

RFFP N° 32.1990

Avant-propos

Le principe de l'unité budgétaire, rappelé par l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 en ses articles 2 (deuxième alinéa) et 18 (premier alinéa), voudrait que l'ensemble des recettes et des dépenses de l'État soient prévues et autorisées par un seul et même acte, le budget général, contenu dans la loi de finances de l'année, de façon à mettre le Parlement, qui vote cette loi, en état de comparer facilement le total des unes et des autres et le résultat prévisible qui s'en dégage.

Néanmoins, il peut être intéressant de connaître distinctement les recettes et les dépenses spéciales à certains services ou à certaines activités, en vue notamment de rechercher un équilibre partiel entre les premières et les secondes. C'est pourquoi la même ordonnance organique, en son article 18 (deuxième alinéa), admet l'existence, à côté du budget général, de budgets annexes et de comptes spéciaux du Trésor.

Si la définition des budgets annexes est donnée par l'ordonnance, celle-ci ne fait au contraire que fournir des comptes spéciaux du Trésor une classification, sans définition d'ensemble, qui serait en effet malaisée, sinon impossible.

A première vue, un trait commun des comptes spéciaux serait de rapprocher des recettes et des dépenses, c'est-à-dire des opérations budgétaires définitives, s'opposant aux opérations de trésorerie, encaissements ou décaissements temporaires. Or cette distinction fondamentale est altérée de deux façons : d'une part, alors que les emprunts de l'État, même à long terme, sont tous classés en opération de trésorerie, les prêts et avances de l'État, même à court terme, font en vertu des articles 28 et 29 de l'ordonnance, l'objet de comptes spéciaux ; d'autre part, certains des comptes d'opérations monétaires prévus par l'article 27, notamment le compte de relations avec le Fonds monétaire international, sont en réalité de simples comptes de tiers, qui devraient être classés en opérations de trésorerie.

A cette confusion résultant de l'ordonnance elle-même s'ajoute une présentation erronée des lois de finances, qui distinguent les opérations budgétaires de l'État en opérations définitives, « au-dessus de la ligne », dans lesquelles se trouvent notamment celles des comptes d'affectation spéciale, et opérations temporaires, « au-dessous de la ligne », dans lesquelles se trouvent non seulement, comme on vient de le voir, les prêts et avances, mais aussi les comptes de commerce. Le motif avancé est que les dépenses de ces derniers ne seraient que des décaissements provisoires, destinés à être apurés par les rentrées provenant des ventes. A suivre un tel raisonnement, les opérations des budgets annexes, qui sont de même

nature que celles des comptes de commerce, devraient elles aussi être classées « au-dessous de la ligne ». Elles ne le sont pas, et avec raison. Les dépenses faites sur les budgets annexes et les comptes de commerce sont bien des dépenses définitives. Sans doute sont-elles exposées dans l'espérance que les biens ou services dont elles financent la production ou la prestation seront générateurs de recettes ; il peut être intéressant de rapprocher les unes et les autres pour juger de la rentabilité de l'exploitation, et c'est même le but de ces affectations ; mais on ne peut dire que les unes sont la contrepartie des autres : à ce compte, toute l'industrie, tout le commerce ne consisteraient qu'en mouvements de fonds (1).

On mesure ainsi la difficulté de la tâche imposée à M. DI MALTA de présenter une vue d'ensemble d'une matière qui se prête si peu à la synthèse que les auteurs de l'ordonnance y ont eux-mêmes renoncé pour s'en tenir à une énumération.

La définition des comptes d'affectation spéciale est claire et simple : ils rapprochent des recettes et des dépenses affectées les unes aux autres en vertu d'une disposition de loi de finances, la seule limite posée à l'arbitraire du législateur étant l'interdiction d'affecter des recettes fiscales. Arbitraire n'est pas pur caprice : l'affectation a ses raisons, qui pour être principalement politiques, ne sont pas infamantes. Les praticiens des finances publiques y sont certes opposés, comme à toute dérogation à un principe fondamental, et leur opposition a coûté l'existence à maint compte. Pourtant, M. RABATÉ y découvre des avantages de gestion qui justifient la survie de ce genre.

Le plus important d'entre eux, le compte d'affectation des produits de la privatisation, n'a eu qu'une brève carrière ; institué en 1986, il a disparu dès 1988. M. LE GUERN retrace le déroulement de cette tentative de réintégrer par ce biais l'amortissement de la dette dans les opérations budgétaires, dont l'ordonnance de 1959 l'a, bien à tort, exclu.

Les comptes de commerce devraient retracer des opérations industrielles et commerciales. M. PROVANSAL expose et critique à l'occasion leur fonctionnement. La critique devient prépondérante dans l'étude faite par Mme PAPPALARDO des comptes gérés par le ministère de la Défense, où l'étiquette industrielle et commerciale couvre souvent de simples facilités de gestion.

M. PROVANSAL reprend la plume pour traiter du plus important des comptes de prêts, le Fonds de développement économique et social, qui à vrai dire, au fur et à mesure de la reprise de ses opérations par des établissements prêteurs publics ou privés, tend à devenir l'ombre de ce qu'autrefois il fut.

L'aspiration des collectivités locales, au moins les plus importantes, à gérer elles-mêmes leur trésorerie, est à l'origine d'un débat d'actualité. L'étude des comptes d'avances du Trésor à ces collectivités faite par M. LAUZE apporte d'utiles éléments d'information au débat, en met-

tant en évidence la charge financière que supporte l'État en contrepartie de l'obligation du dépôt des fonds libres au Trésor et l'avantage corrélatif qui en résulte pour les collectivités locales, qu'elles retrouveraient difficilement ailleurs à si peu de coût.

Les comptes de règlement avec les Gouvernements étrangers sont en voie de disparition : l'un a été supprimé fin 1989, un autre vient de l'être en octobre 1990, le dernier est en un sommeil qui pourrait bien être définitif.

L'ordonnance organique ne trouve rien à dire des comptes d'opérations monétaires, si ce n'est qu'ils enregistrent des recettes et des dépenses de caractère monétaire ; on n'en dira pas plus, d'autant plus que, comme on l'a vu, certaines d'entre elles ne sont en réalité que des opérations de trésorerie.

Après ces articles d'analyse sectorielle, une nouvelle synthèse rétrospective est faite par M. MESSAGE, qui étudie le contrôle parlementaire sur les comptes spéciaux du Trésor, plus effectif qu'on ne le dit parfois.

Un simple numéro de revue ne peut évidemment suffire à épuiser une matière aussi dense. S'il réussit néanmoins à y apporter quelque clarté et à fournir les informations élémentaires indispensables, appuyées des réflexions que les auteurs, pour la plupart gens de pratique, ont tiré de leur expérience quotidienne, l'objectif premier sera rempli. La voie ainsi frayée à des études de détail, on espère que nombreux seront les chercheurs qui viendront s'y engager. Cette revue leur est ouverte.

Jacques MAGNET
conseiller maître à la Cour des comptes

(1) Si l'on raisonnait ainsi, on devrait dire aussi que les dépenses de fonctionnement des services fiscaux ne sont que des décaissements temporaires, qui s'apureront au fur et à mesure des rentrées d'impôts : on reviendrait ainsi à la situation de l'Ancien Régime, qui a persisté jusqu'en 1818, dans laquelle en effet le budget ne comptait en recettes que le produit net des impôts, déduction faite des frais d'assiette et de perception.