187 596 791 679,13	3 408 148 434,50	983 581 073,78	»
Totaux (II)	303 658 921 476,31	312 410 334 701,33	3 408 148 435,62	965 611 073,78	25 679 199 968,20
Totaux généraux	314 798 671 671,40	323 998 681 547,68	3 410 446 189,96	1 281 273 636,03	25 679 199 968,20

« II. - Les soldes, à la date du 31 décembre 1988, des comptes spéciaux du Trésor dont les opérations se poursuivent, sont arrêtés aux sommes ci-après :

DÉSIGNATION DES CATÉGORIES DE COMPTES SPÉCIAUX	SOLDES AU 31 DÉCEMBRE 1988	
	Débiteurs	Créditeurs
Comptes d'affectation spéciale : opérations à caractère définitif et à caractère temporaire	423 719,06	2 273 205 149,28
Comptes de commerce	703 590 154,60	10 359 183 145,84
Comptes de règlement avec les gouvernements étrangers	130 808 525,46	170 809 187,42
Comptes d'opérations monétaires	25 679 199 968,20	27 602 061 710,77
Comptes de prêts	58 862 172 126,04	»
Comptes d'avances	59 612 808 448,43	»
Totaux	143 008 788 941,79	40 406 259 173,31

(*) Voir ce tableau dans le projet n° 1169 (Annexes).

« III. - Les soldes arrêtés au II sont reportés à la gestion 1989 à l'exception d'un solde débiteur de 38 766 987,40 francs concernant les comptes de prêts et d'un solde créditeur de 15 175 007 870,78 francs concernant les comptes d'opérations monétaires qui font l'objet d'une affectation par l'article 16.

« 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.)

Articles 10 à 16

M. le président. « Art. 10. - Les résultats des comptes spéciaux du Trésor définitivement clos au titre de l'année 1988 sont arrêtés aux sommes mentionnées ci-après. Le solde créditeur du compte d'affectation des produits de la privatisation est transporté en atténuation des découverts du Trésor.

CATÉGORIES des comptes spéciaux	OPÉRATIONS DE L'ANNÉE 1988		SOLDES AU 31 DÉCEMBRE 1988		AJUSTEMENTS DE LA LOI DE RÈGLEMENT	
	Dépenses	Recettes	Débit	Crédit	Ouvertures	Annulations
I. - Opérations à caractère définitif						
902-21 : Compte d'affectation des produits de la privatisation.....	13 215 311 295,25	13 183 484 287,06	»	22 295 660,19	»	36 828 811 372,75
II. - Opérations à caractère temporaire						
905-08 : Consolidation des dettes commerciales de pays étrangers.....	3 712 556 505,22	299 550 372,97	8 348 181 537,47	»	»	»
Total.....	16 927 867 800,47	13 483 034 660,03	8 348 181 537,47	22 295 660,19	»	36 828 811 372,75

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'article 10.

(L'article 10 est adopté.)

« Art. 11. - Le solde débiteur des pertes profits sur emprunts et engagements de l'Etat est arrêté au 31 décembre 1988 à la somme de 34 615 896 294,47 F, conformément au tableau ci-après :

OPÉRATIONS	DÉPENSES	RECETTES
Annuités de subventions non supportées par le budget général ou un compte spécial du Trésor.....	3 360 064 548,38	»
Charges résultant du paiement des rentes viagères.....	»	»
Pertes et profits sur remboursements anticipés de titres.....	2 158 014,43	1 785 454,53
Pertes de change.....	7 060 065,92	»
Bénéfices de change.....	»	»
Charges résultant des primes de remboursement et des indexations.	2 783 876 452,50	»
Pertes et profits divers sur emprunts et engagements.....	31 843 500 915,20	3 378 787 235,43
Totaux.....	37 988 458 984,43	3 380 582 689,96
Solde.....	34 615 896 294,47	»

- (Adopté.)

« Art. 12. - I. - Est transportée en augmentation des découverts du Trésor une somme de 3 152 656,18 F figurant dans les écritures du Trésor français et correspondant aux dettes, envers l'Etat français, de la République populaire du Congo et de l'agence transcongolaise des communications au titre de leur contribution aux emprunts de l'ex-Afrique équatoriale française.

« II. - Est transportée en atténuation des découverts du Trésor une somme de 424 841,09 F figurant dans les écritures du Trésor français à titre de compensation des sommes dues par la République populaire du Congo et par l'agence transcongolaise des communications. » - (Adopté.)

« Art. 13. - Est définitivement apurée par transport en augmentation des découverts du Trésor une créance de 2 800 000 F comptabilisée dans les écritures du compte de commerce " Fonds national d'aménagement foncier et d'urbanisme ". » - (Adopté.)

« Art. 14. - Sont reconnues d'utilité publique, pour un montant total de 361 556,75 F, les dépenses comprises dans la gestion de fait des deniers de l'Etat, jugée par la Cour des comptes dans ses arrêts des 20 mars 1986, 12 février 1987 et 2 février 1989 au titre du secrétariat d'Etat auprès du Premier ministre chargé de l'environnement. » - (Adopté.)

« Art. 15. - Est transportée en atténuation des découverts du Trésor une somme de 42 075 065,65 F au titre de l'excédent net constaté sur le compte 904-14 " Liquidations d'établissements publics de l'Etat et d'organismes para-administratifs ou professionnels et liquidations diverses ". » - (Adopté.)

« Art. 16. - I. - Les sommes énumérées ci-après, mentionnées aux articles 7, 11, 12 (1^{er} alinéa) et 13 sont transportées en augmentation des découverts du Trésor :

(En francs)

« Excédent des dépenses sur les recettes du budget général de 1988.....	106 876 262 807,80
« Pertes et profits sur emprunts et engagements.....	34 615 896 294,47
« Apurement de la dette congolaise....	3 152 656,18
« Apurement d'une créance irrécouvrable.....	2 800 000,00
« Total.....	<u>141 498 111 758,45</u>

« II. - Les sommes mentionnées aux articles 9, 10, 12 (alinéa 2) et 15 sont transportées en atténuation des découverts du Trésor :

« Résultat net des comptes spéciaux du Trésor soldés en 1988.....	15 175 007 870,78
« Résultat net des comptes spéciaux du Trésor clos au 31 décembre 1988.....	22 295 660,19
« Apurement de la dette congolaise....	424 841,09
« Apurement d'une partie du solde créditeur du compte " 904-14 ".....	42 075 065,65
« Total.....	<u>15 239 803 437,71</u>

« III. - Conformément à l'article 16 de la loi n° 80-1095 du 30 décembre 1980 et à l'article 15 de la loi n° 84-386 du 24 mai 1984, il est fait remise de dettes à certains pays appartenant à la catégorie des pays les moins avancés pour un montant de.....

38 766 987,40

« La somme précitée, correspondant au montant en capital des échéances au 31 décembre 1988 est transportée en augmentation des découverts du Trésor. « Net à transporter en augmentation des découverts du Trésor (I - II + III) »

126 297 075 308,14 »

- (Adopté.)

Vote sur l'ensemble

M. le président. Dans les explications de vote, la parole est à M. Yves Fréville.

M. Yves Fréville. Mes chers collègues, nous ne pouvons pas voter ce projet de loi de règlement.

Ainsi que vous l'avez dit très justement il y a quelques instants, monsieur le ministre, nous contrôlons l'exécution des budgets. La justification de notre vote, je la trouve dans le rapport que vous venez de nous fournir sur l'évolution de l'économie nationale et des finances publiques.

Vous nous dites très exactement que « la France arrive au terme de la période d'aisance budgétaire des années 1987-1989 : 1990 ne verra sans doute pas apparaître les fortes plus-values constatées ces dernières années ». Vous soulignez que les premières indications sur le solde de l'impôt sur les sociétés ne laissent pas anticiper de plus-value importante, et vous ajoutez que le rythme des dépenses est sensiblement plus élevé au début de cette année qu'au début de 1989 et que les dépenses du budget général sont supérieures de 31 milliards à celles constatées l'année dernière à la même époque.

Nous sommes inquiets de ce constat qui tranche justement avec la période d'aisance budgétaire des années 1987-1989. C'est certainement parce que, au cours de ces années, en particulier en 1988, les plus-values n'ont pas été utilisées avec toute la rigueur nécessaire que nous ne pourrions pas voter ce projet.

M. Alain Richard, rapporteur général. Quel sera votre vote ? Vous ne l'avez pas dit !

M. le président. Je vous remercie, monsieur Fréville. La parole est à M. Gilbert Gantier.

M. Gilbert Gantier. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, nous ne pourrions pas non plus voter le projet de loi de règlement pour 1988 pour les raisons que j'ai indiquées.

Nous n'avons d'ailleurs obtenu, malgré tout le talent de M. le ministre délégué chargé du budget, aucune explication sur les raisons pour lesquelles il y a eu ce regrettable changement de politique à partir de la deuxième moitié de 1988. C'était, en effet, une année faste - tout le monde l'a reconnu, vous-même également, monsieur le ministre - au cours de laquelle les excédents budgétaires ont été considérables.

La charge de la dette est certainement l'un des gros handicaps auxquels vous devrez maintenant faire face dans le budget pour 1991, que vous préparez en ce moment. Pendant un certain temps, la charge annuelle de la dette a atteint 10 p. 100 du budget général. Maintenant, d'après les prévisions, on avoisine les 11 p. 100 c'est-à-dire que, sur 100 francs d'impôts, il faut prélever 11 francs pour des opérations antérieures.

On pouvait diminuer cette charge en utilisant les plus-values. On aurait pu aussi reprendre la marche des privatisations interrompue à la fin de 1987 par le krach boursier, mais vous n'avez pas voulu.

Vous n'avez pas respecté cette logique de la diminution de la dette publique. Nous risquons d'en payer gravement les conséquences en 1991.

Le projet de loi de règlement pour 1988 nous paraît être un tournant de notre histoire financière et nous ne pourrions pas l'adopter.

M. le président. Je vous remercie. La parole est à M. Louis Mexandeau.

M. Louis Mexandeau. Au nom du groupe socialiste, monsieur le président, je vous demande une suspension de séance d'une dizaine de minutes.

M. le président. La suspension est de droit.

Suspension et reprise de la séance

M. le président. La séance est suspendue.

(La séance, suspendue à onze heures cinquante-cinq, est reprise à douze heures cinq.)

M. le président. La séance est reprise.

Modification de l'ordre du jour prioritaire

M. le président. La parole est à M. le ministre.

M. le ministre délégué, chargé du budget. Monsieur le président, à ce point du débat, le Gouvernement souhaite le renvoi de la fin de la discussion à une prochaine séance dont la date vous sera indiquée par M. le ministre chargé des relations avec le Parlement.

M. le président. L'Assemblée en prend acte. L'ordre du jour prioritaire est ainsi modifié.

La suite de la discussion est donc renvoyée à une prochaine séance.

2

ORDRE DU JOUR

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

Questions au Gouvernement ;

Discussion, en deuxième lecture, de la proposition de loi n° 1428 modifiant le code des assurances et portant extension aux départements d'outre-mer du régime d'indemnisation des catastrophes naturelles (rapport n° 1439 de M. Frédéric Jalton, au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République) ;

Discussion du projet de loi n° 1286, adopté par le Sénat, après déclaration d'urgence, modifiant la loi n° 84-820 du 6 septembre 1984 portant statut du territoire de la Polynésie française (rapport n° 1404 de Mme Martine David, au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République) ;

Discussion du projet de loi n° 1350 autorisant la ratification de la convention relative aux droits de l'enfant (rapport n° 1437 de M. André Delehedde, au nom de la commission des affaires étrangères).

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 dix.)

Le Directeur du service du compte rendu sténographique de l'Assemblée nationale,
CLAUDE MERCIER