

N° 58

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1981-1982

Annexe au procès-verbal de la séance du 23 novembre 1981.

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la Commission des Finances, du Contrôle budgétaire et des Comptes économiques de la Nation (1), sur le projet de loi de finances pour 1982, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.

Par M. Maurice BLIN,

Sénateur.

Rapporteur général.

TOME III

LES MOYENS DES SERVICES ET LES DISPOSITIONS SPÉCIALES

(Deuxième partie de la loi de finances.)

ANNEXE N° 9

Economie et finances

I - CHARGES COMMUNES

Rapporteur spécial : M. Henri DUFFAUT

(1) *Cette Commission est composée de : MM. Edouard Bonnefous, président ; Henri Duffaut, Jacques Descours Desacres, Geoffroy de Montalembert, Jean Cluzel, vice-présidents ; Modeste Legouez, Paul Jargot, Yves Durand, Louis Perrein, secrétaires ; Maurice Blin, rapporteur général ; René Ballayer, Charles Beaupetit, Stéphane Bonduel, Henri Caillavet, Jean Chamant, René Chazelle, Marcel Debarge, Gérard Delfau, Marcel Fortier, André Fossat, Jean-Pierre Fourcade, Jean Francou, Pierre Gamboa, Henri Goetschy, Robert Guillaume, Marc Jacquet, Tony Larue, Georges Lombard, Michel Manet, Josy Moinet, René Monory, Jean-François Pintat, Christian Poncelet, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Joseph Raybaud, Robert Schmitt, René Tomasini, Henri Torre, Camille Vallin.*

Voir les numéros :

Assemblée nationale (7^e législ.) : 450 et annexes, 470 (annexe 11) et in-8° 57.

Sénat : 57 (1981-1982).

Loi de finances. — Charges communes - Construction - Dette publique - Entreprises publiques - Fonction publique - Fonds national de solidarité - Jeunes - Tourisme.

SOMMAIRE

	Pages
AVANT-PROPOS	3
I. — PRESENTATION GENERALE DES CREDITS	5
II. — PRINCIPALES OBSERVATIONS	10
III. — EXAMEN EN COMMISSION	12
CHAPITRE PREMIER : Action 01 - Dette publique et divers	15
1. — La dette publique	15
a) Le déficit budgétaire	16
b) Le déficit budgétaire et les besoins de financement des agents économiques	18
c) Le financement du déficit budgétaire et les marchés financiers monétaires	18
d) Des emprunteurs favorisés et d'autres moins	20
e) La dette de l'Etat	22
f) Les crédits	23
2. — Garanties	25
3. — Dépenses en atténuation de recettes	26
CHAPITRE II : Action 02 - Pouvoirs publics	28
CHAPITRE III : Action 03 - Dépenses administrées	29
1. — Les mesures générales intéressant la fonction publique	29
2. — Autres dépenses de fonctionnement	31
3. — Equipement administratif	32
CHAPITRE IV : Action 04 - Interventions politiques et administratives	34
CHAPITRE V : Action 05 - Action internationale	35
CHAPITRE VI : Action 06 - Action éducative et culturelle	37
CHAPITRE VII : Action 07 - Action économique	38
1. — Emploi des jeunes	38
2. — Primes à la construction	39
3. — Subventions économiques	40

4. — Bonifications d'intérêt	40
a) Fonds national d'aménagement foncier et d'urbanisme	40
b) Prêts de reclassement aux rapatriés	40
c) Bonifications pour divers emprunts à caractère économique	40
5. — Apports au fonds de dotation ou au capital des entreprises publiques	43
6. — Aménagement du territoire	43
7. — Aide pour l'équipement hôtelier	44
8. — Etudes et construction de matériels aéronautiques et de matériel d'armement complexes	45
CHAPITRE VIII : Action 08 - Action sociale	46
1. — L'aide aux rapatriés	46
2. — L'aide aux personnes âgées	47
a) La majoration des rentes viagères	47
b) Le Fonds national de solidarité et le Fonds spécial	48
3. — Contribution à divers régimes de sécurité sociale	49
MODIFICATIONS APORTEES PAR L'ASSEMBLEE NATIONALE	51
CONCLUSION	53

AVANT-PROPOS

Mesdames, Messieurs,

Le budget des Charges communes est d'une nature très particulière. Il ne concerne pas, comme tous les autres budgets, un département ministériel ou un service autonome investi d'une mission très précise, mais constitue une addition de chapitres budgétaires souvent sans lien entre eux et dont certains pourraient figurer dans les fascicules budgétaires fonctionnels.

Pendant toute une période ce budget hétéroclite s'était développé, ce qui traduisait notamment l'influence sur l'ensemble de l'action gouvernementale du Ministère de l'Economie et des Finances.

En 1977, le mouvement a été renversé : vingt-neuf chapitres ont été transférés à d'autres budgets, cinq autres l'ont été en 1978 et 1979. Parallèlement, le budget des Charges communes n'a accueilli pendant cette période que très peu de crédits afférents à des opérations nouvelles. La principale exception a été le chapitre ouvert pour couvrir les dépenses des pactes nationaux pour l'emploi des jeunes.

On mesurera l'effort accompli lorsque l'on saura que la part du budget des Charges communes dans l'ensemble du budget général était revenue de 36,5 % en 1975 à 25,7 % en 1979.

Cet effort n'a pas été poursuivi. En particulier pour 1982, il est proposé la création de six chapitres nouveaux qui, pour la plupart, auraient pu trouver place ailleurs. En revanche, deux chapitres sont clos et un est transféré au budget du Plan et de l'aménagement du territoire. Comme les dépenses inscrites au budget des Charges communes (et notamment la dette publique) progressent plus rapidement que la moyenne des dépenses, la part de ce budget dans le total du budget général est remontée à 26,2 % en 1981 et 28,8 % en 1982.

Toutefois, il nous paraît possible de présenter une liste indicative des chapitres qui pourraient facilement être transférés et qui représentent environ le sixième du total :

Chapitres	Budget d'accueil	Crédits 1982 en MF
14-01 (art. 10)	Intérieur et décentralisation	86,2
14-01 (art. 40)	Agriculture	4,0
14-01 (art. 50)	Industrie	1,0
14-02*	Transports	0,1
41-21	Intérieur et décentralisation	54,0
41-22	Intérieur et décentralisation	4,1
42-03	Coopération et développement	1,0
44-01*	Communication	1.136,0
44-76	Travail	4.123,0
44-77*	Travail	390,0
44-91	Urbanisme et logement	8.174,0
44-92	Transports	50,0
44-97	Urbanisme et logement	110,0
46-90	Solidarité nationale	1.079,0
46-94	Solidarité nationale	1.860,7
46-95	Solidarité nationale	250,0
46-96	Solidarité nationale	21.875,0
64-00	Plan et aménagement du territoire	675,0
64-01	Tourisme	43,6
64-03	Transports	m.
65-01	Urbanisme et logement	180,0
TOTAL		40.096,7
* Chapitres nouveaux		

En outre, la création d'un fascicule budgétaire « commerce extérieur » permettrait de transférer les crédits du chapitre 14-01 (Art. 60 et 70) et une partie des crédits du chapitre 44-98, et le regroupement des crédits destinés aux rapatriés entraînerait le transfert des chapitres 44-96 et 46-91, voire des chapitres 46-97, 46-98 et 47-91.

Enfin, l'essentiel des crédits des chapitres 15-01 à 15-09 pourrait figurer en atténuation de recettes.

I. — PRESENTATION GENERALE DES CREDITS

La présentation des crédits par action, disponible depuis quelques années permet de mieux suivre l'évolution de la destination des crédits. Le tableau ci-dessous l'indique pour la période 1978-1982 :

	1978	1979	1980	1981	1982	Evolution 1981/1982
	(en millions de francs)					(en %)
01 Dette publique et divers dont :	46.833	56.063	68.735	83.343	110.328	+ 32,4
• Dette publique	11.430	17.603	24.558	34.784	51.472	+ 48,0
• Garanties	2.865	2.125	2.130	2.669	1.982	- 25,7
• Dépenses en atténuation de recettes	32.539	36.336	42.047	45.890	56.974	+ 24,2
02 Pouvoirs publics	1.091	1.210	1.454	1.680	2.050	+ 22,0
03 Dépenses administratives	30.202	28.028	32.776	39.349	39.349	+ 34,6
04 Interventions politiques et administratives	195	136	136	170	238	+ 40,0
05 Action internationale ..	1.642	2.050	2.330	2.878	3.759	+ 30,6
06 Action éducative et culturelle	—	—	20	140	278	+ 98,6
07 Action économique	11.222	12.852	13.288	15.030	28.332	+ 88,5
08 Action sociale	14.608	17.603	17.877	19.448	28.911	+ 48,7
TOTAL	105.832	117.942	136.616	162.038	226.865	+ 40,0

Si au lieu de comparer le budget de 1982 au budget primitif de 1981 on tient compte de la sous-évaluation de celui-ci, telle qu'elle a été corrigée par la loi de finances rectificative de juillet 1981, les progressions deviennent par exemple pour la dette publique et divers + 25 % (dont dette publique + 30 %) et pour l'action économique + 57 %. Pour l'ensemble, les crédits ne sont plus en augmentation que de 33,3 % compte tenu des 8.217 millions de francs à ajouter pour 1981.

Les principales variations de crédits s'analysent comme suit :

A. — Dette publique et divers

L'accroissement de la charge de la *dette publique* résulte de l'accumulation des déficits budgétaires et de l'élévation des taux d'intérêt.

La dette perpétuelle et amortissable est passée à 15.908 MF au lieu de 9.561 MF (+66 %) du fait des intérêts des emprunts d'Etat 13,80 % d'octobre 1980 (1.449 MF), 13,80 % de janvier 1981 (1.380 MF) et 16,75 % de septembre 1981 (2.512 MF) et du coût de l'indexation de l'emprunt d'Etat 7 % 1973 (+868 MF). Mais par rapport au budget rectifié par le collectif de juillet 1981 (+2.490 MF), la progression n'est plus que de 32 %.

La dette flottante passe de 25.200 à 35.464 MF (+41 %). La charge des bons du Trésor souscrits par les banques (22.464 MF, soit +77 %) est la plus importante devant celle des bons du Trésor souscrits par le public (4.350 MF, soit -11 %), celle des comptes de dépôts au Trésor (6.700 MF, soit +7 %) et celle des avances de la Banque de France (850 MF, soit +31 %). Par rapport au budget rectifié (+2.376 MF), la progression n'est que de 28,6 % et tient compte d'une hausse des taux d'intérêts largement évaluée (pour les bons du Trésor 13,5 % au lieu de 11 %).

La dette extérieure est désormais éteinte : le crédit de 3 MF en 1981 est le dernier de l'espèce.

La quasi-totalité des *garanties* concerne le commerce extérieur.

Les dépenses en atténuation de recettes se partagent essentiellement en dégrèvements sur contributions directes et taxes assimilées (23.700 MF, soit +22,8 %) et en remboursements sur produits indirects (31.637 MF, soit +25,9 %). Contrairement à l'année précédente leur progression est un peu supérieure à celle des recettes fiscales (+18,8 %).

B. — Pouvoirs publics

Les crédits sont destinés à la Présidence de la République pour 11,63 MF (+15,9 %), à l'Assemblée Nationale pour 1.268 MF (+19,4 %), au Sénat pour 759 MF (+26,7 %) et au Conseil Constitutionnel pour 11,6 MF (+23,3 %).

C. — Dépenses administratives

La provision pour couvrir l'augmentation des *rémunérations des fonctionnaires* passe de 5.530 MF à 11.033 MF, ce qui correspond à une hypothèse de hausse générale des salaires de l'ordre de 11,9 % identique à la hausse prévisible de l'indice des prix (en glissement du début à la fin de 1982).

Parmi les autres crédits on note les pensions et retraites (14.372 MF, soit +22 %), les charges sociales non prises en compte par les différents budgets (21.453 MF, soit +29 %), la taxe sur les salaires (4.504 MF, soit +14 %), l'affranchissement des correspondances officielles (1.383 MF, soit +16,5 %), l'amélioration de la productivité et la R.C.B. (29 MF, soit -7 %), les dépenses éventuelles et accidentelles (150 MF, sans changement), l'équipement immobilier des services (70 MF en autorisations de programme, soit +9 % et 45 MF en crédits de paiement, soit -50 %).

D. — Interventions politiques et administratives

L'essentiel de l'augmentation provient de la création d'un nouveau chapitre destiné à verser aux communes la compensation du plafonnement des taux des impôts locaux : +54 MF.

E. — Action internationale

La France participe aux dotations en capital de cinq organismes internationaux contre six en 1981, les crédits progressant de 304 à 635 MF (+109 %) du fait de la réapparition d'une dotation pour la B.I.R.D. (Banque internationale pour la reconstruction et le développement).

L'aide extérieure et la participation à divers fonds progresse de 21,5 %, atteignant 3.121 MF dont 895 MF (inchangé) pour l'Association internationale de développement, 1.500 MF (+16 %) pour le Fonds européen de développement.

F. — Action éducative et culturelle

Il s'agit exclusivement des crédits pour l'Etablissement public du parc de la Villette : 47,9 MF de subvention de fonctionnement (contre 20,5 MF en 1981) et 230 MF de subvention d'équipement (contre 119,5 MF), les autorisations de programme correspondantes s'établissant à 700 MF (contre 200 MF).

G. — Action économique

Primes à la construction (8.174 MF, soit +22 %), mesures pour l'emploi des jeunes (4.123 MF, soit +174 %), participation aux services d'emprunts à caractère économique, c'est-à-dire aides à l'exportation, aux économies d'énergie, à l'investissement (7.020 MF, soit +53 %), soutien à l'aéronautique (50 MF, soit -93 %), dotation en capital aux entreprises publiques (2.500 MF, soit +247 %), aides à la localisation d'activités créatrices d'emplois accordées par la DATAR (635 MF de C.P. et 1.230 MF d'A.P., soit +46 % pour les

C.P. et +71 % pour les A.P.) et des crédits nouveaux pour l'indemnisation des actionnaires des sociétés nationalisées (2.000 MF) et pour l'allègement de charges sociales compensant la hausse du SMIC (2.000 MF).

H. — Action sociale

Versement à divers régimes de sécurité sociale (1.079 MF, soit +2 %), indemnisation des rapatriés (2.770 MF sans changement depuis trois ans), majoration des rentes viagères (1.861 MF, soit +37 %), subventions au Fonds national de solidarité (21.875 MF, soit +66 %), retraites des anciens agents d'Afrique du Nord (1.018,5 MF, soit +22 %).

II. — PRINCIPALES OBSERVATIONS

1) Ce budget fourre-tout comporte encore de nombreuses dotations qui pourraient très utilement être transférées aux budgets des ministères concernés (aide à l'emploi des jeunes, primes à la construction, bonifications au F.N.A.F.U., versements à divers régimes de sécurité sociale, Fonds national de solidarité, aide à l'aéronautique, aide aux villes nouvelles, aide extérieure...).

2) En sept ans, de 1975 à 1982, la charge de la dette publique inscrite en loi de finances initiale a été multipliée par 8, passant de 6,34 à 51,47 milliards de francs, tandis que les dépenses du budget général passaient seulement de 259 à 788 milliards de francs. La part de la dette dans le total est ainsi passée de 2,4 % à 6,5 %. Bien que cette part reste inférieure à celle observée dans plusieurs grands pays industrialisés, cette progression est inquiétante et ne pourra pas être poursuivie indéfiniment sans créer de graves déséquilibres. Toutefois, on est encore loin de la situation de banqueroute qui prévalait en 1926 où la charge de la dette atteignait 39,7 % du budget.

3) La charge de l'emprunt 7 % de 1973 indexé sur l'or devient prohibitive. L'intérêt de cet emprunt de 6,5 milliards de francs qui était resté voisin du nominal jusqu'en 1977 (crédit prévu de 465 MF), s'est rapidement accru, passant à 1.097 MF en 1978, 1.260 MF en 1979, 2.554 MF en 1980 et 3.959 MF en 1981. En 1982, la charge prévue est de 3.906 MF, soit 60 % du nominal de l'emprunt, cette prévision étant établie sur la base d'un cours du lingot égal à 90.000 F. Alors que les années précédentes les prévisions étaient nettement sous-évaluées, elle apparaît cette fois-ci plutôt surévaluée. Les intérêts à 7 % auraient coûté 6,8 milliards de francs en 15 ans, l'Etat aura déjà déboursé près de 10,7 milliards de francs en 8 ans. Quant au remboursement du principal prévu pour 1988, il atteindrait 55,8 milliards de francs si le cours du lingot restait à 90.000 F.

4) Pour ce qui concerne l'emprunt 4 1/2 % 1973 (qui a remplacé la rente Pinay), il n'entraîne pas de charge supplémentaire pour la dette car seul son capital est garanti. Mais cette garantie obère la trésorerie de l'Etat. La valeur garantie de cet emprunt représentait 626 % du nominal au 1^{er} janvier 1977, 1.146 % au 1^{er} janvier 1980, 2.129 % au 1^{er} janvier 1981, 2.431 % au 30 juin 1981.

5) Les augmentations très fortes des crédits pour l'action économique et l'action sociale sont la traduction des choix effectués par le nouveau gouvernement : priorité à l'emploi, soutien de l'investissement, extension et développement du secteur nationalisé, relèvement du SMIC sans surcharge excessive pour les entreprises, fort relèvement du minimum vieillesse...

6) L'action internationale connaît encore une croissance très forte de 30,5 %. En six ans, de 1976 à 1982, elle aura été multipliée par 4,8. On peut s'interroger sur l'utilité pour la France de participer à des organismes de plus en plus nombreux (3 en 1976, 12 en 1982) sur lesquels le contrôle est souvent symbolique.

7) La stagnation des crédits destinés à l'indemnisation des rapatriés permettra-t-elle d'achever la phase principale de cette indemnisation dans les délais prévus alors que des améliorations sont encore attendues par les rapatriés ?

8) Dans l'ensemble, les prévisions budgétaires sont établies cette année avec une sincérité bien plus grande que dans le passé et la Commission des Finances s'en félicite.

III. — EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa séance tenue le 4 novembre 1981 sous la présidence de M. Edouard Bonnefous, Président, la Commission a examiné, sur le rapport de M. Henri Duffaut, rapporteur spécial, le projet de budget pour 1982 des charges communes.

Après avoir décrit l'évolution des différents crédits inscrits aux charges communes, le rapporteur spécial a présenté plusieurs observations.

Ce budget comporte encore de nombreuses dotations qui pourraient très utilement être transférées aux budgets des ministères concernés.

En sept ans, de 1975 à 1982, la charge de la dette publique inscrite en loi de finances initiale a été multipliée par 8, passant de 6,34 à 51,47 milliards de francs, tandis que les dépenses du budget général passaient seulement de 259 à 788 milliards de francs. La part de la dette dans le budget est ainsi passée de 2,4 % à 6,5 %.

La charge de l'emprunt 7 % de 1973 indexé sur l'or devient prohibitive.

Les augmentations très fortes des crédits pour l'action économique et l'action sociale sont la traduction des choix effectués par le nouveau Gouvernement.

L'action internationale connaît encore une croissance très forte de 30,5 %. En six ans, de 1976 à 1982, elle aura été multipliée par 4,8.

M. Henri Torre, après avoir souhaité voir figurer aux charges communes les prêts bonifiés, a souligné l'accroissement des charges financières supportées par le budget de l'Etat.

M. Geoffroy de Montalembert a demandé des précisions sur la mission de l'établissement public de la Villette.

M. Maurice Blin, rapporteur général, s'est interrogé sur l'évolution de la contribution française à la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (B.I.R.D.) et sur l'accroissement des participations financières françaises à des organismes internationaux.

M. Edouard Bonnefous, président, a appelé l'attention de la commission sur les conséquences financières de l'opération d'aménagement de La Villette. Il a noté, par ailleurs, la progression des crédits d'interventions politiques et administratives et des dépenses de l'action internationale.

CHAPITRE PREMIER

ACTION 01 : DETTE PUBLIQUE ET DIVERS

Le contenu de cette action recouvre exactement le titre premier, qui est intitulé « Dette publique et dépenses en atténuation de recettes ». En réalité, on a affaire à un ensemble relativement composite puisqu'il n'y a rien de commun entre les charges de la dette, le coût des garanties accordées par l'Etat et les dépenses en atténuation de recettes. Ces trois composantes feront l'objet d'examens séparés :

1. — La dette publique

Les dépenses relatives à la dette publique correspondent au coût budgétaire des intérêts des différents éléments de l'endettement de l'Etat.

La croissance très rapide de ces dépenses résulte principalement de l'augmentation du montant total de la dette, elle-même due à l'importance des déficits budgétaires de ces dernières années, mais aussi de l'évolution des taux d'intérêt.

Ces déficits budgétaires et la manière dont ils sont financés entrent en interférence avec le mode de couverture des besoins de financement de l'ensemble des agents économiques et donc avec la politique du crédit, avec la politique de l'épargne, avec la politique monétaire tant interne (contrôle de la masse monétaire) qu'externe.

C'est dire que l'étude de la dette publique nous place au cœur d'un ensemble d'éléments particulièrement importants de la politique économique et financière du Gouvernement.

Il n'est évidemment pas possible d'entreprendre une analyse complète de ces problèmes dans le cadre de ce rapport. Nous nous limiterons donc à quelques indications sommaires avant d'aborder l'examen détaillé des crédits.

a) *Le déficit budgétaire*

Après plusieurs années où le solde des opérations budgétaires était voisin de zéro, et le plus souvent positif, nous connaissons depuis 1975 des déficits élevés.

En excluant les opérations avec le FMI et celles du fonds de stabilisation des changes qui sont d'une nature particulière, le déficit budgétaire a évolué ainsi :

(En millions de francs)

1975	1976	1977	1978	1979	1980
37.813	17.169	19.187	38.187	38.897	23.790

Pour 1981, la prévision initiale était de 29,4 milliards de francs. Le collectif de juillet a comporté deux parties :

- la correction des estimations initiales qui a amené le déficit à 51,3 milliards de francs,
- des mesures nouvelles portant le déficit à 56,8 milliards de francs.

Le dernier projet de loi de finances rectificative pour 1981 prévoit un déficit de 73,3 milliards de francs.

La prévision de déficit pour 1982 soit 95,5 milliards de francs semble beaucoup plus sincère que celle de l'année précédente.

Le tableau ci-après présente une analyse détaillée des opérations budgétaires en 1979, 1980 et les six premiers mois de 1981.

(En milliards de F.)

Exécution des lois de finances	1979 12 mois	1980		1981 6 mois
		12 mois	6 mois	
A — Opérations à caractère définitif :				
1. Exercice précédent (solde) ..	- 15,82	- 21,95	- 21,95	- 24,71
2. Exercice courant :				
a) dépenses	- 503,46	- 591,48	- 297,18	- 356,43
b) recettes	+ 503,37	+ 587,92	+ 298,93	+ 331,11
c) solde des comptes d'affectation spéciale...	+ 1,08	+ 0,58	+ 1,89	+ 0,54
— Solde 2 : exercice cou- rant	+ 0,99	- 3,18	+ 3,64	- 24,78
3. Exercice suivant	- 8,48	- 10,27	0	0
— Solde A : opérations à caractère définitif	- 23,31	- 35,40	- 18,31	- 47,49
B — Opérations à caractère tempo- raire :				
1. Exercice précédent (solde) ..	- 2,18	- 6,36	- 6,37	+ 5,08
2. Exercice courant :				
a) Solde des comptes de prêts	+ 3,06	+ 5,51	- 3,56	- 7,60
b) Solde des autres comptes spéciaux	+ 0,52	- 2,81	- 12,39	- 15,63
— Solde 2 : exercice cou- rant	- 3,51	+ 2,80	- 15,95	- 24,46
— Solde B : opérations à caractère temporaire ...	- 5,69	- 3,56	- 22,32	- 18,15
Solde général d'exécution des lois de finances :				
— Solde comptable (A + B)	- 29,00	- 38,96	- 40,63	- 65,64
— Solde hors opérations avec Fonds monétaire international	- 29,30	- 35,62		

**b) *Déficit budgétaire et besoins de financement
des agents économiques***

Le déficit budgétaire qui correspond aux besoins de financement de l'Etat est à rapprocher des besoins ou des capacités de financement des autres agents économiques.

La ponction opérée par l'Etat sur les disponibilités financières a été assez forte depuis 1975, ce qui n'a pas manqué de peser sur les marchés financiers tant internes qu'externes puisqu'il a fallu recourir dans des proportions non négligeables à des financements en provenance de l'étranger en 1976 et 1977 et à nouveau en 1980 et 1981, ce qui résulte des évolutions suivantes :

— les capacités de financement des ménages étaient fortes de 1975 à 1979 du fait d'un taux d'épargne élevé et de la faiblesse de leurs investissements en logement. Tandis que ces derniers restaient faibles en 1980, l'épargne a fortement fléchi (ce qui a permis le maintien de la consommation à un bon niveau) entraînant une réduction des capacités de financement. La tendance serait inversée en 1981 permettant un redressement de la capacité de financement des ménages.

— les besoins de financement des entreprises relativement réduits en 1978-1979 grâce à la reconstitution partielle de leur épargne affectée par la crise ainsi qu'à la faiblesse de leurs investissements, ont augmenté nettement en 1980 du fait de la reprise, encore modérée, de l'investissement et de la baisse des marges. En 1981 on reviendrait à une situation moyenne.

**c) *Le financement du déficit budgétaire
et les marchés financier et monétaire***

Les déficits d'exécution des lois de finances examinés plus haut ont été financés de 1977 à 1980 comme indiqué dans le tableau de la page suivante :

FINANCEMENT DES DEFICITS BUDGETAIRES

(En milliards de francs)

	1977	1978	1979	1980
Ressources monétaires (1)				
C.C.P.	4,89	8,92	5,46	9,15
Concours directs - Banque de France	- 6,34	- 22,35	6,43	- 4,09
Bons du Trésor - Banque de France	- 1,88	6,38	- 1,64	- 10,95
Bons du Trésor - Banques	1,91	9,08	- 0,44	0,58
Divers	2,10	1,43	2,43	- 2,01
TOTAL	0,68	3,46	12,24	- 7,32
Autres ressources liquides				
Bons du Trésor dans le public	3,89	1,98	2,62	0,97
Bons du Trésor - C.D.C.	5,68	7,86	8,96	5,21
Dépôts des correspondants	6,86	4,56	2,77	2,87
dont collectivités locales	(4,02)	(3,90)	(5,43)	(3,74)
TOTAL	17,70	14,58	14,35	9,05
Divers	- 1,94	- 2,55	- 1,24	- 3,64
Emprunts à long terme :				
— emprunts nouveaux	8,00	13,50	15,00	31,00
— remboursements	- 1,56	- 1,98	- 2,40	- 3,65
Emprunts nets	6,44	11,52	12,60	27,35
Bons du Trésor du F.M.I.	1,10	3,73	- 0,30	3,34
Autres ressources extérieures	- 0,12	0,13	0,98	0,28
TOTAL endettement brut	+ 23,86	+ 30,87	+ 38,63	+ 29,06
Variation des encaisses	- 2,13	+ 0,25	- 9,63	+ 9,90
Variation du compte F.M.I.	- 1,10	- 3,33	+ 0,30	- 3,34
TOTAL exécution des lois de Finances	20,63	27,39	29,30	35,62
(1) Variation des créances sur le Trésor, telles qu'elles figurent dans les contreparties de la masse monétaire au sens restreint (M2)				

Le recours aux emprunts à long terme, inexistant en 1974 et 1975, s'est développé progressivement depuis. En 1980, profitant du développement du marché financier, l'Etat avait pu placer 31 milliards de francs en trois emprunts, ce qui couvrait pratiquement la totalité du déficit budgétaire. En 1981, malgré les difficultés résultant des hausses des taux d'intérêts et de la réduction du marché financier, il a déjà pu être placé deux emprunts. Le premier de 10 milliards de francs a été émis en janvier au taux de 13,80 %. Le second de 15 milliards de francs a pu être très facilement placé en septembre mais en recourant à un taux d'intérêt élevé, soit 16,75 %.

Le montant de ces emprunts est à rapprocher de l'ensemble des émissions de valeurs mobilières dont ils constituent une part non négligeable (19 % en 1978 et 1979, 23,3 % en 1980) :

(En milliards de francs)

	1976	1977	1978	1979	1980	1981 (8 mois)
- Actions	9,4	11,2	14,3	14,4	21,1	13,9
- Emprunts d'Etat ..	2,5	8,0	13,5	15,0	31,0	10,0 (1)
- Obligations	39,1	41,4	44,3	50,5	80,7	44,9
TOTAL	51,0	60,5	72,1	79,9	132,8	68,8

(1) Le second emprunt d'Etat n'a été émis qu'en septembre.

Par rapport à la masse monétaire dans sa définition restreinte (M2), habituellement considérée en France, l'appel aux ressources monétaires pour financer le déficit budgétaire n'a été important qu'en 1975, 1976 et à nouveau en 1979. En 1980, comme on l'a vu, les créances sur le Trésor ont diminué concourant à un ralentissement de la croissance de la masse monétaire : +15,9 % en 1975, +13 % en moyenne de 1976 à 1978, +14,4 % en 1979 et seulement +9,7 % en 1980. Pour les six premiers mois de 1981, la hausse est déjà de 7,9 % (en données corrigées des variations saisonnières).

Mais si les autres modes de financement du déficit (Bons du Trésor souscrits par les particuliers, Bons du Trésor souscrits par la Caisse des Dépôts et Consignations en emploi des ressources des caisses d'épargne, dépôts des correspondants du Trésor) n'ont pas un caractère strictement monétaire, ils correspondent cependant à des placements liquides ou semi-liquides qui leur font jouer un rôle non négligeable dans la propagation de l'inflation.

En outre, il faut ajouter que les fluctuations saisonnières du déficit budgétaire (tenant principalement au fait que les recettes sont fortes en fin d'année) obligent en cours d'année à une forte création monétaire qui disparaît en général en fin d'année mais qui n'en a pas moins des effets inflationnistes.

d) *Des emprunteurs favorisés et d'autres moins*

L'évolution actuelle des taux d'intérêts entraîne des dépréciations sensibles pour les souscripteurs de la plupart des emprunts récents.

A l'inverse, certains propriétaires d'obligations se trouvent particulièrement favorisés. Il s'agit principalement de ceux détenant des titres 4 1/2 % 1973 (ex. 4 1/2 1952 ou « rente Pinay ») et 7 % 1973.

L'emprunt 4 1/2 % 1973 comporte des avantages fiscaux et une indexation du capital sur l'or. L'évolution du cours de l'or fait que l'obligation de 100 F est évaluée officiellement à 2.448 F. Ceci oblige à ajouter dans les comptes de l'Etat, au nominal résiduel (qui est de l'ordre de 1,4 milliard) une plus-value d'évaluation de près de 33 milliards de francs. Lors de la réévaluation du 1^{er} décembre, il pourrait y avoir une légère baisse suivant celle des cours de l'or ces dernières semaines. Mais cet emprunt n'entraîne pas de charge budgétaire directe, seulement sur la trésorerie à l'occasion des remboursements de titres ou de leur admission en paiement d'impôts sur les successions.

Par contre pour l'emprunt 7 % 1973, les intérêts sont également indexés sur l'or et il en résulte une lourde charge budgétaire. Ainsi, alors que la charge des intérêts calculés au taux de 7 % sur un nominal de 6,5 milliards de francs s'élèverait à 455 millions de francs, les crédits budgétaires se sont élevés à 465 millions de francs en 1977, 910 en 1978, 1.097 en 1979, 1.260 en 1980 et 3.038 en 1981. Encore ceux-ci se sont-ils révélés insuffisants en raison de l'augmentation des cours de l'or : il a manqué 187 millions de francs en 1978, 163 en 1979, 1.294 millions de francs en 1980 et 921 millions de francs en 1981. En effet, jusqu'en 1980, le budget initial avait été établi avec un montant de coupon identique à celui de l'année précédente et régulièrement le coupon effectivement versé avait été supérieur. En 1981, une légère amélioration avait eu lieu mais elle était restée insuffisante.

En 1982, changement complet, le crédit inscrit au budget, 3.906 millions de francs, est établi sur la base d'un cours du lingot de 90.000 F.

Le cours qui sera finalement retenu n'est pas connu puisqu'il résulte de la moyenne des cours des trente dernières séances de bourse précédant le 1^{er} janvier 1982. On peut toutefois remarquer que le cours du lingot d'or fin est depuis quelques semaines aux environs de 75.000 francs. Si ce cours se maintient jusqu'à la fin de l'année, l'Etat pourra économiser environ 650 millions de francs.

Ne serait-il pas possible d'imaginer des procédures d'emprunt qui éviteraient ces deux extrêmes : d'un côté une dépréciation forte du capital d'emprunts à taux fixe, de l'autre, des indexations excessivement avantageuses ? De premières expériences ne pourraient-elles être tentées d'emprunts à taux variables ? Les entreprises privées pratiquent depuis longtemps de tels emprunts, avec succès semble-t-il.

e) La dette de l'Etat

Compte tenu des opérations enregistrées par le Trésor et de l'évolution de la valeur des emprunts garantis, la dette de l'Etat se présente comme suit au 30 juin 1981, avec rappel de la situation au 31 décembre 1978, 1979 et 1980 :

(En milliards de francs)

	31.12.78	31.12.79	31.12.80	30.06.81
Dettes à caractère monétaire (1)				
— monnaie	8,3	9,8	8,1	8,8
— fonds des particuliers	6,0	6,9	8,7	8,3
— C.C.P.	77,9	83,4	92,5	96,0
— concours directs - Banque de France	- 15,3	- 8,8	- 12,9	7,0
— bons du Trésor - Banque de France	23,1	21,5	10,5	8,8
— autres banques	24,8	24,3	24,9	37,8
TOTAL	124,8	137,1	129,8	166,7
Autres dettes liquides				
— bons du Trésor dans le public ...	45,0	47,6	48,6	48,2
— emprunt libératoire et divers	2,3	2,7	2,9	2,5
— bons du Trésor - C.D.C.	32,6	41,6	46,8	66,4
— dépôts des correspondants	58,9	60,5	62,5	55,1
dont :				
• collectivités locales	(35,2)	(40,6)	(44,9)	(42,5)
TOTAL	138,8	152,4	160,8	172,2
Dettes à long terme				
— nominal	35,1	48,5	78,3	86,8
— garantie d'emprunts (2)	11,7	18,1	32,7	35,0
— engagements	1,7	4,3	6,0	6,1
TOTAL	48,5	70,9	117,0	127,9
Dettes extérieures				
— à long terme	0,3	0,3	0,1	0,1
— bons du Trésor	9,3	10,1	13,8	15,3
TOTAL	9,6	10,4	13,9	15,4
TOTAL dette publique ..	321,7	370,8	421,5	482,2

(1) correspondant au poste « créances sur le Trésor » des contreparties de la masse monétaire.
(2) 4,5 % 1952, 1973 et 8,80 % 1977.

On voit confirmer à la fois la forte croissance de la dette et la part de plus en plus grande qui y est prise par le long terme : 12,5 % fin 1977, 19 % fin 1979, 27,7 % fin 1980.

f) *Les crédits*

L'examen détaillé des crédits inscrits dans les lois de finances initiales offre peu d'intérêt en raison de leur sous-évaluation systématique principalement en ce qui concerne la dette flottante.

(En milliards de francs)

	Dette flottante			Total		
	Crédits initiaux	Dépense réelle	Ecart	Crédits initiaux	Dépense réelle	Ecart
1975	4,48	9,89	+5,41	6,34	10,97	+4,63
1976	6,38	10,25	+3,87	7,39	11,21	+3,82
1977 (1).....	7,87	12,43	+4,56	8,81	13,50	+4,79
1978	9,17	14,52	+5,35	11,43	16,93	+5,50
1979	14,73	17,42	+2,69	17,60	21,11	+3,51
1980	19,40	19,66	+0,26	24,56	26,08	+1,42

(1) exceptionnellement la première loi de finances rectificative avait majoré les crédits de 3,30 milliards de francs dont 3,05 pour la dette flottante.

En 1980, la prévision s'est révélée meilleure que les années précédentes pour trois raisons :

— le déficit budgétaire a pu être maintenu proche des prévisions initiales ;

— les taux d'intérêts sont restés relativement modérés ;

— les emprunts à long terme ont atteint 31 milliards de francs. Or leur charge budgétaire ne débute que l'année suivante alors que pour les bons du Trésor la charge est quasi-immédiate.

L'écart le plus important concerne l'indexation de l'emprunt 7 % 1973 (+1.294 millions de francs).

Pour 1981, la sous-estimation manifeste avait été signalée par votre rapporteur.

Les sommes suivantes ont donc dû être ajoutées par le nouveau Gouvernement lors du collectif de juillet 1981 au titre de l'apurement du passé :

	Millions de francs
— indexation de l'emprunt 7 % 1973	+ 920,7
— intérêts de l'emprunt 13,8 % octobre 1980	+ 1449,0
— bons du Trésor en compte-courant	+ 2186,0
— divers	+ 309,8
Total	+ 4865,5

Les crédits initiaux de 34,8 milliards de francs ont ainsi été portés à 39,6 milliards de francs. Le niveau élevé des taux d'intérêts et les mesures nouvelles aggravant le déficit pourraient entraîner une légère majoration de ce total. Toutefois on peut noter qu'au 31 octobre 1981 les dépenses de la dette s'élevaient à 33 milliards de francs.

Pour 1982, les prévisions sont plus réalistes que les années précédentes. Nous l'avons vu plus haut pour l'emprunt 7 % 1973. En ce qui concerne les bons du trésor, la prévision est établie sur la base d'un accroissement des encours de 50 milliards de francs en 1982 (contre 35 en 1981) et avec un taux d'intérêt à l'émission de 13,5 %. Compte tenu de la tendance actuelle à la baisse des taux d'intérêt et de la probabilité de la poursuite de ce mouvement il apparaît que cette hypothèse est large.

C'est donc en tenant compte de la sous-évaluation de 1981 et de l'évaluation plutôt large de 1982 qu'il convient d'analyser l'évolution des crédits.

(En millions de francs)

	1981 initial	1981 corrigé	1982
= Dette à long terme	9.581	12.071	15.908
— dont :			
• 7 % 1973	3.038	3.959	3.906
• autres emprunts d'Etat	6.425	7.874	11.784
• divers	118	238	218
= Dette flottante	25.200	27.576	35.464
— dont :			
• comptes de dépôts	6.254	6.254	6.700
• bons du Trésor émis dans le public	4.872	4.872	4.350
• bons du Trésor en comptes courants	12.664	16.850	22.464
• Banque de France et instituts d'Outre-Mer ..	1.060	1.250	1.420
• Frais de trésorerie	350	350	530
= Dette extérieure	3	3	0
TOTAL	34.784	39.650	51.372

Avec la prise en compte de l'évaluation révisée pour 1981, la progression de 1981 à 1982 ne serait plus que de 29,6 % au lieu de 47,7 % si l'on compare les budgets initiaux.

Le rapprochement des crédits et du montant total de la dette (en moyenne sur l'année) permet d'estimer un coût moyen de la dette. Celui-ci ne cesse de monter passant de 4,3 % en 1976 à 6,1 % en 1979 et 6,6 % en 1980. Cette progression tient autant à l'évolution des taux d'intérêts qu'au fait que l'accroissement de l'endettement est couvert de plus en plus par les ressources les plus coûteuses (emprunts à long terme et bons du trésor).

Toutefois en 1981, la montée des taux d'intérêt conduirait à un coût moyen de l'ordre de 8,5 %.

2. — Garanties

Cette rubrique comporte des dépenses dont la place est discutable.

C'est principalement le cas des garanties concernant le commerce extérieur au premier rang desquelles vient la garantie du risque économique. D'un point de vue comptable il semble possible d'inscrire ces dépenses au titre IV. Mais surtout du point de vue de la gestion, ces crédits se rattachent à l'action économique (Action 07) où figurent déjà d'autres crédits concernant le commerce extérieur. Un regroupement de ces crédits, voire leur inscription dans un budget autonome du commerce extérieur, paraît souhaitable.

Globalement, les crédits relatifs aux garanties s'élèvent pour 1982 à 1.982 millions de francs dont 1.892 pour le commerce extérieur qui comprennent 1.275 millions de francs pour le risque économique, 116 millions de francs pour l'assurance-prospection et l'assurance-foire et un crédit de 500 millions de francs pour l'assurance-crédit, nécessaire pour couvrir en partie les pertes de la COFACE résultant des événements d'Iran.

Ces crédits font l'objet d'un examen dans le rapport particulier consacré au commerce extérieur.

3. — Dépenses en atténuations de recettes

Ces crédits n'ont rien à voir avec la dette publique, leur présence dans le même titre s'expliquant par des raisons comptables peu claires.

Il s'agit en réalité de remboursement d'impôts et de taxes diverses. On peut se demander s'il ne serait pas opportun de les faire figurer en diminution de recettes plutôt que de les inscrire en dépenses.

Les montants inscrits dans les budgets ont un caractère prévisionnel. Les écarts sont parfois importants comme le montre le tableau ci-dessous pour les deux principaux chapitres.

	15-01 remboursements opérés sur contributions directes		15-02 remboursements opérés sur contributions indirectes	
	prévu	réalisé	prévu	réalisé
	(en millions de francs)			
1976.....	5.600	7.462	17.561	20.940
1977.....	7.850	10.809	20.011	19.315
1978.....	11.202	15.664	20.024	18.769
1979.....	11.500	15.734	23.506	20.157
1980.....	18.300	19.159	22.471	24.414
1981.....	19.300	22.500 (1)	25.126	28.026 (1)

(1) Estimation révisée (2^e collectif budgétaire de novembre 1981).

L'importance des écarts concernant les contributions directes est due pour partie à la sous-estimation des remboursements à opérer sur l'impôt sur les sociétés (liés à la médiocrité de l'activité économique) et pour partie à l'insuffisance de prévision concernant le coût du plafonnement de la taxe professionnelle (1.950 millions de francs en 1977, 3.013 millions de francs en 1978, 4.538 millions de francs en 1979, 5.760 millions de francs en 1980).

Les remboursements en 1980 se répartissent ainsi :

	En MF
— impôt sur le revenu	3.527
— impôt sur les sociétés (dégrèvements)	749
— impôt sur les sociétés (régularisation des acomptes) ...	5.246
— taxe foncière	615
— taxe d'habitation	1.732
— taxe professionnelle	5.760
— retenues à la source sur revenus mobiliers	556
— divers	974
TOTAL	19.159

Par contre, les remboursements sur contributions indirectes dépendent de l'évolution des investissements et de la progression des exportations qui agissent sur les remboursements de T.V.A.

C'est en tenant compte des réalisations de 1980 et des estimations pour 1981 qu'ont été fixées les prévisions pour 1982 :

— pour les contributions directes : 23,7 milliards de francs soit 22,8 % de plus que les évaluations initiales de 1981 mais seulement 5,3 % de plus que les évaluations révisées ;

— pour les contributions indirectes : 31,64 milliards de francs soit 25,9 % de plus que les évaluations initiales de 1981 mais seulement 12,9 % de plus que les évaluations révisées.

CHAPITRE II

ACTION 02 : POUVOIRS PUBLICS

Les dotations du titre II passent de 1 679,9 millions de francs à 2 049,9 millions de francs, soit une augmentation de 22 %. Celle-ci se décompose comme suit :

	1982	1981	Evolution
	(milliers de francs)		en %
— Présidence de la République.....	11 633	10 033	+ 15,9
— Assemblée Nationale.....	1 267 920	1 061 614	+ 19,4
— Sénat (1)	758 740	598 840	+ 26,7
— Conseil Constitutionnel	11 600	9 410	+ 23,3
TOTAL	2 049 983	1 679 897	+ 22,0

(1) En 1981, le collectif de juillet a ajouté 27 900 milliers de francs portant le total à 626 740 milliers de francs. Par rapport à cette évaluation révisée, les crédits de 1982 sont en progression de 21,1 %.

CHAPITRE III

ACTION 03 : DÉPENSES ADMINISTRATIVES

Les dépenses qui figurent dans cette action concernent le fonctionnement ou l'équipement de diverses administrations qui pour des raisons variées ne sont pas inscrites dans le budget des différents départements ministériels.

1. — Les mesures générales intéressant la fonction publique

Les modalités de calcul des provisions pour hausses de rémunérations sont différentes selon qu'il s'agit du personnel en activité ou des retraités :

— pour le personnel en activité, dans chaque fascicule budgétaire on trouve une estimation des rémunérations sur les bases des taux prévisibles à la fin de l'année précédant l'année budgétaire. Ainsi pour 1982, on trouve une estimation des rémunérations sur la base des taux prévisibles au 31 décembre 1981, avec en mesures acquises, les conséquences des augmentations déjà survenues lors de l'établissement du budget et en mesures nouvelles une provision pour couvrir les effets en 1982 des hausses prévisibles à la fin de l'année 1981 (y compris, en principe, l'ajustement qui doit intervenir au 1^{er} janvier 1982 en fonction de l'évolution des prix). On ne trouve alors au budget des Charges communes que les crédits destinés à couvrir les hausses de rémunérations à intervenir en 1982 ;

— pour les retraités on ne trouve dans le fascicule budgétaire qu'une estimation sur la base des pensions versées à la fin de la dernière année connue. Ainsi, pour le budget 1982, les pensions sont inscrites pour leur montant à la fin de 1980. Les crédits figurant au budget des Charges communes doivent alors couvrir les conséquences en 1982,

d'une part de l'extension en année pleine des revalorisations intervenues ou à intervenir en 1981, et, d'autre part, les conséquences des revalorisations qui doivent avoir lieu en 1982.

Le principal argument avancé par le Gouvernement pour refuser d'inscrire la totalité de ces crédits dans les différents fascicules budgétaires est qu'il ne veut pas dévoiler ses intentions en matière de hausses de rémunérations pour ne pas susciter de revendications excessives. Cet argument ne semble pas très sérieux car on connaît en général assez bien les intentions gouvernementales.

Ainsi pour 1982, il est clair que les crédits prévus au budget correspondent à des hausses de rémunération destinées à couvrir exactement les hausses de prix, c'est-à-dire assurant un strict maintien du pouvoir d'achat. Les estimations figurant au budget des Charges communes sont ainsi cohérentes avec les prévisions gouvernementales en matière d'indice des prix à la consommation, l'indice moyen de 1982 devant progresser de 12,9 % par rapport à celui de 1981, ce qui correspond à un glissement de l'indice mensuel du début de 1982 à la fin de 1982 de 11,9 %.

Toutefois la forte augmentation des crédits de 1981 à 1982 soit de 5 530 à 11 033 millions de francs résulte de ce que les budgets des ministères avaient été élaborés avec des hypothèses économiques pour la fin de 1981 et pour 1982 qui se sont trouvées dépassées dans la phase suivante de la préparation du budget. Ne pouvant recalculer les dépenses de personnel de tous les fascicules budgétaires, le Gouvernement a préféré ajouter une masse globale au chapitre 31-94. Par ailleurs, il faut signaler que sur ce total, 540 millions de francs sont destinés à couvrir le coût de la mensualisation des pensions.

Il n'est guère facile de juger si ces crédits sont bien calculés car d'une part le rythme des augmentations en 1982 n'est pas connu d'avance et, d'autre part, la masse salariale que doit abonder ces crédits, n'a pas été communiquée à votre rapporteur. Il semble qu'il s'agisse des rémunérations des personnels de l'Etat à l'exclusion des militaires et de ceux qui relèvent d'un budget annexe.

Pour les pensions, le crédit du chapitre 32-97 augmente de 22 %, passant de 11 081 à 13 515 millions de francs.

Les mouvements affectant les différents chapitres relatifs aux charges sociales découlent pour l'essentiel de celles concernant les rémunérations. On notera cependant que certaines charges sociales

font l'objet d'une inscription en principal dans les différents fascicules budgétaires, le budget des Charges communes ne prenant en charge que les ajustements à prévoir en 1982, alors que pour d'autres c'est la totalité des crédits qui figure au budget des Charges communes. Citons notamment parmi ces dernières :

— les cotisations patronales au titre du régime d'assurance maladie de personnels civils titulaires de l'Etat : 10 073 millions de francs en 1982. L'augmentation par rapport à 1981 (+ 16,8 %) résulte pour partie du relèvement du plafond de la sécurité sociale ;

— le versement de l'Etat au titre de la compensation démographique entre les différents régimes de sécurité sociale : 4 554 millions de francs en 1982 (+ 19,8 %) ;

— la taxe sur les salaires : 4 504 millions de francs en 1981 (+ 13,6 %).

Par ailleurs, on note trois postes nouveaux :

— cotisations d'assurance maladie sur les pensions (286 millions de francs) ;

— incidence de l'intégration d'un point de l'indemnité de résidence sur les pensions (780 millions de francs) ;

— modification du rythme de versement à la caisse d'allocations familiales (1 900 millions de francs).

Au total, l'ensemble des crédits relatifs à des mesures générales intéressant la fonction publique passerait de 37 890 millions de francs à 51 362 millions de francs, soit une augmentation de 35,6 %.

2. — Autres dépenses de fonctionnement

a) *Affranchissement des correspondances officielles*

Pour 1982, le forfait s'établit à 1 383 millions de francs, en augmentation de 16,5 % par rapport à 1981.

b) *Amélioration de la productivité des services administratifs*

Les crédits du chapitre 34-93 sont destinés à financer des actions réalisées par le (ou sur avis technique du) Service central d'organisa-

tion et méthodes (SCOM). Ce Service rattaché à la Direction du Budget a pour mission de promouvoir et développer dans les administrations et services relevant de l'Etat les techniques d'organisation et de simplification du travail. Ces crédits progressent de 8,9 %, atteignant 3,9 millions de francs.

c) *La rationalisation des choix budgétaires*

Le budget des Charges communes contribue aux études RCB des différents départements ministériels par transferts de crédits et d'emplois contractuels. Il est prévu pour 1982 de consolider 23 de ces emplois en les transférant au budget de la Solidarité nationale pour 4,6 millions de francs. Déduction faite de ce transfert, les crédits passent de 23,1 à 25,1 millions de francs (+ 8,7 %).

d) *Dépenses éventuelles et dépenses accidentelles*

Il s'agit de deux masses de crédits destinées à faire face en cours d'année à des dépenses imprévisibles :

— dépenses résultant du changement dans la composition du Gouvernement ;

— dépenses résultant de textes nouveaux et dont l'importance ne justifie pas un collectif ;

— frais de réception et de rapatriement (Affaires étrangères) ;

— frais de voyages du chef de l'Etat et du Premier Ministre ;

— secours apportés aux victimes de calamités ;

— diverses dépenses imprévues.

La dotation de ces deux chapitres est inchangée à 150 millions de francs.

3. — **Equipement administratif**

Ces crédits sont destinés à l'acquisition et à l'aménagement de locaux administratifs, généralement des cités administratives partagées par les services de plusieurs administrations.

La plupart du temps il s'agit d'opérations situées en province et concernant donc des services extérieurs des administrations.

Au cours des dernières années des crédits avaient été prévus pour les études et des acquisitions de terrain pour une opération de grande ampleur à Bercy-La Rapée. En juin 1980, il a été décidé de réduire cette opération et les crédits sont dorénavant inscrits au budget des Anciens combattants, cette administration étant désormais la seule concernée.

Les autorisations de programme s'élèvent à 70 millions de francs (+ 9,4 %) et les crédits de paiement à 45 millions de francs (— 50 %).

CHAPITRE IV

ACTION 04 : INTERVENTIONS POLITIQUES ET ADMINISTRATIVES

Le contenu de cette action correspond assez mal à son intitulé. Mais surtout, c'est un bon exemple des dotations qui pourraient être transférées. En effet, le principal chapitre budgétaire qui entre dans cette action, le chapitre 65-01 « Aide aux villes nouvelles et à l'équipement de base des grands ensembles », qui ne comprend d'ailleurs plus que des aides aux villes nouvelles aurait tout à fait sa place au budget du Ministère de l'Urbanisme et du logement.

Les autorisations de programme et les crédits de paiement s'établissent respectivement à 190 millions de francs (sans changement) et à 180 millions de francs (+9,1 %).

Quant aux crédits du chapitre 41-22 (Participation de l'Etat au service d'emprunts locaux), ils pourraient aussi bien figurer au budget de l'Intérieur. Ils diminuent de 4,7 à 4,1 millions de francs.

Il en est de même pour le chapitre nouveau rattaché à cette action, le chapitre 41-21. En effet, celui-ci doté de 54 millions de francs de crédits a pour objet de verser aux communes la compensation prévue à l'article 3 de la loi du 10 janvier 1980. Cette compensation vise les communes dont les taux de taxes foncières, de taxe d'habitation ou de taxe professionnelle dépasse le plafond de deux fois et demie le taux moyen du département ou le taux moyen national. Il y aurait 5.600 communes concernées dont 5.285 au titre de la taxe professionnelle.

CHAPITRE V

ACTION 05 : ACTION INTERNATIONALE

Cette action connaît, depuis plusieurs années, un développement foudroyant, avec chaque année l'apparition d'organismes bénéficiaires nouveaux, comme le montre le tableau ci-dessous :

	1976	1977	1980	1981	1982
		(en millions de francs)			
a) Participation au capital d'organismes :					
— Banque européenne d'investissement	p.m.	51	120	120	118
— Banque asiatique de développement .	21	14	14	8	p.m.
— Banque interaméricaine de développement	—	130	98	65	122
— Banque internationale pour la reconstruction et le développement ..	—	174	110	p.m.	306
— Société financière internationale	—	29	—	60	31
— Banque Ouest africaine de développement	—	—	—	5	p.m.
— Banque africaine de développement .	—	—	—	46	59
TOTAL a) (Chapitre 58-00)	21	398	342	304	635
b) Participation à divers fonds :					
— Association internationale de développement	357	688	688	895	895
— Programme d'aide de la conférence Nord-Sud	—	145	—	—	—
— Fonds européen de développement ..	350	500	963	1.290	1.500
— Fonds africain de développement ...	—	50	33	33	275
— Fonds de solidarité africaine	—	—	—	p.m.	p.m.
— Fonds international de développement de l'agriculture	—	42	42	67	82
— Fonds asiatique de développement ..	—	125	125	120	145
— Banque asiatique de développement .	—	—	2	p.m.	4
— Fonds commun des produits de base .	—	—	—	34	p.m.
TOTAL b) (Chapitres 68-01 à 68-04)	707	1.550	1.854	2.439	2.901
c) Aide extérieure (Chapitre 68-00) ..	43	95	130	130	220
d) Divers	6	7	4	5	3
TOTAL action internationale	777	2.050	2.330	2.878	3.759

En 1976, quatre organismes figuraient au budget (dont un pour mémoire) ; en 1982, il y en a seize (dont cinq pour mémoire).

Cette inflation du nombre d'organismes s'accompagne bien sûr, d'un progrès parallèle des crédits : ceux-ci ont été multipliés par 4,8 entre 1976 et 1982.

Pour l'essentiel, il s'agit d'organismes et de fonds soit à compétence générale (Banque internationale pour la reconstruction, le développement et sa filiale l'Association internationale de développement), soit à compétence régionale (Fonds africain ou asiatique de développement, Fonds européen de développement destiné aux pays liés à la C.E.E. par la Convention de LOME, etc.), soit à compétence sectorielle (Fonds international de développement de l'agriculture, Fonds commun pour les produits de base) dont l'objet est de fournir des prêts à des pays en voie de développement économique, en utilisant les fonds mis à leur disposition par les pays développés. En général, les crédits finissent par revenir dans les pays développés sous forme de commandes de biens d'équipement ou de travaux.

Certes, le retour n'est pas toujours automatique. Cependant, il est apparu souvent que le fait que la France n'ait pas apporté sa contribution à tel ou tel fonds constituait pour nos entreprises une entrave pour obtenir des commandes dans un pays bénéficiaire.

Pourtant, on peut s'interroger sur l'intérêt de tels dispositifs, qui finalement paraissent complexes, comportent inévitablement des déperditions en cours de route, sous forme de frais de fonctionnement ou de rémunérations d'experts et enfin sur lesquels le contrôle de l'utilisation des fonds reste souvent symbolique.

L'appréciation de l'intérêt de ces participations est rendue d'autant plus difficile qu'elles viennent s'ajouter à de nombreux autres types d'aides généralement bilatérales, dont on trouve trace aux budgets des Affaires étrangères et de la Coopération ainsi que dans les Comptes spéciaux du Trésor. Elles s'ajoutent aussi aux aides à l'exportation dont on trouve l'essentiel à d'autres rubriques de ce même budget des Charges communes.

CHAPITRE VI

ACTION 06 : ACTION EDUCATIVE ET CULTURELLE

Cette action nouvelle ne comporte que deux chapitres qui concernent tous les deux l'établissement public du parc de la Villette.

Le chapitre 36-10 contient les crédits de fonctionnement de l'établissement public. Le démarrage progressif de cette opération amène à prévoir une croissance très rapide des crédits : ils passent de 10 millions de francs en 1980 (dont 7,56 pour les dépenses de personnel) à 20,5 millions de francs en 1981 (dont 15,5 pour le personnel) et 47,9 millions de francs en 1982 (dont 30,5 pour le personnel).

Les effectifs, pour un organisme qui n'est pas encore en fonctionnement normal, peuvent surprendre : ils passent de 100 emplois en 1981 à 190 en 1982 (non compris des mises à disposition à hauteur respectivement de 35 et 60).

Le chapitre 66-10 concerne les crédits d'équipement. Compte tenu de la majoration apportée par le décret d'avance du 12 juillet 1980, les crédits passent en autorisations de programme de 30,7 millions de francs en 1980 à 200 en 1981 et 700 en 1982. Les crédits de paiement suivent avec 28,9 millions de francs en 1980, 119,5 en 1981 et 230 en 1982.

L'opération actuelle doit comporter un musée national des sciences et de l'industrie et un parc auquel pourrait s'ajouter une cité internationale de la musique (le ministre de la Culture a nommé une mission pour étudier ce projet). Il apparaît d'ores et déjà que cette opération, qui fait suite au désastre financier des abattoirs de la Villette, sera une opération extrêmement coûteuse.

CHAPITRE VII

ACTION 07 : ACTION ECONOMIQUE

Les crédits prévus au titre de cette action sont assez variés. Un certain nombre d'entre eux pourraient sans difficulté être rattachés aux budgets des Ministères concernés. D'autres sont relatifs à des activités administratives qui possèdent une certaine autonomie sans pour autant disposer de budget propre, comme le Commerce extérieur.

Ainsi, chaque dotation doit faire l'objet d'un examen particulier.

1. — Emploi des jeunes

La plupart des dépenses relatives à l'application des pactes nationaux pour l'emploi des jeunes avaient trouvé leur place dans les chapitres traditionnels des ministères concernés. Certaines d'entre elles, dont principalement celles relatives à la prise en charge des cotisations sociales des jeunes et des apprentis, avaient nécessité la création d'un chapitre nouveau, le 44-76. Ce chapitre a été rattaché au budget des Charges communes alors qu'il aurait aussi bien pu trouver sa place au budget du Travail. Son rattachement au présent budget pouvait, à l'origine se justifier à la rigueur par son caractère exceptionnel. Il n'en est plus rien maintenant que les pactes se sont succédés les uns aux autres.

Ces dispositions ont été reconduites à titre provisoire et avec quelques modifications, pour la période du 1^{er} juillet 1981 au 30 juin 1982. Les crédits correspondants sont portés de 1.505 à 2.123 millions de francs. En outre, il est prévu un crédit supplémentaire de 2.000 mil-

lions de francs constituant une provision destinée à couvrir les dépenses d'un dispositif d'insertion des jeunes et de formation plus développé, dispositif qui fait l'objet d'une réflexion en cours de la part du Gouvernement.

Le détail des mesures et des crédits est analysé dans le rapport sur le budget du Travail.

2. — Primes à la construction

Le chapitre 44-91 « primes à la construction » comprend des dotations de plusieurs types :

— les articles 10 et 20 sont en voie d'extinction. Ils sont destinés à compléter les dotations du ministère de l'urbanisme et du logement pour les aides au logement accordées avant 1978, les autorisations de programme étant alors insuffisantes,

— l'article 40 est destiné à assurer le versement de prêts aux fonctionnaires. La dotation passe de 100 à 130 millions de francs,

— l'article 30 concerne l'épargne logement.

Ces crédits furent longtemps sous-employés : il ne fut dépensé que 1.179 millions de francs en 1977 et 1.264 en 1978. En 1979, un rattrapage s'est effectué les dépenses se montant à 2.404 millions de francs. Cela résulte pour partie de l'attentisme de certains titulaires de plan jusqu'en 1978 et aussi de la venue à échéance des plans ouverts en 1975 après le relèvement des taux de rémunération de l'épargne-logement. En 1980, un nouveau bond a été effectué, les crédits consommés atteignant 3.850 millions de francs. On peut attribuer ce bond au fait que les crédits accordés dans le cadre de l'épargne logement n'étaient pas soumis à l'encadrement du crédit ce qui a accru leur attrait.

Aussi bien les crédits prévus pour 1981 soit 2.900 millions de francs se sont-ils révélés insuffisants : ils ont été majorés de 1.100 millions de francs par le collectif de juillet et devraient l'être encore de 1.000 millions de francs par le collectif de fin d'année. Le crédit de 4.500 millions de francs proposé pour 1982, bien qu'en augmentation de 55 % par rapport au crédit initial reste inférieur de 10 % au crédit finalement prévu pour 1981.

3. — Subventions économiques

Cet intitulé vague dissimule dans un article intitulé « divers » des aides à la construction aéronautique qui pourraient utilement être transférées au budget du Ministère des Transports (section « aviation civile »).

4. — Bonifications d'intérêts

Trois chapitres contiennent des bonifications d'intérêts :

a) *Fonds national d'aménagement foncier et d'urbanisme*

Il s'agit de bonifications d'intérêts accordées par le comité de gestion du Fonds national d'aménagement foncier (FNAFU) pour des prêts de la Caisse des Dépôts et Consignations pour les zones opérationnelles d'habitation, les zones industrielles et les opérations de rénovation urbaine.

Rien ne semble devoir s'opposer au transfert de ce chapitre au budget de l'urbanisme et du logement qui possède déjà un chapitre destiné à verser des bonifications d'intérêts pour des prêts de la CAECL dont l'objet est identique à ceux de la CDC.

b) *Prêts de reclassement aux rapatriés*

La dotation pour 1982, identique à celle des années 1978 à 1981, est de 60 millions de francs. Ces crédits sont en réalité complémentaires de ceux concernant l'indemnisation des rapatriés (voir le chapitre Action sociale).

c) *Bonifications pour divers emprunts à caractère économique*

C'est le chapitre le plus important puisque sa dotation pour 1982 s'élève à 7.020 millions de francs soit une augmentation de 52,9 % par rapport à la dotation initiale de 1981.

Par bénéficiaires, l'évolution de ces crédits est la suivante :

Participation de l'Etat au service d'emprunts à caractère économique.

(En millions de francs)

	1977 Bonifi- cations versées	1978 Bonifi- cations versées	1979 Bonifi- cations versées	1980 Bonifi- cations versées	1981 Esti- mation	1982 Projet de budget
Secteur public.....	52,3	45,6	36,7	7,1	4,4	4,2
Secteur concurrentiel.....	436,4	425,1	475,5	573,4	625,6	700,5
— Sidérurgie et divers.....	1,1	0,9	0,8	0,1	0,6	0,5
— Armement maritime.....	435,3	424,2	474,7	573,3	625,0	700,0
Etablissements financiers.....	684,7	867,5	1.132,9	1.203,0	1.598,9	2.414,8
— Sociétés de développement régional.....	146,3	162,7	183,5	163,9	235,0	374,0
— Crédit national.....	250,8	223,7	356,0	396,8	560,0	845,0
— Crédit hôtelier (1).....	157,0	273,1	305,9	346,9	413,6	570,0
— Caisse nationale des mar- chés de l'Etat (1).....	6,0	10,7	12,9	11,3	—	—
— Crédit coopératif.....	20,1	25,4	31,4	42,0	46,5	65,5
— Caisse de coopération éco- nomique.....	72,7	115,5	171,4	169,6	280,0	475,0
— Chambres syndicales des Banques populaires.....	6,8	19,9	26,8	29,5	38,0	58,0
— Divers établissements.....	24,2	36,5	45,0	43,0	25,8	27,3
Garantie de l'Etat aux opéra- tions de consolidation des cré- dits bancaires aux exportateurs	1.365,0	1.561,3	2.061,2	2.854,7	3.000,0	3.900,0
Divers.....	0,2	0,3	0,2	0,3	0,2	0,5
TOTAUX.....	2.538,6	2.889,7	3.706,8	4.638,5	5.229,0	7.020,0
(1) Crédit d'équipement des P.M.E. à partir de 1981.						

Dans le secteur public, il s'agit uniquement d'apurement d'opérations antérieures à 1963, ce qui explique la réduction progressive des crédits.

Il en est de même dans le secteur concurrentiel à l'exception de l'aide à l'armement maritime. Celle-ci fait l'objet d'une analyse plus complète dans le rapport particulier consacré au budget de la Mer.

La garantie de l'Etat aux opérations de consolidation des crédits bancaires aux exportateurs est complémentaire de la garantie du risque économique en matière d'exportation (chapitre 14-01, article 60). Ces deux dotations font l'objet d'un commentaire dans le rapport particulier consacré au commerce extérieur.

Les autres bonifications d'intérêts concernent les établissements financiers. Elles constituent, en fait, un avantage indirect pour les entreprises qui ont recours à l'un de ces établissements dans la mesure où elles leur permettent de se procurer des ressources dans de meilleures conditions.

1) *Les bonifications normales*

Les bonifications habituellement consenties aux établissements de crédit à statut légal spécial (Crédit national, Caisse centrale de coopération économique) ont pour but de leur permettre de consentir aux entreprises des prêts à long terme à des conditions voisines de celles du marché financier auquel celles-ci pour la plupart, ne pourraient avoir recours en raison de leur taille ou de leur situation financière : 13,4 % au début de 1980, 14,75 % depuis avril 1980.

Le taux de la bonification est compris entre 1 et 1,20 %.

2) *Les bonifications liées aux procédures spéciales*

Il s'agit de bonifications fortement majorées pour des prêts destinés à des opérations que le gouvernement souhaite aider particulièrement.

La procédure spéciale de financements des investissements des entreprises exportatrices existe depuis 1974. Plusieurs procédures y ont été ajoutées à diverses reprises, parfois pour de courtes périodes, parfois durablement. En 1981, étaient en vigueur les procédures suivantes :

- investissements pour le soutien de l'emploi dans les petites et moyennes entreprises,
- investissements dans la robotique,
- investissements pour le développement des capacités d'exportation,
- investissements d'économie de matières premières et d'hydrocarbures.

L'ensemble des bonifications normales et des bonifications liées aux procédures spéciales bénéficient de crédits fortement croissants, liés à la fois au développement des opérations et à la nécessité de majorer les bonifications unitaires pour amortir les hausses de taux d'intérêts.

5. — Apports au fonds de dotation ou au capital des entreprises publiques

Le tableau ci-après indique l'évolution depuis 1976 des dotations en capital pour les principales entreprises publiques.

DOTATION EN CAPITAL AUX ENTREPRISES PUBLIQUES (1)
(1976-1982)

	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
EDF	1 200	1 265	900	900	900	400	—
GDF	350	—	300	—	—	—	350
Compagnie Générale Maritime ..	90	85	85	230	200	500	500
Aéroport de Paris	150	80	40	—	50	—	—
Air France	567	54	50	100	60	150	—
Renault	—	175	350	555	250	200	1 000
SNIAS-SNECMA	395	590	600	250	150	243	100
EMC-CPC	75	40	230	261	100	400	—
Divers	264	102	1 276	477	439	480	400
TOTAL	3 091	2 391	3 831	2 773	2 183	2 283 (2)	2 500

(1) Pour les années 1976 à 1980, il s'agit de versements effectifs y compris ceux résultant de transferts en provenance d'autres budgets. Pour 1981, il s'agit d'estimation et pour 1982 des prévisions budgétaires.

(2) Non compris les 2 567 millions de francs prévus par le collectif de fin d'année (dont 1 000 pour la S.N.C.F., 800 pour la sidérurgie, 491 pour Matra, 200 pour Air France et 76 pour les sociétés de télévision).

Le développement des dotations en capital en 1981 (si l'on y inclut la dernière loi de finances rectificative) et en 1982 peut surprendre si l'on sait que les investissements des entreprises publiques doivent ralentir : pour les 8 grandes entreprises nationales considérées par la comptabilité nationale l'investissement s'était accru en moyenne de 11 % par an de 1975 à 1980 ; en 1981, il baisserait de 3 % et n'augmenterait que de 2 % en 1982. Il s'agit en réalité d'assurer un développement satisfaisant du secteur public en le dotant de fonds propres suffisants et en limitant donc le recours à un endettement trop coûteux.

6. — Aménagement du territoire

Le chapitre 57-00 « décentralisation administrative » a été transféré au budget du ministère du Plan et de l'aménagement du territoire. Par contre le chapitre 64-00 « Aides à la localisation d'activités créatri-

ces d'emplois et au renforcement des fonds propres des petites et moyennes entreprises industrielles », qui comporte des dotations beaucoup plus importantes, reste au budget des charges communes.

	1978	1979	1980	1981	1982
	(millions de francs)				
= Aides à la localisation d'activités créatrices d'emploi :	(1)			(2)	
• Autorisation de programme	460	710	730	720	1 230
• Crédits de paiement	555	630	550	435	635
= Primes au développement des PME industrielles :					
• Autorisations de programme	—	50	70	80	70
• Crédits de paiement	—	40	50	90	40
= TOTAL :	(1)			(2)	
• Autorisations de programme	460	760	800	800	1 300
• Crédits de paiement	555	670	600	525	675
(1) Non compris les 500 millions ajoutés par la loi de finances rectificative d'octobre 1978 (plan d'aide à la sidérurgie). (2) Plus respectivement 200 et 60 millions de francs au collectif de juillet.					

Ces crédits font l'objet d'un commentaire dans le rapport particulier consacré à l'aménagement du territoire.

7. — Aide pour l'équipement hôtelier

Le chapitre 64-01 sert à financer des primes d'équipement (subventions d'investissement) sous deux formes : les primes spéciales d'équipement hôtelier et les primes spéciales d'équipement de terrains pour le camping ou le stationnement des caravanes de tourisme.

Les dotations restent modestes : 50 millions de francs en 1979 et 1980, 40 millions de francs en 1981, 43,6 millions de francs en 1982.

Ces crédits pourraient très bien trouver leur place dans le budget du Tourisme.

A ces aides directes de l'Etat s'ajoutent des prêts spéciaux avec bonification d'intérêts (les crédits correspondants figurent parmi ceux analysés au 4, c, ci-dessus), et mis en place par la Caisse d'équipement des PME et le Crédit national, ainsi que des primes et des prêts du

Fonds de développement économique et social à certains projets hôteliers, particulièrement ceux relevant de la petite et moyenne hôtellerie, ainsi que le tourisme social.

8. — Etudes et construction de matériels aéronautiques et matériels d'armement complexes

Les crédits ouverts en autorisations de programme et en crédits de paiement au chapitre 64-03 du budget des Charges communes ne sont pas utilisés directement, mais sont intégralement virés au compte spécial du Trésor n° 904-15 ouvert sous l'intitulé « Lancement de certains matériels aéronautiques et de certains matériels d'armement complexes » conformément aux termes de l'article 90 de la loi de finances n° 67-1114 du 21 décembre 1967, complétant l'article 5 de la loi de finances n° 63-1293 du 21 décembre 1963.

Depuis plusieurs années, la dotation était fixée à 47 millions de francs en autorisations de programmes comme en crédits de paiement. L'importance des remboursements et donc des dotations disponibles permet de ne pas envisager de dotation en 1982.

L'utilisation de ces crédits est analysée dans le rapport particulier sur les comptes spéciaux du Trésor.

CHAPITRE VIII

ACTION 08 : ACTION SOCIALE

L'action sociale inscrite au budget des Charges communes comporte trois grandes rubriques : l'indemnisation des rapatriés, l'aide aux personnes âgées et des contributions à divers régimes de sécurité sociale.

1. — L'aide aux rapatriés

Bien qu'un Secrétaire d'Etat auprès du Premier Ministre soit chargé des problèmes des rapatriés, ceux-ci sont en fait traités par de nombreuses administrations : Ministère du Budget (tutelle de l'ANI-FOM), Ministère de l'Intérieur, Ministère du Travail, Ministère des Affaires étrangères.

Du point de vue des crédits, l'essentiel ne se trouve dans le budget d'aucun de ces Ministères mais au budget des Charges communes, du moins en ce qui concerne l'indemnisation proprement dite et la prise en charge des retraites des anciens agents d'Outre-Mer.

a) *L'indemnisation des rapatriés*

Au moratoire des dettes institué par la loi du 6 novembre 1969 et à l'indemnisation prévue tout d'abord par la loi du 15 juillet 1970 s'ajoute dorénavant le complément d'indemnisation créé par la loi du 2 janvier 1978 et qui prend la forme de titres amortissables en deux ans, cinq ans ou quinze ans selon l'âge des bénéficiaires. En outre, un décret du 7 septembre 1977 améliore les prêts de réinstallation. Enfin, la loi de finances pour 1981 a apporté un certain nombre d'aménagements à la loi de 1978.

En ce qui concerne la loi du 15 juillet 1970, le nombre total de dossiers déposés s'élève à 196 342 dont 175 764 pour l'Algérie. Au 31 juillet 1981 il y avait 192 158 dossiers traités dont 160 511 ayant donné lieu à indemnité. Le nombre de dossiers restant à traiter (4 184) est faible par rapport au rythme habituel de traitement (25 000 par an en moyenne) mais il s'agit sans doute des dossiers les plus complexes pour lesquels un délai supplémentaire n'est pas exclu pour quelques dossiers, l'essentiel étant achevé à fin 1981.

Le montant des indemnités brutes déjà attribuées s'élève à 8 852 millions de francs courants.

Pour le complément prévu par la loi de 1978, au 31 juillet 1981 il avait été examiné 169 656 dossiers donnant lieu à 196 214 décisions individuelles dont 81 912 ne donnant pas lieu à versement, 84 943 versements en numéraire, 8 555 titres à 2 ans, 33 451 titres à 5 ans et 69 265 titres à 10 ans. Le total représente 10 604 millions de francs. Là aussi on peut penser qu'à la fin de 1981 l'essentiel des dossiers sera réglé à la seule exception de quelques dossiers complexes.

Le Gouvernement vient de déposer un projet de loi améliorant les possibilités d'aménagement des prêts et instituant une indemnisation forfaitaire complémentaire pour les meubles.

Les crédits pour 1982 demeurent fixés à 2 770 millions de francs.

b) *Les retraites des anciens agents d'Outre-Mer*

A ces crédits relatifs à l'indemnisation s'ajoutent des dotations destinées à la prise en charge par l'Etat des retraites des anciens agents français en service Outre-Mer.

	1979	1980	1981	1982
	(en millions de francs)			
— Agents des collectivités locales	2	2	2	1
— Agents des établissements publics, offices et sociétés concessionnaires	665	755	832	1 018
— Agents des régies ferroviaires	41	47	51	58
TOTAL.....	708	894	885	1 077

2. — L'aide aux personnes âgées

L'action en faveur des personnes âgées prévue à ce budget comporte deux volets : la majoration des rentes viagères et le Fonds national de solidarité et le Fonds spécial.

a) *La majoration des rentes viagères*

Pour compenser, au moins en partie, l'érosion monétaire, l'Etat prend en charge depuis plusieurs années, des majorations de rentes viagères que celles-ci soient servies par la Caisse nationale de prévoyance,

par les entreprises d'assurances ou par les caisses autonomes mutualistes. Pour 1982, c'est l'article 39 du présent projet de loi qui fixe le taux des majorations. Par rapport aux taux fixés l'an dernier, la progression est de 12,6 %, voisine donc du taux d'inflation pour les rentes récentes. Les taux sont un peu plus élevés pour les rentes antérieures à 1949.

Depuis 1975, les crédits ont évolué comme suit (loi de finance initiale) :

— 1975	457 millions de francs
— 1976	606 millions de francs (+ 32,4 %)
— 1977	699 millions de francs (+ 15,5 %)
— 1978	839,5 millions de francs (+ 20,1 %)
— 1979	962 millions de francs (+ 14,6 %)
— 1980	1 082 millions de francs (+ 12,5 %)
— 1981	1 363 millions de francs (+ 25,9 %)
— 1982	1 861 millions de francs (+ 36,5 %)

b) *Le Fonds national de solidarité et le Fonds spécial*

Le Fonds a été institué par la loi du 10 juillet 1952 pour servir des allocations aux personnes qui ne pouvaient bénéficier d'aucune retraite ou dont la retraite était inférieure à l'allocation aux vieux travailleurs salariés de façon à ce que toutes les personnes âgées perçoivent au moins l'équivalent de cette allocation. Ultérieurement, le Fonds spécial a été également amené à prendre en charge les allocations supplémentaires (celles qui font l'objet du Fonds national de solidarité) pour les rapatriés démunis de ressources (environ 1 200 personnes). Les différents organismes dispensateurs de retraites y participent au prorata du nombre de leurs retraités. La part de l'Etat est actuellement d'environ 9 %. Les crédits prévus à ce titre au chapitre 46-95 qui n'étaient passés que de 115,5 millions de francs en 1977 à 148 millions de francs en 1980 progressent plus fortement atteignant 220 millions de francs en 1981 et 250 en 1982.

Le Fonds national de solidarité a été institué par la loi du 30 juin 1956. Depuis cette date toute personne bénéficiant d'une allocation vieillesse à quelque titre que ce soit perçoit également une allocation supplémentaire à condition que ses ressources n'excèdent pas un plafond. Les organismes qui versent les allocations de base sont en même temps chargés de verser l'allocation supplémentaire. Ces organismes peuvent recevoir une subvention du Fonds national de solidarité dans la limite du montant total des sommes versées plus 5 %.

Seul le régime général devait initialement supporter le coût des allocations supplémentaires payées par lui. Mais devant l'évolution démographique et la perspective d'un déficit de la Caisse vieillesse du régime général, l'Etat a été amené à prendre progressivement en charge les dépenses du régime général. Depuis le 1^{er} janvier 1979 l'Etat supporte ainsi la totalité des dépenses du Fonds national de solidarité. Les crédits ont évolué comme suit (loi de finances initiale) :

— 1978	8 106 millions de francs (+ 18,5 %)
— 1979	11 675 millions de francs (+ 44 %)
— 1980	12 500 millions de francs (+ 7,1 %)
— 1981 (collectif de juillet inclus)	14 590 millions de francs (+ 16,7 %)
— 1982	21 875 millions de francs (+ 49,3 %)

La diminution régulière (— 2,1 % en 1979, — 6 % en 1980, — 3,7 % en 1981) du nombre de bénéficiaires de l'allocation supplémentaire du Fonds national de solidarité (qui résulte de l'accroissement du nombre de personnes bénéficiant de ressources supérieures au plafond parce qu'elles ont cotisé suffisamment longtemps aux différents régimes de sécurité sociale) ne compense qu'en partie la revalorisation régulière des allocations et du plafond de ressources. Il en est ainsi en particulier en 1981 et 1982 du fait de la revalorisation exceptionnelle de juillet 1981.

EVOLUTION DES TAUX DES ALLOCATIONS ET DES PLAFONDS DE RESSOURCES

(Taux annuels en francs)

Date d'effet	Allocation de base	Allocation supplémentaire du FNS	Total (minimum vieillesse)	Plafonds des ressources	
				Isolé	Ménage
1/12/1977	5 250	5 750	11 000	11 900	22 000
1/07/1978	5 800	6 200	12 000	12 900	24 000
1/01/1979	6 400	6 500	12 900	13 800	25 800
1/07/1979	7 000	6 800	13 800	14 700	27 600
1/12/1979	7 400	7 200	14 600	15 500	29 200
1/06/1980	7 900	7 700	15 600	16 500	31 200
1/01/1981	8 500	8 500	17 000	17 900	34 000
1/07/1981	9 400	11 000	20 400	21 300	40 800

3. — Contribution à divers régimes de sécurité sociale

Le principe de la compensation démographique entre les différents régimes a été posé par la loi du 24 décembre 1974. Elle amène les régimes les plus favorisés à reverser aux moins favorisés des sommes parfois importantes. Pour sa part, l'Etat règle ainsi en 1982, à ce titre,

4 554 millions de francs (voir ci-dessus le chapitre IV — Dépenses administratives). En outre, il arrive que certains organismes éprouvent des difficultés à régler les dépenses dont ils sont redevables à ce titre. Bien qu'aucun texte ne l'y oblige, l'Etat prévoit des crédits (art. 20 du chapitre 46-90) destinés, en cas de besoin, à verser des subventions à de tels organismes. Deux organismes bénéficient régulièrement de telles subventions : la Caisse nationale d'assurance vieillesse des professions libérales (C.N.A.V.P.L.) et la Caisse de retraite et de prévoyance des clers et employés de notaires (C.R.P.C.E.N.). Ils ont reçu respectivement 270,6 et 161,8 millions de francs en 1979 et 271,5 et 190,5 millions de francs en 1981.

En 1979, ce chapitre a servi d'accueil pour plusieurs mesures exceptionnelles : un concours de 2 041 millions de francs pour assurer le redressement de la Caisse maladie du régime général et 1 413 millions de francs pour rembourser aux caisses d'allocations familiales les majorations exceptionnelles décidées par le Gouvernement. Il en a été de même en 1980 : concours de 1 659 millions de francs pour le redressement de l'assurance maladie et remboursement de 1 666 millions de francs pour les majorations d'allocations familiales.

Enfin des crédits sont transférés en cours d'année pour ajuster les subventions à divers régimes normalement assurés par d'autres chapitres budgétaires : 922 millions de francs en 1979 et 162 en 1980.

Pour 1981 et 1982, il est prévu des versements nouveaux à la Caisse nationale d'assurance maladie pour lui rembourser les frais de formation du personnel médical : 421 millions de francs en 1981 et 455 en 1982.

MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'analyse effectuée dans les chapitres précédents concerne les crédits proposés initialement par le Gouvernement. L'Assemblée Nationale y a apporté trois modifications résultant d'amendements du Gouvernement :

1) Réduction de 350 millions de francs au titre I — chapitre 15-01 « Dégrèvements sur contributions directes et taxes assimilées ».

Cette réduction est la contrepartie de la réduction du même montant opérée sur les recettes. L'équilibre du budget général n'est donc pas modifié. La réduction de recettes concerne le produit attendu de la cotisation nationale destinée à financer le plafonnement de la taxe professionnelle. En effet dans son projet initial le Gouvernement avait omis de tenir compte de l'article 12 de la loi du 10 janvier 1980 portant aménagement de la fiscalité locale. Il y a donc lieu de prendre en compte la réduction du plafonnement et l'abaissement du taux de la cotisation nationale de 7 % à 6 %.

2) Réduction de 600 millions de francs au titre IV — chapitre 46-96 « Application de la loi instituant un Fonds national de solidarité ».

Le 10 novembre 1981 le Gouvernement a décidé de porter le minimum vieillesse de 1 700 à 2 000 F par mois pour une personne seule et de 3 400 F à 3 700 F par mois pour un couple, à partir du 1^{er} janvier 1981.

La revalorisation proportionnellement plus forte pour une personne seule que pour un couple permet de réaliser une économie de 600 millions de francs sur les charges supportées par l'Etat au titre du Fonds national de solidarité.

3) Augmentation de 600 millions de francs au titre III — chapitre 33-91 « Personnel en activité — Prestations et versements obligatoires ».

Le 10 novembre 1981 le Gouvernement a adopté un ensemble de mesures relatives aux prestations sociales et au plan de financement de la sécurité sociale.

L'aménagement du minimum vieillesse ayant permis de dégager une économie pour l'Etat de 600 millions de francs, il est proposé que cette somme soit utilisée pour contribuer au redressement financier de la sécurité sociale. L'accélération déjà prévue pour le rythme de versement de l'Etat à la Caisse nationale d'allocations familiales au titre des prestations familiales des fonctionnaires, pourrait ainsi être renforcée. Les crédits passeraient ainsi de 1 900 à 2 500 millions de francs.

*

* *

Les modifications 2 et 3 s'équilibrent exactement et la modification 1 est compensée par un mouvement analogue sur les recettes. Il n'y a donc aucune influence de l'ensemble sur le solde budgétaire.

Au cours de sa séance du 4 novembre 1981, la Commission a procédé, sur le rapport de M. Henri DUFFAUT, rapporteur spécial, à l'examen du projet de budget pour 1982 des Charges communes (voir introduction).

Elle a examiné le 21 novembre les modifications adoptées par l'Assemblée Nationale (voir ci-dessus).

La Commission a approuvé le rapport de M. Henri DUFFAUT, rapporteur spécial, et, sous le bénéfice des observations qu'il contient, vous propose d'adopter les crédits des Charges communes.