

N° 96

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1985-1986

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1985.

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 1986, 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, finances et budget

I. — CHARGES COMMUNES

Rapporteur spécial : M. André FOSSET.

(1) Cette Commission est composée de : MM. Edouard Bonnefous, *président*, Geoffroy de Montalembert, Jacques Descours Desacres, Tony Larue, Jean Cluzel, *vice-présidents* ; Modeste Legouez, Yves Durand, Louis Perrein, Camille Vallin, *secrétaires* ; Maurice Blin, *rapporteur général* ; MM. René Ballayer, Stéphane Bonduel, Jean Chamant, Pierre Croze, Gérard Delfau, Michel Dreyfus-Schmidt, Henri Duffaut, Marcel Fortier, André Fosset, Jean François-Poncet, Jean Francou, Pierre Gamboa, Henri Goetschy, Robert Guillaume, Fernand Lefort, Georges Lombard, Michel Manet, Jean-Pierre Masseret, Michel Maurice-Bokanowski, Josy Moinet, René Monory, Jacques Mossion, Bernard Pellarin, Jean-François Pintat, Christian Poncelet, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Joseph Raybaud, Maurice Schumann, Henri Torre, André-Georges Voisin.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (7^e législ.) : 2951 et annexes, 2987 (annexe n° 14, tome I) et in-8° 895.
Sénat : 95 (1985-1986).

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

SOMMAIRE

	Pages
I. — Principales observations de la Commission	5
II. — Examen en Commission	9
Rapport	11
CHAPITRE PREMIER. — LA PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS	15
A. — <i>La présentation traditionnelle</i>	15
B. — <i>La présentation par action</i>	18
1° La dette publique et divers	20
2° Les pouvoirs publics	21
3° Les dépenses administratives	22
4° Les interventions politiques et administratives	23
5° L'action internationale	24
6° L'action économique	24
7° L'action sociale	25
8° Le budget civil de recherche	26
CHAPITRE II. — LA DETTE PUBLIQUE ET DIVERS (Action 01)	27
A. — <i>La dette publique</i>	27
1° La dette intérieure de l'Etat	28
2° L'évolution des charges de la dette publique	30
3° Le financement du déficit budgétaire	33
4° La dette extérieure de l'Etat et la dette extérieure française	36
B. — <i>Les garanties</i>	43
1° Aux garanties afférentes au financement de l'industrie	43
2° Aux garanties au commerce extérieur	43
3° Aux garanties diverses	46
C. — <i>Les dépenses en atténuation de recettes</i>	47
1° Les dégrèvements	47
2° Les remboursements	48
3° Les frais de poursuite et de contentieux	49
4° Le remboursement forfaitaire aux exploitants agricoles non assujettis à la T.V.A.	50

	Pages
CHAPITRE III. — LES DÉPENSES ADMINISTRATIVES (Action 03)	51
A. — <i>Les mesures générales intéressant la fonction publique</i>	51
1° Les traitements et pensions	51
2° Les prestations sociales	55
B. — <i>Les autres dépenses de fonctionnement</i>	56
1° L'affranchissement des correspondances officielles	36
2° L'amélioration de la productivité des services administratifs	56
3° La rationalisation des choix budgétaires	57
4° Les dépenses éventuelles et dépenses accidentelles	57
C. — <i>L'équipement administratif et les grands travaux d'architecture</i>	58
1° Les acquisitions, les constructions d'immeubles administratifs	58
2° Les opérations à caractère interministériel	58
D. — <i>Le carrefour international de la communication</i>	61
CHAPITRE IV. — LES INTERVENTIONS POLITIQUES ET ADMINISTRATIVES (Action 04)	63
CHAPITRE V. — L'ACTION INTERNATIONALE (Action 05)	65
CHAPITRE VI. — L'ACTION ÉCONOMIQUE (Action 07)	68
A. — <i>Les mesures en faveur de l'emploi</i>	68
1° Les actions nouvelles pour l'emploi et la formation professionnelle ..	68
2° L'exonération de charges sociales : apprentis et divers	69
3° Les exonérations de charges sociales : contrats de solidarité	69
B. — <i>Les encouragements à la construction immobilière et les primes à la construction</i>	69
C. — <i>Les subventions économiques et les bonifications d'intérêts</i>	73
1° Les subventions économiques	73
2° Les bonifications d'intérêts et le financement des prêts	73
D. — <i>La participation à divers fonds de garantie</i>	75
E. — <i>Le financement du secteur public et l'application des lois de nationalisation.</i>	76
1° Les apports au fonds de dotation ou au capital des entreprises publiques ou d'économie mixte	76
2° L'application des lois de nationalisation	78
F. — <i>L'aménagement du territoire et l'aide pour l'équipement hôtelier</i>	79
1° L'aménagement du territoire	79
2° L'aide pour l'équipement hôtelier	81

	Pages
CHAPITRE VII. — L'ACTION SOCIALE (Action 08)	85
A. — <i>L'aide aux Français rapatriés d'outre-mer</i>	85
1° L'indemnisation	86
2° Le moratoire des dettes, la remise et l'aménagement des prêts	86
B. — <i>L'action en faveur des personnes âgées</i>	87
1° La majoration de rentes viagères	87
2° Le Fonds spécial et le Fonds national de solidarité	88
C. — <i>Les contributions à divers régimes de sécurité sociale</i>	89
1° Les versements à divers régimes obligatoires de sécurité sociale	89
2° La contribution de l'Etat au financement de l'allocation aux adultes handicapés	90
CHAPITRE VIII. — LE BUDGET CIVIL DE RECHERCHE (Action 09)	91
L'Etablissement public du parc de La Villette	91
OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR	97
DISPOSITIONS SPECIALES	101

I. — PRINCIPALES OBSERVATIONS DE LA COMMISSION

L'examen du projet de budget des Charges communes pour 1986 appelle plusieurs remarques concernant :

- son évolution générale ;
- sa structure ;
- ses composantes essentielles ;
- l'estimation de certaines dépenses ;
- le financement de quelques projets.

1. L'évolution générale du budget des Charges communes.

Dans ce budget sont inscrits les ajustements des différentes dotations interministérielles correspondant aux orientations générales du projet de loi de finances pour 1986, ce qui explique son poids et son rôle moteur.

Cependant, la disparité des mesures financées et le caractère évaluatif de nombreuses dépenses inscrites à ce budget rendent difficiles des comparaisons globales : il faut à cet égard indiquer que les baisses relativement importantes affectant diverses actions ne sont généralement qu'apparentes : elles résultent en effet pour l'essentiel soit de la modification de la répartition entre charges communes et budgets des ministères, soit de transferts.

Ces opérations intéressent les dépenses :

- de fonctionnement pour 6.964 millions de francs ;
- d'interventions pour 15.100 millions de francs.

Par ailleurs, la baisse de 18 % des crédits de paiement s'explique notamment par la réduction du montant :

— des dotations en capital (— 455 millions de francs) aux entreprises publiques qui manquent cependant de fonds propres ;

— des crédits d'aménagement du parc de La Villette (— 782 millions de francs) et de la Tête-Défense (— 335 millions de francs) compte tenu des versements effectués ;

— des participations de la France à divers fonds internationaux (— 301 millions de francs) en raison de l'existence de reports.

Ainsi, les modifications proposées dans ce budget pour 1986 portent globalement sur 22.604 millions de francs, montant qu'il faut rapprocher de la réduction, somme toute, optique de 2.324 millions de francs.

Dès lors, à structure budgétaire constante, le budget des Charges communes aurait été, en 1986, en accroissement de 19.740 millions de francs (+ 6,5 %).

2. La structure.

Malgré l'insistance de votre Commission qui, depuis plusieurs années, demande que soient écartées de ce budget les dotations pouvant être individualisées par ministère, on observe que, pour 1986, sept chapitres doivent être supprimés, mais cinq nouveaux créés.

3. Les orientations.

La majoration des crédits réservés au service de la dette intérieure et extérieure de l'Etat — qui est la plus importante — est le prix des erreurs passées et des lourds déficits budgétaires en résultant.

Pour les seuls emprunts d'Etat souscrits depuis 1980, le service de la dette enregistre une croissance de 45 % à 47 % chaque année (en 1985 : 31,6 milliards de francs). Il faut y

ajouter celui de la dette extérieure de l'Etat (1985 : 17,4 milliards de francs) qui, compte tenu des opérations de réaménagement, sera sensiblement réduit au cours des prochaines années mais exigera 27,5 milliards de francs en 1990, au moment où viendront à échéance notamment les obligations renouvelables du Trésor dont le montant de souscription atteignait 39,2 milliards de francs en juin 1985.

4. L'estimation contestable de certaines dépenses.

La forte progression de la charge de la dette publique s'explique aussi par la minoration des crédits inscrits à cet effet à partir d'une appréciation optimiste de la réduction des taux d'intérêts : ainsi, pour 1986, le service de la dette intérieure amortissable a été calculé sur la base d'un taux d'intérêt à long terme de 10 % pour les emprunts émis en 1985 et celui de la dette flottante en fonction d'un taux du marché monétaire de 7,5 %.

5. Le financement de certains projets.

Dans le contexte budgétaire actuel, l'Etat ne saurait exclure du champ d'application de la rigueur les grands projets d'architecture.

Or, pour accélérer leur réalisation, de substantiels crédits d'équipement sont alloués et parallèlement les dépenses de fonctionnement s'accroissent nettement d'une année sur l'autre (par exemple de 15 millions de francs à 85 millions de francs pour le transfert du ministère des Finances).

Significatif du bilan globalement négatif de la politique économique et financière du Gouvernement durant la législature qui s'achève, ce budget ne peut qu'appeler les plus vives critiques du Sénat dont les mises en garde contre les dangers de cette politique n'ont guère été entendues.

II. — EXAMEN EN COMMISSION

Lors de la réunion du 6 novembre 1985, la Commission, réunie sous la présidence de **M. Geoffroy de Montalembert**, vice-président, a examiné, sur le rapport de **M. André Fosset**, rapporteur spécial, les crédits du budget des Charges communes pour 1986.

M. André Fosset a, en premier lieu, rappelé que ce budget était le plus important de ceux que le Parlement a à connaître ; il s'établit cette année à 303,6 milliards de francs contre 306 milliards de francs en 1985 ; cette évolution d'ensemble résulte de mesures nouvelles négatives, à concurrence de 21,7 milliards de francs, et de l'augmentation de divers postes de dépenses à hauteur de 19,3 milliards de francs.

Les mesures nouvelles négatives sont, principalement, la conséquence de divers transferts ; la diminution de 16 milliards de francs des crédits d'action sociale n'est, notamment, que de 2,4 milliards de francs à structure budgétaire constante.

A propos des dépenses d'action sociale, **M. André Fosset** a souligné que le maintien du pouvoir d'achat des rentes viagères et l'achèvement de la mensualisation des pensions de retraite des fonctionnaires constituaient deux engagements du Gouvernement que celui-ci n'avait pu tenir.

Les mesures de transfert qui ont permis cette diminution apparente du budget des Charges communes visent, en réalité, à camoufler l'aggravation de la charge de la dette. Les crédits prévus à ce titre augmentent en effet de 11,9 % ; cette progression aurait d'ailleurs pu être bien supérieure si des prévisions optimistes n'avaient pas été retenues pour la détermination du montant des crédits nécessaires.

M. André Fosset a ensuite indiqué que le montant de la dette intérieure avait, depuis 1981, été multiplié par 3,2 et la dette extérieure par 4,3 ; il a mis ces chiffres en relation avec l'évolution de la part du déficit budgétaire dans le produit

intérieur brut, qui est passée de 1,1 % en 1980 à 3,5 % en 1985. Entre la fin de 1980 et la fin de 1984, la dette de l'Etat a augmenté de 350 % en France contre 41 % en Allemagne fédérale, 65 % aux Etats-Unis et 104 % en Grande-Bretagne.

Dans ces conditions, la commission des Finances ne saurait, selon son rapporteur spécial, accepter ce budget et les articles qui y sont rattachés.

M. Henri Duffaut a indiqué que la France restait, parmi les grandes nations occidentales, le pays où la dette publique est la plus faible par rapport au produit intérieur brut ; il s'est félicité de la baisse des taux d'intérêt et du cours du dollar qui devrait permettre un allègement important de la charge de la dette extérieure et a évoqué le poids, pour les finances publiques, de l'emprunt 7 % de 1973.

M. Pierre Gamboa a critiqué l'aggravation de l'endettement public qui crée une rente de situation pour les personnes les plus fortunées qui peuvent seules souscrire aux emprunts avantageux ainsi émis.

M. Maurice Blin, rapporteur général, a souligné que la France était le seul pays industrialisé à conjuguer une dette intérieure et un déficit budgétaire importants, une balance commerciale déficitaire et un taux d'investissement qui stagne ; seule peut-être la Grande-Bretagne se trouve dans une situation similaire ; la réunion de ces facteurs rend l'avenir économique de notre pays préoccupant.

La Commission a alors décidé, à la majorité, de **rejeter les crédits pour 1986 du budget des Charges communes** et les articles 60 et 61 y rattachés.

MESDAMES, MESSIEURS,

Le budget des Charges communes, qui est le plus doté des budgets particuliers, concentre un volume important de crédits destinés à permettre au Gouvernement d'appliquer la politique économique, financière et sociale qu'il a arrêtée et d'apporter, à tout moment, en cours d'exercice, les modifications qui lui semblent opportunes.

Dans le budget général (crédits initiaux), sa part, qui s'était stabilisée aux environs de 24 % jusqu'en 1981, est passée à 26,8 % en 1982, à 28 % en 1985 et atteint 29,5 % pour 1986, soit un montant de 303.582 millions de francs.

La part croissante depuis 1982 du budget des Charges communes au sein du budget général s'explique par l'alourdissement, depuis cette date, des charges de la dette publique dû à l'effet conjugué de la hausse des taux d'intérêt et de l'aggravation du déficit budgétaire.

Par la masse des dotations qu'il regroupe et l'importance de crédits à caractère évaluatif, ce budget est également le plus sensible aux erreurs de prévisions (1 % en plus ou en moins équivaldrait, pour 1986, à une surestimation ou à une sous-évaluation de l'ordre de 3 milliards de francs).

Ce budget est, enfin, celui qui est soumis en cours d'année aux fluctuations les plus sensibles ; deux postes de dépenses sont essentiellement concernés :

- la charge de la dette, qui reflète les évolutions relatives aux taux d'intérêt, au solde d'exécution et aux besoins de trésorerie ;
- les remboursements et dégrèvements d'impôts, qui dépendent des modifications de la législation fiscale et des variations de l'activité économique.

Si, comme il apparaît souhaitable, notamment pour l'information du Parlement, le budget des Charges communes rassemble les crédits qui ont un caractère, soit interministériel, soit purement financier (dette publique, garanties), en revanche, force est de constater qu'il regroupe un certain nombre de chapitres qui pourraient figurer dans les fascicules budgétaires fonctionnels.

Après l'effort entrepris entre 1975 et 1980 pour supprimer ou transférer quelques chapitres, la tendance à l'allégement du budget des Charges communes s'est renversée alors que, comme l'a remarqué la Cour des comptes, « certains chapitres pourraient, en leur entier, figurer à un budget déterminé ».

Pour 1986, il est proposé dans le même temps :

— de supprimer sept chapitres :

- *chapitre 11-71* : « Indemnisation des sociétés d'assurance contre les accidents du travail (service des titres émis en application de l'article 35 de la loi n° 53-1336 du 31 décembre 1953) ».

Le système d'indemnisation prévu dans la loi de finances pour 1954 prend fin en 1985 ;

- *chapitre 11-72* : « Indemnisation au moyen de bons du Trésor des greffiers dont les charges ont été rachetées par l'Etat ».

Tous les bons du Trésor remis aux greffiers à titre d'indemnisation lors du rachat de leurs charges par l'Etat, conformément à la loi n° 65-1002 du 30 novembre 1965, ayant été remboursés, le chapitre 11-72 peut être supprimé ;

- *chapitre 13-03* : « Prêts et garanties à des gouvernements, services ou ressortissants étrangers ».

Ce chapitre, doté mémoire depuis plusieurs années, n'a plus pour le moment de raison d'être ;

- *chapitre 33-94* : « Taxe sur les salaires ».

L'article 14 de la loi de finances pour 1985 ayant exonéré les rémunérations payées par l'Etat sur le budget général de taxe sur les salaires, le chapitre 33-94 peut être supprimé ;

- *chapitre 34-93* : « Fonds destiné à l'amélioration de la productivité des services administratifs ».

Une modification de la répartition — dans le sens d'un recentrage — des missions en matière d'amélioration de la gestion dans les administrations est proposée dans les mesures nouvelles des budgets des Charges communes et de Services financiers.

Le chapitre 37-93 : « Rationalisation des choix budgétaires », voit son intitulé modifié et sa destination élargie à l'amélioration de la productivité des administrations. En contrepartie, les crédits du chapitre 34-93 sont supprimés en 1986 ; une partie est transférée aux services financiers et doit financer notamment des actions de formation professionnelle (cf. mesure 03-14-01) ; le solde est annulé (cf. mesure 03-15-01) ;

- *chapitre 37-01* : « Règlements à la Caisse nationale des marchés de l'Etat au titre de certains marchés de l'Etat ».

Ce chapitre n'est pas doté et aucun mouvement de crédit n'a été affecté depuis plusieurs années ;

- *chapitre 44-92* : « Subventions économiques ».

Aucun crédit de subventions économiques n'est à prévoir pour 1986. Le chapitre peut donc être supprimé ;

— de créer cinq chapitres :

- *chapitre 11-03* : « Service de la dette à moyen et long terme de la S.O.M.I.V.A.C. », doté pour 1986 de 30 millions de francs.

La création de ce chapitre est rendue nécessaire par l'article 19 de la loi de finances rectificative pour 1984, qui prévoit que l'Etat prend en charge le service de la dette à moyen et long terme de la société pour la mise en valeur agricole de la Corse ;

- *chapitres 34-95 et 57-90* : « Dépenses informatiques, bureautiques et télématiques ».

Ces deux chapitres, dotés respectivement de 70 et 30 millions de francs (A.P. = C.P.), sont destinés à financer des actions pilotes de modernisation des administrations ;

- *chapitre 42-05* : « Application de l'accord frontalier avec la Confédération helvétique du 11 avril 1983 ».

Le Gouvernement devrait présenter prochainement au Parlement un texte demandant la ratification de l'accord conclu le 11 avril 1983 avec la Confédération helvétique.

Cet accord prévoit le reversement de 4,5 % des rémunérations perçues par les travailleurs frontaliers, par l'Etat où ils résident à l'Etat dans lequel ils travaillent.

A ce titre, la France devra verser en 1986, au titre des rémunérations 1985, 150 millions de francs au Trésor de la Confédération helvétique ;

- *chapitre 42-06* : « Versement à la Communauté économique européenne en application de l'accord intergouvernemental des 23 et 24 avril 1985 ».

Pour équilibrer le budget de la Communauté, les gouvernements des Etats membres ont décidé de verser chacun une contribution en 1985. Le collectif 1985, qui sera prochainement soumis au Parlement, proposera la création de ce chapitre pour la gestion 1985 et le dotera d'un crédit dont le montant n'est pas encore définitivement arrêté.

Mais, comme la date du versement n'est pas encore fixée avec certitude, toutes les dispositions ont été prises pour que le crédit, inscrit en 1985, puisse être versé soit à la fin de 1985, soit en 1986. C'est pourquoi ce nouveau chapitre qui apparaît dans le projet de loi de finances pour 1986, est doté « mémoire » et est inscrit à l'état H.

Le tableau ci-après présente, pour 1985 et 1986, les crédits affectés aux différents chapitres susceptibles d'être facilement transférés.

(En millions de francs.)

Chapitres	Budget d'accueil	Crédits 1985	Crédits 1986
14-01 (art. 10)	Intérieur et Décentralisation	121,5	137,0
14-01 (art. 40)	Agriculture	21,5	5,0
14-02	Transports	0,02	»
41-21	Intérieur et Décentralisation	54,0	43,0
41-22	Intérieur et Décentralisation	2,8	1,5
42-03	Coopération et Développement	1,0	1,0
44-01	Communication	1.500,0	»
44-76	Travail	1.392,5	1.714,0
44-91	Urbanisme et Logement	6.380,0	6.380,0
44-97	Urbanisme et Logement	80,0	65,0
46-90	Solidarité nationale	3.110,1	620,0
46-94	Solidarité nationale	1.437,0	2.033,0
46-95	Solidarité nationale	282,0	280,0
46-96	Solidarité nationale	23.040,0	22.160,0
64-00	Plan et Aménagement du territoire	164,9	300,0
64-01	Tourisme	12,0	»
65-01	Urbanisme et Logement	208,0	169,3
	Total	37.802,32	33.908,3

CHAPITRE PREMIER

LA PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS

En 1986, le budget des Charges communes reste le budget particulier le plus important : il s'élève à 303.582 millions de francs et est en diminution de 2.324 millions de francs et de — 0,7 % par rapport à celui de 1985.

Si, toutefois, l'on exclut les remboursements et les dégrèvements constatés, de sensibles corrections doivent être apportées : en effet, avec un montant de crédits ramené à 195.570 millions de francs, le budget des Charges communes pour 1986 est en réduction de 11.177 millions de francs, et de — 5,4 % par rapport à l'année précédente.

A. — LA PRÉSENTATION TRADITIONNELLE

L'évolution et la répartition des crédits de paiement entre les différents titres du budget des Charges communes sont retracées dans le tableau ci-après.

**EVOLUTION DES CREDITS DU BUDGET DES CHARGES COMMUNES
(1985-1986)**

(En millions de francs.)

	Crédits votés en 1985	Crédits inscrits pour 1986	Variation 1986/1985 (en pourcentage)
<i>Dépenses ordinaires.</i>			
Titre premier : Dette publique et dépenses en atténuation de recettes	182.514	201.651	+ 10,5
Titre II : Pouvoirs publics	2.629	2.903	+ 10,4
Titre III : Moyens des services	43.237	39.873	— 7,8
Titre IV : Interventions publiques	69.395	52.528	— 24,3
Total pour les dépenses ordinaires.	297.775	296.955	— 0,3
<i>Dépenses en capital.</i>			
Titre V : Investissements exécutés par l'Etat ..	2.009	1.834	— 8,7
Titre VI : Subventions d'investissement accordées par l'Etat	6.122	4.793	— 21,7
Total pour les dépenses en capital.	8.131	6.627	— 18,5
Total pour le budget des Charges communes	305.906	303.582	— 0,7

La lecture de ce tableau permet d'établir, au titre de 1986, les constatations suivantes :

1. **Les dépenses ordinaires** (296.955 millions de francs contre 297.775 millions de francs) régressent de — 0,3 % et représentent 97,8 % du total des dépenses du budget des Charges communes qui est essentiellement un budget de fonctionnement.

Cette diminution relève de mouvements d'inégale ampleur :

a) *Au titre I : « Dette publique et dépenses en atténuation de recettes »* qui regroupe 66,4 % des dépenses, la croissance par rapport à l'année précédente est de 10,5 %, les dépenses s'élevant à 201.651 millions de francs contre 182.514 millions de francs ; cette progression est imputable à l'augmentation des charges de la dette publique liée :

— à la persistance du déficit budgétaire qui contraint le Trésor à refinancer intégralement chaque année le coût des déficits cumulés depuis 1975 ;

— à la minoration des crédits de 1985 due aux hypothèses peu réalistes retenues en matière d'évolution des taux d'intérêt et du cours du dollar.

b) *Au titre II « Pouvoirs publics »*, la dotation globale de 2.903 millions de francs est en augmentation de 10,4 % par rapport à 1985.

c) *Au titre III : « Moyens des services »* les crédits diminuent de — 7,8 % ; leur montant (soit 39.873 millions de francs contre 43.237 millions de francs en 1985) représente 13,1 % du budget des Charges communes. Cette évolution porte principalement sur deux chapitres :

— le *chapitre 32-97 (Pensions)* dont les dotations sont inférieures de 6.709 millions de francs à celles votées en 1985 en raison de l'inscription dans les budgets de divers départements ministériels des crédits prévus en 1985 au budget des Charges communes, au titre des pensions civiles et militaires ;

— le *chapitre 33-91 (Personnel en activité — prestations et versements obligatoires)* augmenté de 3.309 millions de francs par suite :

- de l'ajustement aux besoins de la compensation démographique et des crédits destinés au versement de la Caisse nationale d'allocations familiales et l'apurement des cotisations de sécurité sociale ;

- de l'institution d'un mécanisme de compensation entre les régimes spéciaux de sécurité sociale : contribution de l'Etat employeur.

d) *Au titre IV : « Interventions publiques »*, les crédits sont en régression de 24,3 % par rapport à ceux de 1985. Les principaux écarts concernent les chapitres suivants :

— le *chapitre 42-05 (nouveau)* : application de l'accord frontalier avec la Confédération helvétique du 11 avril 1983 (+ 150 millions de francs).

— le *chapitre 44-01* : « Compensation pour tarifs réduits du transport de presse » (— 1.500 millions de francs : suppression du versement de l'Etat au budget annexe des P.T.T.).

— le *chapitre 44-93* : « Application des lois de nationalisation » (— 725 millions de francs).

— le *chapitre 44-98* : « Participation de l'Etat au service d'emprunts à caractère économique » (+ 1.052 millions de francs).

2. **Les dépenses en capital** sont de 6.627 millions de francs en crédits de paiement, soit — 18,5 % (1.845 millions de francs en autorisations de programme — 90,4 %) et représentent 2,2 % du total des dépenses du budget des Charges communes.

La réduction des crédits de paiement d'une année sur l'autre est la résultante des évolutions suivantes :

- une sensible diminution au titre V (— 8,7 %) ;
- une forte régression au titre VI (— 21,7 %) ;

a) *Au titre V : « Investissements exécutés par l'Etat »*, la baisse de 175 millions de francs pour 1986 résulte de mouvements contraires affectant essentiellement les chapitres suivants :

— 54-90 : « Apports au fonds de dotation ou au capital des entreprises publiques ou d'économie mixte » (— 455 millions de francs) ;

— 57-05 : « Equipement administratif à caractère interministériel » (+ 170 millions de francs).

b) *Au titre VI : « Subventions d'investissement accordées par l'Etat »*, l'important abattement (— 1.329 millions de francs) concerne essentiellement le *chapitre 66-10* : « Aménagement de La Villette » (— 782 millions de francs).

B. — LA PRÉSENTATION PAR ACTION

En retenant la référence aux modes d'action, la ventilation des crédits proposés pour 1986 serait la suivante :

	1981	1982	1983	1984	1985 (1)	1986	Evolution 1986/1985 (en %)
Dette publique et divers	83.343	109.978	124.415	143.573	182.514	201.651	+ 10,5
<i>dont :</i>							
• dette publique	34.784	53.372	56.119	67.944	79.816	89.378	+ 12,0
• garanties	2.669	1.982	1.846	1.533	3.548	4.270	+ 20,3
• dépenses en atténuation de recettes	45.890	56.624	66.451	74.096	99.150	108.003	+ 8,9
Pouvoirs publics	1.680	2.050	2.263	2.588	2.629	2.904	+ 10,5
Dépenses administratives	39.349	53.569	49.257	46.337	44.009	40.820	— 7,2
Interventions politiques et administratives	170	238	240	267	285	243	— 14,7
Action internationale	2.878	3.759	3.687	3.607	4.815	4.675	— 2,9
Action éducative et culturelle	140	»	»	»	»	»	»
Action économique	15.030	28.332	39.877	27.512	27.700	26.306	— 5,0
Action sociale	19.448	28.311	41.547	48.218	42.562	26.615	— 37,5
Budget civil et recherche	»	278	1.342	1.543	1.393	369	— 73,5
Total	162.038	226.515	262.628	268.645	305.907	303.583	— 0,8

(1) Les chiffres de certaines actions ont été modifiés pour tenir compte des amendements votés.

Pour 1986, parmi ces diverses actions, les cinq principales sont par ordre d'importance des crédits :

1. la dette publique .. 201.651 millions de francs (+ 10,5 %)
2. les dépenses administratives 40.820 millions de francs (— 7,2 %)
3. l'action sociale 26.615 millions de francs (— 37,5 %)
4. l'action économique. 26.306 millions de francs (— 5,0 %)
5. l'action internationale 4.675 millions de francs (— 2,9 %)

Mises à part les dotations consacrées à la dette et divers (dont les dépenses en atténuation de recettes forment la part la plus importante), on observe :

— un recul des dépenses administratives et de celles réservées à l'action économique ;

— une importante régression des crédits d'action sociale imputable au transfert du financement de l'allocation aux adultes handicapés, aux budgets de l'Agriculture, de la Santé et de la Solidarité.

Les principales variations de crédits s'analysent comme suit :

1° La dette publique et divers.

a) *La dette publique.*

Au 31 décembre 1984, l'encours total de la dette publique était de 959,1 milliards de francs contre 811,2 milliards de francs au 31 décembre 1983 (+ 18,2 % en un an) par suite du relèvement :

- de la dette à moyen et long terme à 335,3 milliards de francs ;
- de la dette à court terme à 385,6 milliards de francs ;
- des dépôts des correspondants du Trésor à 238,2 milliards de francs.

L'encours de la dette extérieure de l'Etat était, au 31 décembre 1984, de 71,9 milliards de francs (contre 0,2 milliard au 31 décembre 1980).

Les crédits intéressant la dette proprement dite s'élèvent, pour 1986, à 89.378 millions de francs contre 79.816 millions de francs en 1985 (+ 11,9 %) ; ils concernent :

a1) *La dette perpétuelle et amortissable* (42.959 millions de francs, soit + 27,8 %), au titre du service essentiellement :

- des rentes perpétuelles et amortissables ainsi que des bins et obligations du Trésor à moyen terme et, notamment, des intérêts ;
- des emprunts d'Etat :
 - 12,20 % - 11,60 % septembre 1984 (+ 2.393 millions de francs),
 - 11 % - 10,50 % février 1985 (+ 2.151 millions de francs),
 - 10 % juin 1985 (+ 2.359 millions de francs),
- de l'emprunt obligatoire 11 % 1983 (+ 4.373 millions de francs) ;

a2) *La dette flottante* (42.114 millions de francs, soit + 4,9 %). La charge des bons du Trésor souscrits en comptes courants (37.086 millions de francs, soit + 6,2 %) continue à augmenter alors que celle des bons du Trésor sur formules diminue (2.520 millions de francs, soit — 28 %).

a3) *La dette extérieure de l'Etat* (4.304 millions de francs, soit — 29,8 %).

b) *Les dépenses de garantie.*

Ces crédits, d'un montant de 4.270 millions de francs (contre 3.548 millions de francs en 1985), intéressent essentiellement les garanties afférentes au financement de l'industrie (500 millions de francs), à l'exportation (650 millions de francs), au commerce extérieur (1.000 millions de francs) et les garanties diverses (1.948 millions de francs).

c) *Les dépenses en atténuation de recettes.*

Ces dotations progressent de 8,9 % et atteignent 108.003 millions de francs contre 99.150 millions de francs en 1985 ; elles comprennent essentiellement :

c1) *Les dégrèvements sur contributions directes et taxes assimilées* (45.400 millions de francs, soit + 0,7 %).

c2) *Les remboursements sur produits indirects et divers* (60.464 millions de francs, soit + 16,8 %) concernant principalement la T.V.A.

2° **Les pouvoirs publics.**

Les crédits inscrits à ce titre sont destinés :

— à la Présidence de la République pour 14,8 millions de francs (+ 2,8 %) ;

— à l'Assemblée nationale pour 1.814,7 millions de francs (+ 15,1 %) ;

— au Sénat pour 1.059,2 millions de francs (+ 3,5 %) ;

— au Conseil constitutionnel pour 14,9 millions de francs (+ 5,6 %).

3° Les dépenses administratives.

Leur montant s'élève pour 1986 à 40.820 millions de francs, en diminution de 7,2 % par rapport à 1985. Cette réduction de 3.189 millions de francs s'explique :

a) *pour les dépenses de fonctionnement* (— 3.122 millions de francs) ;

- en *mesures acquises* (— 9.566 millions de francs),
 - * par une réduction (— 3.558 millions de francs) résultant essentiellement de l'inscription dans le budget des divers départements ministériels des crédits prévus pour 1985 au titre :
 - des mesures intéressant les agents du secteur public (— 3.187 millions de francs) et le fonds social des ouvriers de l'Etat (— 372 millions de francs) et des cotisations patronales relatives au régime d'assurance maladie des agents civils non titulaires de l'Etat (— 255 millions de francs) ;
 - des pensions civiles et militaires (— 12.344 millions de francs).
 - * par l'incidence de l'extension en année pleine des mesures de relèvement des rémunérations publiques intervenues en 1985 (+ 4.833 millions de francs) et des cotisations patronales de sécurité sociale y afférentes (+ 399 millions de francs) ;
 - * par l'ajustement de crédits évaluatifs ou provisionnels (+ 1.359 millions de francs dont 760 millions de francs destinés au versement à la Caisse nationale d'allocations familiales au titre de l'apurement et 200 millions de francs pour les cotisations au régime d'assurance maladie des agents de l'Etat).
- en *mesures nouvelles* (+ 6.444 millions de francs) notamment :
 - * par l'inscription de provisions pour couvrir l'incidence d'ajustements complémentaires des rémunérations à intervenir en 1986 (+ 3.343 millions de francs) et de charges de pensions correspondantes (+ 802 millions de francs) ;
 - * par un ajustement aux besoins (+ 2.211 millions de francs) notamment pour le versement de l'Etat au titre de la compensation des ressources et des charges des régimes

de sécurité sociale (+ 1.443 millions de francs) et les cotisations patronales pour l'assurance maladie des personnels civils titulaires de l'Etat (+ 501 millions de francs) ; En outre, 28 emplois sont supprimés par suite de la modification de la répartition des missions en matière d'amélioration de la gestion dans les administrations et de rationalisation des choix budgétaires ;

* par la majoration de la subvention de fonctionnement versée au Carrefour international de la communication qui s'élève à 61 millions de francs (contre 50 millions de francs en 1985) et de celle allouée au titre des opérations de construction à caractère interministériel (transfert du ministère de l'Economie, des Finances et du Budget : opération Bercy-La Rapée) d'un montant de 85 millions de francs (contre 15 millions de francs en 1985).

b) *pour les dépenses en capital* (— 67 millions de francs) :

* par l'inscription de 400 millions de francs en autorisations de programme et de 220 millions de francs en crédits de paiement pour l'équipement administratif (contre respectivement 61,8 et 50 millions de francs en 1985) et de 30 millions de francs (en autorisations de programme comme en crédits de paiement) pour les dépenses informatiques, bureautiques et télématiques ;

* par l'octroi de 688,2 millions de francs en crédits de paiement (contre 620 millions de francs en 1985) au titre des opérations de construction à caractère interministériel ;

* par la réduction de 400 à 65 millions de francs de la subvention d'investissement pour l'opération de la Tête-Défense.

4° Les interventions politiques et administratives (— 42 millions de francs).

Les crédits alloués à cet effet sont principalement destinés à assurer :

— l'ajustement de divers crédits d'interventions politiques (emprunts communaux du Crédit foncier de France, compensation aux communes résultant du plafonnement des taux des impôts locaux : — 8,2 millions de francs) ;

— *l'aide aux villes nouvelles* : (199 millions de francs en autorisations de programme, soit — 2,9 %) et 169 millions de francs en crédits de paiement (— 16,6 %).

5° L'action internationale (— 140 millions de francs).

Des crédits d'un montant global de 4.675 millions de francs lui seront consacrés en 1986 (contre 4.815 millions de francs en 1985, soit — 2,9 %).

C'est ainsi que la France participera, en 1986, au capital de sept organismes internationaux, les crédits de paiement s'élevant à 576 millions de francs (contre 564 millions de francs, soit + 2,1 %) tandis que les autorisations de programme régressent de 75,2 % (394 millions de francs, contre 1.590 millions de francs).

Au titre de l'aide extérieure et de la participation de la France à l'association internationale de développement, au fonds européen de développement et à divers fonds, sont prévues des dotations de 312 millions de francs en autorisations de programme (contre 14.705 millions de francs en 1985, soit — 97,9 %) et de 3.946 millions de francs en crédits de paiement (contre 4.247 millions de francs, soit — 7,1 %).

6° L'action économique (— 1.394 millions de francs).

Les dotations réservées à cette action en 1986 représentent 26.306 millions de francs (contre 27.700 millions de francs en 1985, soit — 5 %). Les principaux écarts concernent :

a) Pour les interventions (— 1.062 millions de francs) :

— des ajustements aux besoins (+ 309 millions de francs) au titre essentiellement,

- des crédits d'indemnisation prévus en application des lois de nationalisation (— 725 millions de francs) ;
- de la participation de l'Etat au service d'emprunts à caractère économique (+ 1.052 millions de francs), notamment au bénéfice de la caisse centrale de coopération économique (+ 236 millions de francs), du crédit national (+ 372 millions de francs), de la caisse française de développement industriel (+ 974 millions de francs) ;

— des *actions nouvelles* (— 1.371 millions de francs) tendant à :

- une augmentation des dotations destinées à favoriser l'emploi (+ 450 millions de francs) liée à la mise en place de la troisième année d'apprentissage et au renforcement des effec-

- tifs d'apprentis compensée partiellement par des ajustements aux crédits finançant le programme « jeunes volontaires » ;
- une réduction des crédits de subventions économiques (— 170 millions de francs) ;
 - la suppression du versement au budget annexe des P.T.T. pour le transport postal de presse (— 1.500 millions de francs).

b) *En dépenses en capital* (— 320 millions de francs).

D'une année sur l'autre :

— les apports au fonds de dotations ou au capital des entreprises publiques ou d'économie mixte sont abaissés en autorisations de programme et en crédits de paiement à 320 millions de francs (contre 950 millions de francs) ;

— les aides à la localisation d'activités créatrices d'emplois et le renforcement des fonds propres des petites et moyennes entreprises passent de 350 à 65 millions de francs en autorisations de programme (— 81,4 %) mais en crédits de paiement de 165 à 300 millions de francs (+ 81,8 %) ;

— l'aide pour l'équipement hôtelier est réduite de 12 à 8 millions de francs en autorisations de programme, mais il n'y a pas de crédits de paiement attribués à ce titre (— 12 millions).

7° L'action sociale (— 15.947 millions de francs).

Les crédits destinés à l'action sociale sont de 26.615 millions de francs en 1986 (contre 42.562 millions en 1985, soit — 37,5 %).

Les principales opérations portent sur les chapitres suivants :

— 46-90 : versements à divers régimes obligatoires de sécurité sociale ; non-reconduction d'un versement exceptionnel en 1985 à la Caisse nationale d'assurance maladie (— 2.020 millions de francs) et ajustement aux besoins de la répartition des charges financières de divers régimes de sécurité sociale (— 470 millions de francs).

— 46-91 : moratoire des dettes des Français rapatriés d'outre-mer : ajustement en fonction des besoins constatés (+ 30 millions de francs).

— 46-92 : contribution de l'Etat au financement de l'allocation aux adultes handicapés : il est procédé d'abord à une augmentation des crédits liée à la croissance des besoins (+ 400 millions

de francs), puis au transfert de ces crédits aux budgets de l'Agriculture (— 750 millions de francs), de la Santé et de la Solidarité (— 12.850 millions de francs).

— 46-94 : majoration de rentes viagères (+ 596 millions de francs) : relèvement des majorations légales de rentes viagères.

— 46-96 : Fonds national de solidarité (— 880 millions de francs) : diminution du montant moyen de la prestation et de la réduction de l'effectif des allocataires à la suite des mesures adoptées notamment pour l'évaluation des ressources.

8° Le budget civil de recherche.

Les crédits réservés à ce poste s'élèvent pour 1986 à 368 millions de francs (contre 1.392 millions de francs en 1985, soit — 73,6 %).

Au titre de *l'aménagement de La Villette* :

— la subvention de fonctionnement passe de 298 millions de francs en 1985 à 56 millions de francs (— 81,1 %) pour 1986, soit une réduction apparente de 242 millions de francs ; en effet, dans le même temps, un transfert (268 millions de francs) des crédits du Musée national des sciences et techniques et des industries est effectué au budget de la Recherche et de la Technologie tandis que l'assujettissement à la T.V.A. est supprimé ;

— la subvention d'équipement passe en autorisations de programme de 525 millions de francs en 1985 à 116 millions de francs pour 1986 (— 77,9 %) et en crédits de paiement de 1.094 millions de francs en 1985 à 313 millions de francs pour 1986 (— 71,4 %), ce qui doit permettre l'achèvement de la cité des sciences et de l'industrie.

CHAPITRE II

LA DETTE PUBLIQUE ET DIVERS (ACTION 01)

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.

A. — LA DETTE PUBLIQUE

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

La croissance 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 à l'évolution des taux d'intérêt et du coût du dollar pour la dette extérieure de l'Etat.

Les 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.

1° La dette intérieure de l'Etat.

a) L'évolution de la dette publique et de ses diverses composantes.

Le tableau ci-après retrace l'évolution de la dette publique et de ses différentes composantes entre décembre 1980 et décembre 1984.

(En millions de francs.)

	1980	1981	1982	1983	1984
A. — Dette à moyen et long terme	119.897	145.735	203.771	261.701	335.262
A.I. Dette intérieure	119.812	145.630	203.656	261.562	335.121
Dont (index-emprunts) (1)	33.027	33.509	16.077	15.269	11.174
Dont Onera-C.N.I.-C.N.B.	0	0	38.873	38.116	35.623
A.II. Dette extérieure	85	105	115	139	141
B. — Dette à court terme	145.414	201.500	286.916	337.220	385.591
B.I. Bons sur formules	48.619	46.736	44.342	41.298	38.640
B.II. Bons en compte courant	82.983	139.731	225.414	266.647	315.409
B. II.1. Système bancaire	35.136	70.813	125.794	146.920	174.530
B. II.2. Correspondants	47.054	67.515	98.517	118.152	138.274
Dont (C.D.C.)	46.774	67.221	98.087	117.687	137.865
B. II.3. Organ. non banc	793	1.403	1.103	1.575	2.605
B.III. Bons organ. internat.	13.812	15.033	17.160	29.275	31.542
C. — Dépôt des correspondants	163.032	175.235	197.596	212.316	238.229
D. — Endettement à la Banque de France	— 18.062	— 31.453	— 91.648	— 41.983	— 56.069
E. — Divers	8.050	9.400	10.000	10.400	12.381
Total dette (A+B+C+D+E)	418.331	500.417	616.635	779.654	915.394

(1) Hors garanties d'emprunts.

Ce tableau appelle les principales observations suivantes :

— en cinq ans, de fin 1980 à fin 1984, l'encours de la dette s'est accru de plus de 118 %, tandis que l'ensemble du budget de la Nation s'accroissait — exagérément déjà — de 61 % ;

— la part des *bons sur formule* dans le financement du Trésor n'a cessé de régresser durant toute la période : leur encours a diminué de 9,9 milliards de francs entre décembre 1980 et décembre 1984 ;

— les *dépôts des correspondants* ont connu une progression relativement sensible (46 % entre décembre 1980 et décembre 1984) ;

Les besoins de financement du Trésor ont, de ce fait, été essentiellement couverts par l'émission d'emprunts sur le marché obligataire 31 milliards de francs en 1980 (25 milliards en 1981, 40 en

1982, 51,01 en 1983, 85,20 en 1984) et par l'émission de bons en compte courant auprès du système bancaire et de la Caisse des dépôts et consignations.

b) *La dette intérieure flottante* qui, au 31 décembre 1984, était de 603,7 milliards de francs (contre 525,7 milliards de francs à la fin de 1983) se répartissait ainsi :

— les dépôts des correspondants : 238,2 milliards de francs (soit + 12,4 % par rapport à l'année précédente) ;

— les bons du Trésor : 354 milliards de francs (soit + 15,0 % en un an) comprenant les bons sur formules : 38,6 milliards de francs et les bons en compte courant : 315,4 milliards de francs ;

— les concours de la Banque de France : 11,5 milliards de francs (contre 5,8 milliards de francs en 1983 soit + 98,3 %).

Le tableau ci-après indique l'évolution de l'encours des principales composantes de la dette intérieure flottante depuis 1980 :

(En milliards de francs.)

Fin d'année	1980	1981	1982	1983	1984
Dépôts des correspondants	163,0	175,2	198,0	212,0	238,2
(<i>dont</i> P.T.T.)	(81)	(87)	(96,9)	(102,8)	(105,9)
Bons du Trésor	131,6	186,4	269,7	307,9	354,0
(<i>sur formules, émis dans le public</i>)	(48,6)	(46,7)	(44,3)	(41,3)	(38,6)
(<i>en compte courant</i>)	(83)	(139,7)	(225,4)	(266,6)	(315,4)
Concours de la Banque de France .	15,5	»	»	5,8	11,5
Total	310,1	361,6	467,7	525,7	603,7

De 1980 à 1984, la dette intérieure flottante de l'Etat a progressé de 94,6 %. Elle demeure en valeur absolue le compartiment le plus important de l'endettement de l'Etat.

La part des *dépôts des correspondants* qui était de 52,5 % en 1980, n'était plus que de 39,4 % en 1984 : les fonds du budget annexe des postes et télécommunications représentent près de la moitié de ces dépôts (44,4 % en 1984).

En ce qui concerne les *bons du Trésor*, il convient de noter la poursuite de la diminution de l'encours des bons sur formule qui représentaient 16 % de la dette flottante en 1978 et n'en constituaient plus que 12,9 % en 1981, 9,5 % en 1982, 7,9 % en 1983 et 6,4 % en 1984.

Les bons en compte courant placés auprès de la Caisse des Dépôts et du système bancaire ont connu, par contre, une sensible progression entre 1979 et 1984 : en 1982, leur encours s'est accru de 85,7 milliards de francs. Cette progression a été ramenée à 41,2 milliards de francs en 1983 et 48,8 milliards de francs en 1984 tout en restant supérieure à celle des autres composantes de la dette flottante. La part des bons en compte courant dans le total de la dette flottante est ainsi passée de 29,5 % en 1979 à 48,2 % en 1982, à 50,7 % en 1983 et 52,2 % en 1984.

Après avoir crû entre 1978 et 1980, les *concours de la Banque de France* mobilisés par le Trésor, sont devenus nuls à la fin de 1981 puis ont atteint 5,8 milliards de francs en 1983 et 11,5 milliards de francs en 1984, du fait de la mise en jeu du mécanisme de compensation des résultats du fonds de stabilisation des changes.

2° L'évolution des charges de la dette publique.

Le tableau ci-après détaille, par année, le montant de l'évolution des charges de la dette publique depuis 1980 : il comporte des chiffres (jusqu'en 1984) établis par le ministère de l'Economie, des Finances et du Budget et la référence des montants inscrits dans les projets de loi de finances pour 1985 et 1986.

Aucune comparaison n'est possible à partir de 1984 dont les chiffres, notamment de la dette flottante et de la dette extérieure, ont été fortement augmentés en cours de gestion ; celle-ci par rapport à la précédente, a commencé dans la perspective d'un recul de 4 % et s'est achevée en réalité par une majoration de 22,5 %.

Ainsi, dès la fin de l'année 1984, le montant de la charge de la dette était voisin de celui estimé pour la fin de 1986 : on est en droit de se demander dès lors ce que valent les propositions inscrites dans le fascicule budgétaire pour 1986.

ÉVOLUTION DES CHARGES DE LA DETTE PUBLIQUE DEPUIS 1980

(En millions de francs.)

Nature de la dépense	1980		1981		1982		1983		1984		1985		1986	
	Montant	En pourcentage (1)												
Dettes perpétuelle et amortissable	6.413	+ 74,7	12.191	+ 90,1	15.156	+ 24,3	21.866	+ 44,33	27.975	+ 27,9	33.604	+ 20,1	42.959	+ 27,8
dont emprunts (chap. 11-01)	(6.324)	(+ 76,8)	(12.084)	(+ 91,1)	(14.866)	(+ 23,0)	(21.581)	(+ 45,2)	(27.721)	(+ 28,4)	(32.328)	(+ 16,6)	(41.751)	(+ 29,1)
Dettes flottante	19.660	+ 12,8	32.646	+ 66,1	32.961	+ 0,9	43.530	+ 32,1	49.342	+ 13,9	40.136	- 18,6	42.114	+ 4,9
dont :														
Chapitre 12-01. — Intérêts des comptes de dépôts au Trésor	5.029	+ 16,5	6.524	- 29,7	6.573	+ 0,7	4.247	- 35,4	6.734	+ 58,6	792	- 88,2	1.000	+ 26,3
Chapitre 12-02. — Intérêts des bons du Trésor	13.718	+ 12,6	24.011	+ 75,0	23.567	- 1,8	34.157	+ 45,4	38.801	+ 13,6	38.431	- 0,95	39.606	+ 3,0
Article 10. — Bons sur formules.	(4.538)	(+ 26,8)	(4.485)	(- 10,2)	(3.496)	- 22,0	(3.162)	(- 9,6)	(2.815)	- 11,0	(3.500)	(+ 24,4)	(2.520)	(- 28)
Article 20. — Bons en compte courant	(9.180)	(+ 1,10)	(19.524)	(+ 112,7)	(20.071)	+ 2,8	(30.995)	(+ 54,4)	(35.287)	(- 16,1)	(34.931)	(- 2,5)	(37.086)	(+ 6,2)
Article 30. — Bons déclarés perdus	ND	ND												
Chapitre 12-03. — Avances de la Banque de France :														
Dépôts des Instituts d'émission d'outre-mer	534	- 14,8	761	+ 42,5	1.434	+ 88,4	1.046	- 27,1	846	- 19,1	600	- 29,1	700	+ 16,7
Chapitre 12-04. — Frais de trésorerie.	379	+ 1,3	1.350	+ 25,6	1.387	+ 2,7	4.080	+ 294,2	2.960	- 27,4	313	- 89,4	808	+ 158,1
Dettes extérieures (chap. 13-02)	9	- 43,8	4	- 55,6	69	NS	3.129	NS	7.418	+ 0,7	6.075	- 18,1	4.304	- 29,1
Dépenses liées à la mise en jeu des garanties accordées par l'Etat (chap. 14-01 et 14-02)	2.323	- 44,0	2.829	+ 21,8	4.765	+ 68,4	5.104	+ 7,1	5.487	+ 7,5	3.548	- 35,3	4.270	+ 20,3
Total	28.405	+ 12,5	47.670	+ 67,8	52.951	+ 11,08	73.629	+ 39,1	90.222	+ 22,5	84.276	- 6,6	93.647	+ 11,1

(1) Taux de progression par rapport à l'année précédente.

L'augmentation des charges de la dette publique est due pour l'essentiel à l'accroissement de son encours, compte tenu de la nécessité de financer les déficits d'exécution des lois de finances, dont le solde négatif cumulé de 1980 à 1984 s'élève à — 475,1 milliards de francs.

**EXÉCUTION DES LOIS DE FINANCES
(1980-1984)**

(En milliards de francs.)

	1980	1981	1982	1983	1984	Cumul 1980/1984
Solde général d'exécution (en exercice et hors F.M.I.)	— 23,70	— 64,28	— 91,83	— 137,85	— 157,46	— 475,12

Par ailleurs, l'évolution des taux d'intérêt a contribué en 1981 et 1982 au renchérissement du coût de la dette ; la baisse de ces taux depuis 1983 a participé au ralentissement de la progression de ces charges en 1984 :

**ÉVOLUTION DES TAUX D'INTÉRÊT
(1980-1984)**

(En pourcentage.)

	1980	1981	1982	1983	1984
Moyenne du taux au jour le jour sur le marché monétaire	11,84	15,30	14,87	12,53	11,74
Moyenne du taux des obligations de 1 ^{re} catégorie sur le marché obli- gataire	13,79	16,29	15,99	14,62	13,45

Les principales hypothèses retenues pour l'évaluation des charges de la dette pour 1986 ont été les suivantes :

— pour la dette intérieure amortissable, sur la base d'un taux d'intérêt à long terme de 10 % pour les emprunts émis en 1985 et de 9,5 % pour ceux à émettre en 1986 ;

— pour la dette flottante, en fonction d'un taux du marché monétaire de 7,5 %.

La question se pose de savoir si la prévision ainsi faite n'est pas par trop optimiste, notamment en ce qui concerne la chute présumée des taux d'intérêt (près de 2 points sur le marché financier).

3° Le financement du déficit budgétaire.

Il faut d'abord rappeler l'évolution du déficit budgétaire et celle du solde d'exécution du budget depuis 1980.

Les tableaux ci-après retracent ces évolutions :

ÉVOLUTION DU DÉFICIT BUDGÉTAIRE DEPUIS 1980

(En millions de francs.)

Années	Déficit hors F.M.I. et hors F.S.C.		Pourcentage du P.I.B.
	Francs courants	Francs constants 1984	
1980	— 30.302	— 44.696	— 1,10
1981	— 80.885	— 105.763	— 2,60
1982	— 98.954	— 116.317	— 2,77
1983	— 129.614	— 139.079	— 3,29
1984	— 146.184	— 146.184	— 3,42

Ainsi, sur la période 1980-1984, tandis qu'en francs courants le budget passant de 525.224 millions de francs à 939.701 millions de francs progressait de 78,9 %, le déficit s'accroissait de 382,4 %.

ÉVOLUTION DU SOLDE D'EXÉCUTION DU BUDGET DEPUIS 1975

(En millions de francs.)

Années	Optique		
	Gestion hors F.M.I.	Exercice	
		Hors F.M.I.	Hors F.M.I. et hors F.S.C.
1975	— 43.010	— 37.813	— 38.204
1976	— 18.890	— 17.169	— 20.239
1977	— 20.630	— 19.457	— 18.339
1978	— 27.382	— 38.187	— 34.310
1979	— 29.288	— 38.897	— 37.572
1980	— 35.619	— 23.793	— 30.302
1981	— 61.258	— 64.283	— 80.885
1982	— 82.888	— 91.835	— 98.954
1983	— 147.121	— 137.850	— 129.614
1984	— 143.251	— 157.464	— 146.184

Par ailleurs, le tableau ci-après détaille les contreparties du solde budgétaire en gestion (et hors opérations avec le F.M.I.) pour les années 1980 à 1984.

CONTREPARTIES FINANCIÈRES DU SOLDE BUDGÉTAIRE
(En gestion et hors F.M.I.)

(En milliards de francs.)

	1980	1981	1982	1983	1984
Solde de l'exercice (hors F.M.I.) ...	- 23,79	- 64,28	- 91,83	-137,85	-157,46
Solde de gestion	- 35,62	- 61,25	- 82,89	-147,13	-143,25
I. Financement non monétaire					
1° Emprunts à long terme	+ 27,51	+ 16,15	+ 27,95	+ 44,50	+ 73,72
(Emissions)	(+ 31,00)	(+ 25,00)	(+ 40,00)	(+ 51,01)	(+ 85,20)
(Remboursements et engagements)	(- 3,49)	(- 8,85)	(- 12,05)	(- 6,51)	(- 11,48)
2° Bons sur formules	+ 0,96	- 1,88	- 2,39	- 3,04	- 2,84
3° Bons souscrits par la Caisse des dépôts et consignations	+ 5,21	+ 20,45	+ 30,87	+ 19,60	+ 20,18
4° Correspondants non monétaires et divers	+ 14,75	- 7,53	+ 10,44	+ 16,88	+ 33,65
Total I	+ 48,43	+ 27,19	+ 66,87	+ 77,94	+124,71
II. Financement monétaire					
1° Dépôts des chèques postaux	+ 7,40	+ 10,62	+ 9,65	+ 7,48	+ 3,37
2° Bons en compte courant détenus par le système bancaire	- 11,42	+ 35,68	+ 54,98	+ 21,15	+ 27,61
3° Fonds particuliers	+ 1,02	+ 1,15	+ 1,59	+ 0,91	+ 1,65
4° Opérations avec la Banque de France	- 9,81	- 13,39	- 50,20	+ 39,67	- 14,09
(Compte courant au Trésor)	(- 11,46)	(+ 2,07)	(- 50,20)	(+ 33,91)	(- 19,87)
(Concours au Trésor)	(+ 1,65)	(- 15,46)	0	(+ 5,76)	(+ 5,78)
Total II	- 12,81	+ 34,06	+ 16,02	+ 69,19	+ 18,54
Total	+ 35,62	+ 61,25	+ 82,89	+147,13	+143,25

A la lecture de ce tableau, il ressort que le financement du déficit budgétaire a, depuis 1980, présenté les caractéristiques suivantes :

a) *Le montant brut des émissions à moyen ou long terme* est resté important pendant toute la période, notamment en 1984, année au cours de laquelle 85,2 milliards de francs ont été collectés sur le marché financier, soit une augmentation de 34,2 milliards de francs par rapport à l'année précédente.

Cette progression (40,8 % des financements en 1981, 48,3 % en 1982, 34,67 % en 1983 et 59,5 % en 1984) s'explique par la priorité accordée aux ressources d'épargne stables à moyen ou long terme pour financer le déficit budgétaire, ce qui s'est traduit par un accroissement de la part de l'Etat sur le marché financier (34 % en 1984 contre 26 % en 1983).

Il faut noter que parmi les éléments constituant ainsi la dette à moyen et long terme figurent, depuis juin 1983, les *obligations renouvelables du Trésor* qui, émises pour une durée de six ans, avec option de renouvellement au bout de trois ans, présentent la particularité que les intérêts sont en totalité payables à la fin de la sixième année sous forme capitalisée, en même temps donc que sera effectué le remboursement au pair.

Au 30 juin 1985, les émissions de ces obligations portaient sur un montant global de 39.210 millions de francs.

Le tableau ci-après récapitule les principales caractéristiques des émissions d'obligations renouvelables réalisées depuis 1983.

Dates d'émission (E) et de paiements des intérêts (I)	Montant (en millions de francs)	Durée	Amortis- sements	Paiement des intérêts	Taux d'intérêt (en pour- centage)	Montant des intérêts (en millions de francs)
E Juin 1983	1.010	6 ans	<i>in fine</i> option de renou- vellement au bout de trois ans			
I Juin 1989				<i>in fine</i>	12,75	128,775
E Mars 1984	8.200	6 ans	»	»	12,25	1.004,50
I Mars 1990				»	12,15	850,50
E Juin 1984	7.000	6 ans	»	»	12,15	850,50
I Juin 1990				»	11,85	651,75
E Septembre 1984	5.500	6 ans	»	»	11,85	651,75
I Septembre 1990				»	10	1.000
E Décembre 1984	10.000	6 ans	»	»	10	1.000
I Décembre 1990				»	10,30	772,50
E Juin 1985	7.500	6 ans	»	»	10,30	772,50
I Juin 1991				»		
Total :						
E Juin 1985	39.210	»	»	»	»	
I Décembre 1990						3.635,525

Ainsi, le budget de 1990, par exemple, devra, à raison des modalités nouvelles de paiement des intérêts, supporter seul une charge de 3,635 milliards de francs qui aurait normalement dû être répartie sur ceux des exercices 1984 à 1990.

b) *les ressources provenant des correspondants* sont extrêmement instables : ainsi, la part des dépôts de chèques postaux tend à décroître régulièrement (21 % en 1980, 2,3 % en 1984).

Il convient de souligner ici que le taux de rémunération de ces dépôts, ramené en 1984 de 6 % à 0,01 %, a entraîné un allègement de la charge figurant au budget des charges communes mais corrélativement une forte diminution de ressources au budget des P.T.T.

c) la collecte nette de *bons du Trésor sur formules*, négative pour la première fois en 1981, l'est demeurée en 1982, 1983 et 1984. L'encours de ces bons constitue cependant encore un comparatif non négligeable de la dette publique.

d) les encours de *bons en compte courant* souscrits par le système bancaire et par la Caisse des dépôts et consignations ont progressé en 1981 et 1982. Cette progression s'est ralentie en 1983 et 1984.

e) compte tenu des mécanismes de compensation des résultats du Fonds de stabilisation des changes, le plafond des *avances de la Banque de France au Trésor* fixé à 20,5 milliards de francs par la convention du 17 septembre 1973 a été abaissé par paliers puis annulé le 22 juillet 1982 ; il a été rétabli à hauteur de 5,76 milliards de francs le 29 juillet 1983 et progressivement relevé jusqu'à atteindre 19,52 milliards de francs en janvier 1985.

4° La dette extérieure de l'Etat et la dette extérieure française.

a) *La dette extérieure brute de l'Etat.*

Le tableau ci-après retrace l'évolution de l'encours des engagements en devises du Trésor public, au titre de la dette propre de l'Etat comme de la dette gérée par l'Etat, au 31 décembre de chaque année depuis 1980.

Situation de la dette extérieure en devises de l'Etat.

Ce tableau présente la contrevaieur en francs des engagements en devises du Trésor (engagements inscrits au bilan de l'Etat et engagements inscrits hors bilan).

(En millions de francs.)

	31 décembre 1980	31 décembre 1981	31 décembre 1982	31 décembre 1983	31 décembre 1984
Engagement en francs suisses : Convention du 22 juillet 1969 avec la Suisse (travaux d'aménagement du cours du Rhin)	85	104	115	139	141
Emprunt en dollars de l'ex-O.R.T.F. 9,375 % de 1974	126	121	94	58	»
Emprunt République française 1982-1992 : 4 milliards de dollars	»	»	20.175	33.664	38.320
Emprunt République française auprès de la C.E.E. 1983 de 4 milliards d'ECU ou sa contrevaieur en d'autres devises	»	»	»	29.565	33.500

a1) *Les principaux emprunts composant la dette extérieure de l'Etat.*

Ce sont au 30 septembre 1985 :

— *l'emprunt République française 1982-1992 de 4 milliards de dollars des Etats-Unis* : cet emprunt a été contracté le 27 octobre 1982 sous la forme d'une ligne de crédit auprès d'un groupe de banques françaises et internationales. Les tirages effectués sur cet emprunt sont neutralisés sur le plan monétaire : ils sont destinés uniquement à conforter les réserves de change et en aucune manière à des financements internes à l'économie française.

Cet emprunt a fait l'objet d'une *renégociation* qui s'est conclue par la signature d'un avenant au contrat initial le 21 août dernier. A cette occasion, un remboursement anticipé de 400 millions de dollars est intervenu début septembre 1985. Pour les 3,6 milliards de dollars restants, les nouvelles conditions de rémunération sont les suivantes :

- pour la partie de l'eurocrédit obligatoirement tirée taux Libor + 1/4, puis Libor + 3/16 à partir d'octobre 1989 (au lieu de Libor + 1/2 précédemment) ;

- pour la partie utilisable en « stand by », taux de Libor 1/4 sur les tirages, au lieu de Libor + 1/2, et commission d'engagement sur la partie non tirée de 0,0625 % puis 0,10 % à partir d'octobre 1980 (au lieu de 0,25 % précédemment).

— *l'emprunt République française auprès de la Communauté économique européenne 1983 de 4 milliards d'ECU* : le principe d'un emprunt communautaire de 4 milliards d'ECU — ou sa contre-valeur en devises — au profit de la France a été approuvé par le Conseil des ministres de la C.E.E. le 16 mai 1983. En application de cette décision, la Commission de la C.E.E. a lancé quatre opérations d'emprunt dont le produit a été rétrocédé à la France.

Les deux tranches qui étaient assorties d'une clause de remboursement anticipé ont fait l'objet d'un *réaménagement* en juillet et août derniers. Les principales caractéristiques des différentes opérations sont les suivantes :

- un *emprunt de 350 millions de dollars* des Etats-Unis à taux fixe d'une durée de quatre ans portant intérêt au taux de 11 % ;

- un *emprunt de 150 millions d'ECU* en obligations à taux fixe divisé en trois tranches : l'une de 80 millions échéance 1987, portant intérêt à 11,125 %, l'autre de 40 millions échéance 1990, portant intérêt à 11,25 %, la dernière de 30 millions échéance 1993, portant intérêt à 11,50 % ;

- un *emprunt de 1,8 milliard de dollars* des Etats-Unis, sous forme d'obligations à taux variable, portant intérêt au taux du « Libor » + 0,125 %. L'échéance est de sept ans, avec une option ouverte au prêteur de demander le remboursement à l'issue de la cinquième année. Il a été refinancé par une émission de caractéristiques identiques à l'exception du coupon qui a été abaissé à Libor + 1/6 ;

- un *emprunt de 1,24 milliard de dollars* des Etats-Unis sous forme d'un eurocrédit à échéance de sept ans à taux flottant, égal au taux du « Libor » + 0,375 % pour les trois premières années et au taux du « Libor » + 0,50 % pour les deux dernières années. Il a fait l'objet d'un remboursement anticipé début août à hauteur de 650 millions de dollars. Le solde, soit 590 millions, a été refinancé par deux émissions obligataires :

- une *émission euro-obligataire* à taux fixe de 350 millions de dollars « swapée » en taux variable pour arriver à Libor — 0,52 % ;

- une *émission obligataire* à taux fixe de 240 millions de dollars sur le marché domestique américain « swapée » en taux variable pour arriver à Libor — 0,42 %.

a2) *L'échéancier prévisionnel de la charge globale d'amortissement et d'intérêts de la dette extérieure brute de l'Etat.*

D'ici 1990, il s'établit comme suit (en millions de francs) :

	Capital (Opération de Trésorerie)	Intérêts (Chap. 15-02 du budget des charges communes)	Charge totale annuelle
1985 (1)	(5) 9.817	7.582	17.399
1986 (2)	»	4.304,4	4.304,4
1987 (2)	3.524	4.304,4	7.828,4
1988 (2)	8.160	3.916,1	12.076,1
1989 (2)	6.120	3.297,4	9.417,4
1990 (2)	24.669	2.819,2	27.488,2

Hypothèses retenues pour la construction de l'échéancier :

(1) Dollar — 9,35 F - ECU = 6,90 F - Libor = 7,5 %.

(2) Dollar — 8,50 F - ECU — 6,86 F - Libor = 7,5 %.

(3) Correspond à la somme des remboursements anticipés partiels de 650 millions de dollars sur l'emprunt communautaire et de 400 millions de dollars sur l'emprunt République française de 4 milliards de dollars 1982/1992.

b) *Le dette extérieure française.*

Plus généralement, il convient d'ailleurs de replacer la dette extérieure de l'Etat dans le cadre de l'endettement extérieur de la France qui, rappelons-le, comprend l'encours des emprunts à l'étranger autorisés à plus d'un an, contractés par des résidents et faisant l'objet de cessions sur le marché des changes.

b1) *La consistance de la dette extérieure de la France et son échéancier.*

Sur la base des flux enregistrés en balance des paiements, les tirages sur emprunts extérieurs autorisés des résidents, les remboursements anticipés et contractuels et l'encours global de la dette extérieure à moyen et long terme ont, depuis 1980, évolué comme suit :

(En milliards de francs.)

	Tirages bruts	Rembour- sements	Tirages nets	Encours
1980	29,94	11,91	18,03	122,9
1981	52,54	18,95	33,59	187,7
1982	95,25	17,19	78,06	295,4
1983	111,58	23,62	87,96	450,8
1984	84,5	48,4	36,1	528,5
1985 (premier semestre)	45	29,7	15,3	532

L'échéancier prévisionnel du service de la dette extérieure contractée jusqu'au 31 décembre 1984 s'établit pour les cinq années à venir de la manière suivante :

(En milliards de francs.)

	Intérêts	Amortissement	Total
1985	49	29	78
1986	46,6	35,8	82,4
1987	42,8	41,3	84,1
1988	38,5	65,9	104,4
1989	32,7	56,1	88,8
1990	27,3	94,8	122,1

b2) *La composition en devises de la dette extérieure.*

Celle-ci a évolué comme suit depuis 1980 :

(En pourcentage.)

	31 décembre 1980	31 décembre 1981	31 décembre 1982	31 décembre 1983	31 décembre 1984
Dollar	47,7	48,8	54	58,1	59
Mark	17,1	14,6	12,8	9,6	8,5
Franc suisse	16,9	15,3	11,5	8,7	7,3
Florin	3,8	4,8	4,5	3,6	3,2
Franc	8,8	7,3	5	4	3,7
Autres	5,7	9,2	12,2	16	18,3

La répartition des tirages par catégorie d'emprunteurs pour chacune des années 1978 à 1984 a été la suivante :

	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
Secteur privé non bancaire	70,1	97,4	94,6	76,9	46	25,8	34,5
Secteur bancaire	25,9	1,3	2,9	20,3	24,7	24,9	69,3
Secteur public	4	1,3	2,5	2,8	29,3	49,3	(- 3,7) (1)

(1) Remboursements nets.

Il faut préciser que les notions de secteur privé, bancaire et public sont celles en vigueur dans la méthodologie « balance des paiements », à savoir :

— le secteur bancaire regroupe l'ensemble des banques et institutions financières exerçant leur activité en France, y compris le Crédit national pour ses activités autres que celles relevant du secteur public ;

— le secteur public comprend le Trésor public, la Banque de France, les postes et télécommunications, la C.C.C.E., le Crédit national pour ses activités de gestionnaire de prêts et dons du Gouvernement français à des gouvernements étrangers ;

— le secteur privé non bancaire comptabilise les opérations effectuées par des agents économiques autres que ceux inclus dans les deux secteurs précédents, y compris les entreprises publiques.

Il y a lieu de souligner que les résidents français n'ont commencé à faire appel à l'endettement extérieur pour des montants significatifs qu'au début de l'année 1984. Mais c'est à partir de 1976 que ce mouvement a pris une véritable ampleur, pour se réduire en 1978 et 1979. La reprise sensible du recours à l'endettement amorcée en 1980 s'est confirmée en 1981, 1982 et 1983. Un net ralentissement a été entamé en 1984 et poursuivi en 1985.

b3) *Les opérations de refinancement ou de renégociation d'emprunts :*

Elles permettent d'améliorer les conditions dont ces emprunts sont assortis et d'en réduire le coût. Un grand nombre d'opérations de ce type ont été conclues par les emprunteurs français, qui ont ainsi tiré parti des bonnes conditions du marché et de l'excellente tenue de la signature française. L'ensemble de ces opérations —

compte non tenu des opérations de l'Etat — ont porté sur 27,4 milliards de francs en 1984 et 25,2 milliards de francs au premier semestre de 1985.

c) Les créances à moyen et long terme de la France sur l'étranger.

Pour évaluer l'endettement extérieur de la France, on doit tenir compte également des créances de la France sur les pays auxquels elle a prêté.

Les créances à moyen et long terme de la France sur l'étranger s'élevaient à 145 milliards de francs à fin 1980, 175 milliards de francs à fin 1981, 250 milliards de francs à fin 1982, 254 milliards de francs à fin 1983, 292 milliards de francs à fin 1984. Selon les statistiques actuellement disponibles, leur montant serait de 302 milliards de francs au 30 juin 1985.

Elles sont constituées pour l'essentiel de crédits commerciaux à l'exportation « acheteurs » et « fournisseurs » à plus d'un an — dont l'encours atteignait 220,3 milliards de francs à fin 1984 — et également de prêts consentis par le Trésor à des Etats ou organismes étrangers, directement ou par l'intermédiaire d'établissements tels que le Crédit national, la Caisse centrale de coopération économique.

Selon les flux enregistrés en balance des paiements, la ventilation géographique des crédits à l'exportation a été la suivante au cours des quatre dernières années :

(En pourcentage du total.)

	1981	1982	1983	1984
Pays de l'O.C.D.E.	17,1	16,9	11,5	5,2
Pays à commerce d'Etat	10,8	4,9	(1) (— 2,7)	(1) (— 0,3)
Pays de l'O.P.E.P.	9,9	15,1	35,5	50,8
Pays A.C.P.	11,3	17,8	8,8	(1) (— 4,3)
Autres pays	50,9	45,3	46,9	48,6

(1) Les chiffres entre parenthèses affectés d'un signe — correspondent à un remboursement net en provenance de l'étranger.

B. — LES GARANTIES

Il faut d'abord se demander si le financement des garanties — qui, pour l'essentiel, se rattachent à l'action économique — ne devrait pas figurer parmi les interventions, donc au titre IV.

Les crédits relatifs aux garanties s'élèvent, pour 1986, à 4.270 millions de francs (contre 3.548 millions de francs en 1985) et intéressent essentiellement les garanties au commerce extérieur (1.650 millions de francs) — ce qui s'explique notamment par les risques de change — et les garanties diverses (1.948 millions de francs).

Les principales dotations sont affectées :

1° Aux garanties afférentes au financement de l'industrie.

La modification des conditions de financement des prêts de l'Etat conduit à octroyer la garantie publique : à cet effet, une dotation de 500 millions de francs a été prévue.

2° Aux garanties au commerce extérieur.

Les crédits ainsi inscrits pour assurer le soutien public des opérations d'exportation sont destinés à couvrir le déficit de trois procédures de garantie gérées pour le compte de l'Etat par la Compagnie française d'assurance pour le commerce extérieur (C.O.F.A.C.E.).

L'intervention de l'Etat consiste à garantir globalement à la C.O.F.A.C.E. l'équilibre financier de chaque régime.

Le Trésor verse à cet établissement les fonds nécessaires en vue de l'indemnisation des entreprises assurées, sous forme de provisions périodiques dès lors que l'on constate ou prévoit un déficit.

Il convient de noter que les crédits du chapitre 14-01 conservent un caractère évaluatif mais que les crédits inscrits aux articles 60 et 72 ont toutefois été plafonnés par décision du Premier ministre depuis 1983.

a) *Le risque économique.*

La garantie du risque économique a pour objet de couvrir les entreprises contre l'évolution anormale des coûts de revient des marchés d'exportation conclus à prix fermes ou à prix révisables plafonnés et relatifs à la fourniture de biens d'équipement élaborés.

Les hausses de prix considérées comme normales, représentées par une franchise, restent à la charge des assurés. L'indemnisation de ceux-ci est effectuée par la C.O.F.A.C.E. sur la base d'instruments de mesure de la hausse des coûts définis contrat par contrat.

Pour cette procédure généralement déficitaire, le coût de la garantie a évolué de la façon suivante :

(En millions de francs.)

	Crédits ouverts par la L.F.I.	Montants des versements du Trésor
1983	1.070	1.070
1984	1.000	590
1985	1.000	570
1986	1.000	(au 1 ^{er} août 1985)

b) *L'assurance-crédit.*

L'assurance-crédit a pour premier objet de mettre à la disposition des exportateurs français un moyen d'assurance contre les risques auxquels ils sont exposés (risques politiques, monétaires et commerciaux extraordinaires).

A la différence du régime précédent, l'assurance-crédit présentait un solde positif jusqu'en 1978. A compter de 1979, l'apparition de sinistres politiques de grande ampleur a porté le déficit de l'assurance-crédit à un niveau élevé. Ce mouvement s'est trouvé ralenti à compter de 1983 ; cette tendance s'est très nettement confirmée en 1984 et pour ce qui concerne le premier semestre 1985, la procédure s'est trouvée équilibrée.

Cette évolution se justifie par la signature d'un nombre de plus en plus important d'accords de consolidation dans le cadre du Club de Paris. Les mécanismes ainsi mis en place ont pour conséquence non seulement de limiter le montant des sinistres mais également le versement en faveur de la C.O.F.A.C.E. des échéances ainsi refinancées.

Il convient de noter qu'en ce qui concerne l'assurance-crédit, la C.O.F.A.C.E. gère, pour le compte du Trésor, un compte qui

constate les mouvements de trésorerie de ce régime et qui donne lieu à des liquidations périodiques.

Si le compte présente un solde créditeur, un versement est effectué en faveur du Trésor. En revanche, si le solde existant s'avère insuffisant pour faire face aux indemnités dues, le Trésor effectue le versement d'une provision.

Les provisions versées par le Trésor s'imputent sur le chapitre 14-01, mais les versements de la C.O.F.A.C.E. sont portés à un compte général de recettes. En vue de permettre une clarification budgétaire des résultats nets de cette garantie, il a été décidé de mettre en place, dès 1985, une procédure de rétablissement des crédits.

On trouvera ci-après le montant des dotations budgétaires ainsi que celui des dépenses et des recettes pour chaque exercice.

(En millions de francs.)

	Crédits ouverts par la L.F.I.	Versements du Trésor	Recettes
1983	»	1.900	700
1984	»	1.500	750
1985	»	200	200
1986	»		(au 1 ^{er} août 1985)

c) *L'assurance prospection-offre-foire.*

L'assurance prospection a pour objet de couvrir les entreprises, moyennant le paiement d'une prime de risque et d'une prime sur les recettes, contre les risques commerciaux qu'elles encourent lors de la prospection de nouveaux marchés étrangers.

Ce dispositif comprend également deux autres procédures, l'assurance offre qui a pour objet d'assurer une entreprise qui participe à un appel d'offre international contre la non-obtention du marché et l'assurance foire qui permet aux entreprises de couvrir les frais exposés à l'occasion d'une manifestation commerciale agréée.

Cette procédure se développe de façon satisfaisante, mais la charge pour l'Etat s'alourdit constamment.

Les dotations et les dépenses sont retracées ci-après :

(En millions de francs.)

	Crédits ouverts par la L.F.I.	Montant des versements du Trésor
1983	200	295
1984	400	230
1985	595	430
1986	650	(au 1 ^{er} août 1985)

3° Aux garanties diverses.

Depuis 1980, le règlement des besoins financiers de la Société d'économie mixte d'aménagement et de gestion du marché d'intérêt national de Paris-La Villette (S.E.M.V.I.) est assuré par des appels en garantie qui se substituent par conséquent aux financements antérieurement consentis sous forme d'avances d'actionnaires.

Dans ces conditions, la dotation afférente aux garanties diverses (1.948 millions de francs pour 1986) permet d'assurer la couverture des échéances des emprunts contractés, antérieurement à 1971, soit auprès de la Caisse des dépôts et consignations, soit auprès de la Caisse nationale de crédit agricole. En 1982 et 1983, les appels en garantie ont été respectivement de :

1983 :

- C.D.C. 3,688 millions de francs
- C.N.C.A. 1,625 million de francs

1984 :

- C.D.C. 4,303 millions de francs
- C.N.C.A. 1,624 million de francs

Sont également imputés sur ce crédit, les paiements correspondant à la mise en jeu de la garantie de l'Etat sur les prêts de reclassement accordés par le Crédit d'équipement des petites et moyennes entreprises (C.E.P.M.E.), la Caisse nationale de crédit agricole (C.N.C.A.) et par la Compagnie nationale d'aménagement de la région du Bas-Rhône et du Languedoc (B.R.L.), aux rapatriés, dans le cadre de la convention du 28 novembre 1962 passée avec le ministère de l'Economie.

Pour 1983, cette régularisation ne porte que sur les deux établissements financiers susvisés pour un montant de 3,289 millions de francs.

En 1984, la garantie de l'Etat n'a été amenée à jouer que pour la S.E.M.V.I. dont le montant des dépenses engagées s'est élevé à 5,927 millions de francs.

C. — LES DÉPENSES EN ATTÉNUATION DE RECETTES

Ces crédits n'ayant rien à voir avec la dette publique, on se demande pourquoi ils sont inclus sous la rubrique générale concernant celle-ci.

Au demeurant, ces dépenses inscrites au budget des Charges communes (chap. 15-01, 15-02, 15-07) ne sauraient être considérées comme de véritables charges du budget général ; elles ne sont que la contrepartie de moindres recettes liées à des réclamations de contribuables, au remboursement de sommes excédentaires versées ou à certaines dispositions du Code général des impôts (remboursements de T.V.A. notamment).

Rappelons que les impôts et taxes établis au profit des collectivités locales sont perçus directement par les services de l'Etat : le produit des rôles émis est versé intégralement aux collectivités locales par l'intermédiaire du compte d'avances sur impôts. L'Etat supporte actuellement les conséquences des dégrèvements et remboursements accordés sur ces impôts et taxes ; il est alors légitime que ces pertes de recettes soient assimilées à celles subies par l'Etat sur ses propres impôts.

Il est proposé que les crédits destinés à couvrir les dépenses en atténuation de recettes s'élèvent, pour 1986, globalement à 108.003 millions de francs contre 99.150 millions de francs en 1985, soit une progression de 8,9 %.

Cette dotation qui représente 35,6 % environ des dépenses du budget des Charges communes est constituée, pour l'essentiel, par les dégrèvements et les remboursements.

1° Les dégrèvements.

Les crédits destinés aux dépenses relatives aux dégrèvements sur contributions directes et taxes assimilées (chap. 15-01) s'élèvent pour 1986 à 45.400 millions de francs contre 45.100 millions de francs en 1985 ; ils progressent donc de 0,7 %.

Ces dégrèvements résultent, soit du mécanisme de certains impôts (ex. : reversement d'impôts sur les sociétés à la suite de la régularisation annuelle), soit de dispositions à caractère social prévues par la loi (ex. : dégrèvement de la taxe d'habitation pour les personnes âgées), soit encore de mesures de technique fiscale (ex. : plafonnement de la taxe professionnelle). Ils peuvent également résulter d'admission en non-valeur prononcée par l'administration fiscale.

Le tableau ci-après retrace les prévisions (1985 et 1986) et les résultats (avant 1985) comptabilisés, au titre des dégrèvements, au chapitre 15-01 du budget des Charges communes.

**ÉVOLUTION DES DÉGRÈVEMENTS
(1982-1985)**

(En millions de francs.)

1982 Résultats	1983 Résultats	1984 Résultats	1985 Prévisions	1986 Prévisions
28.963	30.000	33.730	45.100	45.400
+ 24,8 %	+ 5,8 %	+ 0,6 %	+ 46,3 %	+ 0,7 %

Telle qu'elle est retracée dans le tableau ci-dessus, l'évolution des remboursements en 1985 est plus particulièrement affectée par les dégrèvements d'office de 10 % des cotisations concernant la taxe professionnelle.

La prévision arrêtée pour 1986 à 45.400 millions de francs est sous-tendue par les hypothèses suivantes :

- diminution des sommes remboursées au titre de la régularisation de l'impôt sur les sociétés ;
- progression du montant des dégrèvements des autres impôts directs ;
- reconduction des mesures d'allègement de la taxe professionnelle.

2° Les remboursements.

Les crédits inscrits au chapitre 15-02 : « Remboursements sur produits indirects et divers » atteignent 60.464 millions de francs contre 51.757 millions de francs en 1985, soit une progression de 16,8 %.

Il apparaît que la prévision des remboursements, notamment de T.V.A., établie pendant l'été de l'année n pour le projet de loi de finances de l'année suivante (n + 1) est généralement aléatoire.

Sans doute, pour une entreprise relevant du régime réel d'imposition et pour un mois donné, divers facteurs sont susceptibles de se combiner, pour faire apparaître un solde créditeur de T.V.A. : le montant des affaires réalisées, qui détermine la T.V.A. exigible, le montant des achats du mois précédent, la formation des stocks, le montant des immobilisations, le report de T.V.A. déductible. Si, à la limite, une entreprise peut prévoir que, dans une conjoncture donnée, elle restera créditrice au regard du Trésor pendant trois mois consécutifs, délai réglementaire requis pour bénéficier d'un remboursement, il s'avère difficile, au plan macro-économique, de chiffrer le coût global de la dépense budgétaire correspondante, la situation de chaque entreprise étant particulière.

3° Les frais de poursuite et de contentieux.

Depuis 1980, l'évolution des crédits et des dépenses au titre des frais de poursuite et de contentieux imputés à l'article 20, paragraphe 10 du chapitre 15-03 a été la suivante :

(En francs.)

	Crédits	Dépenses
1980	78.000.000	81.419.559,63
1981	91.000.000	95.030.073,36
1982	110.000.000	122.775.520,24
1983	130.000.000	134.946.850,10
1984	165.000.000	166.603.360,26

Sont imputées sur cet article, les dépenses de frais de poursuite et de contentieux de la direction générale des douanes et droits indirects, sans qu'il soit possible de déterminer le montant consacré au financement des indemnités servies aux agents de cette administration, l'imputation comptable étant faite globalement.

4° Le remboursement forfaitaire aux exploitants agricoles non assujettis à la T.V.A.

a) *La répartition des exploitants agricoles par régime d'imposition.*

Le tableau ci-après présente pour les années 1982, 1983 et 1984 le nombre global d'exploitants agricoles classés en trois catégories ; assujettis à la T.V.A., bénéficiaires du remboursement forfaitaire, non assujettis et ne bénéficiant pas du remboursement forfaitaire.

Année	Nombre global d'exploitants agricoles (a)	Assujettis à la T.V.A. (b)	Bénéficiaires du remboursement forfaitaire	Autres
1982	1.192.400	387.000	518.000	287.400
1983	1.167.200	421.000	487.000	259.200
1984	1.141.600	430.000	(c) 460.000	(c) 251.600

(a) Source : Ministère de l'agriculture.

(b) Source : D.G.I. Tableau de consistance des assujettis : état 3304/104 B.

(c) Le remboursement forfaitaire afférent aux ventes réalisées en 1984 sera liquidé en 1985. Les statistiques correspondantes ne seront disponibles qu'en juin 1986. Les chiffres indiqués constituent donc une estimation.

b) *Le montant du remboursement forfaitaire.*

Le montant du remboursement forfaitaire dont ont bénéficié les agriculteurs de 1982 à 1984 au titre des ventes effectuées l'année précédente s'élève à :

— 1982 : 1.382 millions de francs	} Chapitre 15-07 du budget des Charges communales.
— 1983 : 1.470 millions de francs	
— 1984 : 1.329 millions de francs	

Pour 1985 et 1986, les prévisions de dépenses correspondantes sont respectivement de 1.770 et 1.600 millions de francs. Ces montants tiennent compte de la majoration du taux du remboursement forfaitaire appliqué aux ventes de lait effectuées à partir de 1984 (passage du taux de 2,40 % à 3,50 %).

CHAPITRE III

LES DÉPENSES ADMINISTRATIVES (ACTION 03)

Les dépenses qui figurent dans cette action concernent le fonctionnement ou l'équipement de diverses administrations qui, pour des raisons variées, ne relèvent pas du budget d'un ministère particulier : elles s'élèvent pour 1986 à 40.820 millions de francs (contre 44.009 millions de francs en 1985, soit en diminution de 7,2 %).

A. — LES MESURES GÉNÉRALES INTÉRESSANT LA FONCTION PUBLIQUE

1° Les traitements et pensions.

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

a) En ce qui concerne *le personnel en activité*, dans chaque fascicule budgétaire figure une estimation des rémunérations sur les bases des taux prévisibles à la fin de l'année précédant l'année budgétaire : ainsi, pour 1986, il existe une estimation des rémunérations sur la base des taux prévisibles au 31 décembre 1985 avec, en mesures acquises, les conséquences des augmentations déjà intervenues lors de l'établissement du budget et, en mesures nouvelles, une provision pour couvrir les effets en 1986 des hausses prévisibles à la fin de l'année 1985.

Dès lors, n'apparaissent au budget des Charges communes que les crédits destinés à titre provisionnel au financement de l'incidence d'ajustements complémentaires des rémunérations à intervenir en 1986.

L'évolution des crédits depuis 1980 est la suivante :

Chapitres 31-94	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Montant en millions de francs courants	6.392	5.530	11.033	4.475	870	3.187	3.343
Montant en millions de francs 1980	6.392	4.877	8.701	3.219	583	2.021	2.051

Au nombre des facteurs qui expliquent l'évolution des crédits du *chapitre 31-94*, il faut mentionner plus particulièrement l'inflation qui a gonflé artificiellement le montant de ce chapitre.

La dotation prévue dans le projet de loi de finances pour 1986, selon le Gouvernement, correspondrait à une hypothèse de maintien du pouvoir d'achat moyen en masse dans le cadre d'une prévision de hausse de prix de 2,9 % en glissement et de 3,4 % en moyenne pour 1986.

Rappelons que les revalorisations intervenues depuis 1984 ont conduit à une progression de la masse salariale retracée dans le tableau suivant :

	(En pourcentage.)	
	1984	1985
Report	5,61	1,91
Mesures générales	1,14	2,42
Catégoriel	0,36	0,37
Forfait de G.V.T. positif pris en compte	0,5	0,5
Evolution de la masse salariale	7,61	5,20

b) S'agissant des *retraités*, l'estimation dans chaque fascicule budgétaire est établie sur la base des pensions versées à la fin de la dernière année connue : ainsi, pour le budget 1986, les pensions sont inscrites pour leur montant à la fin de 1984.

Les crédits figurant au budget des Charges communes doivent alors couvrir les conséquences en 1986 :

— de l'incidence sur la charge des pensions civiles et militaires de l'extension en année pleine des mesures de relèvement des rémunérations publiques en 1985 (+ 4.832 millions de francs dont

+ 1.415 millions de francs pour les pensions militaires et + 3.415 millions de francs pour les pensions civiles, sauf P.T.T.) ;

— de l'institution d'une provision destinée au financement sur les charges de pensions des mesures de revalorisation des rémunérations publiques prévues en 1986 (+ 802 millions de francs dont + 112 millions de francs : pensions militaires et + 693 millions de francs : pensions civiles, sauf P.T.T.).

Parallèlement, un crédit de 12.344 millions de francs est supprimé à la suite de l'inscription dans les budgets des divers départements ministériels des crédits prévus pour 1985 au titre des pensions (— 4.455 millions de francs : pensions militaires et — 7.889 millions de francs : pensions civiles, sauf P.T.T.).

Selon les estimations, le nombre total de retraités (agents civils, militaires, agents des P.T.T. et d'Alsace-Lorraine) s'élèverait en 1986 à 1.044.600 et celui des ayants cause serait de 417.800.

	1981	1982	1983	1984	1985 (prévisions)	1986 (prévisions)
Titulaires	958.833	971.465	988.370	1.007.429	1.025.830	1.044.600
Ayants cause	392.800	396.884	398.720	406.146	411.960	417.800
Total	1.351.633	1.368.349	1.387.090	1.413.575	1.437.790	1.462.400

L'évolution du poids des pensions sur le budget général est résumé dans le tableau ci-après :

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986 (2)
Pensions (1) (en millions de francs)	41.654	49.850	58.085	67.045	75.206	80.282	86.154
Crédits de la L.F.I. (en millions de francs)	536.414	624.424	79.794	891.907	950.089	1.066.311	1.042.236
Pensions/L.F.I. (en pourcentage).	7,8	8,0	7,3	7,5	7,6	8,0	8,3

(1) Hors P.T.T.

(2) P.L.F. 1985.

La part dans les dépenses totales de personnel, en loi de finances initiale, est décrite dans le tableau ci-après (budget général) :

(En millions de francs.)

	1982	1983	1984	1985
Pensions (hors P.T.T.)	58.085	67.043	75.206	80.282
Dépenses de personnels	282.286	312.747	333.252	354.557
Pensions/dépenses de personnels (en pourcentage)	20,6	21,4	22,6	22,6

c) *La mensualisation des pensions.*

Une demande instante est formulée par les retraités de l'Etat, à savoir le paiement mensuel de leur pension.

Sans doute, 76 départements concernant 1.383.160 bénéficiaires, soit 66,36 % des pensions payables en métropole et dans les D.O.M. sont mensualisés.

Si, aucune extension n'est intervenue en 1984, au titre de l'année 1985, les 48.696 pensions civiles et militaires de retraite et pensions de guerre payables dans le Finistère ont été mensualisées.

L'extension du paiement mensuel aux sept centres régionaux des pensions recouvrant vingt-cinq départements est une opération techniquement réalisable à tout moment mais son coût budgétaire est élevé.

Mais, depuis la mensualisation des pensions du département du Finistère, seule subsiste une double procédure de paiement trimestriel et mensuel dans un centre de pensions : Nice, qui est mensualisé à l'exception du Var. Ce département sera mensualisé à compter du 1^{er} janvier 1986.

Il reste que le retard apporté à mettre en œuvre la généralisation du régime de mensualisation des pensions crée une distorsion dans la situation des retraités entre ceux qui sont déjà mensualisés et ceux qui ne le sont pas encore pour l'unique motif qu'ils ont élu domicile dans une région à forte démographie de pensionnés.

Un tel retard est d'autant plus critiquable qu'en 1981, le candidat à la présidence de la République, élu en mai, s'était engagé à accélérer le processus de mensualisation. Or, alors que le rythme annuel moyen de mensualisation avait atteint pendant les trois années et demie de la précédente législature l'effectif de 230.000 retraités, il est tombé, au cours des quatre années et demie de la législature actuelle, au rythme de 80.000.

Aussi, convient-il de souligner que la discrimination actuelle entre retraités de l'Etat selon qu'ils sont mensualisés ou non et le retard de paiement à certains titulaires de pensions civiles et militaires souvent modestes ne sont pas acceptables.

2° Les prestations sociales.

Si 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 1986, pour d'autres, c'est la totalité des crédits qui figure au budget des Charges communes. Citons notamment parmi ces dernières :

— le versement à la Caisse nationale d'allocations familiales (apurement) : 7.000 millions de francs contre 6.240 millions de francs en 1985 (+ 12,2 %) ;

— les cotisations patronales au titre du régime d'assurance maladie de personnels civils titulaires de l'Etat : 15.450 millions de francs contre 14.350 millions de francs en 1985 (+ 7,7 %). Cette évolution résulte pour partie du relèvement des rémunérations publiques intervenues en 1985 (+ 399 millions de francs) et pour partie d'un ajustement aux besoins (+ 501 millions de francs), compte tenu du relèvement du plafond des rémunérations à prendre en considération pour le calcul des cotisations et de l'incidence des mesures d'amélioration des rémunérations publiques en 1986 ;

— le versement de l'Etat au titre de la compensation démographique entre les différents régimes de sécurité sociale : 4.993 millions de francs en 1986 (+ 40,6 %) ;

— la prestation de service-crèche : une dotation de 98,4 millions de francs est inscrite au chapitre 33-96 en vue d'un versement à la Caisse nationale d'allocations familiales, au titre de l'affiliation des fonctionnaires à la prestation de service-crèche.

B. — LES AUTRES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT

1° L'affranchissement des correspondances officielles.

La valeur d'affranchissement du courrier officiel, c'est-à-dire des correspondances échangées entre administrations, fait l'objet d'un remboursement forfaitaire annuel au budget annexe des P.T.T. Le crédit prévu à cet effet au budget des Charges communes s'élève pour 1986 à 1.800 millions de francs contre 1.605 millions de francs en 1985 (soit + 12,1 %).

Il est surprenant que le Gouvernement qui s'applique à opérer sur le budget des charges communes des allègements apparents en transférant la charge, sous forme de diminution de recettes au budget des P.T.T. n'ait pas songé à opérer ici un tel transfert.

2° L'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'organisation et méthodes (S.C.O.M.), rattaché à la Direction du budget et chargé de promouvoir et développer dans les administrations et services relevant de l'Etat les techniques d'organisation et de simplification du travail.

En 1986, ce chapitre est supprimé en loi de finances : la dotation de 4,309 millions de francs fait l'objet, d'une part, d'une économie, et d'autre part, d'un transfert au chapitre 37-93 (libellé modifié) du budget des Charges communes.

L'échelon de coordination et de conseil que constituait le service central d'organisation et méthodes, institué en 1959, n'a plus en effet de raison de subsister.

Parallèlement, pour mieux assurer la maîtrise des dépenses publiques, il est créé, par redéploiement, au sein de la Direction du budget, une cellule chargée d'analyse, de projection à moyen terme et du suivi des coûts de gestion des services publics et des procédures administratives.

Cette fonction s'exercera en liaison étroite avec les corps de contrôle et éventuellement avec l'aide de spécialistes extérieurs à l'administration.

3° La rationalisation des choix budgétaires.

Le budget des Charges communes contribue aux études R.C.B. des différents départements ministériels par transfert de crédits et d'emplois contractuels.

Compte tenu d'un ajustement aux besoins de la consolidation de 16 emplois par transfert au budget des services financiers et d'une annulation de 12 emplois, les crédits passent de 15,3 millions de francs en 1985 à 9,7 millions de francs pour 1986 (— 37 %).

4° Les 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 consécutives à un changement dans la composition du Gouvernement ;

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

— secours apportés aux victimes de sinistres et de calamités ;

— rapatriement, assistance aux réfugiés étrangers.

La dotation globale de ces deux chapitres est maintenue à 200 millions de francs (dont 100 pour les dépenses éventuelles et 100 pour les dépenses accidentelles).

Il convient à cet égard de dénoncer les errements qui conduisent à imputer sur les crédits de dépenses éventuelles les frais de réception et de voyage mis à la charge du ministère des Relations extérieures ; l'inscription d'un abondement en loi de finances rectificative correspond à la démarche normale et le fait que l'on qualifie certains voyages d'« exceptionnels » ne saurait justifier le recours à une procédure qui apparaît irrégulière.

C. — L'ÉQUIPEMENT ADMINISTRATIF ET LES GRANDS TRAVAUX D'ARCHITECTURE

1° Les acquisitions, les constructions d'immeubles administratifs.

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

Les crédits du *chapitre 57-05* passent de 61,8 à 400 millions de francs en autorisations de programme et de 50 à 220 millions de francs en crédits de paiement dont 150 au titre de l'administration centrale (350 millions de francs en autorisations de programme) et 70 pour les services extérieurs (50 millions de francs en autorisations de programme).

2° Les opérations à caractère interministériel.

a) *Les transferts du ministère de l'Economie, des Finances et du Budget et du secrétariat d'Etat aux Anciens combattants.*

A la suite de la mesure qu'il a arrêtée visant à étendre à l'ensemble du palais du Louvre sa destination de musée, le Gouvernement, déférant au vœu exprimé par le Président de la République, a décidé de faire construire le ministère de l'Economie, des Finances et du Budget sur un ensemble formé :

— d'une part, d'un terrain situé entre la rue de Bercy et le boulevard de Bercy, au sud, les voies ferrées de la gare de Lyon au nord ;

— d'autre part, d'un terrain actuellement affecté au secrétariat d'Etat aux Anciens combattants et situé à l'angle du quai de la Rapée et du boulevard de Bercy.

Cette opération de transfert concerne 5.300 personnes auxquelles s'ajoutent les effectifs de certains services centraux du secrétariat d'Etat aux Anciens combattants. L'ensemble immobilier représentera 150.000 mètres carrés environ.

— Les chantiers de l'opération principale de Bercy ont été ouverts le 12 novembre 1984.

Un premier bâtiment édifié le long des voies ferrées de la gare de Lyon sera livré en mars 1987, le reste de l'ensemble implanté sur la parcelle Bercy-la-Rapée devant être livré en août 1988. La quasi-totalité des marchés a été notifiée. Seuls demeurent à attribuer quelques lots d'aménagement intérieur.

— Le chantier de rénovation de l'immeuble Vincent-Auriol destiné aux services de maintenance a été ouvert en mai 1985 et doit s'achever en octobre 1986.

— Les acquisitions de terrains destinés aux annexes à implanter en ville nouvelle (Marne-la-Vallée) ont été effectuées.

— Le bâtiment devant accueillir le service des pensions à Nantes a été achevé en juillet 1985.

Le projet de loi de finances pour 1986 prévoit une dotation de :

— 85 millions de francs (contre 15 millions en 1985) pour le fonctionnement de cette opération ;

— 688,2 millions de francs en crédits de paiement pour « l'achèvement de l'opération Bercy-la-Rapée ».

b) *Les opérations de relogement d'une partie des services du secrétariat d'Etat aux Anciens combattants.*

Celles-ci sont achevées.

Le règlement définitif de l'opération de Château-Chinon (immeuble livré en juillet 1985) interviendra avant la fin de l'année 1985.

*
**

Le tableau ci-après récapitule les crédits consacrés à cette double opération :

**TRANSFERT DES MINISTÈRES DES FINANCES ET DES ANCIENS COMBATTANTS
(1983-1986)**

(En millions de francs.)

	1983	1984	1985	1986	Total
— Dépenses de fonctionnement (chap. 37-02, art. 10)	48,5	36,7	15,0	85,0	185,2
— Dépenses d'équipement (chap. 57-01, art. 10) :					
• autorisations de programme	654,0	2.462,0	460,0	»	3.576,0
• crédits de paiement	340,4	870,0	620,0	688,2	2.518,6
Total	388,9	906,7	635,0	773,2	2.703,8

c) *Les transferts du ministère de l'Urbanisme, du Logement et des Transports et du secrétariat d'Etat chargé de l'Environnement et de la Qualité de la vie.*

Le ministère de l'Urbanisme, du Logement et des Transports compte regrouper ses services dans l'immeuble monumental de la tête Défense dont il serait locataire de plusieurs étages de bureaux.

Dans cette perspective, la mission chargée du déménagement du ministère prépare, dès à présent, les opérations de déménagement et d'installation dans les nouveaux locaux prévus pour 1988.

La mission disposera en 1986 d'un crédit de 32,2 millions de francs pour conduire simultanément plusieurs actions :

- préfiguration du fonctionnement des services ;
- préparation du déménagement : études de la stratégie^e;
- études et réalisations de certains équipements (bureautique et hors bureautique).

d) *La mission de coordination des grands projets d'architecture et d'urbanisme.*

En mars 1982, à la demande du Président de la République, un programme de grands projets d'architecture et d'urbanisme a été arrêté ; il comprend la poursuite ou le lancement des opérations suivantes :

- l'ensemble de La Villette : musée des Sciences, des Techniques et des Industries, parc urbain et équipements pour la musique ;

- musée d'Orsay ;

- transfert du ministère de l'Economie, des Finances et du Budget à Bercy ;

- Grand Louvre ;

- Opéra de la Bastille ;

- tête Défense ;

- Institut du monde arabe ;

- aménagement de la Montagne-Sainte-Genève ainsi que le développement de projets culturels de portée nationale dans les régions.

Une mission de coordination a été créée afin :

— d'assurer, en liaison avec le ministère de l'Economie, des Finances et du Budget, la maîtrise des coûts d'équipement et de fonctionnement des opérations ;

— de veiller à l'état d'avancement des travaux et au respect des calendriers de réalisation fixés ;

— d'établir la cohérence des programmes ainsi que des actions de préfiguration des futurs équipements ;

— de veiller, en liaison avec les ministères de tutelle, à la mise en place du statut juridique et des modalités de gestion future des équipements.

Pour permettre à cette mission de poursuivre les études d'assistance technique relatives au respect du coût et des délais des grands projets et procéder au financement d'actions nouvelles dans le domaine de la communication, notamment la réalisation d'une grande exposition faisant le bilan des opérations en cours et d'une participation financière à une coproduction audiovisuelle, un crédit de 10,9 millions de francs est inscrit pour 1986 au chapitre 37-02 (contre 9 millions de francs en 1985).

D. — LE CARREFOUR INTERNATIONAL DE LA COMMUNICATION (C.I.C.)

Le Carrefour international de la communication qui n'a d'existence légale que depuis le 1^{er} juin 1984 et d'activité de fait que depuis le 1^{er} janvier 1985, sera réalisé à la tête Défense ; il comprendrait trois sections : un jardin d'acclimatation, des ateliers de la communication et un centre d'affaires.

Il fera appel au regroupement d'organismes et de partenaires industriels impliqués dans le développement des programmes et des techniques de la communication.

Il est proposé, pour 1986, de doter le Carrefour international de la communication :

— d'une subvention de fonctionnement (*chap.* 36-20) de 61,7 millions de francs (contre 50 millions en 1985, soit + 23,4 %) pour lui permettre de créer et de développer un centre de ressources, d'organiser des expositions grand public (médiathèques, banques de programmes radios et télévisions, intelligence artificielle...), des ren-

contres professionnelles (normatique, télématique et péritéléphonie, productique...) et de procéder à l'engagement d'effectifs (+ 71 personnes) et à l'acquisition de moyens supplémentaires ;

— d'une subvention d'équipement (*chap. 67-01*) : 65 millions, de francs (contre 400 millions de francs en 1985) en crédits de paiement.

Les crédits affectés à cette opération sont regroupés dans le tableau ci-après :

CARREFOUR INTERNATIONAL DE LA COMMUNICATION
(1983-1985)

(En millions de francs.)

	1983	1984	1985	1986	Total
— Fonctionnement (<i>chap. 36-20</i>)	4,5	15,7	50,0	61,68	131,88
— Equipement (<i>chap. 67-01</i>) :					
• en autorisations de programme	48,0	240,7	463,0	—	751,7
• en crédits de paiement	28,5	75,0	400,0	65	568,50
Total	33,0	90,7	450,0	126,68	700,38

Rappelons que les crédits inscrits au *chapitre 67-01* pour le Carrefour international de la communication ont été utilisés pour les quatre objets suivants :

— la participation du C.I.C.O.M. à la construction de l'immeuble tête Défense ;

— la construction de bâtiments provisoires près du site de l'immeuble ;

— les études de programmation ;

— les actions de préfiguration qui contribuent au développement d'un réseau de lieux ou d'organismes de communication en province et à l'étranger. Ces actions systématiquement montées avec des partenaires préfigurent le mode d'exploitation du futur Carrefour fondé sur les coproductions.

CHAPITRE IV

LES INTERVENTIONS POLITIQUES ET ADMINISTRATIVES (ACTION 04)

Les interventions politiques et administratives sont financées avec des dotations qui pourraient être transférées du budget des Charges communes vers des fascicules fonctionnels.

Ainsi, les crédits du *chapitre 41-22* : « Participation de l'Etat au service d'emprunts locaux », passant de 2,8 millions de francs en 1985 à 1,5 million de francs pour 1986 (ajustement aux besoins des crédits relatifs au service des emprunts communaux du Crédit foncier de France et de ceux contractés par l'Algérie pour la reconstruction d'Orléans-Ville) pourraient aussi bien figurer au budget de l'Intérieur.

Il en est de même des crédits du *chapitre 41-21* : « Paiement par l'Etat de la compensation due aux communes en application de l'article 3 de la loi du 10 janvier 1980 ». Les communes considérées sont celles dont les taux de taxes foncières, de taxe d'habitation ou de taxe professionnelle dépassent le plafond de deux fois et demie le taux moyen du département ou le taux moyen national : les crédits proposés à ce titre pour 1986 s'élèvent à 43 millions de francs (contre 54 millions de francs en 1985).

Par ailleurs, le principal chapitre budgétaire qui entre dans cette action, le *chapitre 65-01* : « Aide aux villes nouvelles », aurait tout à fait sa place au budget du ministère de l'Urbanisme, du Logement et des Transports.

Ces crédits couvrent les aides exceptionnelles de l'Etat, mises en œuvre pour résoudre les problèmes spécifiques qui se posent aux villes nouvelles.

L'utilisation de ces crédits correspond à l'attribution :

— de subventions aux établissements publics d'aménagement des villes nouvelles et au secrétariat général du groupe central des villes nouvelles. Ces subventions ne sont versées qu'aux établissements publics dont la situation financière justifie une aide budgétaire. Constitutives de dotations en capital, elles sont fixées chaque année par accord interministériel dans le cadre du groupe central

des villes nouvelles, leur montant étant modulé selon la situation particulière de chacun. Elles répondent à la nécessité de les aider à supporter les charges de développement soutenu des opérations dont ils ont la responsabilité ;

— *d'avances remboursables à long terme* appelées « différé d'amortissement » aux syndicats d'agglomération nouvelle (S.A.N.) et communes assimilées en vue de la prise en charge partielle des premières annuités des emprunts souscrits auprès de la Caisse des dépôts pour la réalisation des équipements de leur ressort. Ces avances ont pour objet de permettre aux collectivités concernées d'assurer le service de la dette qu'elles doivent contracter pour financer les équipements nécessaires durant la période qui précède le développement de leurs bases contributives ;

— *de subventions d'équilibre aux collectivités* lorsque l'insuffisance de leurs ressources le nécessite : leur montant est autorisé par le président du groupe central des villes nouvelles après un examen détaillé du budget voté par chacune des collectivités supports.

La dotation demandée pour 1986 s'élève à 199,050 millions de francs en autorisations de programme et 169,250 millions de francs en crédits de paiement au vu des perspectives financières des S.A.N. et des établissements publics.

Il est rappelé que la loi portant réforme du statut des villes nouvelles, appliquée pour la première fois en 1985, a eu pour effet de rendre aux communes, par transfert de compétences, la gestion des équipements des villes nouvelles ; de même, les communes ont récupéré la totalité des taxes ménages perçues sur leur territoire tandis que les S.A.N. se voyaient attribuer la totalité de la taxe professionnelle.

CHAPITRE V

L'ACTION INTERNATIONALE (ACTION 05)

La dotation globale affectée en 1986 à l'action internationale connaît un léger recul (— 2,9 %) passant d'une année sur l'autre de 4.815 à 4.675 millions de francs environ en crédits de paiement comme il apparaît dans le tableau ci-après :

	1981	1982	1983	1984	1985	1986
a) Participation au capital d'organismes :						
Société interaméricaine d'investissement	»	»	»	»	20	17
Banque asiatique de développement	8	p.m.	128,5	90	12	»
Banque interaméricaine de développement ..	65	122	201,6	105	72,6	»
Banque internationale pour la reconstruction et le développement	»	306	322,7	450	150	188
Société financière internationale	60	31	»	»	»	82
Banque ouest-africaine de développement	5	»	20	»	»	»
Banque africaine de développement	46	59	24,2	45	45	37
Banque de développement des Etats de l'Afrique centrale	»	»	10	»	»	»
Banque de développement des Caraïbes	»	»	»	45	50	62
Total (chap. 58-00)	184	517	707	735	349,6	386
Banque européenne d'investissement (chap. 58-01 nouveau)	120	118	135	220	215	190
Total (chap. 58-00 et 58-01) ..	304	635	842	955	564,6	576
b) Participation à divers fonds :						
Association internationale de développement .	895	895	895	895	2.113	2.040
Programme d'aide de la conférence Nord-Sud	»	»	»	»	»	»
Fonds européen de développement	1.290	1.500	997	826	1.350	1.330
Fonds africain de développement	33	275	331	248	297	114
Fonds de solidarité africaine	»	»	»	»	»	»
Fonds international de développement de l'agriculture	67	82	80,3	150	128	95
Fonds asiatique de développement	120	145	323	300	259	166,75
Fonds spécial d'assistance technique de la banque asiatique de développement	»	4	5	»	»	10
Fonds commun des produits de base	34	p.m.	95,7	30	»	140
Total b) (chap. 68-01, 68-02 et 68-04)	2.439	2.901	2.727	2.449	4.147	3.895,75
c) Aide extérieure (chap. 68-00)	130	220	115	200	100	50
d) Reversement du Trésor français à la Confédération helvétique (chap. 42-05 nouveau)	»	»	»	»	»	150
e) Divers	5	3	5	3	3,1	3,1
Total Action internationale ..	2.878	3.759	3.687	3.607	4.814,7	4.674,8

Au *titre IV* : (Interventions), est ouvert un *chapitre nouveau 42-05* : *Reversement à la confédération helvétique en application de l'accord frontalier du 11 avril 1983* : une dotation de 150 millions de francs y est inscrite pour 1986 et représente le montant du reversement par le Trésor français à la confédération helvétique de 4,5 % des rémunérations perçues, dans ce pays, par les travailleurs frontaliers français.

Très importante est la diminution des autorisations de programme d'une année sur l'autre :

— au *titre V*, celles-ci passent de 1.509,2 à 394 millions de francs, étant observé que ces dotations désormais retracent l'ensemble des engagements pris par la France (programme pluriannuel) à l'égard des différentes banques ;

— au *titre VI*, elles tombent de 14.705 millions de francs en 1985 à 313 millions de francs pour 1986, ce qui s'expliquerait essentiellement par l'existence de reports substantiels.

Comme en 1985, dix-neuf organismes figurent au titre de cette action (dont six pour mémoire).

Pour l'essentiel, il s'agit d'établissements et de fonds :

— soit à compétence générale (Banque internationale pour la reconstruction et 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 Lomé, etc.) ;

— soit à compétence sectorielle (Fonds international de développement de l'agriculture, fonds commun pour les produits de base).

Leur 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.

L'appréciation de l'intérêt de ces participations est rendue d'autant plus difficile qu'elles complètent de nombreux autres types d'aides généralement bilatérales inscrites aux budgets des Relations extérieures 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

L'ACTION ÉCONOMIQUE (ACTION 07)

Au titre de l'action économique, il est prévu pour 1986 de consacrer 26.306 millions de francs contre 27.700 millions de francs en 1985 (— 5 %) et 8,7 % de l'ensemble des dotations du budget des Charges communes. Les postes de dépenses sont très divers : certaines charges pourraient sans difficulté être rattachées aux budgets fonctionnels tandis que d'autres, relatives à des activités administratives autonomes, mais ne disposant pas de budget propre, comme le Commerce extérieur, trouvent ici leur place.

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

A. — LES MESURES EN FAVEUR DE L'EMPLOI (CHAPITRE 44-76)

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 — notamment celles relatives à la prise en charge des cotisations sociales des jeunes et des apprentis — dont le rattachement au présent budget pouvait, à l'origine, se justifier à la rigueur par leur caractère exceptionnel, auraient aussi bien pu être transférées au budget Travail-Emploi, dès lors que ce caractère a disparu et que les pactes se sont succédé les uns aux autres.

1° Les actions nouvelles pour l'emploi et la formation professionnelle.

Il faut noter qu'il s'agit du programme « jeunes volontaires » : compte tenu d'un ajustement aux besoins (— 140 millions de francs) et de la revalorisation des rémunérations (+ 9,5 millions de francs) les crédits destinés au financement de ce programme passent de 280,4 à 140,4 millions de francs d'une année sur l'autre.

2° L'exonération de charges sociales : apprentis et divers.

L'exonération de charges sociales au titre de l'apprentissage et l'exonération de 50 % des cotisations patronales de sécurité sociale pour l'embauche de certaines catégories de jeunes, de femmes et de chômeurs sont financés par des crédits inscrits à l'article 20 du chapitre 44-76 :

Crédits	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Exonérations de charges sociales : — apprentis et divers ...	1.505	2.123	890	1.023	1.087	1.574

Pour 1986, 1.574 millions de francs (+ 487 millions de francs) sont prévus pour :

— la prise en charge des exonérations de charges sociales dans l'apprentissage (+ 37 millions de francs) ;

— la mise en place de la troisième année d'apprentissage et le renforcement des effectifs d'apprentis (+ 450 millions de francs).

3° Les exonérations de charges sociales : contrats de solidarité.

Aucune dotation n'est allouée à ce titre pour 1986 (art. 30 du chap. 44-76) compte tenu de l'arrivée à échéance du système d'exonération de charges sociales au titre des contrats de solidarité — réduction de la durée du travail.

B. — LES ENCOURAGEMENTS A LA CONSTRUCTION IMMOBILIÈRE ET LES PRIMES A LA CONSTRUCTION

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

— les articles 10 et 20 regroupaient jusqu'en 1984 les crédits destinés à compléter les dotations du ministère de l'Urbanisme et du Logement pour les aides au logement accordées respectivement aux habitations à loyer modéré et aux logements financés par des prêts spéciaux du Crédit foncier de France : ils ont été abondés par voie de fonds de concours, le Gouvernement ayant décidé d'affecter le prélèvement opéré sur le fonds de réserve et de garantie des caisses d'épargne à l'allégement des charges importantes de bonifications d'intérêt. Il est prévu pour 1986 que les besoins correspondant à ces aides soient couverts dans les mêmes conditions, à hauteur de 2.760 millions de francs ;

— l'article 30 concerne les dépenses relatives aux primes d'épargne versées aux titulaires de comptes ou de plans d'épargne-logement : 6.200 millions de francs pour 1986 (reconduction du montant de 1985) ;

— l'article 40 est destiné à assurer le versement de prêts consentis aux fonctionnaires : comme en 1985, 180 millions de francs y sont inscrits.

En ce qui concerne l'épargne-logement, les tableaux ci-après en présentent le bilan depuis 1980 :

EVOLUTION DES ENCOURS DE DÉPÔTS ET DE PRÊTS

(En millions de francs.)

Dépôts	Encours en fin d'année					Montants annuels (1)				
	1980	1981	1982	1983	1984	1980	1981	1982	1983	1984
Comptes d'épargne-logement :										
— Caisses d'épargne	12.997	14.062	15.677	16.545	16.994	936	1.065	1.615	868	449
— Banques	33.291	39.576	45.434	49.456	54.089	2.843	6.285	5.858	4.022	4.627
Total	46.288	53.638	61.111	66.001	71.077	3.779	7.350	7.473	4.890	5.076
Plans d'épargne-logement :										
— Caisses d'épargne	27.158	28.664	30.473	33.128	67.585	2.067	1.506	1.809	2.653	4.458
— Banques	96.641	102.242	109.330	123.657	114.866	4.051	5.601	7.088	14.326	21.210
Total	123.799	130.906	139.803	156.785	162.451	6.118	7.107	8.897	16.979	25.668
Total I	170.087	184.544	200.914	222.786	253.528	9.897	14.457	15.370	21.869	30.744
Prêts (en millions de francs) :										
— Caisses d'épargne	14.959	19.923	24.643	29.616	34.153,2	4.184	4.964	4.720	4.973	4.537,2
— Banques	40.089	54.130	68.162	83.059	96.396,8	11.809	14.041	14.032	14.897	13.337,8
Total II	55.048	74.053	92.805	112.675	130.550	15.993	19.005	18.752	19.870	17.875

(1) Pour les montants annuels des prêts, il s'agit du solde net (versements-remboursements).

**ÉVOLUTION DES DÉPENSES BUDGÉTAIRES RELATIVES AUX PRIMES D'ÉPARGNE
VERSÉES AUX TITULAIRES DE COMPTES OU DE PLANS D'ÉPARGNE-LOGEMENT**

(En millions de francs.)

	Primes avec prêt (2)	Primes sans prêt (3)	Total (4)
1978	647,7	531,3	1.179,0
1979	803,0	460,8	1.263,8
1980	1.164,7	1.238,9	2.403,6
1981	»	»	5.332,3
1982	»	»	4.550,1
1983	»	»	5.185,1
1984	»	»	5.447,5

(1) Pour les montants annuels des prêts. Il s'agit du solde net (versements - remboursements).

(2) Primes versées aux titulaires de comptes ou de plans.

(3) Primes versées aux titulaires de plans d'épargne-logement.

(4) Depuis 1981, il n'est plus possible d'effectuer pour les primes servies au titre des plans, la distinction entre primes associées ou non à des prêts. En effet, l'article R. 315-40 du Code de la construction et de l'habitation, dans la rédaction que lui a donnée l'article 4 du décret n° 80-1031 du 16 décembre 1980, dispose que la prime d'épargne est, dans tous les cas, servie dès le retrait des fonds.

Ainsi, il apparaît au tableau : *Evolution des encours de dépôts et de prêts* qu'en 1984, la progression de la collecte d'épargne (Total I) est en augmentation sensible par rapport aux années antérieures : avec un accroissement de 30,7 milliards de francs (contre 21,8 milliards de francs en 1983) les dépôts ont progressé de 13,8 % contre 10,9 % en 1983.

La distribution des prêts a également continué de croître fortement : l'encours en 1984 était de 130,5 milliards de francs contre 112,7 milliards en 1983. Compte tenu des remboursements effectués par les emprunteurs, l'augmentation nette de l'encours (Total II) atteint 17,8 milliards de francs.

La comparaison, en termes de montants annuels, de la balance des dépôts et des encours de prêts pour 1984 et pour les années précédentes permet de constater que l'accentuation d'année en année du déséquilibre du système, provenant d'un excédent sans cesse accru des prêts nouveaux sur les dépôts nouveaux, a été enrayée et qu'apparaît un excédent net, pour 1984, de 13 milliards de francs.

C. — LES SUBVENTIONS ÉCONOMIQUES ET LES BONIFICATIONS D'INTÉRÊTS

1° Les subventions économiques.

Sous cette appellation, au *chapitre 44-92* se dissimulent, à l'article intitulé « Divers » des aides à la construction aéronautique qui pourraient utilement être transférées au budget du ministère des Transports (section « aviation civile »). Aucune dotation n'est inscrite à ce titre pour 1986.

2° Les bonifications d'intérêts et le financement des prêts.

a) *Les bonifications d'intérêts à verser par l'Etat au Fonds national d'aménagement foncier et d'urbanisme (chap. 44-97).*

Il s'agit de bonifications d'intérêts accordées par le comité de gestion du Fonds national d'aménagement foncier (F.N.A.F.U.) pour des prêts à la Caisse des dépôts et consignations pour les zones opérationnelles d'habitation, les zones industrielles et les opérations de rénovation urbaine.

Rien ne devrait s'opposer au transfert de ce chapitre au budget de l'Urbanisme et du Logement qui possède un chapitre destiné à verser des bonifications d'intérêts pour des prêts de la C.A.E.C.L. dont l'objet est identique à ceux de la Caisse des dépôts et consignations. Le crédit de 80 millions de francs voté en 1985 est ramené à 65 millions de francs pour 1986 compte tenu d'un ajustement aux besoins.

b) *Les charges afférentes aux emprunts émis pour le financement des prêts de reclassement aux rapatriés (chap. 44-96).*

La dotation de 15 millions de francs allouée en 1985 est réduite à 12 millions de francs pour 1986. Ces crédits sont en réalité complémentaires de ceux concernant l'indemnisation des rapatriés (voir le chapitre « Action sociale »).

c) *La participation de l'Etat au service d'emprunts à caractère économique (chap. 44-98).*

C'est au titre des bonifications d'intérêts le chapitre le plus important puisque sa dotation pour 1986 s'élève à 11.843 millions de francs (1) (contre 10.791 millions de francs en 1985, soit + 9,7 %).

Le *chapitre 44-98* contient quatre articles :

— *l'article 10* regroupe les crédits liés à des bonifications sur prêts au secteur public. Ces prêts sont anciens et l'encours décroît, ainsi que le coût de la bonification qui tend à devenir négligeable ;

— *l'article 20* sert à couvrir les bonifications de prêts à l'armement maritime dont le niveau est à peu près stable et, à partir de 1983, à la sidérurgie (bonification sur les emprunts contractés par Usinor et Sacilor auprès du Fonds d'intervention sidérurgique ;

— *l'article 30* correspond à plusieurs procédures distinctes :

- *les prêts bonifiés destinés à encourager l'investissement industriel*. Le coût de la bonification a connu en 1985 une croissance due à l'augmentation des enveloppes de prêt et au maintien d'un écart important entre les taux de sortie offerts aux investissements et les taux des nouveaux emprunts des établissements de prêts à long terme

Pour 1986, la reconstitution de la capacité d'autofinancement des entreprises a permis d'envisager la stabilisation, voire la réduction significative du volume des enveloppes de prêts bonifiés. Celle-ci, conjuguée à une diminution du coût de la bonification résultant de la réduction du coût des ressources, permettrait, dès 1987, une réduction du coût budgétaire de la bonification,

- *les prêts bonifiés d'aide à l'exportation*. Leur coût diminue en raison de la baisse des taux et de l'amélioration de la parité franc-dollar.

- *les prêts de la Caisse centrale de coopération économique* dont le développement est lié à la politique de coopération ;

— *l'article 90*, enfin, rassemble diverses procédures dont le coût devient négligeable.

Les crédits demandés pour 1986 se décomposent de la façon suivante :

(1) Dont 350 millions de francs au titre du programme prioritaire du IX^e Plan, n° 5 : « Réduire la dépendance énergétique ».

Articles	Crédits demandés	Justification
Article 10	1.000.000	Prêts bonifiés anciens en voie d'amortissement.
Article 20	1.851.000.000	Ce crédit se décompose en : -- 480 millions de francs pour les prêts bonifiés à l'armement maritime. Cette estimation repose sur l'hypothèse d'une diminution des achats de bateaux, et sur la baisse des taux. -- 1.371.000.000 F pour les prêts bonifiés à la sidérurgie. Cette dépense, en réduction par rapport à 1985, correspond aux emprunts effectués en 1983 et 1984 par Usinor et Sacilor auprès du Fonds d'intervention sidérurgique (F.I.S.).
Article 30	9.991.000.000	Ce crédit comprend : -- 3.875 millions de francs au titre des prêts bonifiés à l'exportation. -- 4.760 millions de francs au titre des prêts à l'investissement dans l'industrie, y compris les prêts accordés en substitution et aux conditions des anciens prêts du F.D.E.S. -- 1.356 millions de francs au titre des prêts de la Caisse centrale de coopération économique. -- 20 millions de francs au titre de prêts à divers établissements financiers (U.F.I.N.E.X., C.A., I.D.I.).
Article 90	mémoire	Il s'agit d'échéances d'encours de prêts en voie de résorption.
Total	11.843.000.000	

(1) Les crédits de bonifications sur prêts à l'artisanat accordés par les banques populaires et le crédit coopératif sont ouverts depuis 1985 sur le budget du commerce et de l'artisanat (chapitre 44-98, doté en P.L.F. 1986 de 354,35 millions de francs).

D. — LA PARTICIPATION A DIVERS FONDS DE GARANTIE

Le Gouvernement a utilisé les fonds de garantie financés sur crédits budgétaires comme principaux instruments d'appui aux développements des P.M.E.

En déchargeant le prêteur ou l'apporteur de fonds propres d'une partie du risque, en réduisant les garanties réelles et personnelles prises sur l'entreprise, le fonds de garantie favorise l'orientation

vers les P.M.E.-P.M.I. des concours financiers nécessaires à leur développement. A cet égard, l'effet multiplicateur des crédits budgétaires consacrés à cette politique doit être souligné.

Instituée en 1982 sous l'impulsion des pouvoirs publics, la société française pour l'assurance du capital-risque des P.M.E. (S.O.F.A.R.I.S.) — dont le capital (114,5 millions de francs au 31 décembre 1984) réunit les apports de l'Etat (34 %), des banques (22 %) des compagnies d'assurances (22 %) et des établissements de prêts à long terme (22 %) — est le pivot de cette politique de fonds de garantie : elle est chargée de consentir une garantie partielle aux opérations d'apports en fonds propres ou de prêts à moyen et long terme initiées par le système financier en faveur des P.M.E.-P.M.I. qui sont engagées dans un processus de mutation ou de développement.

La S.O.F.A.R.I.S. gère les principaux fonds de garantie financés sur fonds publics (prêts participatifs, prises de participation, créations d'entreprise) ; elle peut réassurer d'autres fonds de garantie financés en tout ou partie sur fonds publics et dispose à ce titre d'un fonds de réserve.

Au total, la S.O.F.A.R.I.S. mobilisait, à la fin de 1984, plus de 2 milliards de francs pour l'accomplissement de sa mission.

Compte tenu des besoins constatés, une dotation de 117 millions de francs est inscrite pour 1986 au chapitre 44-95 du budget des Charges communes.

E. — LE FINANCEMENT DU SECTEUR PUBLIC ET L'APPLICATION DES LOIS DE NATIONALISATION

1° Les apports au fonds de dotation ou au capital des entreprises publiques ou d'économie mixte (chapitre 54-90).

Les crédits inscrits à cet effet au budget des Charges communes complètent ceux fournis par d'autres budgets, à savoir ceux :

- du ministère de l'industrie (*chap. 54-92*) ;
- des P.T.T. (*chap. 69-55*) ;
- de la Défense (*chap. 52-71*).

De 1981 à 1984, les dotations en capital versées aux entreprises publiques se sont élevées à 52,8 milliards de francs (1). En 1985, 15.035 millions de francs de dotations en capital ont été inscrits en loi de finances initiale au budget de l'Etat dont 775 millions de francs pour le *chapitre 54-90*.

Outre les concours au fonds de dotation ou au capital des entreprises publiques évoquées ci-dessus, les banques ont apporté des fonds propres à hauteur de 3 milliards de francs en 1982 aux sociétés nationalisées par la loi du 11 février 1982 par l'intermédiaire de la société française de participations industrielles.

Par ailleurs, les titres participatifs émis dans le cadre de la loi du 3 janvier 1983 ont permis de drainer vers les entreprises du secteur public des fonds d'un montant de 5,2 milliards de francs (1,15 milliard pour 1984). De leur côté, les prêts participatifs de toute nature accordés ou garantis par l'Etat et consentis à ces entreprises ont atteint un montant total de 23,1 milliards de francs de 1981 à 1984.

La répartition de la dotation inscrite au *chapitre 54-90* du budget des Charges communes pour 1985, de 775 millions de francs se décompose comme suit :

— C.G.M.F.	350 millions de francs
— Air-France	150 millions de francs
— Banques	200 millions de francs
— A.F.P.	30 millions de francs
— Divers	45 millions de francs

La dotation de la Compagnie générale maritime doit lui permettre de reconstituer sa situation nette qui serait négative d'environ 300 à 400 milliards de francs à la fin de 1985 sans cet apport de l'Etat.

Les crédits prévus pour Air-France et l'A.F.P. correspondent aux engagements de l'Etat passés dans le cadre des contrats de plan.

Les versements aux banques ont été de 200 millions de francs dont 100 millions de francs versés au Crédit du nord dans le cadre de son contrat de plan et 100 millions de francs de coût de restructuration de l'Européenne de Banque.

En outre, 45 millions de francs inscrits en divers sont utilisés essentiellement pour couvrir les pertes des filiales de la S.N.E.P.

(1) Hors les achats des titres C.G.C.T., Roussel-Uclaf, Machines Bull qui ont représenté une dépense de 1,689 milliard de francs de 1981 à 1984.

La demande faite en loi de finances initiale pour 1986 s'élève à 320 millions de francs qui se décompose de la manière suivante :

(En millions de francs.)

- C.G.M.F. 150 plan de redressement
- S.N.E.P. et divers . . 150 essentiellement, coûts de restructuration des filiales de la S.N.E.P.
- A.F.P. 20 contrat de plan.

2° L'application des lois de nationalisation (chapitre 44-93).

Dans ce chapitre, est inscrite, outre les dépenses de fonctionnement de la caisse nationale de l'industrie et de la caisse nationale des banques, la charge nette pour l'Etat des nationalisations résultant du montant des intérêts versés et de l'amortissement en capital, compte étant tenu du produit de la redevance mise à la charge des entreprises nationalisées.

Le montant des intérêts versés et la répartition de la redevance due depuis la nationalisation sont retracés dans le tableau ci-après.

Le montant des crédits demandés pour 1986, soit 5.555 millions de francs, se justifie ainsi :

(En millions de francs.)

Rubrique	Article 10 Caisse nationale de l'Industrie	Article 20 Caisse nationale des banques
<i>Dépenses :</i>		
— Fonctionnement	9	12
— Intérêts (coupons)	1.640	1.734
— Amortissement en capital	1.506	1.554
Sous-total dépenses	3.155	3.300
<i>Redevance :</i>		
Ventilation prévue	305	595
<i>Charge nette pour l'Etat :</i>		
Crédit budgétaire demandé	2.850	2.705

La répartition, entre les différentes sociétés redevables en 1985, du produit de la redevance (fixée à 700 millions de francs pour cette année) est donnée ci-après ; elle fait ressortir une recette pour la C.N.I. de 183,43 millions de francs et pour la C.N.B. de 516,57 millions de francs.

LISTE DES SOCIÉTÉS AYANT VERSÉ EN 1985 LA REDEVANCE

(En millions de francs.)

— Banque nationale de Paris	148,430
— Société générale	121,754
— Crédit lyonnais	88,488
— Rhône Poulenc S.A.	61,420
— Compagnie générale d'électricité	60,892
— Compagnie financière de Suez	50,862
— Compagnie de Saint-Gobain	39,143
— Compagnie financière de Paribas	33,538
— Pechiney	21,973
— Crédit commercial de France	13,111
— Banque Hervet	9,646
— Banque Sofinco	9,641
— Banque parisienne de crédit	7,370
— Banque Chaix	5,257
— Société lyonnaise de banque	4,465
— Société générale alsacienne de banque	4,000
— Banque de la Hénin	3,601
— Union des banques à Paris	3,357
— Société marseillaise de crédit	3,484
— Crédit industriel d'Alsace et de Lorraine	2,618
— Banque du bâtiment et des travaux publics	2,610
— Banque de Bretagne	1,951
— Banque industrielle et mobilière privée	1,277
— Banque régionale de l'Ouest	0,932

**F. — L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE
ET L'AIDE POUR L'ÉQUIPEMENT HOTELIER**

1° L'aménagement du territoire.

Au *chapitre 64-00* : « Aides à la localisation d'activités créatrices d'emplois et au renforcement des fonds propres des petites et moyennes entreprises » on observe pour 1986, par rapport à 1985, une réduction sensible des autorisations de programme (— 81,4 % : 65 millions de francs contre 349,9 millions de francs) et une forte croissance des crédits de paiement (+ 81,9 % : 300 millions de francs contre 164,9 millions de francs).

(En millions de francs.)

	1985		1986	
Aides à la localisation d'activités créatrices d'emplois et études :				
● Autorisations de programme ..	9,9		20,0	
● Crédits de paiement		9,9		20,0
Primes au développement des P.M.E. :				
● Autorisations de programme ..	»		»	
● Crédits de paiement		»		»
Aides à la promotion commerciale des petites et moyennes entreprises (ancien) :				
● Autorisations de programme ..				
● Crédits de paiement				
Aides au développement d'implantations commerciales et industrielles :				
● Autorisations de programme ..	340,0		45,0	
● Crédits de paiement		155,0		280,0
Total	349,9	164,9	65,0	300,0

a) *Article 10* : « Aides à la localisation d'activités créatrices d'emplois et études ».

Seules sont imputables sur cet article les dépenses effectuées en règlement des études commandées sur instructions du Comité interministériel de restructuration industrielle (C.I.R.I.) ou du C.I.D.I.S.E. à des cabinets de conseil, au crédit national ou à l'I.D.I., relatives à la situation financière d'entreprises traitées dans le cadre du C.I.R.I. ou du C.I.D.I.S.E.

Une dotation de 20 millions de francs est prévue à ce titre pour 1986.

b) *Article 20* : « Primes au développement des P.M.E. ».

Sont imputées sur cet article les primes aux prises de participation des Sociétés de développement régional (S.D.R.) dans le capital des petites et moyennes entreprises.

Aucune dotation n'est inscrite pour 1986, motif pris de l'achèvement du programme de développement des prises de participation des S.D.R.

c) *Article 40* : « Aide au développement d'implantations commerciales et industrielles ».

Sont imputées sur cet article les subventions versées aux entreprises par le Comité de développement extérieur (CODEX) aux

fins de rachat ou de constitution de réseaux commerciaux à l'étranger ; depuis 1983, les subventions accordées par le délégué du commerce extérieur aux fins de reconstitution d'une offre nationale compétitive dans certains secteurs sont aussi imputées sur cet article : pour 1986, 45 millions de francs en autorisations de programme et 280 millions de francs en crédits de paiement sont prévus contre respectivement 349,9 et 164,9 millions de francs en 1985.

2° L'aide pour l'équipement hôtelier.

Les crédits du *chapitre 64-01* : « Aide pour l'équipement hôtelier » alimentent les aides suivantes :

- la prime spéciale d'équipement hôtelier (P.S.E.H.) ;
- la prime spéciale d'équipement des terrains de camping ;
- la prime à la modernisation de la petite hôtellerie rurale de montagne ;
- la prime à la modernisation de la petite hôtellerie du grand Sud-Ouest ;
- la bonification pour la Corse.

Si l'on dresse un rapide bilan de ces aides pour 1984, on est conduit à faire les observations suivantes concernant :

a) *La prime spéciale d'équipement.*

En 1984, ont bénéficié de cette prime (P.S.E.H.) (cependant non reconduite en 1983 mais à partir de demandes déposées avant le 31 décembre 1982) :

- 19 hôtels permettant la création de 642 chambres pour un montant global de primes de 4,8 millions de francs ;
- 9 villages et maisons familiales de vacances pour la création de 2.178 lits nouveaux pour un montant global de subventions de 6,1 millions de francs.

Durant le premier semestre 1985, ont bénéficié de cette prime :

- 2 hôtels (102 chambres créées pour un montant de primes de 0,7 million de francs) ;
- 1 village de vacances (création de 172 lits pour une prime de 0,3 million de francs).

Au total, depuis la création de ce régime de subventions, 1.297 hôtels et 288 villages et maisons familiales de vacances en ont bénéficié, ce qui a permis la création de 52.242 chambres et de 21.458 lits nouveaux.

b) La prime spéciale d'équipement des terrains de camping.

Comme la prime hôtelière, la prime camping n'a pas été reconduite en 1983 ; cependant les demandes déposées entre le 9 novembre et le 31 décembre 1982 ont été satisfaites au cours de l'année 1984 et du premier semestre de 1985 en faveur de 17 terrains de camping permettant la création de 2.904 emplacements pour un montant de 2,8 millions de francs.

c) La prime à la modernisation de la petite hôtellerie rurale de montagne.

Cette prime est financée à parts égales par l'Etat et le département d'implantation.

Conformément à la loi du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, il a été décidé de décentraliser progressivement cette prime dans la dotation globale d'équipement des départements.

d) La prime à la modernisation de la petite hôtellerie du Grand-Sud-Ouest.

Cette prime concerne les communes rurales des trois régions du Grand-Sud-Ouest (Aquitaine, Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées), à l'exclusion des communes littorales.

La participation de l'Etat est complétée par une aide du F.E.D.E.R. hors quota et par une participation régionale et départementale. Le montant global des aides ne doit pas dépasser 30 % des investissements (10 % Etat + 10 % F.E.D.E.R. hors quota + 10 % participation locale). Au titre de l'année 1984, la participation de l'Etat a été fixée à 3,3 millions de francs ; pour 1985, le montant s'élève à 6 millions de francs.

e) La bonification pour la Corse.

Elle est appliquée en Corse pour les prêts du crédit d'équipement des P.M.E. réalisés avant le 31 décembre 1976 et toutes les catégories d'établissements ne relevant pas de grandes sociétés, mais dans la limite d'un capital remboursable de 900.000 F. Elle consiste en un abattement de 50 % sur la fraction des taux d'intérêt comprise entre 6,50 et 10 % et de 75 % sur la fraction supérieure à 10 %.

Les crédits inscrits pour l'année 1986 à ce chapitre, sont en faveur :

— de la prime spéciale d'équipement hôtelier et de la prime camping : bien que celles-ci n'aient pas été reconduites au-delà du 31 décembre 1982, des dossiers déposés avant cette date seront présentés au financement en 1986 ou ultérieurement. Les autorisations de programme nécessaires ont été évaluées à 7,5 millions de francs.

— la bonification pour la Corse : 600.000 F seront nécessaires.

Il n'est demandé aucun crédit de paiement en 1986, les reports antérieures étant jugés suffisants.

*
**

Pour être complet, il convient d'ajouter aux diverses actions ci-dessus mentionnées à caractère économique, la suppression de la compensation pour tarifs réduits du transport postal de presse.

Rappelons que la poste assure la distribution d'un tiers environ des exemplaires de la presse écrite, ce qui a représenté 2.105 millions d'objets en 1984 et constitue une contribution essentielle à la liberté d'expression.

Toutefois, les importantes réductions tarifaires dont bénéficient les journaux et écrits périodiques, dans le cadre particulier défini par le législateur, entraînent pour la Poste une charge évaluée à 4.100 millions de francs pour 1986.

A la suite des propositions faites par les P.T.T. une contribution du budget général a été inscrite au budget des charges communes de 1982 à 1985 :

— 1982	1.136 millions de francs
— 1983	1.236 millions de francs
— 1984	1.433 millions de francs
— 1985	1.500 millions de francs

Il n'est pas prévu de crédit à ce chapitre dans le projet de budget pour 1986.

C'est le budget des P.T.T. qui, sous forme de diminution de recettes en supportera la charge. Ainsi l'augmentation considérable des taxes téléphoniques imposées en 1984 aux usagers contribuera au financement des réductions tarifaires consenties à la presse.

CHAPITRE VII

L'ACTION SOCIALE (ACTION 08)

A l'action sociale inscrite au budget des Charges communes, il est proposé de consacrer en 1986 des crédits d'un montant de 26.616 millions de francs contre 42.561 millions de francs en 1985, soit — 37,5 %, réduction essentiellement imputable au transfert (— 13.600 millions) des crédits représentant la contribution de l'Etat au financement de l'allocation aux adultes handicapés aux budgets de l'Agriculture et de la Santé et Solidarité nationale.

Trois grandes rubriques sont essentiellement concernées :

- l'aide au Français rapatriés d'outre-mer ;
- l'action en faveur des personnes âgées ;
- les contributions à divers régimes de sécurité sociale.

A. — L'AIDE AUX FRANÇAIS RAPATRIÉS D'OUTRE-MER

Bien qu'un secrétariat d'Etat auprès du ministre des Affaires sociales et de la Solidarité soit chargé des questions propres aux Français rapatriés d'outre-mer, celles-ci sont en fait traitées par de nombreuses administrations : ministère de l'Economie, des Finances et du Budget (tutelle de l'A.N.I.F.O.M.), ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation, ministère du Travail, ministère des Relations extérieures.

Pour tenter de mettre un terme aux problèmes rencontrés par les Français rapatriés d'outre-mer, la loi n° 82-4 du 6 janvier 1982 a prévu l'amélioration :

- du fonctionnement des instances chargées d'examiner les demandes des rapatriés, l'instance arbitrale ayant été transformée en juridiction de l'ordre judiciaire ;
- des conditions de remboursement des dettes de réinstallation.

Par ailleurs, une indemnisation forfaitaire a été allouée pour dépossession des meubles meublants (10.000 F pour les ménages, les veufs et les personnes ayant au moins un enfant à charge et 6.000 F dans les autres cas) sous réserve de justifications.

L'essentiel des crédits nécessaires à la mise en œuvre de ces dispositions est inscrit 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.

1° L'indemnisation.

(Chap. 46-91.)

Il s'agit des crédits inscrits à l'article 20 du chapitre 46-91 destinés d'une part à solder l'application des lois de 1970 et 1978 (indemnisation versée directement par le canal de l'A.N.I.F.O.M. mais imputée sur des crédits du budget de l'Etat et remboursement par les comptables du Trésor des titres d'indemnisation), d'autre part à financer l'application du titre II de la loi de 1982 (indemnisation forfaitaire de la perte des meubles meublants).

Pour 1986, les prévisions de dépenses destinées tant au remboursement des titres qu'à l'achèvement de l'indemnisation au titre de la loi de 1970 et surtout de la loi de 1982 portent sur un montant de 1.200 millions de francs contre 1.180 millions de francs en 1985 ; cette majoration de 20 millions de francs constituerait un ajustement en fonction des besoins constatés.

2° Le moratoire des dettes, la remise et l'aménagement des prêts.

(Chap. 46-91.)

Les dotations consacrées à ces mesures figurent au chapitre 46-91 du budget des Charges communes :

— à l'article 10 : moratoire des dettes ; un crédit de 225 millions de francs est inscrit pour 1986 (contre 25 millions en 1985) ; cette différence de 230 millions s'explique par le transfert à cet article des sommes allouées en 1985 à l'article 30 pour la remise et aménagement des prêts consentis aux rapatriés en vue de la réinstallation (220 millions) et à l'article 40 pour le financement des prêts de consolidation consentis à certains rapatriés (10 millions).

*
* *

Au total, les crédits inscrits en faveur des Français rapatriés d'outre-mer au projet de budget des Charges communes pour 1986, d'un montant de 1.455 millions de francs sont à peu près au même niveau que ceux votés en 1985 (1.435 millions).

B. — L'ACTION EN FAVEUR DES PERSONNES AGÉES

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

1° La majoration de rentes viagères.

(Chap. 46-94.)

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.

La dotation prévue pour 1986 est de 2.033 millions de francs (contre 1.437 millions en 1985, soit + 41,5 %, augmentation s'expliquant par le fait que le nouveau dispositif décidé en 1984 — suppression des avances habituellement consenties à la C.N.P. et aux compagnies d'assurance, d'une part, remboursement à année échue et au vu des comptes annuels des débirentiers des sommes correspondant à la participation de l'Etat au coût des majorations légales, d'autre part —, atteindra son régime de croisière en 1986.

Votre commission des Finances constate que la majoration accordée aux titulaires de rentes viagères pour 1986 est de 2,9 % en moyenne ; elle souligne que le retard pris depuis 1983 par rapport à la hausse effective des prix à la consommation sera encore aggravé dans la mesure où la norme retenue dans l'hypothèse de prix, soit précisément + 2,9 %, serait dépassée.

Si votre Commission comprend que, dans le cadre de la rigueur budgétaire, le Gouvernement limite la progression de certaines prestations, elle s'étonne qu'en matière de rentes viagères, il ait, tout au long de la législature qui s'achève, persisté dans les errements que les personnalités qui le composent aujourd'hui reprochaient avec tant de véhémence aux gouvernements du précédent septennat.

Votre commission des Finances, croit de son devoir de lancer aujourd'hui, comme elle l'a fait hier, un appel au réalisme qui n'exclut pas la solidarité envers les plus dignes d'intérêt ; parmi ceux-ci, elle considère que les rentiers viagers ont leur place.

2° Le Fonds spécial et le Fonds national de solidarité.

a) *La contribution de l'Etat au Fonds spécial institué par la loi du 10 juillet 1952 (chap. 46-95).*

Le Fonds spécial 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 que toutes les personnes âgées perçoivent au moins l'équivalent de cette allocation.

Ultérieurement, le Fonds spécial a été amené à prendre en charge les allocations supplémentaires (celles qui font l'objet du Fonds national de solidarité) pour les rapatriés démunis de ressources : les différents organismes dispensateurs de retraites y participent au prorata du nombre de leurs retraités.

Les crédits prévus à ce titre au *chapitre 46-95* qui atteignaient 282 millions de francs en 1985 sont quasiment reconduits pour 1986 (280 millions de francs).

b) *L'application de la loi instituant un Fonds national de solidarité (chap. 46-96).*

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 attribuent les allocations de base sont en même temps chargés du paiement de l'allocation supplémentaire ; ils 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. De 1980 à 1985, l'évolution des crédits ouverts en loi de finances initiale a été la suivante :

1980	12.500 millions de francs (+ 7,3 %)
1981	13.150 millions de francs (+ 5,2 %)
1982	21.275 millions de francs (+ 61,8 %)
1983	22.600 millions de francs (+ 6,2 %)
1984	24.110 millions de francs (+ 6,7 %)
1985	23.040 millions de francs (— 4,4 %)
1986	22.160 millions de francs (— 1,8 %)

La diminution globale ainsi constatée résulte de la réduction (— 880 millions de francs) de la subvention versée par l'Etat en application des dispositions relatives notamment à la prise en compte des ressources, à leur réactualisation, au mode d'évaluation de certaines catégories de biens mobiliers, dispositions qui vont toutes dans un sens restrictif à l'égard des allocataires.

C. — LES CONTRIBUTIONS A DIVERS RÉGIMES DE SÉCURITÉ SOCIALE

1° Les versements à divers régimes obligatoires de sécurité sociale.

(Chap. 46-90.)

Le principe de la compensation démographique entre les différents régimes a été posé par la loi du 24 décembre 1974 ; il impose aux régimes les plus favorisés de reverser aux moins avantagés des sommes parfois importantes.

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 *chap. 46-90*) destinés, en cas de besoin, au paiement de subventions à de tels organismes. Un organisme en bénéficie régulièrement : la Caisse nationale d'assurance vieillesse des professions libérales (C.N.A.V.P.L.).

Pour 1986, pour tenir compte de la répartition des charges financières des divers régimes de sécurité sociale, une réduction de 410,1 millions de francs est proposée eu égard aux besoins, l'institution d'un mécanisme de compensation entre les régimes spéciaux de sécurité sociale justifierait un abattement de 60 millions de francs ; en outre, au titre du régime spécial de la S.E.I.T.A.

Enfin, un versement exceptionnel de 2.020 millions de francs alloué en 1985 à la Caisse nationale d'assurance maladie en vue de pallier la perte de recettes résultant de la suppression de la cotisation perçue sur le tabac n'est pas reconduit.

Dès lors, la dotation du *chapitre 46-90* est de 620 millions de francs (contre 3.110 millions de francs en 1985).

**2° La contribution de l'Etat
au financement de l'allocation aux adultes handicapés.**

(Chap. 46-92.)

L'allocation aux adultes handicapés (A.A.H.) a été instituée par l'article 35 de la loi d'orientation n° 75-534 du 30 juin 1975 en faveur des personnes handicapées.

Le montant de l'allocation est égal au « minimum vieillesse » ; un mécanisme d'allocation différentielle est toutefois prévu pour atténuer les effets de seuil : lorsque le total des ressources de l'intéressé et du montant annuel de l'A.A.H. dépasse le plafond de ressources, le versement de l'allocation n'est pas supprimé, mais son montant est réduit à due concurrence.

A la suite du transfert de la totalité des crédits aux budgets de l'agriculture et de la santé, le *chapitre 46-92* n'est pas doté pour 1986.

CHAPITRE VIII

LE BUDGET CIVIL DE RECHERCHE (ACTION 09)

Cette action nouvelle se substitue à l'ancienne action éducative et culturelle ; elle concerne trois chapitres dont deux relatifs à l'établissement public du parc de La Villette.

L'ÉTABLISSEMENT PUBLIC DU PARC DE LA VILLETTE

L'aménagement du parc de La Villette comprend trois opérations distinctes :

— *le musée des Sciences, des Techniques et de l'Industrie* ; c'est au titre de celui-ci que des crédits sont inscrits aux chapitres 36-10 et 66-10 du budget des Charges communes ;

— *le parc proprement dit* : les crédits afférents sont demandés dans le cadre du budget du ministère de la Culture ;

— *la reconstruction du Conservatoire national supérieur de musique* : les crédits figurent au budget du ministère de la Culture.

Au sein du budget des Charges communes, l'attention doit être appelée sur les *chapitres 36-10 et 66-10*.

Le *chapitre 36-10* regroupe les crédits de fonctionnement de l'établissement public ; son évolution depuis 1980 est marquée par une croissance très rapide des dotations :

— 10 millions de francs en 1980 (dont 7,56 millions de francs pour les dépenses de personnel) ;

— 20,5 millions de francs en 1981 (dont 15,5 millions de francs pour le personnel), soit + 105 % ;

— 47,9 millions de francs en 1982 (dont 30,5 millions de francs pour le personnel), soit + 133,7 % ;

— 80,5 millions de francs en 1983 (dont 54,4 millions de francs pour le personnel), soit + 68,0 % ;

— 120 millions de francs en 1984 (+ 49,1 % par rapport à 1983), soit + 49,1 % ;

— 298 millions de francs pour 1985 (+ 148,3 % par rapport à 1984), soit + 148,3 % ;

— 56 millions de francs pour 1986, compte tenu :

- d'un ajustement aux besoins ;

- de la subvention à l'établissement public du parc de La Villette (notamment diminution d'effectifs : 29 emplois non budgétaires), soit 4,2 millions de francs ;

- de la subvention au musée national des sciences, des techniques et des industries (soit + 30,3 millions de francs) ;

- d'un transfert de crédits de l'établissement public de La Villette vers le musée national des sciences, des techniques et des industries et de 129 emplois (— 62,8 millions) ;

- d'un tranfert global du budget des Charges communes au budget de la recherche et technologie des crédits de la subvention ainsi abondée versée au musée national des sciences, des techniques et des industries et de la suppression de l'assujettissement à la T.V.A. (— 268 millions).

Ainsi, au terme de ces diverses opérations, la subvention de fonctionnement inscrite au chapitre 36-10 pour 1986 est de 56 millions de francs **en réduction apparente de 81,1 % par rapport à 1985** ; à **structure budgétaire constante, elle est en fait majorée de 8,8 %**.

Le *chapitre 66-10* regroupe les crédits d'équipement dont l'évolution d'une année sur l'autre est la suivante :

- Autorisations de programme :

- 30,7 millions de francs en 1980 ;

- 200 millions de francs en 1981, (+ 551,5 %) ;

- 700 millions de francs en 1982, (+ 250 %) ;

- 1.020 millions de francs en 1983, (+ 45,7 %) ;

- 1.720 millions de francs en 1984 (+ 68,6 %) ;

- 1.127 millions de francs pour 1985 (— 34,5 %) ;

- 116 millions de francs pour 1986.

Totalisent un montant d'engagements proche de 5 milliards de francs.

- En crédits de paiement :

- 28,9 millions de francs en 1980 ;

- 119,5 millions de francs en 1981 (+ 313,5 %) ;

- 230 millions de francs en 1982 (+ 92,5 %) ;

- 761 millions de francs en 1983 (+ 230,1 %) ;

- 1.423 millions de francs en 1984 (+ 87 %);
- 1.600 millions de francs pour 1985 (+ 12,4 %);
- 313 millions de francs pour 1986.

Si l'on tient compte des transferts au budget de la recherche proposés pour 1986, le montant pour cette année :

- des autorisations de programme est de 198 millions de francs (— 82,4 %);
- des crédits de paiement est de 624,8 millions de francs (— 69,9 %).

Dans le tableau ci-après sont regroupés les crédits de fonctionnement et d'équipement ouverts en faveur de cet établissement public, au titre du seul budget des Charges communes.

Comme pour la subvention de fonctionnement, la chute brutale des crédits d'équipement ne peut s'expliquer que si l'on tient compte du transfert des dotations de cette nature au budget de la Recherche et de la Technologie.

Donc, à structure budgétaire constante, la situation est la suivante :

AMENAGEMENT DE LA VILLETTE

(En millions de francs.)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	Total 1980-1986 Charges communes
Chapitre 36-10 (fonctionnement)	10	20,5	47,9	80,5	120	298	56 + créd. rech. 545	634,9
Chapitre 66-10 (équipement) ...								
Autorisations de programme ..	30,7	200	700	1.020	1.720	1.127	116 (+ rech. 82,0)	4.913,7
Crédits de paiement	28,9	119,5	230	761	1.423	1.600	312,7 (+ rech. 312,1)	4.475,1
Totaux	38,9	140,0	279,9	841,5	1.543	1.898	C. Com. 368,7 Rech. 857,1 <hr style="width: 50%; margin-left: 0;"/> 1.225,8	5.110,0

La « montée en puissance » des dotations allouées pour l'aménagement de La Villette est trop vive pour ne pas être critiquable : en sept exercices, les dépenses de fonctionnement auront donc été multipliées par 118 et celles d'équipement par 166 (Crédits Charges communes et Recherche confondus).

C'est dire que cette opération qui fait suite au désastre financier des abattoirs de La Villette est extrêmement coûteuse sans que, semble-t-il, l'administration soit en mesure d'en contenir les déferlements budgétaires.

OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR

La comparaison d'une année sur l'autre de la masse globale du budget des Charges communes est, en soi, peu significative.

Y interviennent en effet des modifications de structures dont certaines sont, soit inévitables : transfert de dotations d'attente vers les administrations gestionnaires, soit souhaitables : suppression de chapitres devant figurer dans les dotations d'un ministère et d'autres plus contestables, dans la mesure où elles répondent moins à un souci de rationalisation de la présentation qu'à l'objectif de dissimuler, par la réduction apparente de certains postes, l'alourdissement de certains autres :

- allocation aux adultes handicapés ;
- subvention de fonctionnement au Parc de La Villette ;
- compensation de la réduction tarifaire des P.T.T. aux transports de presse ;
- réduction du taux de rémunération des dépôts aux chèques postaux.

A fortiori, la description qu'au terme d'une législature, il convient de faire pour en juger l'action, des évolutions de ce budget durant l'exercice de son mandat n'apporterait guère d'enseignements.

C'est donc dans le corps même du rapport qui comporte, avec la définition de chacune des actions, le tracé de son évolution au cours des cinq dernières années, ainsi que cela est fait traditionnellement aussi bien par le rapporteur actuel que par ceux — éminents — qui l'ont précédé, que seront découverts les éléments permettant de porter un jugement d'ensemble sur le bilan de l'actuelle législature.

L'avis de votre rapporteur est que ce bilan est largement négatif.

Promesses non tenues : c'est le cas, par exemple :

- de la *mensualisation du paiement des pensions* aux agents retraités de la fonction publique ;
- ou de la *revalorisation des rentes viagères*.

Politique de régression sociale dont le budget des Charges communes porte la marque avec les *restrictions apportées à l'attribution des allocations du fonds national de solidarité*.

Dépenses somptuaires abusives, ainsi qu'en témoignent, avec le budget de la culture, le montant global des crédits engagés pour les *investissements du parc de La Villette* et la croissance spectaculaire des crédits de *fonctionnement du musée des sciences et techniques* inscrits au budget des Charges communes.

Interventions économiques désordonnées que manifeste l'attitude d'actionnaire réticent qu'après de larges générosités, l'Etat observe désormais à l'égard de sociétés nationalisées à grands frais au début de la législature et contraintes aujourd'hui de rechercher sur le marché, à l'aide de valeurs mobilières nouvelles spécialement créées pour elles, les fonds propres qui leur sont nécessaires. Par suite de cet excessif prélèvement, les entreprises privées qui, elles aussi, ont un puissant besoin de fonds propres mais ne peuvent émettre que des valeurs moins attractives, ont beaucoup de mal à se les procurer sur un marché déjà rançonné.

Et surtout, **alourdissement considérable de la dette intérieure** : dans son excellent rapport sur la loi de finances pour 1981, le précédent rapporteur jugeait déjà que la progression était inquiétante et ne pourrait « pas être poursuivie indéfiniment sans créer de graves déséquilibres » (1) alors que son encours s'élevait à 611,6 milliards de francs et sa charge à 5,7 % du total du budget de l'Etat, tandis qu'à fin 1984 son encours s'élevait à 915 milliards de francs et sa charge à 9,3 % du total du budget de l'Etat.

Heureux rapporteur pourtant qui, dans son rapport pour la loi de finances pour 1982, pouvait écrire « la dette extérieure est désormais éteinte » (2), ce qui exonérait les gouvernements de la nouvelle législature de toute charge.

Bien moins heureux est son successeur qui doit constater que cette dette extérieure s'élevait, au 31 décembre 1984, à 71,9 milliards de francs, ce qui entraînera pour les gouvernements futurs l'obligation d'acquitter, chaque année à ce titre, le paiement d'intérêts variant entre 3 milliards de francs et 4,5 milliards de francs ; à ces montants, naturellement, viendra s'ajouter celui des intérêts dus au titre de la dette intérieure parmi lesquels figureront ceux des obligations renouvelables du Trésor émises de juin 1983 à juin 1985 et dont la charge, au lieu de se répartir sur les exercices de leur durée, sera intégralement supportée par le budget de l'année de remboursement.

(1) Rapport de M. Henri Duffaut n° 98 du 19 novembre 1980, p. 7, alinéa 3.

(2) Rapport de M. Henri Duffaut n° 58 du 23 novembre 1981, p. 8.

Si encore ces emprunts avaient permis de financer des investissements, cela, bien que critiquable, eût pu être admis. Mais les faibles investissements effectués par l'Etat au cours de cette législature n'ont guère été financés que par le fond spécial de grands travaux, c'est-à-dire par l'automobiliste.

C'est au financement des déficits budgétaires qu'a été utilisé le produit de ces emprunts. Car cette législature a allégrement accumulé les déficits budgétaires qui, globalement, se sont élevés à près de 500 milliards de francs. Leur financement par la seule création monétaire était particulièrement périlleux. Il aura donc fallu emprunter beaucoup, emprunter partout pour en financer une partie et en faire ainsi supporter la charge aux successeurs.

Quant à la **dette extérieure globale de la France**, qui s'élevait à fin 1980 à 122,9 milliards de francs, elle atteignait, à fin juin 1985, le montant de 532 milliards de francs enregistrant donc une progression de 332 %. Certes, la référence à des pourcentages n'est pas forcément la meilleure (pas davantage ici que pour les statistiques du chômage !). Certes, la France est, parmi les pays industrialisés, l'un de ceux qui sont le moins endettés. Mais si ces deux constatations peuvent être légitimement invoquées, cela provient, **non pas de ce qui a été fait au cours de la législature actuelle à laquelle est dû cet alourdissement, mais de la situation de départ qu'ont trouvée à leur arrivée les gouvernements que la majorité actuelle a soutenus.**

Tel était l'héritage de 1980. Tel sera l'héritage de 1986.

Il a semblé à votre rapporteur que le Sénat ne pouvait cautionner, par un vote favorable — fût-il, comme ce fut le cas les années précédentes — inspiré du seul souci de permettre que soit honorée la signature de la France.

En fin de législature, c'est sur un bilan global qu'il convient de se prononcer. Ce bilan est clairement négatif.

C'est pourquoi, tenant compte du fait que quels que soient les résultats des élections de mars prochain, un gouvernement nouveau sera mis en place qui pourra demander les moyens de faire face aux trop lourdes obligations contractées par ses prédécesseurs, il a estimé devoir proposer à votre commission des finances le **rejet pur et simple.**

Le compte rendu des débats de votre commission figurant au présent rapport montre que **la commission a fait sienne cette proposition**, c'est donc en son nom qu'il vous la soumet.

DISPOSITIONS SPÉCIALES

Art. 60.

Redevances des sociétés nationalisées par la loi n° 82-155 du 11 février 1982.

Texte. — La somme des redevances prévues aux articles 11 et 26 de la loi n° 82-155 du 11 février 1982 est fixée, pour 1986, à 900 millions de francs.

La redevance est calculée et recouvrée, pour chaque société concernée, dans les conditions définies à l'article 82 de la loi n° 82-1126 du 29 décembre 1982 ; elle est versée avant le 15 juillet 1986.

Commentaires. — La loi de nationalisation du 11 février 1982 a prévu que la Caisse nationale de l'industrie (art. 11) et la Caisse nationale des banques (art. 26) recevraient des sociétés nouvellement nationalisées une redevance destinée à concourir au financement des intérêts servis aux porteurs des obligations indemnitaires.

L'article 82 de la loi n° 82-1126 du 29 décembre 1982 portant loi de finances pour 1983 a fixé pour 1983 à 1.000 millions de francs le montant total de ces redevances. Ce texte prévoit également que le montant de cette imposition est établi, pour chaque société, au prorata des dividendes dues à l'Etat. La redevance qui n'est pas déductible du résultat imposable devait être versée directement à la Caisse nationale de l'industrie ou à la Caisse nationale des banques avant le 15 juillet 1983.

Cette disposition reconduite en 1984 et en 1985 le sera à nouveau en 1986 : tel est l'objet du présent article qui fixe à 900 millions de francs (contre 700 millions en 1985) le montant total des redevances en 1986 et précise que la redevance sera versée avant le 15 juillet 1986.

La majoration du montant des redevances est justifiée selon l'exposé des motifs, par le fait que les versements globaux sous forme de redevances et de dividendes de ces sociétés devraient progresser de près de moitié en 1986 par rapport à 1985.

En 1986, le montant des intérêts à verser aux porteurs d'obligations indemnitaires est estimé à 1.734 millions de francs pour la

caisse nationale des banques et à 1.640 millions de francs pour la caisse nationale de l'industrie, l'amortissement en capital s'élevant respectivement à 1.554 millions de francs et à 1.506 millions de francs.

Le montant total de la dépense est, compte tenu des dépenses de fonctionnement (21 millions de francs), évalué à 6.455 millions de francs dont 900 millions de francs couverts par la redevance : par suite, la dotation inscrite au chapitre 44-93 du budget des Charges communes pour 1986 est de 5.555 millions de francs.

Art. 61.

**Reconduction de la contribution instituée
par la loi n° 82-739 du 4 novembre 1982.**

Texte. — I. — Le montant annuel maximum de la taxe spéciale d'équipement prévue par l'article 1608 du Code général des impôts au profit de l'établissement public d'aménagement de la Basse-Seine est fixé à 45 millions de francs.

II. — Le montant annuel maximum de la taxe spéciale d'équipement prévue par l'article 1609 du Code général des impôts au profit de l'établissement public foncier de la métropole lorraine est fixé à 60 millions de francs.

Commentaires. — Cet article vise à porter le plafond maximum annuel de la taxe spéciale d'équipement instituée au profit de l'établissement public d'aménagement de la Basse-Seine et de l'établissement public foncier de la métropole lorraine, respectivement de 36 à 45 millions de francs et 47 à 60 millions de francs.

En ce qui concerne l'établissement public foncier de la métropole lorraine, le plafond ainsi réévalué tient compte de l'extension du périmètre d'intervention de cet organisme, extension qui sera autorisée par décret, en vue de la réalisation de la zone internationale d'activités de Longwy.

Au cours de sa séance du 6 novembre 1985, tenue sous la présidence de **M. Geoffroy de Montalembert**, vice-président, la Commission a procédé, sur le rapport de **M. André Fosset**, rapporteur spécial, à l'examen des crédits du budget des Charges communes pour 1986.

La Commission a décidé, à la majorité, de **rejeter** les crédits pour 1986 du budget des Charges communes et les articles 60 et 61 y rattachés.