

JOURNAL OFFICIEL

DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

DEBATS PARLEMENTAIRES

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

9^e Législature

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1991-1992

(88^e SÉANCE)

COMPTES RENDUS INTÉGRALS

1^{re} séance du lundi 29 juin 1992

www.luratech.com



SOMMAIRE

PRÉSIDENTE DE M. PIERRE MAZEAUD

1. **Attentat contre le président du Haut Comité d'Etat algérien** (p. 2928).
2. **Modification de l'ordre du jour prioritaire du mardi 30 juin** (p. 2928).
3. **Élimination des déchets.** - Communication relative à la désignation d'une commission mixte paritaire (p. 2928).

4. **Rappel au règlement** (p. 2928).

MM. Gilbert Gantier, le président.

5. **Règlement définitif du budget de 1990.** - Discussion d'un projet de loi (p. 2929).

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

DISCUSSION GÉNÉRALE (p. 2931)

MM. Louis Fierna,
Yves Fréville,
Gilbert Gantier.

M. Bruno Durieux, ministre délégué au commerce extérieur.

Clôture de la discussion générale.

DISCUSSION DES ARTICLES (p. 2936)

Article 1^{er}. - Adoption (p. 2936)

Article 2 et tableau A annexé. - Adoption (p. 2937)

Article 3 et tableau B annexé. - Adoption (p. 2937)

Article 4 et tableau C annexé. - Adoption (p. 2938)

Article 5 et tableau D annexé. - Adoption (p. 2938)

Article 6 et tableau E annexé. - Adoption (p. 2938)

Article 7 et tableau F annexé. - Adoption (p. 2939)

Article 8 et tableau G annexé. - Adoption (p. 2939)

Article 9 et tableau I annexé. - Adoption (p. 2939)

Articles 10 à 12. - Adoption (p. 2940)

Après l'article 12 (p. 2941)

Amendement n° 1 de M. Fréville : MM. Yves Fréville, le rapporteur général, le ministre. - Adoption de l'amendement n° 1 rectifié.

Amendement n° 2 de M. Fréville : MM. Yves Fréville, le rapporteur général, René Dosière, le ministre. - Adoption de l'amendement n° 2 rectifié.

VOTE SUR L'ENSEMBLE (p. 2942)

Adoption de l'ensemble du projet de loi.

6. **Conseil économique et social.** - Discussion d'une proposition de loi organique (p. 2942).

M. René Dosière, rapporteur de la commission des lois.

M. Bruno Durieux, ministre délégué au commerce extérieur.

DISCUSSION DES ARTICLES (p. 2943)

Articles 1^{er} et 2. - Adoption (p. 2943)

VOTE SUR L'ENSEMBLE (p. 2944)

Adoption de l'ensemble de la proposition de loi organique.

7. **Procédures civiles d'exécution.** - Discussion, en deuxième lecture, d'une proposition de loi (p. 2944).

M. François Massot, rapporteur de la commission des lois.

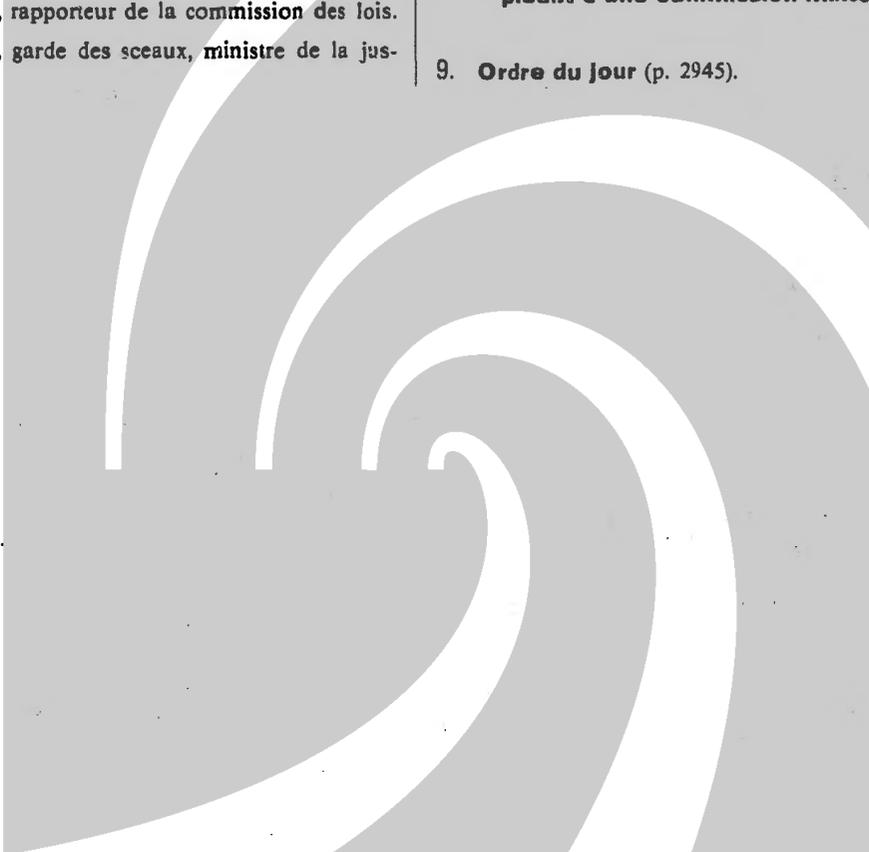
M. Michel Vauzelle, garde des sceaux, ministre de la justice.

DISCUSSION DES ARTICLES (p. 2944)

Articles 3 à 5. - Adoption (p. 2944)

VOTE SUR L'ENSEMBLE (p. 2945)

Adoption de l'ensemble de la proposition de loi.

8. **Démission et remplacement d'un membre suppléant d'une commission mixte paritaire** (p. 2945).9. **Ordre du jour** (p. 2945).

LuraTech

www.luratech.com

COMPTE RENDU INTÉGRAL

PRÉSIDENTE DE M. PIERRE MAZEAUD, vice-président

La séance est ouverte à quinze heures.

M. le président. La séance est ouverte.

1

ATTENTAT CONTRE LE PRÉSIDENT DU HAUT COMITÉ D'ÉTAT ALGÉRIEN

M. le président. Mes chers collègues, nous venons d'apprendre que M. Mohamed Boudiaf, Président du Haut Comité d'Etat de la République algérienne, avait été victime d'un attentat.

Il m'appartient d'exprimer notre émotion à la suite de cet acte de violence et de réaffirmer notre solidarité avec le peuple algérien qui traverse des heures particulièrement difficiles.

2

MODIFICATION DE L'ORDRE DU JOUR PRIORITAIRE DU MARDI 30 JUIN

M. le président. M. le président de l'Assemblée nationale a reçu de M. le secrétaire d'Etat chargé des relations avec le Parlement la lettre suivante :

« Paris, le 29 juin 1992.

« Monsieur le président,

« J'ai l'honneur de vous faire connaître qu'en application de l'article 48 de la Constitution le Gouvernement fixe comme suit l'ordre du jour prioritaire de l'Assemblée nationale pour le mardi 30 juin :

« Le matin et l'après-midi :

« - projet, adopté par le Sénat, sur la pharmacie et le médicament ;

« - deuxième lecture du projet sur la pharmacie vétérinaire ;

« - texte de la commission mixte paritaire ou nouvelle lecture du projet sur les activités physiques et sportives ;

« - texte de la commission mixte paritaire ou nouvelle lecture du projet sur l'élimination des déchets.

« Le soir :

« - deuxième lecture du projet sur l'abus d'autorité en matière sexuelle ;

« - texte de la commission mixte paritaire ou nouvelle lecture du projet sur les réseaux de distribution par câble ;

« - lecture définitive du projet sur la lecture publique ;

« - texte de la commission mixte paritaire ou nouvelle lecture du projet sur les organismes génétiquement modifiés ;

« - navettes diverses ;

« - suite de l'ordre du jour de l'après-midi.

L'ordre du jour prioritaire est ainsi modifié

Je rappelle que la séance de demain matin débutera à dix heures.

3

ÉLIMINATION DES DÉCHETS

Communication relative à la désignation d'une commission mixte paritaire

M. le président. M. le président de l'Assemblée nationale a reçu de M. le Premier ministre la lettre suivante :

« Paris, le 26 juin 1992.

« Monsieur le président,

« Conformément à l'article 45, alinéa 2, de la Constitution, j'ai l'honneur de vous faire connaître que j'ai décidé de provoquer la réunion d'une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif à l'élimination des déchets ainsi qu'aux installations classées pour la protection de l'environnement.

« Je vous serais obligé de bien vouloir, en conséquence, inviter l'Assemblée nationale à désigner ses représentants au sein de cette commission.

« J'adresse ce jour à M. le président du Sénat une demande tendant aux mêmes fins.

« Veuillez agréer, Monsieur le président, l'assurance de ma haute considération. »

Cette communication a été notifiée à M. le président de la commission de la production et des échanges.

Le délai de dépôt des candidatures expirait le samedi 27 juin 1992, à douze heures.

Le nombre des candidats n'étant pas supérieur au nombre des sièges à pourvoir, la nomination a pris effet dès l'affichage des candidatures.

4

RAPPEL AU RÈGLEMENT

M. Gilbert Gantier. Je demande la parole pour un rappel au règlement.

M. le président. La parole est à M. Gilbert Gantier, pour un rappel au règlement.

M. Gilbert Gantier. Mon rappel au règlement se fonde sur l'article 49 relatif à l'organisation, par la conférence des présidents, de la discussion générale des textes soumis à l'Assemblée.

Monsieur le président, dans un instant nous allons examiner le projet de loi portant règlement définitif du budget de 1990. Je vous fais juge des conditions dans lesquelles nous allons procéder à cet examen : nous ne sommes guère nombreux et M. le ministre du budget, absent, est remplacé par un membre du Gouvernement pour lequel nous avons la plus grande considération, mais qui n'a pas suivi l'élaboration de la loi de finances.

Par ailleurs, la conférence des présidents a décidé de nous accorder une heure pour procéder à cet examen. Déclaration du Gouvernement, déclaration du rapporteur général de la commission des finances, intervention des groupes, tout cela doit donc être terminé en une heure. Monsieur le président, au juriste averti que vous êtes, je voudrais rappeler que M. Renaud de la Genière, dont chacun sait quelles ont été les fonctions dans l'administration, a écrit un ouvrage qui s'appelle *Le Budget*. Des pages 318 et 319 de ce livre, j'extrais la citation suivante : « L'article 2 de la loi organique dispose : " La loi de règlement constate les résultats financiers de chaque année civile et approuve les différences entre les résultats et les prévisions de la loi de finances de l'année, complétée le cas échéant par les lois rectificatives ". C'est donc, comme son nom l'indique, la loi qui arrête les paiements effectivement faits et les recettes effectivement encaissées et fixe définitivement le solde de l'exercice. Elle devrait être l'occasion d'un vaste débat critique sur l'exécution du budget. » M. Renaud de la Genière poursuit : « Mais il faut bien reconnaître que le débat sur l'exécution budgétaire continue à n'intéresser personne. C'est une situation tout à fait différente qui prévaut en Angleterre où, au contraire, la loi de règlement donne lieu à des débats politiques extrêmement animés et souvent difficiles pour le gouvernement. »

Sans abuser du temps qui m'est imparti pour ce rappel au règlement, je tiens à rappeler que la Constitution et la loi organique nous accordent soixante-dix jours pour examiner le budget. Aujourd'hui, nous ne disposons que d'une heure pour constater la manière dont il a été exécuté. Or, ainsi que je le rappellerai dans mon intervention qui sera brève par la force des choses, plus du quart des crédits que nous avons votés lors de l'examen du projet de loi de finances a été supprimé, annulé ou modifié par le Gouvernement. Ce qui signifie que nous n'avons le droit de rien dire sur l'exécution du budget. C'est bafouer la démocratie !

Voilà, monsieur le président, ce que je vous serais reconnaissant de bien vouloir faire savoir au bureau.

M. le président. Mon cher collègue, la durée d'une heure que vous évoquez ne concerne que les inscrits. J'ajoute que votre groupe était naturellement représenté à la conférence des présidents.

A l'heure actuelle, il n'y a que trois orateurs inscrits, pour un total de trente minutes. Si l'on voulait critiquer le fait qu'une heure seulement soit impartie aux inscrits, il eût été souhaitable qu'ils soient plus nombreux.

5

RÈGLEMENT DÉFINITIF DU BUDGET DE 1990

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 1990 (n^{os} 2500, 2786).

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, monsieur le ministre délégué au commerce extérieur, mes chers collègues, comme chaque année, l'examen du

projet de loi de règlement du budget autorise et, je dirai, impose une appréciation rétrospective, aussi bien sur l'activité budgétaire dans sa permanence que sur la gestion de l'exercice en cause, en l'occurrence l'exercice 1990.

Pour aller dans le sens de la concision qui a été souhaitée en conférence des présidents, la semaine dernière, par tous les présidents de groupe, je me bornerai à faire une analyse générale des résultats de la gestion budgétaire de 1990 et à indiquer les principales modifications adoptées aux crédits par la voie réglementaire.

Contrairement aux années de croissance soutenue qui avaient précédé, les résultats économiques de 1990 ont été moins favorables que les prévisions associées à la loi de finances initiale, qui, je le rappelle, avait été élaborée à l'été 1989. Cela prouve une nouvelle fois que le moment et l'ampleur des retournements de conjoncture sont difficiles à prévoir. L'écart entre prévisions et résultats tient principalement à une sous-estimation des éléments de ralentissement qui étaient déjà perceptibles à la fin de 1989, en particulier un ralentissement d'activité en Grande-Bretagne et aux États-Unis, pays qui, en 1990, sont carrément tombés dans la récession.

Dans un contexte international de ralentissement, la croissance de la France a été plus faible qu'auparavant : 2,6 p. 100 pour le PIB en volume, contre 4,1 p. 100 l'année précédente. La prévision tablait sur 3 p. 100. L'erreur n'est pas énorme. En revanche, la dégradation en cours d'année a été en s'accroissant, ce qui explique les difficultés beaucoup plus grandes que nous avons connues sur l'exercice 1991. Hormis le commerce extérieur, la surestimation avait porté sur l'ensemble des composantes de la demande, y compris les investissements des entreprises.

La progression de l'emploi, qui s'est malgré tout poursuivie en 1990, n'a permis qu'une faible décroissance du chômage compte tenu de l'augmentation traditionnelle de la population active.

En matière d'inflation, on a de nouveau, obtenu un bon résultat - 3,4 p. 100 de hausse - en dépit de la hausse du prix des produits pétroliers. L'année 1990 a même marqué une nouvelle étape du processus de désinflation puisque c'est cette année-là que la sagesse du niveau général des prix en France a commencé à contraster nettement avec la moyenne des prix de la Communauté européenne, qui, elle, a dérapé.

Le ralentissement économique a rendu plus difficile la gestion des finances publiques. Il a en particulier pesé sur les recettes. La dépense publique, elle, a été contenue dans la même norme de progression, si bien que le déficit général d'exécution est, malgré tout, demeuré proche de la prévision.

Pour l'ensemble du budget de l'Etat, les ressources se sont accrues par rapport à l'année précédente de 8,3 p. 100, après déduction des prélèvements sur recettes, alors que la loi de finances initiale prévoyait une augmentation de 8,6 p. 100. On constate donc que le décrochage ne s'est pas encore beaucoup ressenti sur l'équilibre global du budget.

Les ressources nettes du budget général ont atteint 1 185 milliards de francs, en croissance de 5,2 p. 100.

La pression fiscale a donc régressé puisqu'un certain ralentissement des recettes fiscales est intervenu alors que la croissance de la production intérieure brute était encore relativement forte. La part des recettes fiscales nettes de l'Etat dans le PIB s'est établie à 18,6 p. 100 pour l'année 1990, contre 19,3 p. 100 deux ans plus tôt.

M. René Dosière. Ça baisse !

M. Alain Richard, rapporteur général. Le produit de l'impôt sur le revenu est en forte progression, 10 p. 100 en un an, mais ce résultat est atypique puisqu'il s'explique en partie par l'incidence différée des mouvements sociaux dans les services financiers à la fin de l'année 1989, qui avaient entraîné une baisse artificielle du produit de cet impôt en 1989.

En revanche, en matière d'impôt sur les sociétés, l'année 1990 marque le terme d'une période de croissance soutenue. C'est l'effet, bien sûr, de l'allègement du taux de l'impôt sur les sociétés, mais aussi du tassement des résultats imposables.

Le produit net de la TVA n'a progressé que de 3,3 p. 100. C'est essentiellement de là que vient le ralentissement des recettes. Cela s'explique en partie par l'amélioration de notre

compétitivité puisque les importations, qui représentent une part non négligeable de la TVA, ont connu un net ralentissement.

En contrepartie, les recettes non fiscales ont connu une croissance soutenue, supérieure de près de 18 milliards à la prévision. On notera cependant que la plus-value constatée résulte principalement des recettes sur coupon couru, qui viennent en déduction des charges de la dette. Cette opération, qui augmente les recettes non fiscales, a son équivalent en dépenses.

Les dépenses totales du budget de l'Etat ont connu une augmentation de 9,4 p. 100 par rapport à 1989. Les dépenses nettes du budget général se sont accrues de 5,7 p. 100, comme le PIB en valeur. C'est très légèrement inférieur au chiffre de la loi de finances, qui était de 5,9.

La comparaison entre les crédits initialement inscrits et les dépenses effectives met en valeur une plus grande conformité des dépenses aux dotations initiales et une maîtrise encore accrue des charges publiques.

Pourtant, l'année 1990 continue à marquer - et, bien sûr, le phénomène ne s'est pas atténué depuis lors - un alourdissement du coût de la dette publique. Il conviendra, dans les mois qui viennent, de poursuivre notre réflexion et de chercher encore à améliorer cette situation.

M. Gilbert Gantier. Eh oui !

M. Alain Richard, rapporteur général. Le coût du service de la dette publique, en 1990, a progressé de 21 milliards, ce qui représente une augmentation de 18 p. 100. On est passé de 116 milliards de francs de remboursements d'intérêts de la dette en 1989 à 137 milliards en 1990.

En revanche, les dépenses d'intervention ont très peu crû. Elles se sont même réduites compte tenu de l'inflation.

Les dépenses de fonctionnement civil, qui constituent évidemment la plus grosse masse, ont crû de 5,5 p. 100, ce qui est un résultat appréciable pour une année où ont joué assez fortement les revalorisations de rémunération dans la fonction publique fixées par les accords de 1989.

Les dépenses en capital se sont accrues rapidement, à cause, d'une part, des dotations en capital au secteur public et, d'autre part, des dépenses d'équipement militaire liées aux opérations du Koweït.

On a constaté, au total, un déficit qui était légèrement supérieur aux prévisions, mais qui était encore en diminution par rapport à l'année précédente. Il était de 95,3 milliards de francs, contre 104,7 en 1989. Ce chiffre de 95,3 a marqué le niveau minimal des déficits budgétaires constatés au cours de ces dix dernières années.

Il me faut maintenant évoquer la gestion des autorisations budgétaires, et donc la fidélité de la gestion gouvernementale aux autorisations accordées par le Parlement.

Le Gouvernement dispose de plusieurs moyens réglementaires de modifier le montant et l'affectation des crédits votés. C'est lors de l'examen de la loi de règlement qu'il nous appartient d'apprécier le bien-fondé et, je dirai, la cohérence politique des modifications intervenues pour des raisons de gestion au regard des autorisations données par le Parlement.

A ce sujet, je tiens à souligner l'utilité des nouvelles annexes explicatives en projet de loi de règlement. Prévu par l'article 117 de la loi de finances pour 1991, elles comblent une lacune ancienne en retraçant le montant des dépenses constatées par chapitre, article et paragraphe.

Je compte d'ailleurs, au cours des prochaines semaines, appeler l'attention des rapporteurs spéciaux des budgets des différents ministères sur cet instrument de travail, dont ils peuvent tirer le plus grand profit dans le cadre du contrôle budgétaire.

L'expérience des dernières lois de règlement enseigne que la pratique est marquée par une grande continuité, et que les mouvements qui s'imposent à l'exécutif sont presque chaque année de même nature, sinon de même ampleur.

Il en est un sur lequel je manifeste chaque année ma mauvaise humeur - et, pour éviter les redites, j'essaierai d'en faire état sobrement cette année. Il s'agit de cette manipulation comptable totalement absurde qui consiste, après avoir inscrit au budget de chaque ministère les crédits de pension qui le concernent, à les transférer vers le budget des charges communes en cours d'exercice. Cette application de nos textes organiques me paraît toujours aussi peu justifiable.

Les diverses modifications réglementaires ont conduit à une majoration de 125 milliards de francs, y compris les réajustements de crédits - sur un ensemble de dépenses qui s'élevait, je le rappelle, à 1 280 milliards de francs. Cette incidence nette a représenté 6,4 p. 100 des crédits votés - puisque certains ont été affectés deux fois -, au lieu de 6 p. 100 au cours des deux précédents exercices.

Si l'on considère le total des masses déplacées par voie réglementaire, l'écart par rapport aux crédits initiaux dépasse 8,1 p. 100. Même si les sommes en cause ne sont pas négligeables, cette proportion est, malgré tout, relativement faible comparée à celle des années précédentes.

L'aspect le plus marquant réside dans le montant élevé des reports de crédits, qui ont représenté 62 milliards de francs, soit la moitié des modifications totales. Ce chiffre important s'explique en partie par la montée des reports du budget du travail. Au cours de cette période, en effet, le marché du travail fonctionnait de façon relativement satisfaisante. Aussi les crédits inscrits pour le traitement social du chômage et pour les actions d'accompagnement de l'indemnisation se sont-ils révélés surestimés pendant les deux années 1989 et 1990. Il n'en est plus de même aujourd'hui.

Les reports de crédits de fonctionnement ont donc été d'un montant particulièrement élevé. Nous en avons d'ailleurs tenu compte dans l'établissement de la loi de finances de 1991, ce qui signifie que ce problème a déjà été « politiquement » régularisé par une décision de loi de finances initiale intervenue depuis lors. Ainsi que l'a fait remarquer la Cour des comptes dans son rapport sur la loi de règlement, il serait plus rationnel d'annuler en fin d'année une part significative de ces crédits inutilisés, plutôt que de les reporter.

Les crédits ouverts sur fonds de concours et recettes assimilées - disons les recettes provenant d'une activité administrative tarifée - continuent à s'accroître, passant à 48 milliards de francs en 1990. Ils sont concentrés sur un petit nombre de ministères. Huit budgets ministériels regroupent la quasi-totalité des rattachements de fonds de concours, qui concernent en particulier le budget des routes et celui des services financiers.

Sur ces fascicules, le Parlement n'a guère de moyens de contrôle. Il serait bon de réfléchir avec le Gouvernement sur le moyen d'assurer dès l'examen du projet de loi de finances une information du Parlement sur l'affectation future de ces principaux fonds de concours.

J'ajoute qu'il n'est pas normal de constater en loi de règlement une augmentation de 1 476 millions de francs des crédits des services financiers, donc du ministère des finances, dont près d'un milliard de francs au titre des rémunérations et indemnités. Nous aurons sans doute l'occasion, d'ici à la prochaine loi de finances, de rediscuter de ce problème, mais il ne me semble pas conforme à la solidarité gouvernementale que les rémunérations de la plupart des ministères soient encadrées - et, je pense, à bon droit -, y compris au niveau des indemnités, et que l'on enregistre une variation aussi surprenante pour un ministère dont la fonction est précisément la vigilance financière !

En 1990, deux décrets d'avance ont majoré de 3,7 milliards de francs les crédits du budget de l'Etat. Il s'agit de sommes relativement faibles. En effet, les décrets d'avance, qui sont la manifestation la plus forte des nouvelles inscriptions de crédits par rapport à la loi de finances initiale, sont heureusement restés exceptionnels au cours de l'année 1990. Ces ouvertures ont d'ailleurs été compensées par des annulations de même montant.

Les annulations de crédits ont, au demeurant, été plus élevées que les deux années précédentes. C'est grâce à elles que la maîtrise des dépenses a été possible, comme je le disais en commençant, et que le déficit est resté modéré.

J'en viens aux dépassements de crédits, qui correspondent aux ouvertures demandées dans le présent projet de loi de règlement et qui représentent donc une régularisation *a posteriori*. Ils atteignent un montant de 61 milliards de francs, au lieu de 47 milliards de francs l'année précédente. Toutefois, les dépassements portant sur le budget général ont été limités à 12 milliards de francs, soit 0,8 p. 100 des crédits - ce qui traduit une baisse par rapport à 1989.

La principale source de dépassements réside dans les budgets annexes. Elle tient notamment à la modification importante de la structure de la dette de la poste et des télécommunications au moment de la réforme à laquelle a procédé le Gouvernement.

En ce qui concerne les comptes spéciaux du Trésor, il y a également eu un dépassement, mais il est traditionnel. Il résulte surtout de la sous-estimation du dynamisme des émissions d'impôts locaux, qui déterminent les charges du compte d'avances sur impositions locales.

Sur le budget général, la quasi-totalité des dépassements portent sur des crédits évaluatifs, en particulier ceux afférents à la dette publique et aux dépenses en atténuation de recettes. Mais on observe également des dépassements temporaires en cours d'exercice, couverts par des autorisations de visa en dépassement. Cette procédure n'est pas satisfaisante. Elle traduit des difficultés de fonctionnement, qui se reproduisent chaque fin d'année, notamment sur les crédits de rémunération du budget de l'éducation nationale - qui ont, par ailleurs, quelques autres raisons d'attirer notre commiseration.

En contrepartie de ces dépassements, le projet de loi de règlement prévoit, pour « caler » définitivement les régularisations, l'annulation de 20 milliards de francs, dont 16 milliards au budget général. Ces annulations représentent un effort de maîtrise des dépenses particulièrement énergique.

Mes dernières remarques porteront, d'un mot, sur les modifications apportées à la répartition des crédits entre les chapitres. C'est sans doute le chiffre qu'avait à l'esprit notre collègue Gilbert Gantier lorsqu'il a bien voulu nous offrir une anticipation de cinq minutes sur son intervention de dix minutes. (*Sourires.*) Ces modifications ont affecté 157 milliards de francs. Les transferts de crédits de pensions représentent, à eux seuls, 104 milliards. Les autres modifications portent tout de même sur plus de 50 milliards, ce qui est une somme appréciable. Et, puisque la globalisation des dépenses au niveau des chapitres se développe sur la base d'objectifs de réforme administrative, que, je crois, nous approuvons tous, il sera très utile de regarder l'impact de ces modifications de chapitre à chapitre de façon plus détaillée. Je suis sûr que les collègues rapporteurs spéciaux auront cet objectif à cœur.

La commission des finances a adopté le projet de loi de règlement sans modification. C'est donc la recommandation que, au nom de la commission, j'ai l'honneur de faire à l'Assemblée. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

Discussion générale

M. le président. Dans la discussion générale, la parole est à M. Louis Pierna.

M. Louis Pierna. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, le règlement du budget 1990 de l'Etat, s'il n'a pas l'attrait de l'actualité brûlante, permet le recul nécessaire pour juger correctement de la pertinence - ou non - des choix économiques et sociaux.

Il s'agit non seulement de parachever le contrôle parlementaire des finances publiques, mais d'essayer, à la lumière de l'expérience, de mieux maîtriser le présent.

La conjoncture ou plutôt les contraintes internationales, dont on se garde bien d'expliquer les enjeux et les causes - l'Europe et ses directives - détermineraient irrémédiablement les options budgétaires. Il ne resterait donc plus aux représentants du peuple souverain que d'être des exécuteurs fidèles.

Ne comptez pas sur nous pour cela !

Le président de la commission des finances de l'époque, M. Strauss-Kahn, faisait justement remarquer, lors de la discussion du budget pour 1990, que la contrainte de l'Europe est « fortement libérale ».

« Nous sommes engagés, disait-il, dans la voie de la construction de l'Europe. Nous acceptons donc tous ensemble, même ceux pour lesquels cela semble moins naturel, la pression libérale qu'exerce sur nous l'Europe, notamment la baisse de la fiscalité des revenus du capital. Il faut que cette contrainte européenne ne nous empêche pas de mettre en œuvre la politique qui a été voulue par les Français. Et puisque nous sommes contraints sur un certain nombre d'aspects, cela veut dire que nous devons redoubler d'efforts sur les aspects qui sont moins contraignants, qu'il s'agisse du logement social ou qu'il s'agisse de tout autre élément de notre politique qui peut nous permettre de rééquilibrer un certain nombre de facteurs. »

Les propos du président de la commission des finances avaient le mérite d'une certaine franchise. Dommage que le Gouvernement n'en ait pas tiré les conclusions qui s'imposaient !

En effet, qu'il s'agisse des problèmes du travail, de l'énergie, de l'assurance ou du crédit, le cercle des aspects contraignants s'agrandit et la Commission de Bruxelles dicte plus que jamais sa loi ultralibérale. Que reste-il de notre souveraineté, c'est-à-dire de notre possibilité d'œuvrer pour une politique de véritable et profonde justice sociale ?

Aujourd'hui, si la gestion de l'économie par la monnaie et les taux d'intérêt accélère la casse industrielle, si le cap des 3 millions de chômeurs risque d'être franchi, le budget de 1990, comme ses frères jumeaux des années précédentes et suivantes, en est en grande partie responsable.

A la fin de l'année 1985, nous disions à propos de ce budget : « Se pliant aux objectifs de l'Europe des capitaux, le budget pour 1990 réduit l'imposition sur les revenus financiers et le patronat de plus de 20 milliards de francs. En favorisant la sphère financière, le Gouvernement incite les détenteurs de capitaux à spéculer en bourse, tout en fragilisant l'économie. » Cette analyse reste d'actualité.

Aujourd'hui encore, M. Bérégovoy en appelle à la Bourse comme remède au chômage grandissant alors que la dette publique de la France ne cesse d'augmenter et que les boursicoteurs se réjouissent !

Qu'attend-on pour tirer les leçons de l'échec ? La politique amorcée dès juin 1982 par le blocage des salaires et poursuivie de 1986 à 1988 par la droite, sans être infirmée depuis, a donné, à travers une gestion de plus en plus financière de l'économie, la priorité à la recherche accélérée du profit à court terme aux dépens de l'emploi et de l'implantation des unités de production sur le territoire national.

Cette politique qui favorise la croissance financière contre le développement des hommes et de l'industrie nationale se traduit par le chômage et la précarité, tandis que les injustices se développent.

Les agriculteurs - mais on peut dire maintenant le monde rural dans sa globalité - sont particulièrement touchés par les conséquences de cette politique.

En 1989, M. Rocard voulait croire la France convalescente. Aujourd'hui, M. Bérégovoy annonce qu'elle est prête en cas de reprise. Si la conjoncture sert de révélateur à la crise des finances publiques, elle ne suffit pas à l'expliquer. Les difficultés sont structurelles : chômage, sous-emploi, bas salaires, précarité, qualification. C'est la conséquence d'une politique de droite. Et vous en portez, monsieur le ministre, la responsabilité !

La crise des finances de l'assurance chômage le montre cruellement : 20 milliards de déficit cumulés pour 1991 et 1992, et un déficit qui se creuse de un milliard de francs chaque mois. L'augmentation de 33 p. 100 sur deux ans du nombre de chômeurs indemnisés et l'échec du traitement social du chômage expliquent de tels déficits !

Quant aux dérapages des déficits budgétaires pour les années 1991 et 1992, ils n'auront surpris que les partisans du dogme de la rigueur. Rigueur pour les salaires et pour le logement social, mais pas pour la Bourse, pour le surarmement et pour le patronat qui s'est vu octroyer de nouveaux cadeaux fiscaux !

Cette rigueur a étouffé les débouchés potentiels et la source même de la vraie richesse : les salariés et leur travail !

La dette publique s'élève à 1 777 milliards de francs ! Les intérêts liés à la dette progressent plus vite que la création de richesses supplémentaires, et leur règlement constitue l'un des premiers postes de dépenses publiques. Cette situation, dangereuse pour les finances publiques et la croissance, est le résultat d'une gestion étroitement financière et monétariste qui enferme notre pays dans le carcan de la Bourse et des marchés financiers.

Face à ces difficultés structurelles, les vieilles recettes ne font plus illusion. Les baisses successives de l'impôt sur les sociétés ont favorisé la spéculation et l'exportation des capitaux sans qu'il soit prouvé que cela a créé des emplois. Les bas salaires n'ont aucune incidence sur la création d'emplois ; bien au contraire, c'est s'enfermer dans une logique privilégiant l'affectation d'un salarié à un travail répétitif et peu motivant plutôt qu'à des investissements dans les techno-

logies du futur, c'est dissuader le salarié d'acquiescer, par une formation appropriée, une qualification qui fait souvent défaut à notre potentiel économique.

Les députés communistes critiquent ces orientations inspirées par la droite et proposent d'autres choix.

Premièrement, il faut économiser sur les gâchis financiers, pour dégager plus de ressources permettant de financer en priorité le développement de toutes les capacités humaines afin d'avoir une croissance viable.

Deuxièmement, il est nécessaire de contrôler les fonds publics avec de nouveaux droits d'intervention et de contrôle des salariés et des usagers.

Troisièmement, il convient de favoriser le secteur public et promouvoir des critères d'efficacité sociale.

Quatrièmement, il faut mettre en place une nouvelle politique européenne fondée sur la coopération entre les peuples sans domination.

Pour la grande majorité des salariés, la désillusion est grande. La raison n'est pas à rechercher dans les problèmes de communication, pas plus que dans la conjoncture internationale, mais bien dans votre politique, dans sa traduction budgétaire qui tourne résolument le dos aux exigences légitimes du mouvement social.

Vous comprendrez, monsieur le ministre, que, pour toutes ces raisons, le groupe communiste ne puisse voter ce texte. *(Applaudissements sur les bancs du groupe communiste.)*

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

M. Yves Fréville. Monsieur le président, monsieur le ministre délégué au commerce extérieur, mes chers collègues, en cette année 1992, qui voit se creuser le déficit budgétaire, l'examen des comptes de l'année 1990 doit éveiller beaucoup de regrets.

Regret d'une année où le solde d'exécution du budget avait été ramené, pour la première fois depuis une décennie, à moins de 100 milliards. Nous en sommes bien loin aujourd'hui ! Les progrès n'ont pas eu lieu dans le bon sens.

Regret d'une année où les réalisations des recettes fiscales étaient encore proches de celles prévues en loi de finances initiale. L'écart de 45 milliards constaté depuis le début de l'année montre que nous nous éloignons de cette situation enviable.

Regret aussi des occasions perdues pendant les années de forte croissance, qui auraient permis de réduire substantiellement la dette publique. On a préféré accroître les dépenses plutôt que de réduire l'endettement de l'Etat !

M. Gilbert Gantier. Très juste !

M. Yves Fréville. Mais 1990 a été une année de flottement et d'incertitude budgétaires, marquée par un retournement conjoncturel mal prévu et aggravé, bien entendu, par les prémices de la Guerre du Golfe.

Je m'attacherai d'abord, en ce qui concerne l'analyse des résultats de la gestion de l'année 1990, à deux problèmes : la qualité des prévisions des rentrées fiscales, qui devient de plus en plus médiocre ; l'alourdissement de la charge de la dette, malgré la réduction, ou à cause de la réduction insuffisante du déficit budgétaire.

La qualité des prévisions de recettes fiscales est de moins en moins satisfaisante. Les recettes fiscales nettes de 1990 ont augmenté de 3,3 p. 100 si l'on tient compte des dégrèvements et des remboursements d'impôts, contre 6,1 p. 100 en 1989. Ce pourcentage témoigne d'une très forte réduction du rythme d'accroissement.

Il est frappant de constater que les dégrèvements ou les remboursements sont de plus en plus mal prévus. Pourtant on connaît la très forte élasticité des dégrèvements par rapport à la conjoncture, leur extrême sensibilité à l'évolution économique. On note par exemple que, en matière d'impôts sur les sociétés, les remboursements d'excédents ont atteint 20 milliards alors que, selon les prévisions, ils auraient dû être de l'ordre de 15 milliards.

Il en va de même en matière de remboursement de T.V.A. Un certain ralentissement était prévu. Toutefois, il a été sous-évalué de près de 14 milliards de francs en loi de finances initiale !

N'y aurait-il donc pas, du point de vue économique, des progrès à accomplir en matière de prévision de dégrèvements et de remboursements ?

Il est tout aussi étonnant de constater que les estimations révisées lors du collectif de fin d'année sont encore plus médiocres que les prévisions initiales. Et si, par hasard, on atteint les chiffres fixés par les prévisions initiales, c'est après avoir prévu des recettes supplémentaires dans le collectif !

Le Gouvernement avait fortement sous-estimé le ralentissement conjoncturel qui s'est produit au milieu de l'année 1990, de telle sorte que les recettes ont été surévaluées de 18 milliards par rapport au collectif de 6 milliards de francs pour l'impôt sur les sociétés ; de 9 milliards de francs pour la TVA.

La révision de l'impôt sur les sociétés lors du collectif avait été particulièrement « généreuse », selon l'expression employée par M. le rapporteur général. Je me demande dans quelle mesure cette générosité n'avait pas pour but de faire en sorte que le déficit budgétaire annoncé ne dépasse pas le seuil fatidique des 100 milliards de francs.

Enfin, ces erreurs graves de prévision se répercutent, via l'effet de base, sur les prévisions de recettes pour 1991 et, plus surprenant, pour 1992. Je comprends très bien que l'on se trompe une première fois en 1990 - le retournement de la conjoncture n'était pas prévu -, mais je suis étonné que l'on n'ait pas su corriger à temps cet effet de base ni en 1991, ni en 1992 ! En 1992, l'écart dû à cet effet de base s'est encore accentué, et il atteint pour le moment 45 milliards de francs.

J'évoquerai maintenant les dépenses et l'alourdissement de la charge de la dette.

Il est clair que les dépenses nettes n'ont pas augmenté au même rythme que le PIB, puisqu'elles ont crû de 5,7 p. 100. Toutefois, la charge « budgétée » de la dette s'est accrue, elle, de 14 p. 100 en une seule année, puisqu'elle est passée de 108 milliards de francs à 124 milliards de francs.

Je constate que le déficit en exécution, de l'ordre de 111 milliards, est très supérieur à celui de l'exercice.

J'observe également que, selon la Cour des comptes, la dette publique a « dérapé » : elle a augmenté de près de 160 milliards en capital au cours de l'année 1990. Ce chiffre est à rapprocher de celui du déficit budgétaire : 95 milliards de francs en exercice et 111 milliards de francs en exécution.

Comment cet alourdissement de la dette publique s'explique-t-il ?

D'abord, il est dû à la création de postes budgétaires supplémentaires. Ainsi, le fameux poste « Pertes et profits sur emprunts », que nous avons évoqué longuement l'année dernière, gonfle la dette de 20 milliards de francs supplémentaires. De même, lorsque l'on échange des ORT contre des OAT, une partie des intérêts courus ne sont pas « budgétés », alors qu'ils représentaient pourtant 5 milliards. Je pourrais citer d'autres exemples qui montrent que la dette s'est accrue beaucoup plus que le déficit budgétaire au cours de l'année 1990.

Ensuite, cet alourdissement de la charge de la dette résulte d'une sous-évaluation du taux d'intérêt monétaire : la loi de finances initiale prévoyait un taux de 7,5 p. 100, alors qu'il a atteint près de 10 p. 100. Compte tenu de la situation de l'époque, croire, en 1990, qu'il allait être possible d'abaisser le taux d'intérêt monétaire relevait, permettez-moi de le dire, de la méthode Coué. Le ministre des finances de l'époque dut d'ailleurs faire machine arrière.

Mais, ce qui est plus grave, c'est que le taux d'intérêt moyen apparent de la dette est resté très élevé - environ 7,4 p. 100, toutes sources de financement confondues - alors que le taux de croissance de notre économie a fortement diminué. Or cet écart entre les deux taux a provoqué un véritable effet boule de neige qui a porté un coup à l'évolution future de nos finances publiques.

Il s'agit là, en fait, de la conséquence de l'erreur stratégique commise par le Gouvernement entre 1988 et 1989, lorsqu'il a préféré dépenser les très fortes plus-values fiscales inattendues apparues en fin d'année, plutôt que de s'en servir pour réduire le déficit budgétaire, contrairement à la politique que l'actuelle opposition avait menée entre 1986 et 1988.

Je m'attacherai maintenant à la question du contrôle parlementaire sur l'exécution du budget. Pour cela, je retiendrai deux thèmes : le premier résulte de l'absence de loi de finances rectificative en cours d'année, absence qui fait qu'on

ne dispose plus maintenant que d'une loi « balai », laquelle est parfois publiée au *Journal officiel* après la loi de finances de l'exercice suivant ; le second concerne les relations entre l'Etat et les collectivités locales.

Les conséquences de l'absence de loi rectificative ont été particulièrement bien dénoncées par la Cour des comptes, qui est chargée d'informer le Parlement en cette matière. Il résulte de cette situation que les crédits de dépenses de la loi de finances rectificative, loi qui est publiée le 30 décembre de chaque année, sont automatiquement reportés sur l'exercice suivant. Le rapporteur général y a fait allusion il y a quelques instants.

Cette situation, en soit déjà anormale, a été considérablement aggravée au cours de l'année 1990 : près de 56 milliards de francs de crédits ont été reportés de 1990 sur 1991, contre 52 milliards de 1989 sur 1990.

Dans un premier temps, le Gouvernement avait exprimé, en juillet 1990, le souhait de geler les reports de crédits sur 1991 à leur niveau de 1990. Or, du fait de la reprise du chômage caractérisant le retournement conjoncturel de l'année 1990, ce gel a dû être abandonné, en particulier pour ce qui est des crédits du ministère du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle. Toutefois, les reports des crédits ont été effectués si tardivement qu'ils ont été inscrits sur l'année 1992, au lieu de l'année 1991. Et cela est tout à fait anormal !

Nous sommes là, monsieur le ministre, en présence d'une véritable « ratatouille », je dirais même d'une « carabistouille » budgétaire qui manque totalement de clarté !

En 1990, l'absence de loi de finances rectificative a rendu difficile l'appréciation de votre politique de dépenses. Depuis, la situation n'a fait que s'aggraver : l'absence de mesures en loi de finances rectificative avant la fin d'année rend aujourd'hui illisible votre politique de recettes fiscales !

Pour conclure, je dirai quelques mots sur la nécessité de clarifier les relations entre l'Etat et les collectivités locales.

Il est facile de dire que, en pourcentage du PIB, les prélèvements fiscaux de l'Etat diminuent : cela a été le cas en 1990, puisque, pour cette année-là, ils n'ont plus représenté que 18,6 p.100 du PIB. Mais c'est oublier que l'ensemble des prélèvements obligatoires, eux, n'ont pas diminué. L'explication en est simple : l'augmentation de la pression fiscale a pour origine les collectivités locales.

En 1990, les prélèvements sur les ressources de l'Etat en faveur des collectivités locales ont augmenté de 5,9 p. 100 en valeur. Par conséquent, on pourrait croire, que l'Etat a rempli ses obligations à l'égard des collectivités locales. Mais, en fait, ce résultat a été atteint grâce à la progression foudroyante du fonds de compensation de la TVA : 27 p. 100 au cours de l'année. En revanche, les recettes ordinaires de fonctionnement des collectivités locales n'ont été accrues que de 1,6 p. 100 en francs courants, soit une diminution considérable en francs constants.

Il faut également dresser le bilan exact des rapports entre l'Etat et les collectivités locales. Dans cette affaire, on ne voit toujours qu'un seul aspect des choses : ce que l'Etat donne aux collectivités locales. Or, du fait de l'augmentation des fonds de concours demandée aux collectivités locales pour le développement du réseau routier ou pour la réalisation du plan Université 2000, il me paraît indispensable de clarifier ces relations afin que l'on puisse non seulement voir quel est l'effort de l'Etat en faveur des collectivités locales, mais également apprécier les participations de plus en plus nombreuses que l'Etat demande, directement ou indirectement, aux collectivités locales. Par conséquent, je présenterai tout à l'heure un amendement tendant à faire établir chaque année, un état complet, et non partiel comme c'est le cas actuellement, des relations entre l'Etat et les collectivités locales.

Le groupe de l'Union du centre ayant voté contre le budget de 1990, vous comprendrez aisément, monsieur le ministre, qu'il ne puisse pas approuver cette loi de règlement telle qu'elle nous est présentée.

M. Gilbert Gantier. Très bien !

M. le président. La parole est à M. Gilbert Gantier.

M. Gilbert Gantier. Monsieur le ministre, l'examen de l'exécution d'une loi de finances est riche d'enseignements. L'excellente intervention de mon collègue Yves Fréville et l'exposé très intéressant de M. le rapporteur général en sont la preuve.

En commençant ma propre intervention, je voudrais répéter une fois de plus combien je regrette que les projets de loi de règlement fassent l'objet d'un simulacre d'examen parlementaire, alors qu'ils mériteraient beaucoup mieux.

Je m'efforcerai, dans le temps limité dont je dispose, de souligner quelques aspects, qui me paraissent importants, de l'exécution de la loi de finances pour 1990.

L'année 1990 a d'ailleurs été riche du point de vue de l'actualité.

Chez nous, trois premiers ministres se sont succédé à la tête du Gouvernement. L'URSS a disparu de la carte du monde. Nous avons participé à la guerre du Golfe et la conjoncture économique mondiale s'est dégradée très sensiblement.

En dépit de ces bouleversements, tant intérieurs qu'extérieurs, l'exercice auquel nous nous livrons n'est pas inutile : il permet à l'Assemblée nationale de juger sur des bases solides et incontestables la politique budgétaire du Gouvernement. L'examen des projets de loi de règlement se justifie ainsi amplement.

L'examen de l'exécution de la loi de finances pour 1990 nous permet de dresser un bilan de l'action menée par M. Michel Rocard de 1988 à 1990.

Lors de l'examen de la loi de règlement pour 1989, j'avais indiqué que le Gouvernement n'avait pas su exploiter les marges de manœuvre dégagées par la croissance. S'agissant du budget de 1990, je pourrais, à quelques nuances près, reprendre les mêmes propos. En effet, depuis 1973, aucun Premier ministre n'avait bénéficié d'une conjoncture aussi favorable. Or nous avons assisté à une gestion passive et sclérosée des dossiers, et je vais m'efforcer de le montrer rapidement.

M. Alain Richard, rapporteur général. Vous aurez du mal !

M. Gilbert Gantier. La croissance s'est élevée, en moyenne, à 3,4 p. 100 entre 1988 et 1990, chiffre certes inférieur à celui de la croissance allemande, mais nettement supérieur à celui de la croissance enregistrée entre 1981 et 1985, où le taux moyen annuel atteignait à peine 1,5 p. 100.

Je note néanmoins qu'en 1990 la croissance s'est ralentie : elle s'est élevée à 2,6 p. 100 alors que la loi de finances initiale prévoyait 3 p. 100. Le Gouvernement a expliqué que cette dégradation résultait de la crise du Golfe et qu'elle serait purement temporaire. Pourtant, il est vite apparu que le ralentissement économique était durable et qu'il résultait notamment de l'endettement excessif des agents et de la stagnation de l'économie mondiale.

Le Gouvernement d'alors, en minimisant l'importance de la crise, n'a pas pris les mesures nécessaires pour en atténuer les effets. Ce Gouvernement a été, je dois le dire, celui des rendez-vous manqués !

Le retour de la croissance représentait pourtant une chance inestimable pour Michel Rocard. Il aurait dû lui permettre de mettre en œuvre les réformes structurelles dont la France a besoin, notamment dans les domaines de l'éducation et de la protection sociale. Or le gouvernement socialiste s'est contenté de gérer le quotidien. En particulier, il a été incapable de maîtriser la progression des dépenses publiques, qui sont passées de 1 110 à 1 300 milliards de francs de 1988 à 1990, soit une augmentation de 16 p. 100 en deux ans.

En 1990 notamment, les dépenses publiques ont augmenté de 6 p. 100, ce qui était fort supérieur aux prévisions de la loi de finances initiale.

Le gouvernement alors en place a ainsi obéré pour des années ; par ses décisions, nos finances publiques, ce que mon collègue Yves Fréville vient de démontrer.

Cette gabegie budgétaire a été, il est vrai, masquée par d'abondantes plus-values fiscales. La croissance en a produit en effet plus de 100 milliards en 1989, et encore 29 milliards en 1990, soit au total plus de 130 milliards en deux ans. Mais je constate avec regret que vous n'avez pas utilisé ces recettes supplémentaires pour assainir notre situation financière, comme nous avons entrepris de le faire entre 1986 et 1988.

De 1988 à 1990, le déficit budgétaire ne s'est réduit que d'une vingtaine de milliards. Une vingtaine de milliards contre 130 milliards de plus-values fiscales, je le rappelle !

Mais il y a plus grave. En effet, l'année 1990 est à marquer d'une pierre noire car, pour la première fois depuis 1986, le déficit final s'est trouvé être supérieur au déficit fixé en loi de finances initiale : 93 milliards au lieu de 90 milliards. Comme vous le savez, cette dérive s'est depuis lors fortement accusée : en 1991, la différence entre le déficit réel et le déficit voté a dépassé 63 p. 100 et, pour l'année 1992, ce record, chacun le sait, sera battu.

De ce fait, contrairement à ce que vous aviez affirmé lors de la discussion de la loi de finances pour 1990, l'endettement de l'Etat a continué sa dangereuse progression. Au début de l'année 1988, il s'élevait à 1 300 milliards, en 1989 à 1 630 milliards et, en 1990, à 1 780 milliards, soit une détestable progression de plus de 25 p. 100.

Le service de la dette est ainsi passé de 99 à 137 milliards de 1988 à 1990. Comme la Cour des comptes l'a signalé dans son dernier rapport, il faut ajouter à cela 40,8 milliards au titre des charges de trésorerie non comptabilisées dans le budget.

D'ici à l'an 2000, les remboursements en capital seront donc multipliés par trois et s'élèveront à eux seuls à 119 milliards de francs.

En 1990, si l'on tient compte des pertes et profits résultant de l'exécution des opérations de trésorerie, le coût total de la dette a atteint 185 milliards de francs. Rappelons pour mémoire qu'en 1980 la dette coûtait 28 milliards de francs aux Français.

Une autre politique était pourtant possible !

Grâce aux plus-values fiscales, vous auriez pu aisément réduire le déficit budgétaire au-dessous de 70 milliards de francs et stopper ainsi la stupéfiante progression de l'endettement.

Cette incapacité du pouvoir socialiste à maîtriser la progression des dépenses publiques s'accompagne d'une incapacité à atteindre ses objectifs.

En 1990, vous vous étiez solennellement assigné cinq priorités : l'éducation, l'emploi, la formation professionnelle, le logement social et la recherche. Je n'aurai pas la cruauté d'entrer dans les détails, mais, compte tenu de l'ampleur et de la gravité du problème du chômage, je suis surpris de constater que les annulations de crédit auxquelles vous avez dû procéder ont avant tout concerné le ministère du travail et de la formation professionnelle.

Vous dépensez donc de plus en plus et de plus en plus mal, mais aussi, il faut l'ajouter, de plus en plus en dehors de tout contrôle parlementaire, et c'est sur ce point que je voudrais conclure.

Les modifications budgétaires d'origine réglementaire se sont élevées pour 1990 à plus de 300 milliards de francs, soit, comme je l'ai relevé tout à l'heure dans mon rappel au règlement, plus du quart des dépenses à caractère définitif.

Le moins que l'on puisse en dire, c'est que, en dépit des critiques acerbes qui ont été adressées aux institutions de la V^e République, vous utilisez avec brio les possibilités de l'ordonnance du 2 janvier 1959 !

Je m'interroge sur le bien-fondé de certaines des modifications auxquelles vous avez procédé.

Ainsi, les annulations de crédits sont transformées en instrument de régulation budgétaire, alors que ces annulations auraient dû être décidées parce que les crédits concernés ne correspondaient pas à des dépenses nécessaires. Il y a donc eu changement de l'objectif poursuivi !

La première annulation est ainsi intervenue trois mois à peine après le vote de la loi de finances. Certains crédits annulés - je voudrais le souligner - ont été rouverts un peu plus tard, ce qui prouve manifestement qu'ils n'étaient pas sans objet.

On peut aussi contester le bien-fondé de certains décrets d'avance. Selon la Cour des comptes, des décrets d'avance étaient, dès l'adoption de la loi de finances, inévitables. De plus, des crédits ouverts par ces décrets d'avance n'ont pas été utilisés. Vos prévisions sont ainsi apparues deux fois inexactes, ce qui est, vous en conviendrez, un comble !

Je souhaite aussi attirer l'attention sur l'hypertrophie du budget des charges communes, qui a atteint plus de 570 milliards de francs en 1990, soit 40 p. 100 du budget général, ce qui est énorme. Cette globalisation des crédits offre, certes,

des marges de manœuvre très importantes au Gouvernement, mais elle affaiblit fortement le contrôle parlementaire et va à l'encontre du principe de spécialité, qui constitue une des règles clés des finances publiques.

Mes chers collègues, le groupe UDF s'était opposé à l'adoption d'une loi de finances initiale qui lui semblait irréaliste. L'exécution du budget a non seulement confirmé nos craintes, mais elle les a largement amplifiées. Je peux, de ce fait, reprendre ma conclusion de décembre 1989 : ce budget n'a été ni social, ni dynamique, il a été dépensier. J'ajouterai qu'il a clos une période de croissance sans nous préparer à affronter le ralentissement économique actuel. C'est pourquoi nous refuserons d'approuver le projet de loi de règlement. (M. Yves Fréville applaudit.)

M. le président. La parole est à M. le ministre délégué au commerce extérieur.

M. Bruno Durieux, ministre délégué au commerce extérieur. Monsieur le président, mesdames, messieurs les députés, je voudrais d'abord dire que le Gouvernement partage l'émotion que l'Assemblée nationale a exprimée devant l'acte de violence qui vient de coûter la vie à M. Boudiaf. C'est là une épreuve supplémentaire pour le peuple algérien et pour l'Algérie à un moment particulièrement difficile de son histoire. Le Gouvernement exprime sa solidarité avec le peuple algérien.

Je voudrais par ailleurs demander à l'Assemblée nationale de bien vouloir excuser M. le ministre du budget, M. Michel Charasse, qui est retenu aujourd'hui à Luxembourg, où il doit participer à un conseil « économie et finances ». Il m'a demandé de bien vouloir le remplacer, ce que je fais bien entendu volontiers.

Enfin - dernière remarque préliminaire -, je voudrais dire à M. Gantier que le Gouvernement est prêt, pour ce qui le concerne, à participer à tous les débats que l'Assemblée souhaiterait avoir sur les lois de règlement. Il a cité M. de La Genière, dont on sait qu'il fut un grand directeur du budget, et donc un très grand expert de ces questions. On peut, il est vrai, regretter qu'en France, contrairement à ce qui se passe dans d'autres pays démocratiques, notamment en Grande-Bretagne, les lois de règlement ne donnent pas lieu à plus de débats.

M. Gilbert Gantier. Merci, monsieur le ministre.

M. le ministre délégué au commerce extérieur. C'est conformément à une tradition bien établie que nous sommes réunis pour examiner le projet de loi de règlement de 1990, qui va nous permettre de faire le point sur les résultats de la politique budgétaire et économique menée cette année-là.

Avant d'en aborder le contenu et au risque de paraître un peu long, ce dont je vous prie de m'excuser par avance, je ferai quelques observations préliminaires dont l'intérêt est évident.

Ce débat vient tard, il faut en convenir, au regard des souhaits évoqués par la Cour des comptes, qui aimerait que la loi de règlement puisse être utilisée pour éclairer les choix et préparer les prochaines échéances budgétaires et fiscales. Cette perspective est si naturelle que le Gouvernement ne peut qu'y souscrire, mais il est de fait que le cadre de l'annualité budgétaire, le rythme des sessions parlementaires et le poids des procédures budgétaires et comptables ne permettent que difficilement d'y satisfaire.

L'année 1990 a connu, certes, un retard particulier dû pour l'essentiel à une publication quelque peu tardive des arrêtés de report de crédits à l'année 1991 en raison du dispositif de régulation budgétaire. Il était alors inévitable que cette contrainte budgétaire, dont le ministre du budget a déjà eu à expliquer la nécessité au Parlement, affectât le bon déroulement de la gestion de l'exercice 1990.

La Cour, tout en reconnaissant cette contrainte, souhaite pouvoir disposer dans les délais les plus brefs des éléments qui lui sont nécessaires pour élaborer son rapport. C'est un souci légitime, mais il ne faut pas se cacher que les délais tenus actuellement sont difficilement compressibles.

Déposé avant la fin de l'année qui suit l'exécution du budget, le projet de loi de règlement ne vous est présenté qu'au printemps de l'année suivante. Tout cela est bien conforme aux textes et aux règlements. C'est en amont qu'il

faut donc agir, et sans doute envisager de commencer à travailler sur la base de données provisoires, sans attendre la publication des résultats définitifs au centime près.

Pour répondre dans un premier temps à cette préoccupation, le ministre du budget a demandé aux services d'avancer autant que faire se peut la transmission de documents, même provisoires, à la Cour. Cela a été fait pour 1991 : la Cour a disposé de la première situation des crédits et des dépenses provisoires dans le courant du mois de mai, et cette transmission s'est accompagnée pour la première fois d'un support informatique. La Cour a été en outre tenue informée à chaque stade de l'élaboration des comptes. Enfin, le ministre du budget vient de recevoir les comptes définitifs de 1991. Ils seront transmis immédiatement à la Haute juridiction.

Le Gouvernement est naturellement prêt à envisager de nouveaux progrès pour accélérer l'information des magistrats ainsi que des parlementaires, tout en étant conscient que des obstacles purement techniques demeurent, tels que les délais d'édition ou d'impression des documents, qui limiteront nécessairement l'ampleur des avancées.

Il est une autre critique relevée, à juste titre d'ailleurs, par la Cour des comptes : le retard affectant la transmission des pièces justificatives sans lesquelles les magistrats ne peuvent mener à bien l'exercice de leur mission de contrôle.

Il est indispensable que la Haute juridiction, dont l'excellence des travaux a toujours été appréciée, puisse fonctionner conformément aux missions qui lui sont assignées en disposant de tous les moyens nécessaires à cet exercice. La vérification des comptes sur pièces, qui en est un volet essentiel, repose sur la transmission des pièces justificatives de dépenses dans les délais les plus brefs.

Il est exact que le dépôt des pièces justificatives connaît, depuis la gestion de 1989, un retard marqué. Naturellement, les comptables publics respectent scrupuleusement les délais fixés par les dispositions réglementaires, et les difficultés tiennent largement à la procédure de dépôt de ces pièces, dont les principes remontent à plus d'un demi-siècle.

La Cour avait souhaité, à l'origine et dans un contexte de centralisation manuelle, que les pièces justificatives des comptes de gestion, soigneusement enlignées par les comptables, fassent l'objet d'un reclassement national avant de lui être transmises. Il en résulte des délais de mise à disposition qui vont croissant au fur et à mesure que se développent les opérations budgétaires, et ce sont aujourd'hui près de 250 tonnes de papier et quelque 100 000 liasses qui doivent être manipulées et refaçonnées tous les ans à Bercy !

La dégradation des délais ne pourra être durablement enrayerée que si l'on change les procédures, naturellement sans remettre en cause les modalités de contrôle.

Cette modernisation ne peut que résulter d'une collaboration étroite entre tous les partenaires. Le Gouvernement remercie à cet égard M. Arpaillange, premier président de la Cour des comptes, qui a bien voulu accepter de mettre à l'étude une autre organisation du classement des liasses rue Cambon et accueillir avec le plus grand intérêt les études de modernisation engagées par les services du ministère du budget.

J'en viens au projet de loi de règlement lui-même, d'abord pour remercier sincèrement votre commission des finances pour la qualité de son travail, ainsi que le rapporteur général pour la clarté de son exposé, qui me dispensera de revenir sur l'exécution détaillée du budget de 1990.

Bien des observations qui ont été présentées sont fondées, et le Gouvernement s'efforcera d'en tenir compte, en particulier pour ce qui concerne le mode de versement des crédits de pensions. Monsieur le rapporteur général, il est vrai que le transfert de ces crédits des budgets ministériels vers le budget des charges communes constitue un détour sans doute inutile, et à coup sûr trop lourd. C'est pourquoi mon collègue chargé du budget étudie actuellement les moyens de l'éviter.

Vous avez également évoqué la question des autorisations temporaires de visa en dépassement, ainsi que les dépassements de crédits des budgets annexes.

En ce qui concerne les autorisations temporaires de visa en dépassement, vous avez rappelé que cette pratique a pour unique objet de « boucler » le financement des traitements du mois de décembre quasi exclusivement au profit des agents du ministère de l'éducation nationale. A cet égard, il faut noter que, principalement à la suite des observations de

la Cour des comptes, un effort très important a été entrepris lors de l'élaboration du projet de loi de finances pour 1991 afin de remettre à niveau les crédits de rémunération de l'éducation nationale. Ainsi, il n'a pas été nécessaire de recourir aux visas en dépassement lors de la liquidation de la paie de décembre 1991.

Il faut également noter de façon annexe que, afin de préserver le contrôle parlementaire, des autorisations de visa en dépassement n'ont systématiquement été accordées qu'après le vote de la loi de finances rectificative en première lecture à l'Assemblée nationale et que les montants de ces dépassements sont tout à fait marginaux par rapport à la masse des crédits initiaux inscrits sur le chapitre pour lesquels ils sont autorisés.

En ce qui concerne les dépassements de crédits des budgets annexes, comme le relève justement la commission des finances - et ainsi que vous l'avez souligné, monsieur le rapporteur général - l'essentiel des dépassements que la loi de règlement doit régulariser est consécutif au refinancement de la dette de France Télécom. Bien entendu, ces dépassements ont leur contrepartie exacte en recettes. Il aurait été dommageable pour France Télécom de ne pas utiliser les opportunités qu'offrait le marché de réduire le coût de sa dette. Il convient aussi de rappeler que de tels dépassements ne se produiront plus à la suite de la suppression du budget annexe des postes et télécommunications et de la création, du fait de la réforme des PTT, de deux exploitations autonomes.

J'en viens maintenant à quelques observations sur le déficit d'exécution.

Celui-ci s'établit, dans la présentation hors Fonds monétaire international et hors opération du Fonds de stabilisation des changes à moins 93,2 milliards de francs. Ce solde est à comparer aux prévisions qui le fixaient à moins 90,2 milliards de francs. C'est un léger écart, mais apprécié en part du produit intérieur brut, il est cependant ramené de 1,6 p. 100 en 1989 à 1,4 p. 100 en 1990.

Par conséquent, en dépit de la présentation que nous a faite M. Gantier tout à l'heure, qui donnait le sentiment que nous avions une gestion budgétaire profondément laxiste, je tiens à rappeler que le déficit d'exécution pour l'année 1990 est - je l'ai dit - de 1,4 p. 100 du PIB, soit 0,2 point de moins qu'en 1989,...

M. Gilbert Gantier. Parlez-nous de celui de 1992 !

M. le ministre délégué au commerce extérieur. ... ce que l'on peut considérer comme un bon résultat et, en tout cas, comme un progrès par rapport à celui de 1989, lequel était lui-même en progrès par rapport à ceux de 1988 et de 1987, monsieur le député !

Les opérations du budget général, qui représentent près de 80 p. 100 de l'ensemble des opérations d'exécution, progressent de 5,7 p. 100 pour les dépenses et de 5,2 p. 100 pour les recettes.

Ainsi que la Cour des comptes l'a justement signalé, ces résultats appellent peu d'observations particulières, si ce n'est la croissance de la charge de la dette publique, ainsi que M. Fréville l'a lui-même souligné.

Il est vrai que celle-ci a progressé en 1990. Mais il est vrai aussi qu'en l'absence d'excédents budgétaires, le financement des déficits engendre de nouveaux emprunts et, sauf diminution importante des taux d'intérêts, la charge de la dette ne peut que croître.

La maîtrise de la charge de la dette est, bien sûr, l'une des préoccupations du Gouvernement dans la conduite de sa politique financière. Ce point a été longuement débattu lors du projet de loi de finances pour 1992. Je suppose que M. Fréville a fait, là aussi, valoir son point de vue.

Quant aux recettes budgétaires, elles ont certes, connu une progression plus faible que prévu. En raison du ralentissement de l'activité économique qui a touché le pays en 1990, les rentrées fiscales n'ont pas suivi la courbe envisagée.

Votre rapporteur général a longuement évoqué ce point, ainsi que M. Fréville.

Ce que je voudrais faire valoir ici, c'est que, spécialement dans les périodes de retournement conjoncturel, non seulement l'activité économique est en soi difficile à prévoir, mais, par voie de conséquence et de manière amplifiée, les prévisions de ressources sont plus difficiles encore à effectuer. Le

grand spécialiste des finances publiques qu'est M. Fréville pourra, je pense, approuver ce point de vue. Il nous faut nous montrer modestes dans le domaine de la prévision, surtout dans les phases de changement de rythme de l'activité économique.

Le projet de loi de règlement fait état d'un manque à gagner de 18 milliards de francs, et cette tendance s'est accentuée en 1991 et en 1992. Le retournement de la conjoncture économique en 1990 a, en effet, déjà fait apparaître des pertes sur l'impôt sur les sociétés et sur la TVA.

Malgré cette conjoncture peu favorable, les modifications de crédits qui sont soumises à votre approbation présentent, en 1990, un solde négatif de 4 milliards de francs, les crédits non consommés ayant été supérieurs aux dépassements, à l'inverse de la gestion de 1989, témoignant ainsi d'un réel effort de maîtrise des dépenses.

On peut d'ailleurs observer que les dépassements concernent en quasi-totalité des chapitres à dotation évaluative pour lesquels la prévision est parfois difficile à chiffrer et souvent soumise aux aléas économiques intérieurs et internationaux.

Pour terminer cette présentation générale, il faut citer les traditionnelles mesures d'apurement des dettes des pays les

moins avancés, conformément aux accords pris dans le cadre de la CNUCED en 1978, des sommets de Toronto en 1988 et de Dakar en 1989.

Pour conclure, il apparaît que 1990 est, en matière budgétaire, une année charnière : dernière année de relative aisance financière pour l'Etat, mais aussi année d'apparition des signes avant-coureurs des difficultés à venir.

Mesdames, messieurs les députés, c'est donc une gestion budgétaire saine que j'ai l'honneur de soumettre au vote de l'Assemblée nationale, en souhaitant qu'elle l'approuve. *(Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.)*

M. le président. La discussion générale est close.

Discussion des articles

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

Je rappelle que 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 1990 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).....	1 374 962 839 850,47	
Comptes d'affectation spéciale.....	14 401 421 443,55	
Total.....		1 389 367 261 294,02
Charges		
<i>Dépenses ordinaires civiles :</i>		
Budget général.....	1 191 658 530 247,87	
Comptes d'affectation spéciale.....	11 409 949 544,51	
Total.....	1 203 068 479 792,38	
<i>Dépenses civiles en capital :</i>		
Budget général.....	93 589 935 567,78	
Comptes d'affectation spéciale.....	1 706 000 219,27	
Total.....	95 295 935 787,05	
<i>Dépenses militaires :</i>		
Budget général.....	186 116 134 745,63	
Comptes d'affectation spéciale.....		
Totaux (budget général et comptes d'affectation spéciale).....	1 484 480 550 325,06	1 389 367 261 294,02
Budgets annexes		
Imprimerie nationale.....	1 955 080 353,68	1 955 080 353,68
Journaux officiels.....	704 641 428,15	704 641 428,15
Légion d'honneur.....	106 009 627,42	106 009 627,42
Monnaies et médailles.....	1 005 175 178,47	1 005 175 178,47
Navigation aérienne.....	3 580 305 174,06	3 580 305 174,06
Ordre de la Libération.....	3 848 730,00	3 848 730,00
Postes, télécommunications et espace.....	227 117 097 487,51	227 117 097 487,51
Prestations sociales agricoles.....	81 533 632 671,18	81 533 632 671,18
Totaux budgets annexes.....	315 985 790 630,47	315 985 790 630,47
Totaux (A).....	1 800 466 340 955,53	1 705 353 051 924,49
Excédent des charges définitives de l'Etat (A).....	95 113 289 031,04	

		CHARGES	RESSOURCES
B. - Opérations à caractère temporaire			
Comptes spéciaux du Trésor			
Comptes d'affectation spéciale.....		198 864 396,79	156 943 239,42
	Charges Ressources		
Comptes de prêts :			
FOES.....	1 817 551 259,00	9 094 048 688,23	
Autres prêts.....	13 193 354 580,99	1 128 282 258,24	
Totaux (comptes de prêts).....		14 810 905 839,99	10 222 330 946,47
Comptes d'avances.....		220 771 418 743,84	224 244 070 210,34
Comptes de commerce (résultat net).....		(-) 2 852 306 877,68	»
Comptes de règlement avec les gouvernements étrangers (résultat net).....		43 006 230,07	»
Comptes d'opérations monétaires, hors FMI (résultat net).....		4 269 728 461,74	»
Totaux (B).....		237 241 616 794,75	234 623 344 396,23
Excédent des charges temporaires de l'Etat hors FMI.....		2 618 272 398,52	»
Excédent net des chargés hors FMI.....		97 731 561 429,56	»
Excédent net des chargés hors FMI - hors FSC.....		93 150 366 282,25	»
(1) Après déduction des prélèvements sur les recettes de l'Etat (188 722 097 440,63 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 1990 est arrêté à 374 962 839 850,47 F.

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.)

(*) Voir ce tableau dans le projet n° 2590 (annexes).

Article 3 et tableau B annexé

M. le président. « Art. 3. - Le montant définitif des dépenses ordinaires civiles du budget général de 1990 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.....	340 377 324 273,43	10 518 674 617,54	3 436 040 248,11
II. - Pouvoirs publics.....	3 492 406 241,67	»	92 758,33
III. - Moyens des services.....	475 087 144 330,78	574 121 174,97	7 371 418 742,21
IV. - Interventions publiques.....	372 701 355 402,01	689 479 044,60	5 031 374 195,59
Totaux.....	1 191 858 530 247,87	11 962 274 837,11	15 838 925 944,24

Personne ne demande la parole ?...

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

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

Article 4 et tableau C annexé

M. le président. « Art. 4. - Le montant définitif des dépenses civiles en capital du budget général de 1990 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	25 815 937 597,01	9,88	11,87
VI. - Subventions d'investissement accordées par l'Etat	57 971 589 993,85	7,70	1 011,85
VII. - Réparations des dommages de guerre	2 437 976,92	»	0,08
Totaux	93 589 935 587,78	17,58	1 023,80

(*) Voir ce tableau dans le projet n° 2500 (annexes).

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 1990 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 armes et services	90 642 013 972,05	96 475 749,44	401 454 459,39
Totaux	90 642 013 972,05	96 475 749,44	401 454 459,39

(*) Voir ce tableau dans le projet n° 2500 (annexes).

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 1990 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	95 002 938 629,93	»	10,07
VI. - Subventions d'investissement accordées par l'Etat	471 211 143,85	»	0,35
Totaux	95 474 120 773,58	»	10,42

(*) Voir ce tableau dans le projet n° 2500 (annexes).

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 1990 est définitivement fixé ainsi qu'il suit :

Recettes.....	1 374 962 839 850,47 F.
Dépenses.....	1 471 364 600 561,28 F.
Excédent des dépenses sur les recettes.....	96 401 760 710,81 F.

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° 2500 (annexes).

Article 8 et tableau G annexé

M. le président. « Art. 8. - Les résultats définitifs des budgets annexes sont arrêtés, pour 1990, 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 RÉGLEMENT	
			Ouvertures de crédits complémentaires	Annulations de crédits non consommés
Imprimerie nationale.....	1 955 080 353,68	1 955 080 353,68	51 377 599,60	58 480 332,92
Journaux officiels.....	704 641 428,15	704 641 428,15	41 251 522,89	4 400 482,74
Légion d'honneur.....	106 009 827,42	106 009 827,42	2 159 850,29	2 201 218,87
Monnaies et médailles.....	1 005 175 178,47	1 005 175 178,47	142 220 491,83	259 773 270,18
Navigation aérienne.....	3 580 305 174,08	3 580 305 174,08	298 144 152,33	87 980 015,27
Ordre de la libération.....	3 848 730,00	3 848 730,00	489 817,31	489 817,31
Postes, télécommunications et espace.....	227 117 097 467,51	227 117 097 467,51	29 733 960 945,03	2 480 656 239,12
Prestations sociales agricoles.....	81 533 832 871,18	81 533 832 871,18	5 155 573 570,36	247 840 906,18
Totaux.....	315 985 790 830,47	315 985 790 830,47	35 423 166 959,04	3 120 885 284,57

(*) Voir ce tableau dans le projet n° 2500 (annexes).

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 1990, 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 1990		AJUSTEMENTS DE LA LOI DE RÉGLEMENT		
	Dépenses	Recettes	Ouvertures de crédits complémentaires	Annulations de crédits non consommés	Autorisations de découverts complémentaires
1. Opérations à caractère définitif					
Comptes d'affectation spéciale.....	13 115 949 763,78	14 404 421 443,55	20 290 044,32	399 716 819,54	»
2. Opérations à caractère temporaire					
Comptes d'affectation spéciale.....	199 884 398,78	156 843 239,42	0,78	»	»
Comptes de commerce.....	121 956 923 740,30	124 809 230 617,98	»	»	»
Comptes de règlement avec les gouvernements étrangers.....	357 397 094,81	314 390 884,84	»	»	»
Comptes d'opérations monétaires.....	12 286 382 181,99	10 462 416 084,98	»	»	25 458 439 982,78
Comptes de prêts.....	14 810 905 639,99	10 222 330 946,47	0,89	1 100 000,00	»
Comptes d'avances.....	220 771 416 743,84	224 244 070 210,34	13 855 248 726,00	384 329 982,16	»
Totaux pour le 2.....	370 361 871 997,82	370 199 381 944,03	13 855 248 727,78	385 429 982,16	25 458 439 982,78
Totaux généraux.....	383 477 821 761,60	384 603 803 387,58	13 876 536 772,10	686 146 801,70	25 458 439 982,78

« II. - Les soldes, à la date du 31 décembre 1990, des comptes spéciaux du Trésor dont les opérations se poursuivent, sont arrêtés aux sommes ci-après :

DÉSIGNATION DES CATÉGORIES DE COMPTES SPÉCIAUX	SOLDÉS AU 31 DÉCEMBRE 1990	
	Débiteurs	Créditeurs
Comptes d'affectation spéciale : opérations à caractère définitif et à caractère temporaire	264 717,44	3 978 313 209,45
Comptes de commerce	520 234 622,36	9 117 283 809,56
Comptes de règlement avec les gouvernements étrangers	195 295 160,94	214 944 546,57
Comptes d'opérations monétaires	30 211 685 139,18	13 793 421 647,11
Comptes de prêts	74 529 197 676,83	»
Comptes d'avances	62 710 207 111,59	»
Totaux	168 166 085 428,34	27 101 943 412,69

(*) Voir ce tableau dans le projet n° 2500 (annexes).

« III. - Les soldes arrêtés au paragraphe II sont reportés à la gestion 1991 à l'exception d'un solde débiteur de 55 511 061,72 F concernant les comptes de prêts et d'un solde débiteur de 4 755 245 156,40 F concernant les comptes d'opérations monétaires qui font l'objet d'une affectation par l'article 12.

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

Personne ne demande la parole ?...

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

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

Article 10

M. le président. « Art. 10. - Le solde débiteur des pertes et profits sur emprunts et engagements de l'Etat est arrêté au 31 décembre 1990 à la somme de 21 034 805 977,41 F, conformément au tableau ci-après :

OPÉRATIONS	DÉPENSES	RECETTES
Annuités de subventions non supportées par le budget général ou un compte spécial du Trésor	5 561 518 883,51	»
Charges résultant du paiement des rentes viagères	»	»
Pertes et profits sur remboursements anticipés de titres	1 544 239,80	»
Pertes de change	368 008 073,85	»
Bénéfices de change	»	38 177 014,33
Charges résultant des primes de remboursement et des indexations	247 214 776,38	»
Pertes et profits divers sur emprunts et engagements	15 061 820 988,05	167 123 999,85
Totaux	21 240 106 991,59	205 301 014,18
Solde	21 034 805 977,41	»

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'article 10.

(L'article 10 est adopté.)

Article 11

M. le président. « Art. 11. - I. - Il est transporté en augmentation des découverts du Trésor un montant de 137 374 051,69 francs correspondant aux échéances en capital annulées en 1990 au titre des remises de dettes prévues par l'article 40 de la loi de finances rectificative de 1988 n° 88-1193 du 29 décembre 1988, l'article 125, alinéa II de la loi de finances initiale de 1990 (n° 89-935 du 29 décembre 1989) et l'article 68, alinéa II de la loi de finances rectificative pour 1990 (n° 90-1169 du 29 décembre 1990).

« II. - Il est transporté en augmentation des découverts du Trésor un montant de 23 093 308,89 francs correspondant aux échéances en capital annulées en 1990 au titre des remises de dettes prévues par l'article 125, alinéa I de la loi de finances initiale pour 1990 n° 89-935 du 29 décembre 1989.

« III. - Il est transporté en augmentation des découverts du Trésor un montant de 7 139 775,36 francs correspondant aux échéances en capital annulées en 1989 et 1990 au titre des remises de dettes prévues par l'article 68, alinéa I de la loi de finances rectificative pour 1990 n° 90-1169 du 29 décembre 1990. »

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'article 11.

(L'article 11 est adopté.)

Article 12

M. le président. « Art. 12. - I. - Les sommes énumérées ci-après, mentionnées aux articles 7, 9, alinéa 3, 10, sont transportées en augmentation des découverts du Trésor :

(En francs)

« Excédent des dépenses sur les recettes du budget général de 1990	96 401 760 710,81
« Résultat net des comptes spéciaux soldés en 1990	4 755 245 156,40
« Pertes et profits sur emprunts et engagements	21 034 805 977,41
« Total	122 191 811 844,62

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

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

54 304 779,72

« En application des dispositions de la loi de finances initiale de 1990 n° 89-935 du 29 décembre 1989 (restitution de trop perçus).....

1 206 282,00

« Total.....

55 511 061,72

« III. - Les sommes mentionnées à l'article 11 sont transportées en augmentation des découverts du Trésor :

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

137 374 051,69

« Remises de dettes consenties en application de l'article 125 de la loi de finances initiale de 1990 n° 89-935 du 29 décembre 1989 (échéances annulées en 1990).....

23 093 308,89

« Remises de dettes consenties en application de l'article 68, alinéa I de la loi de finances rectificative pour 1990 n° 90-1169 du 29 décembre 1990 (échéances annulées en 1989 et 1990).....

7 139 775,36

« Total.....

167 607 135,94

« Net à transporter en augmentation des découverts du Trésor (I+II+III)....

122 414 930 042,28

Personne ne demande la parole ?..

Je mets aux voix l'article 12.

(L'article 12 est adopté.)

Après l'article 12

M. le président. M. Fréville a présenté un amendement, n° 1, ainsi rédigé :

« Après l'article 12, insérer l'article suivant : "Le rapport sur l'exécution des lois de finances prévu à l'article 36, alinéa 2, de l'ordonnance organique n° 59-2 du 2 janvier 1959 relative aux lois de finances, est remis au Parlement, sitôt son arrêt par la Cour des comptes et au plus tard le premier mardi d'octobre de l'année qui suit l'exécution du budget, sauf circonstances exceptionnelles.

« Il est ultérieurement annexé au projet de loi de règlement. »

La parole est à M. Yves Fréville.

M. Yves Fréville. Aux termes de l'article 47 de la Constitution, la Cour des comptes assiste le Parlement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances.

La Cour des comptes arrête un rapport et une déclaration de conformité. Ces deux documents sont liés dans la présentation actuelle, mais il est tout à fait souhaitable qu'ils puissent être dissociés, de telle sorte que le rapport sur l'exécution de la loi de finances soit présenté au Parlement avant l'ouverture de la session budgétaire. Le Parlement serait ainsi informé de l'exécution définitive du budget de l'année précédente.

Mon amendement vise tout simplement à opérer cette séparation entre le rapport et la déclaration de conformité et à permettre à la Cour des comptes de le produire en temps utile, c'est-à-dire, dans la mesure du possible, avant le début de la session budgétaire.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Alain Richerd, rapporteur général. La commission n'a pas examiné cet amendement que notre collègue Fréville a déposé récemment.

Cela dit, je trouve sa demande justifiée et, puisque la Cour des comptes, de son côté, insiste chaque année sur la nécessité de réduire les délais de transmission des documents d'exécution, je pense que nous n'aurions pas trop de mal à nous mettre d'accord sur une résolution de modification de calendrier sur laquelle notre collègue a tout à fait raison d'insister.

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

M. le ministre délégué au commerce extérieur. L'amendement de M. Fréville appelle de ma part des observations très voisines de celles que M. le rapporteur général vient de présenter. Ce souhait, logique, permettra en effet d'améliorer la connaissance que le Parlement peut avoir de la politique budgétaire et de l'exécution budgétaire.

Je suis donc, pour ma part, favorable à cet amendement, à une réserve près. Je souhaiterais que soit supprimé la fin de l'amendement, à partir des mots : « et au plus tard ».

M. le président. Monsieur Fréville, acceptez-vous cette rectification ?

M. Yves Fréville. Je vois très bien le problème que M. le ministre cherche à résoudre et c'est pourquoi j'avais indiqué : « sauf circonstances exceptionnelles ». Donc, j'accepte la rectification qu'il propose ; je crois en effet que la Cour des comptes fera diligence puisqu'elle-même a souhaité cette disposition. Par conséquent, ne mettons pas une contrainte là où il n'y en a pas besoin !

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 1 tel qu'il vient d'être rectifié.

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

M. le président. M. Fréville a présenté un amendement, n° 2, ainsi libellé :

« Après l'article 12, insérer l'article suivant :

« L'article 101 de la loi de finances pour 1987 (n° 86-1317 du 30 décembre 1986) est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Ce même document est complété par un état retraçant pour les deux derniers exercices connus, les fonds de concours versés par les collectivités locales à l'Etat et les recettes fiscales versées par les contribuables locaux à l'Etat. »

La parole est à M. Yves Fréville.

M. Yves Fréville. La loi de règlement est une loi de finances. Nous pouvons l'amender pour améliorer le contrôle budgétaire. Nous disposons déjà d'un état annexé à la loi de finances qu'on appelle le « jaune » et qui récapitule les concours financiers de l'Etat aux collectivités locales, jusqu'à et y compris la fiscalité locale transférée à l'occasion des lois de 1983-1985, comme la vignette ou les droits de mutation.

Je propose, par cet amendement, de compléter cet état annexe en faisant apparaître les opérations inverses, c'est-à-dire les concours financiers des collectivités locales en faveur de l'Etat.

Naturellement, cela ne peut valoir que pour les exercices clos, puisque les fonds de concours ne sont inscrits dans la loi de finances initiale que pour mémoire.

Il s'agirait donc de retracer les fonds de concours que les collectivités locales versent à l'Etat, fonds de concours qui se développent très rapidement. Je sais bien qu'il existe en la matière un document qu'on nomme le « vert ». Mais il n'est pas d'usage commode, parce qu'il n'isole pas les fonds de concours des collectivités.

Il s'agirait également, à côté des fonds de concours, de retracer les majorations d'impôts qui sont versées à l'Etat. Par exemple, dans certaines communes, l'Etat majora le taux

de la taxe professionnelle, majoration qui va alimenter le fonds national de la taxe professionnelle. Ce sont ces majorations d'impôts que je voudrais voir figurer dans cet état annexé.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Alain Richard, rapporteur général. Cette idée de clarification budgétaire est judicieuse. Nous ne l'avons pas non plus examinée en commission. J'ai d'ailleurs l'occasion de rappeler que le document symétrique qui a inspiré notre collègue Fréville n'existe pas légalement, c'est-à-dire que la récapitulation, quelque peu bigarrée, sous le titre des concours de l'Etat aux collectivités locales est une communication du Gouvernement lors de la présentation du projet de loi de finances, mais n'est pas réglementairement un document parlementaire. Cela vaut d'ailleurs mieux, parce que, à mon avis, l'énumération qu'elle comporte est méthodologiquement discutable. Raison de plus pour que nous essayions, si on instaure un document obligatoire et symétrique, de faire un effort de méthode, car il n'est pas évident d'arrêter de façon rigoureuse la liste de ce qu'on devrait appeler « concours des collectivités locales à l'Etat ». Certains sont évidents lorsque, par exemple, le département, ou la région, ou la communauté urbaine, décide d'attribuer un fonds de concours dans un montage conventionnel, contractuel avec l'Etat pour construire une université. En revanche, qu'en est-il de la commune qui loue une installation à La Poste ou à la perception pour un montant qui est inférieur à l'annuité qu'elle est en train de payer ?

On voit bien qu'il y aura matière - et ce peut d'ailleurs être un travail intéressant pour le comité des finances locales - à énoncer les caractères déterminants d'un concours des collectivités locales à l'Etat. Mais dans un système où les financements croisés s'intensifient, hélas ! il est au moins utile d'y voir clair. Donc, c'est une initiative bienvenue.

M. le président. La parole est à M. René Dosière.

M. René Dosière. Dans cet état annexe, l'effort de l'Etat à l'égard des collectivités fait régulièrement apparaître la fiscalité transférée comme un effort de l'Etat en faveur des collectivités. Il conviendrait donc de séparer la liste de ces concours dans la mesure où ce sont désormais les collectivités qui en fixent le montant.

En second lieu, je veux faire observer à M. le ministre que, s'agissant de la prise en charge par l'Etat au titre des dégrèvements, le détail des divers impôts ne figure pas dans l'état récapitulatif. Or ces éléments sont disponibles et il serait souhaitable qu'ils soient retracés.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement sur l'amendement ?

M. le ministre délégué au commerce extérieur. L'amendement n° 2 de M. Fréville recueille un avis plutôt favorable de la part du Gouvernement. Je m'associe aux propos du rapporteur général et de M. Dosière. Il est possible en effet de donner des indications beaucoup plus précises sur les échanges, les partages, les transferts dans le domaine des fonds de concours et de la fiscalité. En ce qui concerne le souhait de M. Dosière, je crois qu'il sera possible d'aller dans le sens qu'il souhaite et de lui donner satisfaction dès cette année.

Je reviens à l'amendement n° 2 pour demander à son auteur de bien vouloir accepter une rectification pour des raisons pratiques. Il s'agit de compléter ainsi la fin de son amendement : « , à compter de l'exercice 1994. »

En effet, pour mettre en application la disposition souhaitée par M. Fréville, il faut disposer des informations qui permettent, par exemple, d'isoler comptablement les fonds de concours des collectivités locales. Or ce travail suppose un certain temps.

L'amendement est parfaitement justifié sur le fond, mais nous devons prévoir cette date de manière à voter un texte qui sera effectivement appliqué.

M. le président. Je suis donc saisi par le Gouvernement d'une demande de rectification de l'amendement n° 2 de M. Fréville, qui consisterait à le compléter par les mots : « , à compter de l'exercice 1994 ».

Monsieur Fréville, acceptez-vous cette rectification ?

M. Yves Fréville. Je suis d'accord, monsieur le président, pour reporter l'application de mon amendement à 1994 en ce qui concerne les recettes fiscales. Comme l'état que je demande doit porter sur deux exercices consécutifs, il ne sera pas possible, en effet, d'isoler ces recettes avant deux ans.

En revanche, pour les fonds de concours, il me semble que nous pouvons les connaître dès aujourd'hui, ne serait-ce que parce qu'ils figurent déjà dans le document budgétaire que nous appelons le « vert ». Par conséquent, je vous propose, monsieur le ministre, de faire porter le membre de phrase « à compter de l'exercice 1994 » uniquement sur la fraction de mon article additionnel concernant les recettes fiscales.

M. le président. Etes-vous d'accord, monsieur le ministre, pour écrire : « à compter de l'exercice 1994 pour les seules recettes fiscales » ?

M. le ministre délégué au commerce extérieur. Monsieur Fréville, même pour les fonds de concours, il y a des vérifications d'intitulés à faire. Par exemple, certains fonds de concours sont versés par les collectivités locales, d'autres par des tiers. Pour éviter des confusions et nous assurer de la qualité de l'information qui sera donnée au Parlement, il faut laisser aux services du budget le temps d'établir les décomptes avec la plus grande rigueur et le plus grand soin.

C'est pourquoi je vous demande de bien vouloir accepter telle quelle la rectification que je vous propose.

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

M. Yves Fréville. Si les exigences de la pratique rendent cette rectification nécessaire, je ne peux que l'accepter, mais j'espère que le Gouvernement fera diligence et qu'il pourra au moins nous donner quelques résultats provisoires dès l'année 1993.

M. le président. Monsieur Fréville, votre souhait figurera dans les travaux préparatoires.

Je mets aux voix l'amendement n° 2, compte tenu de la rectification consistant à le compléter *in fine* par les mots : « , à compter de l'exercice 1994 ».

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

Vote sur l'ensemble

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

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

Je mets aux voix l'ensemble du projet de loi.

(L'ensemble du projet de loi est adopté.)

6

CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

Discussion d'une proposition de loi organique

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion de la proposition de loi organique de M. Laurent Fabius tendant à modifier l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 modifiée portant loi organique relative au Conseil économique et social (nos 2469, 2788).

La parole est à M. René Dosière, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.

M. René Dosière, rapporteur. Monsieur le ministre délégué au commerce extérieur, mes chers collègues, la proposition de loi organique dont l'Assemblée est saisie a été présentée le 12 décembre 1991 par notre collègue M. Laurent Fabius, alors président de l'Assemblée nationale. Il convient d'observer qu'une proposition identique a été déposée le même jour devant le Sénat par M. le président Poher. Ces deux textes portent sur l'organisation et le fonctionnement du Conseil économique et social.

Le Conseil économique et social, qui a été mis en place en 1946 et consacré en 1958, est investi d'une double mission : favoriser la collaboration des différentes catégories professionnelles et assurer leur participation à la politique économique et sociale du Gouvernement ; examiner et suggérer les adaptations économiques ou sociales rendues nécessaires notamment par les techniques nouvelles.

Le Gouvernement est tenu de consulter le Conseil sur le Plan et les projets de loi de programme. Il a la faculté de le saisir de toute question ou texte en matière économique et sociale. Une des originalités du Conseil est aussi de pouvoir se saisir lui-même de toute question relevant de sa compétence.

Les avis, rapports et études qui nourrissent fort utilement des initiatives législatives sont transmis, après adoption, au Premier ministre afin de permettre au Gouvernement d'être informé des positions des organisations socioprofessionnelles sur les grands sujets de politique économique et sociale. Je me dois de souligner la qualité des rapports établis par le Conseil économique et social.

Celui-ci peut désigner l'un de ses membres pour exposer devant les assemblées parlementaires l'avis du Conseil sur les projets ou propositions qui lui ont été soumis. C'est ainsi que nous avons eu l'honneur de procéder pour la loi sur l'administration territoriale. Mais j'ai plutôt le sentiment, compte tenu de cette expérience, qu'il serait plus utile que l'Assemblée soit informée des travaux du Conseil économique et social dès le stade de l'examen en commission.

Pour que le Conseil puisse répondre à sa vocation économique et sociale, deux critères principaux président à sa composition : toute activité économique et sociale importante y est représentée ; les organisations considérées comme les plus représentatives désignent elles-mêmes au Premier ministre les représentants qu'elles choisissent.

Le Conseil économique et social comprend 231 membres dont le mandat est de cinq ans et qui se répartissent en dix-huit groupes.

Ils sont, pour 70 p. 100 d'entre eux, choisis par les organisations syndicales représentatives des salariés du secteur privé et du secteur public, par les organisations professionnelles représentant les entreprises privées, industrielles, commerciales, artisanales et agricoles et les professions libérales, par les organismes de la coopération et de la mutualité, par les associations familiales et, pour 30 p. 100, nommés par le Gouvernement à divers titres.

L'organisation du Conseil reflète son caractère d'assemblée puisqu'il comprend un bureau de quatorze à dix-huit membres, dont le président, qui est élu par l'Assemblée.

Les crédits du Conseil sont inscrits au budget du Premier ministre et les comptes sont soumis au contrôle de la Cour des comptes.

C'est dans le cadre de cette organisation que s'inscrit la proposition de loi organique dont nous sommes saisis.

Respectant pleinement l'article 71 de la Constitution, cette proposition vise à améliorer le fonctionnement du Conseil et à accroître son autonomie. Elle modifie, en premier lieu, l'ordonnance organique du 29 décembre 1958 pour permettre au président de siéger *ès qualités* au bureau. Elle confère, en second lieu, valeur de loi organique à l'autorité que le président, agissant sur délégation du bureau, exerce sur les services et sur le personnel.

La proposition de loi organique se compose de deux articles.

A l'article 1^{er}, M. François Massot avait présenté un amendement tendant à prévoir que le bureau comprendrait, outre le président, autant de membres que de groupes tels que définis par le règlement intérieur du Conseil. Après que le rapporteur eut fait observer qu'il serait préférable d'envisager une telle modification lorsque le problème de la création d'un nouveau groupe serait posé, cet amendement a été rejeté. La commission a donc adopté l'article 1^{er} sans modification.

A l'article 2, la commission a également été saisie d'un amendement de M. François Massot tendant à ce que les dispositions contenues dans cet article soient insérées dans l'article 23 de l'ordonnance organique du 29 décembre 1958 et non dans son article 24. Après une longue discussion, la commission a adopté une rédaction insérant après l'article 23 de l'ordonnance un article 23 bis reprenant ces dispositions. Vous voyez là notre sens de la synthèse ! (Sourires.)

M. François Massot. Très bien !

M. René Dosière, rapporteur. L'article 2 ayant été ainsi modifié, la proposition de loi organique a été adoptée à l'unanimité de la commission, et j'espère que l'Assemblée nationale fera de même, (Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.)

M. le président. La parole est à M. le ministre délégué au commerce extérieur.

M. Bruno Durieux, ministre délégué au commerce extérieur. Monsieur le président, mesdames et messieurs les députés, l'Assemblée nationale est donc invitée à se prononcer sur une proposition de loi organique présentée conjointement et en termes identiques par le président de l'Assemblée nationale et par le président du Sénat.

Conformément à l'article 71 de la Constitution, qui a renvoyé à une loi organique le soin de fixer la composition et les régies de fonctionnement du Conseil économique et social, cette proposition de loi a pour finalité de mettre un terme à une anomalie dans la composition du bureau et de remédier à une lacune dans la définition du régime juridique de l'administration du Conseil économique et social.

Tel est donc l'objet des deux articles de cette proposition que votre rapporteur, M. Dosière, vient de présenter de façon très complète, ce qui m'évitera d'avoir à revenir sur la rédaction elle-même.

Le Gouvernement soutient ces deux modifications, qui ont le double avantage d'améliorer l'organisation du Conseil et de clarifier ses règles de fonctionnement administratif en donnant une base légale à des dispositions dont la Constitution a voulu qu'elles soient prises par la représentation nationale.

Le fait que cette proposition de loi organique ait été présentée par les deux présidents de nos assemblées parlementaires a valeur de symbole, dans la mesure où il traduit les relations de confiance qui se sont établies entre le Conseil économique et social et chacune des deux chambres du Parlement.

Telles sont, brièvement exposées, les raisons pour lesquelles le Gouvernement souhaite que l'Assemblée nationale adopte cette proposition de loi.

M. le président. Personne ne demande la parole dans la discussion générale.

Discussion des articles

M. le président. Aucune motion de renvoi en commission n'étant présentée, le passage à la discussion des articles de la proposition de loi organique dans le texte de la commission 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.

Articles 1^{er} et 2

M. le président. « Art. 1^{er}. - Le premier alinéa de l'article 14 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 portant loi organique relative au Conseil économique et social est ainsi rédigé :

« Art. 14. - L'assemblée du Conseil économique et social élit son bureau. Celui-ci se compose du président et de dix-huit membres. »

- Personne ne demande la parole ?...

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

(L'article 1^{er} est adopté.)

M. le président. « Art. 2. - Il est inséré après l'article 23 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 précitée un article 23 bis ainsi rédigé :

« Art. 23 bis. - Les services administratifs du Conseil économique et social sont placés sous l'autorité du président, agissant par délégation du bureau.

« Les décisions relatives à l'administration du personnel sont prises au nom du bureau et sur proposition du secrétaire général par le président du Conseil économique et social. » - (Adopté.)

Vote sur l'ensemble

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

Sur l'ensemble de la proposition de loi organique, je ne suis saisi d'aucune demande de scrutin public ?...

Je mets aux voix l'ensemble de la proposition de loi organique.

(L'ensemble de la proposition de loi organique est adopté.)

7

PROCÉDURES CIVILES D'EXÉCUTION**Discussion, en deuxième lecture, d'une proposition de loi**

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion, en deuxième lecture, de la proposition de loi tendant à modifier la loi n° 91-650 du 9 juillet 1991 portant réforme des procédures civiles d'exécution et l'ordonnance n° 45-2592 du 2 novembre 1945 relative au statut des huissiers de justice et comportant diverses dispositions relatives aux procédures civiles d'exécution (n° 2839, 2845).

La parole est à M. François Massot, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.

M. François Massot, rapporteur. Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, nous examinons aujourd'hui en deuxième lecture la proposition de loi que j'avais déposée pour réformer des dispositions relativement importantes de la loi du 9 juillet 1991 qui prétaient à confusion. L'article 18 de cette loi semblait en effet conférer aux huissiers de justice un monopole pour tout ce qui s'attache aux mesures conservatoires, alors que les inscriptions d'hypothèques et de nantissements sont couramment pratiquées par d'autres auxiliaires de justice auxquels le législateur n'avait jamais songé à ôter ces fonctions. Le Sénat a adopté conforme l'article 1^{er} de la proposition ayant pour objet de lever toute ambiguïté à cet égard.

Mais l'Assemblée, en première lecture, avait complété la proposition par deux articles nouveaux, tirant leur origine d'amendements du Gouvernement.

L'article 2, également adopté conforme par le Sénat, tient compte de la subdivision en plusieurs articles de l'ancien article 1244 du code civil, qui permet au juge d'accorder des délais.

L'article 3 reporte au 1^{er} janvier 1993 l'entrée en vigueur de la réforme d'ensemble des procédures civiles d'exécution, initialement fixée au 1^{er} août 1992. D'accord sur le principe de ce report, le Sénat a cependant préféré retenir une autre formulation.

En outre, sur proposition de M. Etienne Dailly, la Haute assemblée a inséré dans la proposition de loi un article 4 modernisant le statut des huissiers de justice afin, d'une part, d'améliorer les garanties de leur responsabilité professionnelle et le régime de contrôle de leur comptabilité et, d'autre part, d'élargir le corps électoral chargé de désigner les représentants de la profession à la chambre nationale.

Ces adjonctions sont la transposition directe du projet de loi présenté par M. Pierre Arpaillange et enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 7 décembre 1988, la seule modification consistant en l'interdiction faite aux huissiers d'instrumenter « à l'égard » de leurs parents, donc que ce soit pour ou contre.

Rappelons que l'actuel garde des sceaux avait annoncé, devant le dernier congrès des huissiers, qu'il demanderait l'inscription de ce projet de loi à l'ordre du jour du Parlement. Pour une fois, le Parlement a été plus rapide que le Gouvernement puisqu'il a repris ce projet de loi sous forme de proposition de loi, ce qui est assez exceptionnel. Il convient à ce propos de rendre hommage au Gouvernement qui a accepté non seulement que cette proposition de loi vienne en discussion mais également qu'y soit intégré un projet de loi dont la chancellerie avait pris l'initiative.

Enfin, sur proposition de M. Dreyfus-Schmidt, le Sénat a complété le texte par un article 5 tendant à réparer une omission du législateur à l'article 1153 du code civil relatif aux mises en demeure.

La commission des lois a adopté sans modification la proposition de loi dans le texte du Sénat, et je vous invite, mes chers collègues, à faire de même.

M. Bernard Nayral. Très bien !

M. le président. La parole est à M. le garde des sceaux, ministre de la justice.

M. Michel Vuzeille, garde des sceaux, ministre de la justice. Monsieur le président, mesdames, messieurs les députés, l'Assemblée nationale examine aujourd'hui en deuxième lecture la proposition de loi qu'avait présentée M. François Massot en vue de modifier l'article 18 de la loi du 9 juillet 1991 portant réforme des procédures civiles d'exécution. Cet article, en effet, par une formulation inexacte qui ne correspondait pas à la volonté du Parlement, donnait aux huissiers de justice, en matière de mesures conservatoires, une compétence exclusive qui n'entre pas dans le monopole dont ces officiers publics et ministériels jouissent en vertu de leur statut défini par l'ordonnance du 2 novembre 1945.

Cette « erreur rédactionnelle », pour reprendre une expression du rapporteur de la commission des lois du Sénat, a été réparée par les deux assemblées.

La proposition de loi s'est trouvée par ailleurs, au cours de sa première lecture, complétée, à l'initiative du Gouvernement et des parlementaires, par un certain nombre d'amendements.

Le Gouvernement a demandé, pour sa part, que l'entrée en vigueur de la réforme des voies d'exécution, déterminée par la loi de 1991 d'une manière inadéquate, soit reportée de quelques mois, ce qui permettra en outre une préparation plus achevée de la mise en œuvre pratique de la loi. Le Parlement a accepté ce report et le Sénat a retenu une rédaction qui a le mérite de la clarté.

À côté d'autres adaptations utiles de coordination, la proposition de loi a été complétée par le Sénat par un article qui comporte plusieurs aménagements du statut des huissiers de justice. Comme votre rapporteur l'a rappelé, il s'agit de la reprise d'un projet de loi qui avait été déposé à la fin de l'année 1988 sur le bureau de l'Assemblée nationale.

Ces aménagements sont nécessaires et très attendus par la profession. J'ai donc accepté, sur le fond, cette initiative du Sénat et, en remerciant votre rapporteur de sa coopération, je demande à l'Assemblée nationale d'adopter la proposition de loi dans le texte qui lui est transmis.

M. Bernard Nayral. Très bien !

M. le président. Personne ne demande la parole dans la discussion générale.

Discussion des articles

M. le président. Aucune motion de renvoi en commission n'étant présentée, la passage à la discussion des articles de la proposition de loi pour lesquels les deux assemblées du Parlement n'ont pu parvenir à un texte identique est de droit dans le texte du Sénat.

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.

Articles 3 à 5

M. le président. « Art. 3. - Dans la première phrase de l'article 97 de la loi n° 91-650 du 9 juillet 1991 précitée, les mots : "le premier jour du treizième mois suivant le mois de sa publication" sont remplacés par les mots : "le 1^{er} janvier 1993". »

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'article 3.

(L'article 3 est adopté.)

« Art. 4. - I. - Il est inséré après l'article 1^{er} de l'ordonnance n° 45-2592 du 2 novembre 1945 relative au statut des huissiers un article I bis A ainsi rédigé :

« Art. I bis A. - Les huissiers de justice ne peuvent, à peine de nullité, instrumenter à l'égard de leurs parents et alliés et de ceux de leur conjoint en ligne directe ni à l'égard de leurs parents et alliés collatéraux jusqu'au sixième degré. »

« II. - Le dernier alinéa de l'article 2 de l'ordonnance n° 45-2592 du 2 novembre 1945 précitée est ainsi rédigé :

« La chambre nationale des huissiers de justice garantit leur responsabilité professionnelle, y compris celle encourue en raison de leurs activités accessoires prévues à l'article 20 du décret n° 56-222 du 29 février 1956 relatif au statut des huissiers de justice, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat. »

« III. - Au onzième alinéa (8^o) de l'article 6 de l'ordonnance n° 45-2592 du 2 novembre 1945 précitée, les mots : "la bourse commune et" sont supprimés ».

« IV. - Après le septième alinéa de l'article 7 de l'ordonnance n° 45-2592 du 2 novembre 1945 précitée, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Elle est chargée de vérifier la tenue de la comptabilité dans les études d'huissier de justice du ressort. »

« V. - Il est inséré après l'article 7 de l'ordonnance n° 45-2592 du 2 novembre 1945 précitée un article 7 bis ainsi rédigé :

« Art. 7 bis. - Les membres des bureaux de la chambre régionale et des chambres départementales de chaque cour d'appel se réunissent pour élire le délégué appelé à faire partie de la chambre nationale. »

« VI. - Le second alinéa de l'article 4 et l'article 66 du code de procédure civile, ainsi que le 5^o de l'article 6, l'article 11 et le second alinéa de l'article 12 de l'ordonnance n° 45-2592 du 2 novembre 1945 précitée sont abrogés. » - (Adopté.)

« Art. 5. - Dans le troisième alinéa de l'article 1153 du code civil, après les mots : « du jour de la sommation de payer », il est inséré un membre de phrase ainsi rédigé : « , ou d'un autre acte équivalent telle une lettre missive s'il en ressort une interpellation suffisante, ». - (Adopté.)

Vote sur l'ensemble

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?...
Sur l'ensemble de la proposition de loi, je ne suis saisi d'aucune demande de scrutin public ?...
Je mets aux voix l'ensemble de la proposition de loi.
(L'ensemble de la proposition de loi est adopté.)

8

DÉMISSION ET REMPLACEMENT D'UN MEMBRE SUPPLÉANT D'UNE COMMISSION MIXTE PARITAIRE

M. le président. M. Pierre Mazeaud a informé M. le président de l'Assemblée nationale de sa démission de membre suppléant de la commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi portant réforme des dispositions du code pénal relatives à la répression des crimes et délits contre la Nation, l'Etat et la paix publique.

Il y a lieu de pourvoir à son remplacement.

Le dépôt de candidature devra être effectué à la présidence aujourd'hui avant dix-huit heures trente.

A l'expiration de ce délai, elle sera affichée.

S'il n'y a qu'un seul candidat, la nomination prendra effet immédiatement ; dans le cas contraire, elle aura lieu par scrutin.

9

ORDRE DU JOUR

M. le président. Ce soir, à vingt-deux heures, deuxième séance publique :

Discussion de la proposition de loi n° 1390 de M. Louis Mermaz et plusieurs de ses collègues tendant à assujettir les carrières aux dispositions de la loi n° 76-663 du 19 juillet 1976 et à créer la commission départementale d'agrément des carrières (rapport n° 2829 de M. Gérard Saumade, au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République) ;

Discussion des propositions de loi organique :

- n° 2678 de M. Edmond Alphandéry modifiant l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances pour instituer un contrôle du Parlement sur le prélèvement sur les recettes de l'Etat opéré au profit des Communautés européennes ;

- n° 2749 de M. Jean Le Garrec et plusieurs de ses collègues modifiant l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances pour instituer un contrôle du Parlement sur le prélèvement sur les recettes de l'Etat opéré au profit des Communautés européennes (rapport n° 2830 de M. Jean-Jacques Hiest, au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République) ;

Éventuellement, navettes diverses.

La séance est levée.

(La séance est levée à dix-sept heures.)

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

JEAN PINCHOT



LuraTech

www.luratech.com