

N° 56
—
SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1992 - 1993

Annexe au proces verbal de la seance du 24 novembre 1992.

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 1993 **CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE AUX TERMES DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3, DE LA CONSTITUTION,**

Par M. Jean ARTHUIS,

Sénateur,

Rapporteur general.

TOME III

LES MOYENS DES SERVICES ET LES DISPOSITIONS SPÉCIALES
(Deuxième partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 7

ÉCONOMIE ET FINANCES

Charges communes

Rapporteur special : M. Claude BELOT

(1) Cette commission est composée de : MM. Christian Poncelet, *président* ; Geoffroy de Montalembert, *vice président d'honneur* ; Jean Cluzel, Paul Girod, Jean Clouet, Jean Pierre Masseret, *vice présidents* ; Jacques Oudin, Louis Perrein, François Trucy, Robert Vizet, *secrétaires* ; Jean Arthuis, *rapporteur general* ; Philippe Adnot, René Ballayer, Bernard Barbier, Claude Belot, Mme Maryse Berge Lavigne, MM. Maurice Blin, Ernest Cartigny, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Henri Collard, Maurice Couve de Murville, Pierre Croze, Jacques Delong, Mme Paulette Fost, MM. Henri Gielschy, Emmanuel Hamel, Alain Lambert, Tony Larue, Paul Lorient, Roland du Luart, Michel Manet, Michel Moreigne, Jacques Mosson, Bernard Pellarin, René Regnault, Roger Romani, Michel Sergent, Jacques Sourdille, Henri Torre, René Tregouet, Jacques Valade

Voir les numeros :

Assemblée nationale (9e législ.) : 2931, 2945 (annexe n° 10) et T.A. 732.

Senat : 55 (1992-1993).

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	5
PRINCIPALES OBSERVATIONS	7
EXAMEN EN COMMISSION	13
CHAPITRE I - PRESENTATION GENERALE DES CREDITS	17
I - L'EVOLUTION DES CREDITS DEPUIS 1988	17
A. UN BUDGET INITIAL EN PROGRESSION CONSTANTE	17
B. DES DEPENSES EXECUTEES SUPERIEURES D'AU MOINS 35% AUX CREDITS VOTES	20
1. Dette publique et dépenses en atténuation de recettes ..	21
2. Moyens des services	23
3. Interventions publiques	24
II - L'EVOLUTION DES CREDITS EN 1993	25
A. L'EVOLUTION D'ENSEMBLE	25
B. PRESENTATION DETAILLEE	27
1. Action 01 : Dette publique et dépenses en atténuation de recettes	27
<i>a) La charge de la dette</i>	28
<i>b) Garanties</i>	29
<i>c) Dépenses en atténuation de recettes</i>	30
2. Action 02 : pouvoirs publics	30
3. Action 03 : dépenses administratives	31
4. Action 04 : interventions politiques et administratives ..	32

	<u>Pages</u>
5. Action 05 : action internationale	32
6. Action 07 : action économique	34
7. Action 08 : action sociale	36
CHAPITRE II - LA DETTE PUBLIQUE	39
I - L'ENCOURS DE LA DETTE	40
A. LA PROGRESSION DE L'ENCOURS DE LA DETTE PUBLIQUE	40
B. LA MODIFICATION DE LA STRUCTURE DE LA DETTE PUBLIQUE	43
1. L'augmentation de la part de la dette à long terme	45
2. L'augmentation de la part de la dette négociable	46
3. La diminution de la part de la dette non négociable	46
C. LA MODERNISATION DE LA GESTION DE LA DETTE PUBLIQUE	49
1. Le lissage de l'échéancier de la dette	49
2. L'appel croissant au financement extérieur	51
II - LA CHARGE DE LA DETTE	53
A. LE DEUXIEME BUDGET CIVIL DE L'ETAT	53
1. L'évolution de la charge de la dette	56
2. La charge nette de la dette	60
B. UNE CHARGE MANIFESTEMENT SOUS-EVALUEE	61
1. Le financement du Trésor	62
2. Le niveau des taux d'intérêt	64
CHAPITRE III - LES DEPENSES HORS DETTE	67
I - LES DEPENSES DE GARANTIES	67
A. UN TRES NET REcul DES GARANTIES LIEES A L'EXPORTATION	68
1. Assurance crédit (<i>article 71</i>)	68
2. Assurance-prospection (<i>article 72</i>)	72
3. Garantie de change (<i>article 73</i>)	73
4. Risque économique (<i>article 74</i>)	73
B. UNE SENSIBLE DIMINUTION DES AUTRES GARANTIES	74
1. Garanties diverses (<i>article 90</i>)	74
2. Garanties afférentes au financement du logement (<i>article 20</i>)	74

	<u>Pages</u>
3. Garanties afférentes au financement de l'agriculture (<i>article 40</i>)	75
4. Garanties afférentes au financement de l'industrie (<i>article 50</i>)	76
5. Garanties accordées à des collectivités, établissements publics et services autonomes (<i>article 10</i>)	77
II - LES DEPENSES EN ATTENUATION DE RECETTES	77
A. LES DEGREVEMENTS SUR CONTRIBUTIONS DIRECTES (<i>Chapitre 15-01</i>)	78
B. LES REMBOURSEMENTS SUR PRODUITS INDIRECTS ET DIVERS (<i>Chapitre 15-02</i>)	80
C. REMBOURSEMENTS FORFAITAIRES AUX EXPLOITANTS AGRICOLES NON ASSUJETTIS A LA TVA (<i>Chapitre 15-07</i>)	81
III - LES DEPENSES DE PERSONNEL	82
A. LES CREDITS DE REMUNERATIONS	82
B. LES CREDITS DE PENSIONS	84
C. LES CREDITS DE CHARGES SOCIALES	85
1. Prise en charge totale	85
2. Prise en charge partielle	86
IV - LES DEPENSES D'INTERVENTION	86
A. LES INTERVENTIONS POLITIQUES ET ECONOMIQUES	87
1. Les interventions débudgétisées	87
2. Les autres interventions économiques	89
B. LES INTERVENTIONS SOCIALES	91
1. La diminution des principales interventions	91
2. L'aide aux rapatriés d'Outre-mer	92
ARTICLES RATTACHES	95
Article 81 - Majoration des rentes viagères	95
Article 82 - Institution d'une allocation pour dépenses de scolarité	96
MODIFICATIONS APPORTEES PAR L'ASSEMBLEE NATIONALE	97

AVANT - PROPOS

Le budget des Charges communes représente près de 40 % du total des dépenses civiles de l'Etat, soit la plus importante masse financière figurant dans un fascicule budgétaire.

Il n'est toutefois pas significatif d'en analyser l'évolution globale, car ce budget regroupe un ensemble d'actions très disparates dont les évolutions sont sensiblement différentes et nécessitent un examen séparé.

En effet, la plupart de ces actions ont une importance économique ou politique particulière qui justifie leur inscription à ce budget.

Ainsi, en est-il, en tout premier lieu, de la charge de la dette publique qui constitue le deuxième budget civil de l'Etat après l'Education nationale. Dans le présent projet de budget, le service de la dette progresse de plus de 10 %, soit nettement plus que l'ensemble des dépenses du budget de l'Etat et que le PIB. Aujourd'hui, la charge de la dette explique à elle seule l'ampleur du déficit budgétaire annoncé.

Les crédits inscrits au budget des charges communes permettent également de financer certaines dépenses de personnel, en particulier de charges sociales. Y figurent aussi les dotations destinées au fonctionnement des pouvoirs publics.

Pour le reste, les crédits des charges communes servent à financer une multiplicité d'interventions.

Au premier rang de celles-ci viennent les interventions sociales avec, notamment, le "minimum vieillesse" et les crédits en faveur des rapatriés ; puis, les interventions économiques, soit pour l'essentiel la participation de l'Etat au service d'emprunts à caractère économique et le financement des mesures en faveur du logement.

Enfin, le budget des charges communes prend en charge une partie importante des crédits afférents à l'action économique internationale de la France, c'est-à-dire la participation financière de la France à divers fonds et organismes internationaux, une partie des annulations de dettes aux pays les moins avancés, ainsi que les crédits de garantie COFACE.

Le budget des charges communes comporte en outre un poste particulier et important, celui des "*dépenses en atténuation de recettes*" qui correspondent pour l'essentiel à des dégrèvements et remboursements d'impôts. Ce ne sont pas des "charges" budgétaires comme le sont les autres crédits du budget général, mais elles s'inscrivent bien en réduction de l'équilibre budgétaire final.

Enfin, l'une des principales spécificités du budget des charges communes résulte du fait que près de 90 % des crédits qui y sont inscrits sont de nature provisionnelle ou évaluative et font ainsi l'objet de modifications significatives en cours d'exécution ou en loi de règlement. Tel est notamment le cas de la charge de la dette publique.

PRINCIPALES OBSERVATIONS

1. La charge de la dette : un montant et une progression sans précédents

En 1993, la charge budgétaire de la dette, hors garanties, s'élève à 169,9 milliards de francs, soit un montant encore jamais atteint.

Depuis 1988, la charge de la dette a progressé de plus de 70 % en francs courants et de 46 % en francs constants, ce qui représente une augmentation continue sans précédent d'environ 10 % par an.

La charge de la dette est aujourd'hui le deuxième budget civil de l'Etat, après l'Education nationale.

Cette charge représente environ la moitié du produit de l'impôt sur le revenu, et est supérieure au produit attendu de l'impôt sur les sociétés en 1993.

En dix ans, de 1983 à 1993, la part de la charge de la dette dans le total des dépenses du budget général a presque doublé, passant de 6,9 % à 12,4 %. En outre, de la loi de finances initiale 1992 au projet de loi de finances pour 1993, cette part continue de s'accroître, passant de 11,4 % à 12,4 %.

Le taux de progression de la charge de la dette est, cette année, supérieur de plus de 7 points à celui des dépenses du budget général (+ 10,2 % contre + 3,1 %).

L'ensemble de ces données, et en particulier la forte progression de la charge de la dette telle qu'elle est inscrite dans le projet de budget pour 1993, sont réellement préoccupantes.

En outre, il est permis de penser que la réalité dépassera les prévisions. De fait, la charge de la dette a été systématiquement sous-évaluée en loi de finance initiale depuis dix ans, à l'exception toutefois des exercices 1986-1988.

Aussi, trois inquiétudes justifient à elles seules une remise en cause de l'évaluation de la charge de la dette pour 1993 :

- l'alourdissement significatif du déficit budgétaire de l'exercice 1992,
- l'aggravation de l'encours de la dette publique au 31 décembre 1992,
- les incertitudes relatives au niveau des taux d'intérêt.

En tout état de cause, on ne peut que constater que, désormais, le service des intérêts de la dette publique alimente à lui seul, à la fois le déficit budgétaire et le stock de la dette. L'Etat doit emprunter pour payer les intérêts de sa dette.

Or, il n'existe qu'une seule solution pour rompre cet enchaînement : une diminution massive du stock de la dette.

En effet, compte tenu de l'encours actuel de la dette publique et du niveau très élevé des taux d'intérêt réels, supérieurs au taux de croissance du PIB, le poids de la charge de la dette ne peut qu'augmenter.

Pour stabiliser ce poids, il serait indispensable de dégager un excédent budgétaire hors dette de 90 milliards de francs : le projet de loi de finances pour 1993 n'emprunte pas cette voie. En effet, le projet de budget comporte, certes, un "solde primaire" positif, mais de 4,5 milliards de francs seulement.

2. L'amplification des débudgétisations

Dans la loi de finances pour 1992, la totalité des crédits destinés au financement du secteur public étaient débudgétisés et devaient être financés par des cessions d'actifs publics.

Dans le projet de loi de finances pour 1993, le gouvernement poursuit cette politique. Un nouveau compte d'affectation spéciale dénommé "*compte d'affectation des produits de cessions de titres du secteur public*" est créé.

En recettes, ce compte comportera le produit des cessions d'actifs publics.

En dépenses, viendront s'imputer :

- les dépenses exceptionnelles en faveur de l'emploi, à hauteur de 8,7 milliards de francs,
- les dotations en capital aux entreprises du secteur public pour 7,95 milliards de francs,
- le versement à la SNCF d'une dotation pour charges d'infrastructures (1,8 milliard de francs),
- des crédits destinés aux programmes de recherche du Commissariat à l'Energie Atomique (730 millions de francs),
- des crédits destinés aux chaînes nationales de télévision au titre de l'effort de l'Etat en faveur des programmes (1,08 milliard de francs).

Ces débudgétisations entraînent une "double économie" pour le budget des charges communes :

- le chapitre relatif aux dotations en capital aux entreprises du secteur public n'est pas doté de crédits,
- les mesures en faveur de l'emploi qui étaient inscrites aux charges communes pour 3,29 milliards de francs en 1992, ne figurent plus dans le projet de budget pour 1993.

Ainsi, outre la progression et l'ampleur de ces débudgétisations en 1993, on doit constater que le produit des cessions d'actifs publics est désormais utilisé pour financer plusieurs types de mesures auparavant dotées de crédits inscrits au budget général.

L'équilibre du projet de loi de finances pour 1993, et son déficit de 165,4 milliards de francs, reposent donc en grande partie sur la vente du capital public.

Par ailleurs, il faut souligner qu'en 1993, le secteur public "rapportera" à nouveau au budget de l'Etat grâce à la vente des actifs publics et au prélèvement de dividendes substantiels (plus de 11 milliards de francs).

On ne peut que déplorer les conditions dans lesquelles se feront ces cessions d'actifs. En effet, leur produit ne sera, pour l'essentiel, pas utilisé pour augmenter les fonds propres des entreprises publiques. Or, celles-ci ont des hauts de bilan très souvent insuffisants qui nécessiteraient un effort de recapitalisation massive par un apport urgent de fonds propres.

En outre, les cessions d'actifs publics prévues sont des cessions minoritaires de titres de sociétés dont le capital reste sous contrôle public. La capacité du marché à absorber ces titres risque d'être limitée par le maintien d'une forte ponction au titre de la dette publique et par la faible attractivité de ces sociétés dont la situation financière s'est dégradée.

Au total, les débudgétisations et la gestion de plus en plus aléatoire des entreprises du secteur public semblent avoir pour objet essentiel de diminuer le montant affiché du déficit budgétaire pour 1993.

3. Une évaluation très optimiste de l'effort financier extérieur

Les dotations destinées à la COFACE, inscrites au chapitre 14-01 du budget des charges communes, diminuent de 4 milliards de francs en 1993, soit de moitié par rapport aux montants inscrits à ce titre en 1991 et 1992.

Cette diminution est aussi inexplicquée qu'inexplicable. En effet, de lourds sinistres sur au moins deux pays semblent pouvoir être attendus, ce qui aurait dû entraîner une majoration des crédits.

Enfin, on notera la baisse de 2,1 milliards de francs des crédits de bonifications versés par l'Etat à la Banque française du commerce extérieur, en raison du remboursement par le Brésil d'une partie des intérêts, à la suite de l'accord intervenu sur le refinancement de sa dette.

Ainsi, l'effort financier extérieur, principalement au titre de la COFACE apparaît manifestement sous-évalué. Il pourrait créer des reports de charges significatifs sur les exercices suivants.

4. Une importante économie sur les dépenses en atténuation de recettes au détriment des entreprises

Au titre des dépenses en atténuation de recettes, une économie de 3,9 milliards de francs apparaît dans le budget des charges communes. Cette économie résulte de deux mesures de la première partie qui touchent aux modalités de calcul des remboursements ou dégrèvements d'impôts.

Il s'agit de :

- l'incidence du changement d'année de référence pour le calcul du plafonnement de la taxe professionnelle en fonction de la valeur ajoutée (article 23 du projet de loi de finances), qui représente pour l'Etat une économie de 1,4 milliard de francs,
- des nouvelles règles de restitution du crédit d'impôt-recherche (article 17) entraînant une économie de 2,5 milliards de francs.

Dans les deux cas, il s'agit d'une ponction nette sur la trésorerie des entreprises. On rappellera que celles-ci auront également à subir, en 1993, l'impact de la fiscalisation des OPCVM et de la suppression de la déductibilité des dividendes.

5. Une action sociale remodelée

Les crédits destinés à l'allocation de RMI, soit 13,6 milliards de francs, sont transférés au budget des Affaires sociales et de la Santé, ce qui explique la forte diminution du poids budgétaire de l'action sociale en 1993.

Toutefois, deux nouvelles interventions apparaissent à ce titre :

- l'indemnisation des transfusés victimes de la contamination par le virus du SIDA, pour laquelle 2,5 milliards de francs sont inscrits,
- l'allocation spécifique pour dépenses de scolarité, créée pour donner aux foyers fiscaux non imposables un avantage identique à celui de la nouvelle réduction d'impôt pour frais de scolarisation (article 3 du projet de loi de finances), soit 530 millions de francs.

6. Une incertitude sur les dépenses de rémunérations

La provision pour hausse de rémunérations qui figurait dans la loi de finances pour 1992 à hauteur de 3,6 milliards de francs n'est pas reconduite en 1993, les crédits ayant été répartis et inscrits dans les budgets des divers départements ministériels.

En effet, cette provision a servi à financer une partie de l'accord salarial de novembre 1991, dit "plan Soisson", pour lequel les crédits inscrits dans chaque fascicule budgétaire étaient insuffisants.

Le projet de loi de finances pour 1993 a été établi en tenant compte de la dernière augmentation salariale de l'accord, prévue pour le 1er janvier 1993.

Toutefois, au-delà de cette dernière revalorisation, rien ne figure dans le budget pour les rémunérations publiques, à la seule exception d'une provision de 1,7 milliard de francs inscrite aux chapitres 31-94 et 32-97 des charges communes.

Là encore, des reports de charges, sur une loi de finances ultérieure apparaissent probables.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 18 novembre 1992, sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, la commission a procédé à l'examen des crédits des charges communes sur le rapport de M. Claude Belot, rapporteur spécial.

M. Claude Belot, rapporteur spécial, a d'abord indiqué que le budget des charges communes représentait la plus importante masse financière inscrite dans un fascicule budgétaire, soit 525 milliards de francs, et que celle-ci progressait de 1,8 % par rapport aux crédits votés pour 1992.

Au sein de cette masse, M. Claude Belot a souligné que le Titre I relatif à la dette publique représentait 80 % des crédits, soit 416 milliards de francs et qu'il était en augmentation de 6,2 % par rapport à 1992.

Le rapporteur spécial a ensuite analysé l'évolution des différentes parties du Titre I. Il a d'abord évoqué la très forte progression de la charge de la dette publique, de plus de 10 % en 1993, pour atteindre 170 milliards de francs. Il a rappelé que la charge de la dette constituait le deuxième budget civil de l'Etat et que sa part dans le budget général avait doublé depuis dix ans.

M. Claude Belot, rapporteur spécial, a alors insisté sur le fait que le service de la dette alimentait désormais à lui seul à la fois le déficit budgétaire et le stock de la dette, celui-ci ayant d'ores et déjà dépassé le seuil de 2 000 milliards de francs. Il a ajouté que l'Etat devait donc emprunter pour payer les intérêts de sa dette.

Par ailleurs, le rapporteur spécial a estimé que la charge de la dette apparaissait sous-évaluée en 1993, ce qui avait déjà été le cas dans les lois de finances initiales des années précédentes.

Puis, M. Claude Belot, rapporteur spécial, s'est interrogé sur la diminution de plus de 40 % des dépenses de garantie, et en particulier sur la suppression de 4 milliards de francs au titre de la compagnie française pour l'assurance du commerce extérieur (C.O.F.A.C.E.).

M. Claude Belot a ensuite indiqué que les dépenses en atténuation de recettes continuaient de progresser en 1993 pour atteindre 239 milliards de francs. Il a regretté, qu'à ce titre, le

Gouvernement ait choisi de faire une économie de 3,9 milliards de francs au détriment des entreprises (1,4 milliard de francs pour l'incidence du changement d'année de référence dans le calcul du plafonnement de la taxe professionnelle en fonction de la valeur ajoutée, 2,5 milliards de francs au titre des nouvelles règles de restitution du crédit d'impôt recherche).

Puis, M. Claude Belot a souligné que deux autres actions du budget des charges communes progressaient en 1993 : les dotations destinées aux pouvoirs publics et les dépenses administratives pour l'essentiel des dépenses du personnel, notamment de charges sociales.

M. Claude Belot a ensuite évoqué la baisse de toutes les autres actions du budget. Ainsi, il a expliqué que les interventions politiques et administratives diminuaient considérablement, en raison de la non reconduction des mesures exceptionnelles en faveur de l'emploi qui étaient désormais entièrement débudgétisées. Le rapporteur spécial a alors souligné l'ampleur des débudgétisations effectuées en 1993, parmi lesquelles, comme en 1992, les dotations en capital des entreprises publiques.

M. Claude Belot, rapporteur spécial, s'est particulièrement inquiété du fait que des cessions d'actifs publics seraient utilisées en 1993 pour boucler le budget de l'Etat et financer des dépenses courantes.

Puis, le rapporteur spécial a constaté que l'Etat n'avait pas joué son rôle d'actionnaire à l'égard des entreprises publiques, et qu'à l'inverse, il avait même pu prélever sur celles-ci des dividendes importants utilisés pour financer les dépenses du budget général.

M. Claude Belot a dénoncé cette politique qui n'avait pas permis de renforcer les fonds propres des entreprises publiques, dont les hauts de bilan étaient souvent très insuffisants.

Enfin, le rapporteur spécial a expliqué que la forte diminution des crédits d'action sociale était due au transfert de l'allocation du revenu minimum d'insertion au budget des affaires sociales et de la santé. Il a indiqué que deux nouvelles interventions étaient néanmoins créées en 1993 : l'indemnisation des transfusés victimes du SIDA (2,5 milliards de francs) et l'institution d'une allocation de rentrée scolaire spécifique (530 millions de francs).

En conclusion, M. Claude Belot a estimé qu'il n'était pas possible de donner un avis favorable à l'adoption des crédits des charges communes pour quatre raisons : la progression sans précédent de la charge de la dette due à la politique budgétaire suivie depuis 1988, la gestion de plus en plus aléatoire des entreprises du secteur public, les fausses économies destinées à masquer la dérive du

déficit, notamment au moyen de débudgétisations, enfin, les évaluations trop optimistes de certaines dépenses telles que la charge de la dette, les garanties C.O.F.A.C.E. et la provision pour hausse de rémunérations dans la fonction publique.

Un large débat s'est alors instauré auquel ont participé MM. Paul Loridant, Roland du Luart, Pierre Croze, Jean Arthuis, rapporteur général, et Christian Poncelet, président.

M. Claude Belot, rapporteur spécial, a une nouvelle fois insisté sur le poids budgétaire de la charge de la dette, malgré les diverses opérations de restructuration entreprises pour gérer la dette de l'Etat.

Il a également considéré que la suppression de 4 milliards de francs au titre des garanties C.O.F.A.C.E. n'était pas justifiée, mais qu'elle permettait de contenir le déficit annoncé dans le projet de budget pour 1993.

La commission des finances a alors décidé de ne pas adopter les crédits des charges communes pour 1993.

Puis, la commission a donné un avis favorable aux articles 81 (majoration des rentes viagères) et 82 (institution d'une allocation pour dépenses de scolarité) rattachés.

CHAPITRE PREMIER

PRESENTATION GENERALE DES CREDITS

I - L'EVOLUTION DES CREDITS DEPUIS 1988

A. UN BUDGET INITIAL EN PROGRESSION CONSTANTE

Le budget des charges communes qui n'est pas un budget sectoriel, mais un budget de "politique économique", rassemblant d'une part, des dépenses à caractère interministériel, pour l'essentiel financières, d'autre part, des crédits d'interventions à caractère politique, économique, sociale ou internationale, est en progression forte et constante depuis 1988.

Les charges communes de 1988 à 1993 :

+ 202 056 millions de francs,

+ 62,5 % en francs courants,

+ 39,1 % en francs constants.

Les tableaux ci-après fournissent le détail de cette évolution.

Crédits votés en loi de finances initiale

(millions de francs)

Titres	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Titre I - Dette publique et dépenses en atténuation de recettes	224 978	254 910	307 700	355 773	391 782	416 093
Titre II - Pouvoirs publics	3 052	3 262	3 492	3 505	3 604	3 778
Titre III - Moyens des services	44 827	45 543	49 391	43 869	44 999	47 886
Titre IV - Interventions publiques	43 900	49 887	56 857	55 299	65 109	48 031
Titre V - Investissements exécutés par l'Etat (C.P.)	1 037	4 918	5 569	5 154	706	731
Titre VI - Subventions d'investissement accordées par l'Etat (C.P.)	5 214	6 057	6 011	8 299	9 145	8 544
TOTAL	323 009	364 577	429 019	471 902	515 348	525 065

Crédits votés en loi de finances initiale
(évolution en % par rapport à l'exercice précédent)

Titres	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Titre I - Dette publique et dépenses en atténuation de recettes	+ 8,2	+ 13,3	+ 20,7	+ 15,6	+ 10,1	+ 6,2
Titre II - Pouvoirs publics	+ 2,8	+ 6,9	+ 7,0	+ 0,4	+ 2,8	+ 4,8
Titre III - Moyens des services	+ 2,2	+ 1,6	+ 8,4	- 11,2	+ 2,5	+ 6,4
Titre IV - Interventions publiques	- 10,1	+ 13,6	+ 13,9	- 2,7	+ 17,7	- 26,2
Titre V - Investissements exécutés par l'Etat (C.P.)	- 22,5	+ 474,2	+ 13,2	- 7,4	- 86,3	+ 3,5
Titre VI - Subventions d'investissement accordées par l'Etat (C.P.)	+ 4,0	+ 16,2	- 0,7	+ 38,1	+ 10,2	- 6,5
TOTAL						
. en francs courants	+ 4,2	+ 12,8	+ 17,7	+ 9,9	+ 9,2	+ 1,8
. en francs constants	+ 1,5	+ 8,9	+ 13,8	+ 6,5	+ 6,2	- 0,9
Budget de l'Etat						
. en francs courants	+ 3,1	+ 6,5	+ 5,9	+ 4,9	+ 3,2	+ 3,5
. en francs constants	+ 0,4	+ 2,8	+ 2,4	+ 1,6	+ 0,4	+ 0,7

Evolution cumulée de 1988 à 1993, par titre, du budget des charges communes

Titres	Evolution en millions de francs	Evolution en % Francs courants	Evolution en % Francs constants
Titre I - Dette publique et dépenses en atténuation de recettes	+ 191 115	+ 84,9	+ 58,3
Titre II - Pouvoirs publics	+ 726	+ 23,8	+ 5,9
Titre III - Moyens des services	+ 3 059	+ 6,8	- 8,6
Titre IV - Interventions publiques	+ 4 131	+ 9,4	- 6,3
Titre V - Investissements exécutés par l'Etat (C.P.)	- 306	- 29,5	- 39,6
Titre VI - Subventions d'investissement accordées par l'Etat (C.P.)	+ 3 330	+ 63,8	+ 40,2
TOTAL	+ 202 056	+ 62,5	+ 39,1
<i>Budget de l'Etat</i>	<i>+ 285,7 milliards de francs</i>	<i>+ 26,4</i>	<i>+ 8,2</i>

Ainsi, le budget des charges communes a progressé nettement plus vite que le budget de l'Etat depuis 1988. En francs courants, le différentiel d'augmentation est de plus de 30 points, ce qui est, de façon évidente, considérable.

L'essentiel de cette augmentation est dû au titre I relatif à la dette publique qui a progressé d'environ 10 % par an depuis 1988.

En effet, le seul autre titre du budget des charges communes dont la progression est supérieure à celle enregistrée pour le budget de l'Etat au cours de cette période est le titre VI, principalement en raison des décisions prises en 1990 d'annuler les dettes des pays les moins avancés (engagements de Dakar et de Toronto). Toutefois, ces crédits ne représentent que 1,6 % du budget des charges communes.

A l'inverse, la plus forte baisse constatée est celle des crédits du titre V. Elle s'explique par la diminution, puis la

débudgétisation complète des concours de l'Etat aux entreprises publiques.

La baisse du titre IV est, pour l'essentiel, due au transfert de l'allocation de RMI au budget des Affaires sociales et de la Santé dans le projet de budget pour 1993.

Enfin, la diminution des crédits du titre III traduit, en grande partie, une politique salariale, à la fois plus rigoureuse pour certains exercices, et manifestement sous-évaluée pour les autres années.

Au total, de 1988 à 1993, la forte progression des crédits des charges communes résulte avant tout de la croissance sans précédent de la charge de la dette publique.

B. DES DEPENSES EXECUTEES SUPERIEURES D'AU MOINS 35 % AUX CREDITS VOTES

Chaque année, on constate un écart significatif entre les dépenses effectives et les dépenses inscrites en loi de finances initiale.

Cet état de fait a deux raisons essentielles :

. l'importance des crédits évaluatifs ou provisionnels inscrits au budget des charges communes, soit près de 90 % des dotations, qui entraîne l'inscription de crédits complémentaires significatifs en loi de finances rectificative, puis en loi de règlement ;

. l'importance des transferts effectués depuis ou vers certains chapitres du budget des charges communes, en particulier pour les dépenses de personnel.

Le tableau ci-après fournit le détail, par titre, de ces évolutions.

Des crédits votés aux dépenses exécutées

(millions de francs)

Titres	1988		1989		1990		1991	
	LFI	Exécution	LFI	Exécution	LFI	Exécution	LFI	Exécution
Titre I - Dette publique et dépenses en atténuation de recettes	224 978	252 979	254 910	287 836	307 700	340 378	355 773	386 351
Titre II - Pouvoirs publics	3 052	3 122	3 262	3 262	3 492	3 492	3 505	3 505
Titre III - Moyens des services	44 827	148 263	45 543	154 971	49 391	160 048	43 869	166 313
Titre IV - Interventions publiques	43 900	64 257	49 887	67 951	56 857	68 890	55 299	68 554
Titre V - Investissements exécutés par l'Etat (C.P.)	1 037	3 739	4 918	5 500	5 569	12 053	5 154	5 657
Titre VI - Subventions d'investissement accordées par l'Etat (C.P.)	5 214	5 236	6 057	6 293	6 011	5 632	8 299	6 789
Total	323.009	477.596	364.577	525.813	429.019	590.493	471 902	637 169
Evolution /Dépenses exécutées/LFI	--	+ 47,8 %	--	+ 44,2 %	--	+ 37,6 %	--	+ 35,0 %

(a) résultats provisoires

Trois titres sont principalement concernés par ces importants dépassements de crédits.

1. Dette publique et dépenses en atténuation de recettes

Tous les crédits inscrits sur les chapitres de ce titre ont un caractère évaluatif. Ils peuvent être répartis entre trois catégories de dépenses :

- la charge de la dette publique

Celle-ci donne lieu tous les ans à un dépassement de crédits, ainsi que le montre le tableau ci-après :

Evolution de la charge de la dette publique

(milliards de francs)

	1988	1989	1990	1991
Loi de finances initiale	98,4	107,7	125,7	140,2
Exécution	99,5	116,1	137,1	151,2
Dépassement				
. en milliards de francs	+ 1,1	+ 8,4	+ 11,4	+ 11,0
. en % des dotations initiales	+ 1,1	+ 7,8	+ 9,1	+ 7,8

Le facteur principal du dépassement des évaluations initiales est lié à des taux d'intérêt systématiquement supérieurs aux hypothèses initiales définies dans le rapport économique et financier qui accompagne les lois de finances initiales.

• *Les dépenses de garanties*

Pour la première fois depuis des années, les évaluations initiales faites en 1991 se sont révélées supérieures aux dépenses effectives.

Evolution des dépenses de garanties

(milliards de francs)

	1988	1989	1990	1991
Loi de finances initiale	5,1	13,7	11,4	11,5
Exécution	13,9	15,8	12,1	8,6
Écart	+ 8,8	+ 2,1	+ 0,7	- 2,9

L'explosion de ces dépenses, notamment au titre des garanties COFACE, explique néanmoins pour une bonne part les dépassements de crédits constatés depuis 1988 sur le titre I.

• *Les dépenses en atténuation de recettes*

Ces dépenses, c'est-à-dire principalement des dégrèvements et remboursements d'impôts, font également presque systématiquement l'objet de sous-évaluations en loi de finances initiale.

Evolution des dépenses en atténuation de recettes

(milliards de francs)

	1988	1989	1990	1991
Loi de finances initiale	121,5	136,8	170,6	204,0
Exécution	138,4	154,3	191,2	226,5
Ecart	+ 16,9	+ 17,5	+ 20,6	+ 22,5

L'essentiel des dépassements concerne le chapitre des remboursements sur produits indirects et divers, et notamment les remboursements de TVA.

2. Moyens des services

Les crédits du titre III donnent lieu chaque année à de très importants dépassements de crédits.

Evolution des crédits du titre III

(milliards de francs)

	1988	1989	1990	1991
Loi de finances initiale	44,8	45,5	49,4	43,9
Exécution	148,3	154,9	160,0	166,3
Ecart	+ 103,5	+ 109,4	+ 110,6	+ 122,4

Ces mouvements sont liés à la gestion particulière des chapitres concernés.

Ainsi, pour les pensions, la dotation initiale inscrite au budget des charges communes représente la provision destinée à financer l'incidence sur l'ensemble des charges de pension, des mesures de revalorisation des rémunérations publiques pouvant intervenir en cours d'année.

Puis, en cours d'exercice, ces chapitres de pensions sont abondés par transfert des crédits de pensions en provenance des différents ministères.

A l'inverse, pour les crédits de rémunérations, la provision inscrite pour faire face à l'incidence des mesures de revalorisation pouvant intervenir en cours d'année est reversée aux fascicules des différents ministères concernés au fur et à mesure des besoins.

3. Interventions publiques

Les dépassements de crédits constatés sur le titre IV sont également dus au mode de gestion particulier de certains chapitres, comme en particulier le chapitre des encouragements à la construction immobilière.

En effet, en loi de finances initiale, seuls sont inscrits les crédits afférents aux primes de l'épargne-logement. Les autres primes et charges de bonification, inscrites initialement au budget du logement, ne sont transférées qu'en gestion au budget des charges communes.

Evolution des crédits du titre IV

(milliards de francs)

	1988	1989	1990	1991
Loi de finances initiale	43,9	49,8	56,8	55,3
Exécution	64,2	67,9	68,9	68,5
Ecart	+ 20,3	+ 18,1	+ 12,1	+ 13,2

Au total, le dépassement en exécution de plus du tiers des crédits initiaux se justifie donc par le caractère particulier de la gestion de certains chapitres du budget des charges communes, mais aussi par la sous-évaluation presque systématique de certaines dépenses.

La régulation budgétaire ne peut compenser que marginalement ces dépassements. En effet, s'agissant de crédits majoritairement évaluatifs ou provisionnels, le budget des charges communes est peu touché par les mesures de régulation budgétaire prises en cours d'année.

• *Annulations de crédits en 1991*

Par l'arrêté d'annulation du 9 mars 1991, 776 millions de francs de crédits de paiement ont été annulés, soit 0,3 % des crédits initiaux. Ces annulations ont touché 13 des 79 chapitres du budget des charges communes.

L'arrêté d'annulation du 21 novembre 1991 a annulé 3,38 milliards de francs de crédits de paiement inscrits sur neuf chapitres.

• *Régulation budgétaire en 1992*

Par circulaire du Premier ministre, ont été bloqués, à compter du 18 mars 1992, 5 % des crédits de dépenses ordinaires et 8 % des autorisations de programme et crédits de paiement. Ainsi, sur les 17 chapitres du budget des charges communes compris dans le champ de cette régulation, 632 millions de francs ont été bloqués.

II - L'EVOLUTION DES CREDITS EN 1993

A. L'EVOLUTION D'ENSEMBLE

Les crédits inscrits au budget des charges communes pour 1993 (dépenses ordinaires et crédits de paiement) s'élèvent à 525,06 milliards de francs, en augmentation de 1,88 % par rapport au budget voté de 1992.

Les autorisations de programme prévues atteignent 2,22 milliards de francs, au lieu de 4,25 milliards de francs en 1992, soit une diminution de 47,8 % des autorisations votées.

Le Titre I- *Dette publique et dépenses en atténuation de recettes*- qui représente à lui seul 416,09 milliards de francs, soit 79,25 % du budget, progresse de 6,2 % par rapport aux crédits votés pour 1992.

Hors Titre I, le budget des charges communes s'élève à 108,97 milliards de francs, en diminution de 11,8 % par rapport aux crédits votés pour 1992.

Présentation générale des crédits

(millions de francs)

	Crédits votés en 1992	Crédits demandés pour 1993	Evolution en %
Depenses ordinaires			
Titre I - Dette publique et dépenses en atténuation de recettes	391 782,8	416 093,1	+ 6,2
Titre II - Pouvoirs publics	3 604,8	3 778,8	+ 4,8
Titre III - Moyens des services	44 999,7	47 886,0	+ 6,4
Titre IV - Interventions publiques	65 109,4	48 031,4	- 26,2
Total dépenses ordinaires	505 496,7	515 789,3	+ 2,0
Depenses en capital (Crédits de paiement)			
Titre V - Investissements exécutés par l'Etat	706,9	731,0	+ 3,4
Titre VI - Subventions d'investissement accordées par l'Etat	9 145,1	8 544,8	- 6,5
Total dépenses en capital	9 852,0	9 275,8	- 5,8
Total D.O. + C.P.	515 348,8	525 065,2	+ 1,8
Autorisations de programme			
Titre V - Investissements exécutés par l'Etat	65,5	60,0	- 8,4
Titre VI - Subventions d'investissement accordées par l'Etat	4 182,9	2 157,0	- 48,4
Total autorisations de programme	4 248,4	2 217,0	- 47,8

Présentation par action
(Dépenses ordinaires et crédits de paiement)

(millions de francs)

Actions	Crédits votés en 1992	Crédits demandés pour 1993	Evolution en %
01 - Dette publique et divers	391 782,8	416 093,1	+ 6,2
02 - Pouvoirs publics	3 604,8	3 778,8	+ 4,8
03 - Dépenses administratives	44 692,7	47 582,6	+ 6,5
04 - Interventions politiques et administratives	3 783,5	481,8	- 87,3
05 - Action internationale	10 184,7	9 926,5	- 2,5
07 - Action économique	22 236,4	19 001,1	- 14,1
08 - Action sociale	39 063,7	28 102,1	- 28,1

B. PRESENTATION DETAILLEE

**1. Action 01 : Dette publique et dépenses en
atténuation de recettes**

Les crédits de l'Action 01 qui représentent l'intégralité du Titre I correspondent à trois types de dépenses dont le caractère est, par nature évaluatif. Le tableau ci-après en retrace l'évolution.

(millions de francs)

	Crédits votés pour 1992	Crédits demandés pour 1993	Evolution en %
Dette	154 150,0	169 910,0	+ 10,2
Garanties	11 412,8	6 672,1	- 41,5
Dépenses en atténuation de recettes	226 220,0	239 511,0	+ 5,8
Total	391 782,8	416 093,1	+ 6,2

a) *La charge de la dette*

Les crédits afférents au financement de la charge de la dette publique en 1993 s'élèvent à 169,9 milliards de francs et progressent de 10,2 % par rapport à 1992. Cette évolution traduit des mouvements contrastés, ainsi que le montre le tableau ci-après.

(millions de francs)

	Crédits votés pour 1992	Crédits demandés pour 1993	Evclution en %
Dettes négociables à long, moyen ou court terme	136 051	153 920	+ 13,1
Dettes non négociables - dette à vue	17 889	15 780	- 11,8
Charges diverses résultant de la gestion de la dette et frais de trésorerie	210	210	--

L'évaluation de la charge de la dette pour 1993 repose sur les hypothèses suivantes :

- un déficit budgétaire 1992 de 170 milliards de francs (1),
- des taux d'intérêt à court terme de 9 % et à long terme de 8,5 %,
- un encours total de la dette publique supérieur à 2 000 milliards de francs.

- Dette négociable

En 1993, la part de la dette négociable ramenée au total de la charge de la dette s'accroît encore, passant de 88,2 % en 1992 à 90,6 %. Les crédits inscrits pour la dette négociable atteignent 153,9 milliards de francs, en augmentation de 13,1 % par rapport aux crédits votés pour 1992.

- Les intérêts de la dette à moyen et long terme, essentiellement composée des différentes lignes d'obligations assimilables du Trésor (O.A.T.) progressent de 6,6 % et atteignent 93,47 milliards de francs.

1. Déclaration de M. Martin Malvy devant la Commission des finances le 27 octobre 1992.

En mesures nouvelles, 7,12 milliards de francs sont inscrits au titre des intérêts d'emprunts à émettre dans l'année.

- Les intérêts des bons du Trésor à court et moyen terme progressent de 24,9 % et atteignent 60,45 milliards de francs.

En mesures nouvelles, 12,64 milliards de francs sont inscrits au titre des intérêts des bons à émettre dans l'année.

- Dette non négociable - Dette à vue

En 1993, la part de la charge de la dette non négociable et à vue continue de diminuer, passant de 11,6 % à 9,3 % du total de la charge de la dette, pour atteindre 15,78 milliards de francs, en baisse de 11,8 % par rapport à 1992.

- Les intérêts des comptes de dépôt du Trésor (9,3 milliards de francs en 1993) n'augmentent que de 2,2 %. En particulier, les crédits de rémunération des CCP diminuent de 1,2 % pour atteindre 8,2 milliards de francs.
- Les intérêts des bons du Trésor sur formule diminuent à nouveau fortement en 1993 et s'élèvent à 2,02 milliards de francs, soit - 35 % par rapport à 1992.
- La prise en charge par l'Etat de la dette de divers organismes diminue de 17,3 % et atteint 4,25 milliards de francs, en raison de la baisse du service de la dette de six de ces organismes.

b) Garanties

Les crédits inscrits pour 1993 au titre des garanties diverses s'élèvent à 6,67 milliards de francs, en diminution de 41,5 % par rapport à 1992.

- Cette baisse sensible des crédits est principalement due à une diminution de 4,23 milliards de francs des *garanties afférentes à l'exportation*, dont l'essentiel au titre de l'assurance-crédit (crédits COFACE), soit 4 milliards de francs.

- Les autres lignes de garanties sont également en diminution : - 422 millions de francs pour les *garanties diverses* (annulations de dettes principalement), - 50 millions de francs pour les *garanties afférentes au financement de l'industrie*, - 22 millions de francs pour les *garanties afférentes au financement du logement*, - 17 millions de francs pour les *garanties afférentes au financement de l'agriculture*.

c) Dépenses en atténuation de recettes

Les crédits inscrits pour 1993 au titre des dépenses en atténuation de recettes s'élèvent à **239,5 milliards de francs**, en augmentation de **5,8 %** par rapport à 1992.

- En mesures acquises, les dégrèvements sur contributions directes et taxes assimilées augmentent de 13 milliards de francs et les remboursements sur produits indirects et divers progressent de 3,7 milliards de francs.

- Ces augmentations sont en partie compensées par deux mesures nouvelles négatives : - 2,5 milliards de francs au titre de la suppression des restitutions du crédit d'impôt-recherche et - 1,4 milliard de francs pour l'incidence du changement d'année de référence pour le calcul du plafonnement de la taxe professionnelle en fonction de la valeur ajoutée.

- La reconduction du dégrèvement de la part départementale de taxe foncière sur les propriétés non bâties en faveur des éleveurs s'élève à 390 millions de francs.

2. Action 02 : pouvoirs publics

Les crédits du Titre II demandés pour 1993 s'élèvent à **3,7 milliards de francs**, en augmentation de **4,8 %** par rapport à 1992.

	Crédits votés pour 1992	Crédits demandés pour 1993	(millions de francs) Evolution (%)
Président de la République (1)	18,3	18,9	+ 3,3
Assemblée nationale	2 249,7	2 355,6	+ 4,7
Sénat	1 318,8	1 383,7	+ 4,9
Conseil constitutionnel	17,9	20,4	+ 13,9

(1) L'essentiel des frais de déplacement de la Présidence de la République est en réalité financé par les crédits du chapitre 37-94 "Dépenses éventuelles", doté de 285 millions de francs.

3. Action 03 : dépenses administratives

Les crédits inscrits pour 1993 au titre de l'action Dépenses administratives s'élèvent à 47,6 milliards de francs, en progression de 6,5 % par rapport aux crédits votés pour 1992.

L'essentiel de ces crédits, qui représentent la deuxième action du budget des charges communes, soit 9 % des dotations, correspond à des dépenses de personnel, en particulier de charges sociales.

En mesures acquises, les principales évolutions sont :

- la non-reconduction de 3,57 milliards de francs en conséquence de l'inscription dans les budgets des divers départements ministériels des crédits de hausses de rémunérations prévus pour 1992 au budget des charges communes,
- l'augmentation de 4,72 milliards de francs des crédits destinés au paiement de prestations et versements obligatoires, dont 3,04 milliards de francs pour tenir compte de l'aménagement des modalités de calcul de la surcompensation.

En mesures nouvelles, les principaux mouvements concernent :

- l'inscription de 1,7 milliard de francs de provisions pour couvrir un ajustement complémentaire de rémunérations publiques au cours de l'exercice 1993,

- une nouvelle augmentation de 7,8 % des crédits de la Mission de coordination des grands projets d'architecture et d'urbanisme.

4. Action 04 : interventions politiques et administratives

Les crédits (dépenses ordinaires et crédits de paiement) inscrits pour 1993 à ce titre s'élèvent à 481,8 millions de francs, au lieu de 3 783,5 millions de francs en 1992, ce qui représente une diminution de 87,3 % des crédits.

Les autorisations de programme atteignent 150,4 millions de francs, en diminution de 11,1 % par rapport aux autorisations votées de 1992.

- La forte diminution des crédits de cette action s'explique essentiellement par la non reconduction des crédits ouverts en loi de finances 1992 pour le financement des mesures exceptionnelles en faveur de l'emploi et de la formation professionnelle, soit 3,29 milliards de francs.
- Les crédits destinés au financement des partis et des groupements politiques sont majorés de 8,8 millions de francs et atteignent 290 millions de francs.
- L'aide aux villes nouvelles diminue à nouveau en 1993, tant en crédits de paiement (- 10,5 %) qu'en autorisations de programme (- 11,1 %).

5. Action 05 : action internationale

Les moyens de paiement inscrits au titre de l'action internationale dans le budget des charges communes pour 1993 atteignent 9,9 milliards de francs, au lieu de 10,2 milliards de francs en 1992, soit une diminution des crédits de 2,5 %.

Les autorisations de programme demandées s'élèvent à 1,77 milliard de francs, en baisse de 48,8 % par rapport aux autorisations votées en 1992.

Les évolutions de ces crédits sont retracées dans le tableau ci-après.

(millions de francs)

Chapitres	Crédits votés en 1992		Crédits demandés pour 1993		Evolution en %	
	A.P.	C.P.	A.P.	C.P.	A.P.	C.P.
37-03 Etudes	--	5,0	--	7,5	--	+ 50,0
42-01 Dons en faveur de l'ajustement structurel	--	700,0	--	585,0	--	- 16,4
42-04 Service des bonifications d'intérêt dans le cadre de l'accord Grèce-CEE	--	0,5	--	0,0	--	- 100,0
42-07 Application de conventions fiscales entre la France et des États étrangers	--	379,0	--	448,0	--	+ 18,2
58-00 Participation de la France au capital d'organismes internationaux	--	397,5	--	419,0	--	+ 5,4
58-01 Banque européenne d'investissement	--	207,0	--	205,0	--	- 0,9
68-00 Aide extérieure	1 690,0	1 502,5	1 660,0	1 609,0	- 1,8	+ 7,1
68-01 Participation de la France à la reconstitution des ressources de l'Association Internationale de Développement	100,0	2 535,0	--	2 335,0	- 100,0	- 7,9
68-02 Participation de la France au Fonds européen de développement	--	2 800,0	--	2 835,0	--	+ 1,2
68-04 Participation de la France à divers fonds	1 672,0	1 658,2	110,0	1 483,0	- 93,4	- 10,6
Total	3 462,0	10 184,7	1 770,0	9 926,5	- 48,8	- 2,5

Les principales augmentations concernent :

- les crédits d'études pour le financement d'évaluations a priori et a posteriori de protocoles financiers (+ 2,5 millions de francs),
- l'accord frontalier de 1983 avec la Suisse pour lequel les crédits sont majorés de 69 millions de francs,
- la participation de la France au capital de la Banque interaméricaine de développement et de la Banque mondiale,
- les dons destinés à financer des projets dans les pays les plus pauvres (mesure de transformation des prêts en dons,

arrêtée au sommet de la Baule en juin 1990) majorés de 124,5 millions de francs.

Les diminutions résultent essentiellement des mouvements suivants :

- la révision du programme des dons d'ajustement structurel, minorés de 115 millions de francs,
- la baisse de la participation de la France aux différents fonds auxquels elle participe, à l'exception du Fonds européen de développement, des Fonds multilatéraux de soutien aux pays en situation d'arriérés et du Fonds pour l'environnement mondial.

6. Action 07 : action économique

Les moyens de paiement inscrits au titre de l'action économique pour 1993 s'élèvent à 19,1 milliards de francs, au lieu de 22,2 milliards de francs en 1992, ce qui représente une baisse de 14,1 %.

Les autorisations de programme demandées atteignent 236,6 millions de francs, au lieu de 551,6 millions de francs en 1992, ce qui correspond à une diminution des crédits de 57,1 %.

Le tableau ci-après retrace les principales évolutions.

Pour l'essentiel, les crédits de cette action sont en diminution :

- la participation de l'Etat au service d'emprunts à caractère économique diminue de près de 25 % dont 2,1 milliards de francs au titre de la BFCE,
- les interventions en faveur des PME connaissent une baisse sensible, et principalement les aides au développement d'implantations commerciales et industrielles (aides à l'exportation), minorées de 60 millions de francs en autorisations de paiement et de 90 millions de francs en crédits de paiement.

(millions de francs)

Chapitres	Crédits votés en 1992		Crédits demandés pour 1993		Evolution en %	
	AP	CP	AP	CP	AP	CP
37-01 Remboursement des frais de gestion des concours aux États étrangers		112,7		97,8		- 13,2
37-03 Etudes		10,5		15,0		+ 42,8
44-91 Encouragement à la construction immobilière		7 480,0		7 480,0		--
44-92 Primes d'épargne populaire		2 700,0		2 700,0		--
44-95 Participation à divers fonds de garantie		173,8		173,8		--
44-96 Charges des emprunts émis pour le financement des prêts aux rapatriés		13,0		11,0		- 15,4
44-97 Bonifications d'intérêts de l'Etat au Fonds national d'aménagement foncier et d'urbanisme		20,0		10,0		- 50,0
44-98 Participation de l'Etat au service d'emprunts à caractère économique		11 271,3		8 503,5		- 24,5
54-90 Apports au Fonds de dotation ou au capital des entreprises publiques ou d'économie mixte						
64-00 Interventions en faveur des PME	295,6	199,0	236,6	109,0	- 19,9	- 45,2
67-02 Réparation des dégâts causés par les catastrophes naturelles	256,0	256,0	--	--	- 100,0	- 100,0
TOTAL	551,6	22 236,4	236,6	19 100,1	- 57,1	- 14,1

Trois chapitres ont leurs crédits reconduits en francs courants :

- les encouragements à la construction immobilière, maintenus à 7,48 milliards de francs,
- les primes d'épargne populaire (2,7 milliards de francs),

- la participation à divers fonds de garantie (173,8 millions de francs).

La seule augmentation est relative aux crédits d'études, majorés de 4,5 millions de francs pour le financement de travaux d'évaluation des entreprises du secteur public.

A cet égard, il convient de souligner que, comme dans la loi de finances pour 1992, le chapitre 54-90 des dotations en capital aux entreprises du secteur public, n'est pas doté de crédits en 1993, les concours au secteur public étant à nouveau entièrement débudgétisés.

7. Action 08 : action sociale

Les crédits inscrits au titre de l'action sociale dans le projet de budget pour 1993 s'élèvent à 28,1 milliards de francs, en diminution de 28 % par rapport aux crédits votés pour 1992, soit 39,06 milliards de francs.

L'évolution de ces crédits est retracée dans le tableau ci-après.

(millions de francs)

Chapitres	Crédits votés en 1992	Crédits demandés pour 1993	Evolution en %
46-01 Actions d'insertion en faveur des bénéficiaires du RMI dans les DOM	630,0	702,0	+ 11,4
46-90 Versements à divers régimes obligatoires de sécurité sociale (essentiellement RMI)	13 694,7	1 006,4	- 92,6
46-91 Français rapatriés d'outre-mer	3 583,0	3 088,0	- 13,8
46-93 Majoration des rentes allouées en réparation du préjudice causé par un véhicule terrestre à moteur	60,0	60,0	--
46-94 Majoration des rentes viagères	2 048,0	2 098,0	+ 2,4
46-95 Fonds spécial vieillesse	300,0	308,0	+ 2,6
46-96 Fonds national de solidarité	18 335,0	17 878,0	- 2,5
46-97 Versement de l'Etat à la CNRACL	0,1	0,1	--
46-98 Réparation de préjudices résultant de la contamination par le virus du SIDA (nouveau)	--	2 500,0	+ 100,0
47-91 Caisse de retraite des régies financières d'outre-mer	62,9	61,6	- 2,1
47-92 Retraite des rapatriés	350,0	400,0	+ 14,3
TOTAL	39 063,7	28 102,1	- 28,1

L'essentiel de la diminution des crédits résulte du transfert des crédits du RMI au budget des affaires sociales et de la santé, soit 13,6 milliards de francs.

Deux mesures nouvelles correspondent à de nouvelles interventions publiques :

- l'inscription de 2,5 milliards de francs pour l'indemnisation des transfusés contaminés par le virus du SIDA,
- l'allocation spécifique pour dépenses de scolarité créée pour donner un avantage aux foyers non imposables qui

ne pourront pas bénéficier de la mesure de crédit d'impôt éducation (article 3 du projet de loi de finances), soit 530 millions de francs.

Les autres évolutions traduisent des ajustements aux besoins :

- une diminution de 495 millions de francs des crédits d'indemnisation des rapatriés d'outre-mer,
- une baisse de 457 millions de francs de la contribution de l'Etat au Fonds national de solidarité,
- la majoration habituelle des rentes viagères et de la retraite des rapatriés.

CHAPITRE II

LA DETTE PUBLIQUE

Le projet de budget pour 1993 est caractérisé par une nouvelle et forte progression de la charge de la dette qui atteint 169,9 milliards de francs, en augmentation de 10,2 % par rapport à la loi de finances initiale pour 1992.

L'encours total de la dette publique en 1993 devrait largement dépasser 2.000 milliards de francs et se rapprocher du seuil de 30 % du PIB.

Ainsi, en dix ans, le montant de la dette publique aura été multiplié par quatre et la charge de la dette aura plus que triplé.

Cette évolution est préoccupante car, depuis 1989, elle résulte d'un phénomène d'auto-alimentation de la dette.

Ce n'est plus le déficit budgétaire qui alimente la charge de la dette, mais la charge de la dette qui crée le déficit budgétaire.

En effet, hors charge de la dette, le "solde primaire" du budget est excédentaire depuis 1989, bien que de façon moindre en 1992 et 1993.

Toutefois, dans le contexte actuel de ralentissement de l'activité économique, la moindre croissance du PIB et la décélération des rentrées fiscales auxquelles, s'ajoute la persistance de taux d'intérêt réels élevés, font que l'effort de limitation du déficit budgétaire ne suffit plus à empêcher l'accélération de la charge de la dette.

L'Etat doit désormais emprunter pour payer les intérêts de sa dette.

I - L'ENCOURS DE LA DETTE

Deux évolutions majeures sont intervenues depuis dix ans :

- le quadruplement du montant de l'endettement de l'Etat, passé de 500 à plus de 2.000 milliards de francs ;

- une modification très significative de la structure de la dette publique.

A. LA PROGRESSION DE L'ENCOURS DE LA DETTE PUBLIQUE

L'encours de la dette publique a atteint 1.865 milliards de francs au 31 décembre 1991, soit 27,6 % du PIB.

Le tableau ci-après retrace l'évolution des principaux éléments concourant à l'analyse de la "dynamique de la dette".

	Encours de la dette publique au 31 décembre (en milliards de francs)	Taux de croissance annuel de la dette (en %)	Taux de croissance annuel du PIB en valeur (en %)	Ratio dette/PIB (en %)
1981	500	+ 19,6	+ 12,7	15,8
1982	617	+ 23,4	+ 14,6	17,0
1983	780	+ 26,4	+ 10,5	19,5
1984	915	+ 17,3	+ 8,9	21,0
1985	1.068	+ 16,7	+ 7,8	22,7
1986	1.195	+ 11,9	+ 7,6	23,8
1987	1.282	+ 7,3	+ 5,3	24,0
1988	1.475	+ 15,0	+ 7,5	25,8
1989	1.622	+ 9,9	+ 7,4	26,4
1990	1.782	+ 9,9	+ 5,4	27,5
1991	1.865	+ 4,6	+ 4,2	27,6
1992	2.100 ?	+ 12,6	+ 5,1	29,5
1993	2.300 ?	+ 9,5	+ 5,4	30,6

Ainsi, depuis 1981 :

- l'encours de la dette publique a été quadruplé, passant de 500 à 2.000 milliards de francs ;

- sa part, au sein du PIB a été doublée, passant d'un peu plus de 15 % à environ 30 %.

Chaque année, le taux de croissance de la dette a été supérieur à celui du PIB, ce qui a eu pour conséquence une progression rapide de la part de la dette dans le PIB.

En effet, le montant considérable des déficits budgétaires à financer tout au long de la période, ainsi que le niveau particulièrement élevé des taux d'intérêts réels, alourdissant gravement le coût de la dette, ont créé un phénomène d'auto-alimentation de la dette.

On rappellera toutefois que, jusqu'au début des années 80, la dette publique croissait moins vite que le PIB.

Ainsi, aujourd'hui, pour stabiliser la part de l'endettement public au sein du PIB, les calculs effectués montrent qu'il faudrait dégager un solde primaire du budget positif (c'est-à-dire un excédent budgétaire hors charge de la dette), de l'ordre de 90 milliards de francs.

Comment stabiliser le ratio dette publique/PIB ?

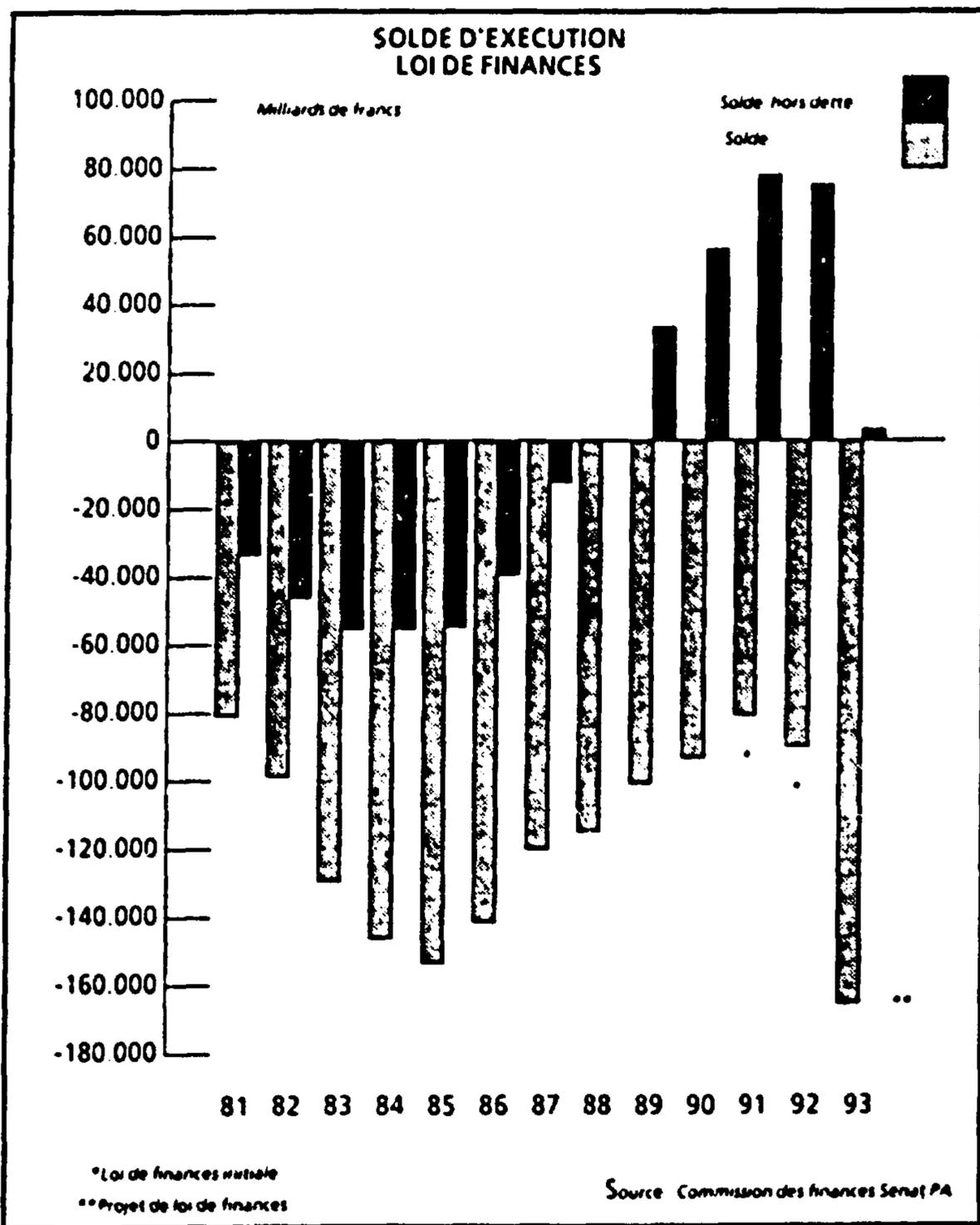
La stabilisation du pourcentage de la dette publique dans le PIB suppose que le déficit des administrations publiques conduise à une progression de la dette publique strictement parallèle à celle du PIB.

Si les taux d'intérêt nominaux sont supérieurs au taux de croissance du PIB, les dépenses d'intérêt croissent davantage que ce dernier.

Dans cette situation, le seul équilibre du solde des recettes et des dépenses hors intérêts (1) s'accompagne d'un déficit public égal au montant des intérêts qui provoque une croissance du ratio dette publique/PIB égale au différentiel entre le taux d'intérêt de la dette et le taux de croissance du PIB. Cette hausse ne peut être évitée que si le solde primaire est excédentaire d'un même montant.

(1) Solde communément appelé "solde primaire".

Le projet de loi de finances pour 1993 n'emprunte pas cette voie. Le solde primaire qui résulte de l'équilibre qu'il propose atteint 4,5 milliards de francs, ainsi que le montre le graphique ci-après.



Depuis 1989, hors charge de la dette, le budget de l'Etat affiche un solde excédentaire, grâce à la politique menée entre 1986 et 1990 pour réduire le montant du déficit budgétaire.

Celui-ci est en effet passé de 153,3 milliards de francs en gestion en 1985, soit 3,3 % du PIB, à 93,1 milliards de francs en 1990, soit 1,4 % du PIB.

Toutefois, la réduction du déficit n'a pas été suffisamment massive au cours des exercices 1988 et 1989. Les plus-values de recettes importantes constatées ces deux années auraient dû servir à désendetter l'Etat.

En effet, par la suite, le ralentissement de la conjoncture observé depuis la fin de 1990 et le maintien de taux d'intérêt réels à un niveau très élevé ont rendu impossible tout effort de stabilisation du poids de la dette.

En rappelant cette situation, votre rapporteur souhaite dénoncer une nouvelle fois les occasions manquées par le Gouvernement en 1988 et 1989 et insister sur la lourdeur de l'héritage qu'il laissera en conséquence à ses successeurs.

B. LA MODIFICATION DE LA STRUCTURE DE LA DETTE PUBLIQUE

L'évolution de la structure de la dette publique depuis 1981 est marquée par une augmentation sensible de la part de la dette négociable d'une part, et de la part de la dette à long terme d'autre part.

Le tableau ci-après détaille l'évolution comparée de la structure de la dette publique en 1981 et 1991.

Evolution de la structure de la dette publique

(encours total)

	1981		1991	
	Milliards de francs	%	Milliards de francs	%
DETTE NEGOCIABLE	274,9	54,9	1.466,0	78,6
- dette à long terme	135,2	27,0	909,3	48,7
<i>dont O.A.T.</i>	---	---	761,0	40,8
- bons du Trésor à court et à moyen terme	139,7	27,9	557,1	29,9
<i>dont B.T.A.N.</i>	---	---	417,7	22,4
DETTE NON NEGOCIABLE ..	225,5	45,1	398,4	21,4
- engagements de l'Etat et dette d'organismes prise en charge par l'Etat	9,6	1,9	71,5	3,8
- bons du Trésor sur formules	46,7	9,3	24,6	1,3
- dépôts des correspondants du Trésor	175,3	35,0	314,2	16,8
- bons des organismes internationaux	15,0	3,0	37,8	2,0
- compte du Trésor à la Banque de France	- 31,4	- 6,3	- 63,1	- 3,4
- divers	10,3	2,0	13,5	0,7
TOTAL	500,4	100	1.865,0	100

1. L'augmentation de la part de la dette à long terme

Celle-ci a pratiquement doublé, passant de 27 % de la dette en 1981 à près de 49 % en 1991. Au sein de cette dette à long terme, la part des O.A.T. (obligations assimilables du Trésor), apparues en 1985, représente un peu plus de 40 % du total de l'encours de la dette.

Encours des O.A.T. et emprunts d'Etat :

- 31 décembre 1991 : 909,3 milliards de francs,
- 30 septembre 1992 : 1.035,2 milliards de francs.

Cette évolution traduit le souci d'assurer un financement de la dette moins sensible aux fluctuations de la conjoncture.

Cette politique a néanmoins deux inconvénients :

- elle s'accompagne d'une ponction accrue de l'Etat sur le marché financier : de 1982 à 1991, la part de l'Etat dans les émissions brutes d'obligations a été majorée de près de 10 points, passant de 25,8 % à 35,3 % du total ;

Emissions brutes d'obligations et titres participatifs

(milliards de francs)

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Ensemble des agents	154,8	197,8	240,5	310,4	346,2	283,1	336,6	329,3	337,5	331
Emissions de l'Etat	40	51	84,9	97,6	141,2	79,7	97,2	94,1	115,0	117
Part de l'Etat dans les émissions brutes (en %)	25,8	25,8	35,3	31,4	40,8	28,2	28,9	28,6	34,1	35,3

- elle est particulièrement coûteuse en période de taux d'intérêt élevés, à la différence des ressources traditionnelles du Trésor, gratuites ou à bon marché.

2. L'augmentation de la part de la dette négociable

Parallèlement, la part de la dette négociable est passée de 54,9 % du total en 1981 à 78,6 % en 1991.

Cette évolution n'est imputable qu'à la croissance de la dette à long terme. En effet, sur la même période, la part de la dette couverte par les bons du Trésor à court et moyen terme est restée pratiquement stable, passant de 27,9 % à 29,9 % du total.

Parmi ceux-ci, les B.T.A.N. (Bons du Trésor à taux annuels normalisés), émis depuis 1986, ont néanmoins progressé, passant de 16,5 % (en 1987) à 22,4 % du total.

Encours des B.T.A.N.

- 31 décembre 1991 : 417,7 milliards de francs,
- 30 septembre 1992 : 448,7 milliards de francs.

3. La diminution de la part de la dette non négociable

Celle-ci est passée de 45,1 % du total de l'encours de la dette publique en 1981 à 21,4 % en 1991. Cette évolution traduit les mouvements suivants :

- la diminution de plus de moitié des dépôts des correspondants du Trésor, passés de 35 % à 16,8 % du total de l'encours,

- la quasi-disparition de la part des bons du Trésor sur formules, passés de 9,3 % à 1,3 %,

- le développement des engagements de l'Etat et de la prise en charge de la dette d'organismes par l'Etat, passés, dans l'encours de la dette, de 1,9 % à 5 % en 1989, mais revenus depuis à 3,8 %.

La prise en charge par l'Etat de la dette de divers organismes

Depuis 1985, l'Etat a pris en charge la dette d'un certain nombre d'organismes.

(millions de francs)

Date de prise en charge	Organismes	Montant de la dette prise en charge	Dernière échéance
1er janvier 1985	UNEDIC	6.000	04.06.1990
1er janvier 1986	Société pour la mise en valeur de la Corse (SOMIVAC)	67	20.02.2015
1er janvier 1988	Caisse d'amortissement pour l'acier (CAPA)	9.250	27.12.1995
1er janvier 1988	Fonds special des grands travaux (FSGT)	15.800	25.09.2000
1er janvier 1989	Fonds d'intervention sidérurgique (FIS)	16.400	15.06.1998
1er juillet 1989	Caisse nationale de l'industrie (CNI) ⁽¹⁾	11.899	01.01.1997
1er juillet 1989	Caisse nationale des Banques (CNB) ⁽¹⁾	12.507	01.01.1997
1er janvier 1990	Société de développement automobile (SODEVA) ⁽²⁾	7.750	30.09.2000

(1) Indemnisation des actionnaires des entreprises nationalisées en 1982.

(2) Restructuration financière de la Régie Renault.

Ces opérations sont venues gonfler l'encours de la dette publique, mais ont permis également, dans l'immédiat, d'alléger le déficit budgétaire.

En effet, seule la charge des intérêts est inscrite au budget de l'Etat.

Auparavant, celui-ci prenait en charge, sous forme de dotations à chaque organisme, non seulement les intérêts de la dette, mais également le remboursement du capital.

Les intérêts de ces dettes prises en charge par l'Etat inscrits au chapitre 12-05 s'élèveront en 1993 à 4.249 millions de francs, en diminution de 17,3 % par rapport à 1992.

En raison des échéanciers prévus, aucune augmentation n'est à attendre pour les différents articles de ce chapitre.

Toutefois, un nouvel échéancier devrait être prochainement établi pour le F.S.G.T., le F.I.S., la C.N.I. et la C.N.B. pour tenir compte de l'amortissement de la dette consécutif à la reprise des titres d'emprunt effectuée lors de l'offre publique d'échange contre O.A.T. de juin-juillet 1992.

Aucune nouvelle prise en charge n'est envisagée pour 1992 et 1993.

**Service de la dette de divers organismes
prise en charge par l'Etat**

(millions de francs)

Organismes	1992	1993	Evolution en %
S.O.M.I.V.A.C.	5,0	5,0	-
C.A.P.A.	487,1	301,2	- 38,2
F.S.G.T.	1.049,6	941,6	- 10,3
C.N.I.	727,4	537,4	- 26,1
C.N.B.	766,2	590,2	- 22,9
F.I.S.	1.424,6	1.244,6	- 12,6
S.O.D.E.V.A.	679,1	628,9	- 7,4
Total	5.139,1	4.249,0	- 17,3

Echéance 1993 des remboursements du capital

(millions de francs)

Organismes	Echéance
S.O.M.I.V.A.C.	2,5
C.A.P.A.	1.506,2
F.S.G.T.	1.441,7
C.N.I.	1.277,0
C.N.B.	2
F.I.S.	2.382,6
S.O.D.E.V.A.	798,3
Total	8.808,5

L'amortissement de ces emprunts relève des opérations de trésorerie de l'Etat et ne figure donc pas au budget général.

En revanche, le Trésor devra se refinancer en émettant de nouveaux emprunts, de sorte que l'allègement du service de la dette de ces divers organismes est compensé, pour tout ou partie, par un alourdissement de la charge de la dette de l'Etat proprement dite.

C. LA MODERNISATION DE LA GESTION DE LA DETTE PUBLIQUE

Depuis 1985, le Trésor s'est engagé dans une politique de modernisation de la gestion de la dette, notamment pour faire face à l'important accroissement des besoins de financement de l'Etat.

Cette réforme a consisté à :

- ouvrir et moderniser le marché des bons du Trésor (politique d'émission plus transparente, normalisation des échéances et des caractéristiques des produits),

- normaliser les appels de l'Etat au marché obligataire (création des O.A.T. et généralisation de la technique de l'assimilation, modification des règles d'adjudication des emprunts),

- mettre en place un réseau de "spécialistes en valeurs du Trésor" (aujourd'hui 19 établissements figurent sur la liste des S.V.T.; ils ont notamment pour mission d'assurer la liquidité du marché des valeurs du Trésor).

1. Le lissage de l'échéancier de la dette

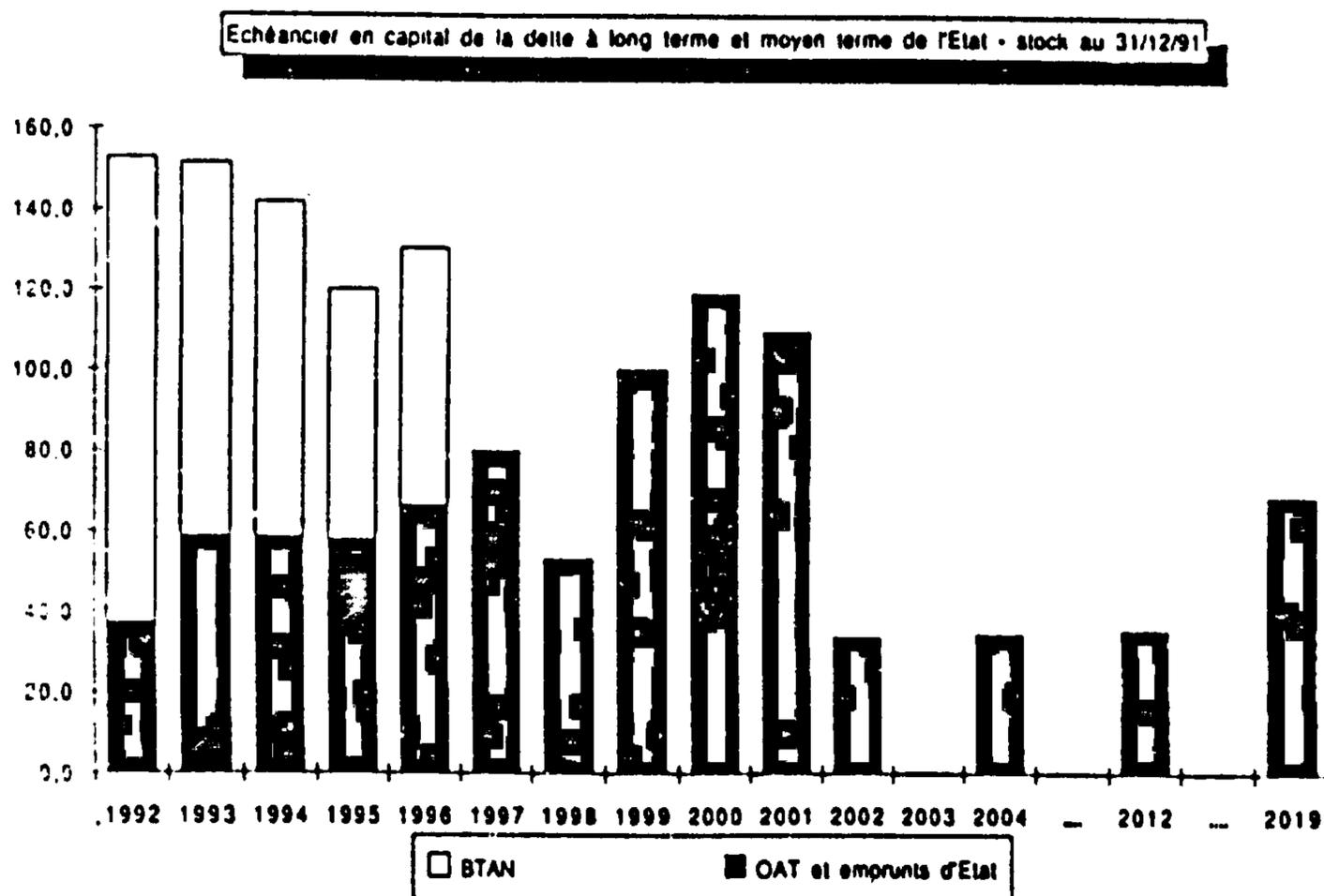
L'article 56 de la loi de finances pour 1991 a introduit une nouvelle rédaction de l'article d'équilibre, autorisant le ministre des finances à procéder à des opérations de restructuration de l'endettement de l'Etat, en recourant à des instruments diversifiés :

- rachat ou échanges d'emprunts,
- échanges de devises ou de taux d'intérêt,
- achat ou vente d'options et de contrats à terme sur titres d'Etat.

En effet, depuis 1986, le Gouvernement a privilégié la pratique de l'émission par assimilations successives de titres sur une même ligne d'emprunt, afin de constituer des gisements d'une taille suffisante pour garantir la meilleure liquidité du marché et bénéficier ainsi de meilleures conditions d'émission en terme de coût.

L'émission d'O.A.T. disposant d'une forte capitalisation, à 10 ans notamment, se traduit par une concentration des charges d'amortissement sur certaines années, ce qui explique le profil heurté

de l'échéancier en capital de la dette de l'Etat, ainsi que le montre le graphique ci-dessous.



Aussi était-il souhaitable de mettre en place une politique de lissage de la charge d'amortissement de la dette, notamment grâce à des procédures régulières d'échanges et de rachats de titres.

A ce titre, une importante opération d'échanges s'est déroulée du 23 juin au 9 juillet 1992.

Elle portait sur 45 lignes comprenant des emprunts d'Etat et certains emprunts émis par des organismes dont la dette a été prise en charge par l'Etat (C.N.I., C.N.B., F.S.G.T., F.I.S.). 48 milliards de francs de titres ont été présentés à l'échange, soit un taux de succès de plus de 34 %. En contrepartie, ont été émis :

- 20,28 milliards de francs sur l'OAT 9,5 % juin 1998 ;
- 20,1 milliards de francs sur l'OAT 8,5 % avril 2003 ;
- 11,95 milliards de francs sur l'OAT 9,5 % octobre 2008, soit 52,3 milliards de francs.

2. L'appel croissant au financement extérieur

Depuis 1989, la gestion de la charge de la dette se caractérise par un appel croissant au financement extérieur. Celui-ci s'effectue de deux façons différentes.

- L'émission d'O.A.T. libellées en écus

D'une durée initiale de 8 à 30 ans, ces émissions répondent à plusieurs objectifs :

- *"diversifier les ressources de trésorerie de l'Etat,*
- *accéder à des investisseurs internationaux que la signature de la République française en écus intéresse davantage que sa signature en francs,*
- *contribuer au développement à Paris d'un marché international des capitaux en établissant un marché structuré et prestigieux d'obligations en écus,*
- *procurer à l'Etat des ressources de financement avantageuses, dans la mesure où les taux européens sont généralement plus faibles que les taux français".*

Emission d'O.A.T. en écus

		<i>millions d'écus</i>
- 17 avril 1989 :	O.A.T. 8,5 % mai 1997	998,0
- 29 décembre 1989 :	O.A.T. 9,5 % avril 2000	3.370,25
- 6 novembre 1990 :	O.A.T. 10 % février 2021	1.500,0
- 31 décembre 1990 :	O.A.T. 8,5 % mars 2002	2.420,5
- 30 décembre 1991 :	O.A.T. 8,25 % avril 2022	1.500,0

Pour 1992, le programme indicatif des émissions d'O.A.T. disposait que les O.A.T. en écus représenteraient 15 % du total, à raison d'une émission par trimestre.

Toutefois, en raison des fluctuations constatées sur les marchés des changes européens, aucune adjudication d'O.A.T. libellée en écus n'a été réalisée depuis celle du 8 avril 1992 (8,25 %, échéance avril 2022).

• L'acquisition de titres du Trésor par les non-résidents

Depuis 1986, l'encours des titres détenus par les non-résidents a progressé de façon très importante, passant de 6,9 à 405,9 milliards de francs en 1991.

Titres de la dette publique détenus par des non-résidents

(milliards de francs)

	1986	1987	1988	1989	1990	1991
O.A.T.	6,9	22,5	20,4	110,4	220,9	232,3
B.T.A.N.		5,8	23,0	55,2	120,8	152,8
B.T.F.		3,1	5,5	14,5	16,4	20,8
TOTAL	6,9	31,4	48,9	180,1	358,1	405,9

Selon les réponses fournies à votre rapporteur :

"L'accroissement des souscriptions des valeurs du Trésor français par les investisseurs non résidents témoigne de leur confiance dans les performances de l'économie française, notamment en matière de stabilité de la monnaie et du niveau d'inflation, ainsi que dans la politique économique menée par le Gouvernement. Il est aussi le fruit de l'internationalisation de la place financière de Paris et, notamment, des efforts de promotion et de placement à l'étranger menés par les spécialistes en valeurs du Trésor."

L'incidence de cette progression en 1991 des placements des non-résidents a des effets positifs sur la balance des paiements, les achats nets ayant représenté un montant de 47,8 milliards de francs.

Toutefois, cette forte progression des placements nets des non-résidents devrait se ralentir dans les prochaines années, compte tenu du niveau du stock aujourd'hui accumulé. Il conviendra alors de s'attendre à une moindre couverture sur la balance des capitaux, de l'accroissement des flux de rémunérations versés aux non-résidents pesant sur la balance des transactions courantes.

II - LA CHARGE DE LA DETTE

Comme on l'a déjà dit, ce n'est plus le déficit budgétaire qui alimente la dette, mais la charge de la dette qui crée le déficit budgétaire.

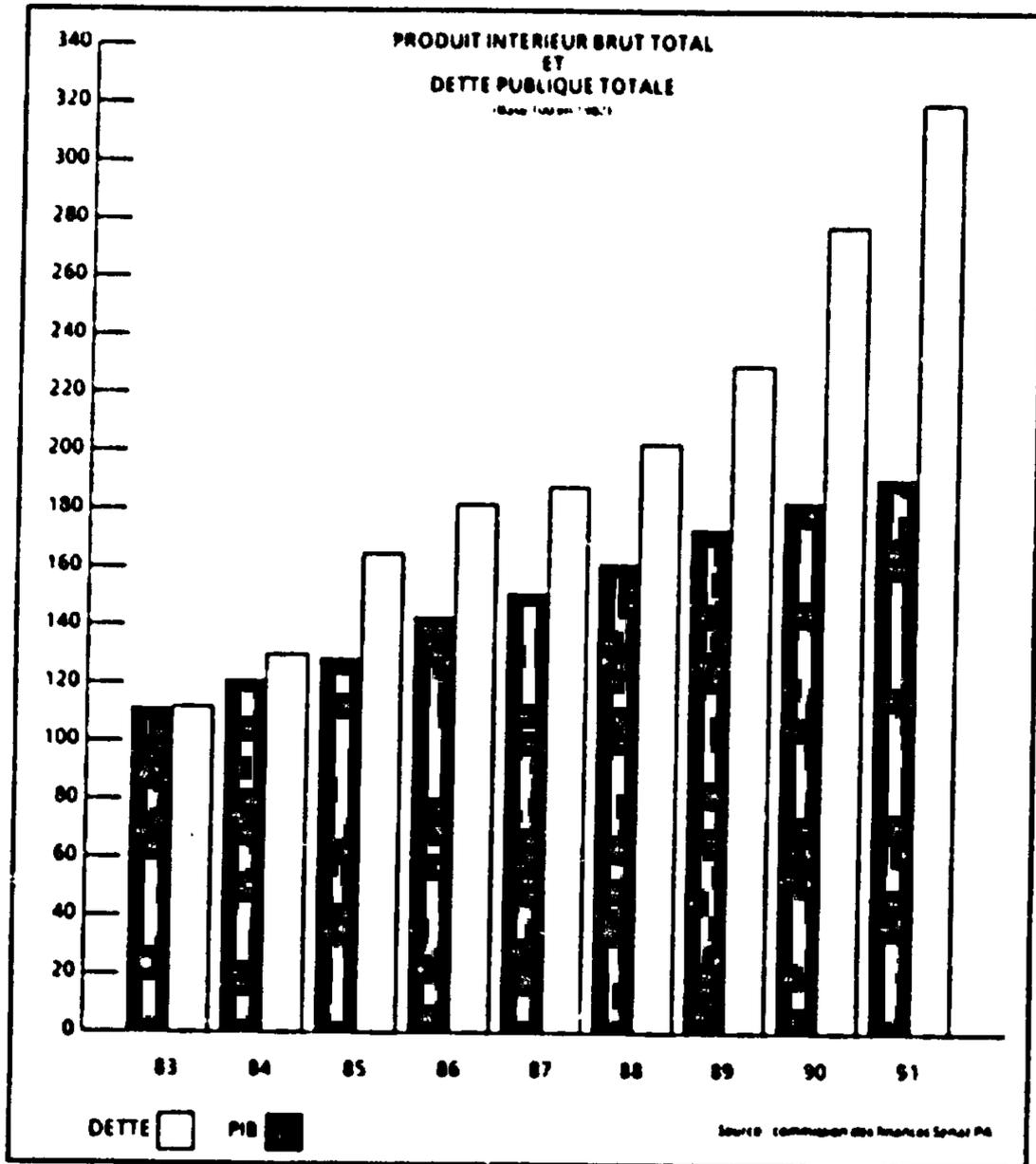
Pour 1993, le service de la dette est inscrit dans le budget des charges communes pour 169,9 milliards de francs, soit un montant encore jamais atteint, en augmentation de 10,2 % par rapport à 1992.

Or, malgré cette forte progression, il apparaît de façon évidente que cette charge est sous-évaluée et qu'elle rendra obligatoire l'inscription de crédits complémentaires, notamment en loi de règlement.

A. LE DEUXIEME BUDGET CIVIL DE L'ETAT

La charge de la dette est le poste budgétaire qui connaît la plus forte progression en 1993. En effet, les crédits inscrits sur les trois premières parties du Titre I du budget augmentent de 10,2 %, au lieu de 3,1 % pour les dépenses du budget général, ce qui représente un différentiel de progression supérieur à 7 points. En outre, par rapport au PIB, pour lequel le projet de loi de finances a prévu une croissance en volume de 2,6 % en 1993, la différence est proche de 8 points.

Le graphique ci-après compare la progression de la charge de la dette et celle du PIB depuis 1983. Il montre que le différentiel d'augmentation va en s'accroissant, en particulier à partir de 1985, puis de 1989.



De 1988 à 1993, la charge de la dette a progressé de plus de 70 % en francs courants et de 46 % en francs constants, ce qui représente une augmentation continue d'environ 10 % par an.

Le tableau ci-dessous fournit les principales données relatives à l'évolution de la charge de la dette depuis 1982.

	Charge de la dette publique (en milliards de francs)	Taux de croissance annuel (en %)	Taux de croissance annuel du PIB en valeur (en %)	Coût moyen de la dette publique (Charge/encours) (en %)	Ecart entre coût moyen de la dette et croissance du PIB en valeur (en %)
1982	48,2	+ 4,5	+ 14,6	9,6	- 5,0
1983	68,5	+ 42,2	+ 10,5	11,1	+ 0,6
1984	84,7	+ 23,6	+ 8,9	10,9	+ 2,0
1985	89,8	+ 5,9	+ 7,8	9,8	+ 2,0
1986	92,9	+ 3,5	+ 7,6	8,7	+ 1,1
1987	94,3	+ 1,5	+ 5,3	7,9	+ 2,6
1988	99,5	+ 5,5	+ 7,5	7,8	+ 0,3
1989	116,1	+ 16,6	+ 7,4	7,9	+ 0,5
1990	137,1	+ 18,1	+ 5,4	8,4	+ 3,0
1991	151,3	+ 10,3	+ 4,2	8,5	+ 4,3
1992 (1)	154,1		+ 5,1		
1993 (2)	169,9	+ 10,2	+ 5,4		

) Loi de finances initiale.

) projet de loi de finances.

Deux conclusions peuvent notamment être tirées de ce tableau :

- la progression amplifiée de la charge de la dette à partir de 1989,

- le coût élevé de la dette à partir de 1990, principalement en raison du niveau des taux d'intérêt réels.

Ainsi, en 1993, le charge de la dette représente :

- le deuxième budget civil de l'Etat, après l'Education nationale,

• 12,4 % des dépenses du budget général, alors qu'elle n'en représentait que 6,9 % en 1983, ainsi que le montre le tableau ci-dessous.

Poids de la charge de la dette hors garanties dans le budget général (1)

1983	1985	1987	1989	1991	1992	1993
6,9	8,3	7,6	8,5	10,9	11,4	12,4

(1) montant des intérêts en % des dépenses publiques totales.

• 32,3 % des crédits bruts et 59,3 % des crédits nets (hors remboursements et dégrèvements) des charges communes,

• près de la moitié de l'impôt sur le revenu et plus que l'impôt sur les sociétés en 1992.

1. L'évolution de la charge de la dette

Evolution de la charge de la dette

(millions de francs)

	LFI 1992	PLF 1993	Evolution en %
A. Dette négociable			
• Services des rentes amortissables des emprunts d'Etat et des obligations du Trésor à moyen et long terme	87 654	93.470	+ 6,6
• Intérêt des bons du Trésor à court et moyen terme	48 397	60.450	+ 24,9
Total A	136 051	153.920	+ 13,1
B. Dette non négociable. Dette à vue			
• Intérêt des comptes de dépôt au Trésor	9 100	9.300	+ 2,2
• Bons du Trésor non négociables	3 114	2.020	- 35,1
• Prise en charge par l'Etat de la dette de divers organismes	5 139	4.249	- 17,3
• Divers	536	211	- 60,6
Total B	17.889	15 780	- 11,8
C. Charges diverses			
• Frais divers de trésorerie	210	210	-
Total charge de la dette (A + B + C)	154.150	169.910	+ 10,2

Les principales évolutions relatives à la charge de la dette en 1993 seraient, comme en 1992 :

- une augmentation de la charge de la dette négociable

L'augmentation prévue est de 17,87 milliards de francs, la charge de la dette négociable atteignant ainsi 153,92 milliards de francs.

Elle traduit les mouvements suivants :

(en milliards de francs)

Service des emprunts d'Etat et des OAT	+ 5,82
• Emprunts et OAT en francs à taux fixe	+ 6,34
• OAT en écus	+ 1,71
• Obligations créées dans l'année	+ 1,12
• Emprunts et OAT en francs à taux variable	- 3,34
Intérêts des bons du Trésor	+ 12,64
• intérêts des BTAN	+ 4,07
• intérêts des bons à taux fixe	+ 8,57

- Un recul de la charge de la dette non négociable

La charge de la dette non négociable diminue de 2,11 milliards de francs dans le présent projet de loi de finances.

En effet, l'encours des bons du Trésor sur formules diminue à nouveau. De même, la charge de la dette de différents organismes prise en charge par l'Etat continue de diminuer par le jeu normal de l'amortissement, en l'absence de nouvelles reprises de dettes.

Le seul poste en très légère croissance est celui des intérêts des comptes de dépôt au Trésor.

Structure de la charge de la dette en 1993

(millions de francs)

	Crédits demandés pour 1993	Evolution par rapport à 1992 (%)	Part dans la charge de la dette 1993 (%)
DETTE NEGOCIABLE	153.920	+ 13,1	90,6
• <i>Service des rentes amortissables des emprunts d'Etat et des obligations du Trésor à moyen et long terme</i>	<i>93.470</i>	<i>+ 6,6</i>	<i>55,0</i>
- intérêts des emprunts et des obligations en francs émis à taux fixe	71.846	+ 9,6	42,2
- intérêts des emprunts et des obligations en francs émis à taux variable	8.328	- 28,6	4,9
- intérêts des obligations en écus	6.103	+ 39,0	3,6
- intérêts des obligations à intérêts capitalisés	67	+ 9,8	négligeable
- intérêts des rentes sur l'Etat et des emprunts entièrement échus	1,5	- 1,3	négligeable
- intérêts des obligations créées dans l'année	7.124	+ 18,7	4,2
• <i>Interêts des bons du Trésor à court ou moyen terme et valeurs assimilées</i>	<i>60.450</i>	<i>+ 24,9</i>	<i>35,6</i>
- bons à taux fixe (BTF)	19.270	+ 80,1	11,3
- bons à taux annuels normalisés (BTAN)	41.180	+ 9,2	24,2

Structure de la charge de la dette en 1993 (suite)

(millions de francs)

	Crédits demandés pour 1993	Evolution par rapport à 1992 (%)	Part de la charge de la dette 1993 (%)
DETTE NON NEGOCIABLE	15 780	- 11,8	9,3
· <i>Intérêts des comptes de dépôt au Trésor</i>	9.300	+ 2,2	5,4
- intérêts des comptes de dépôts au Trésor	1.100	+ 37,5	négligeable
- rémunération des CCP	8.200	- 1,2	4,8
· <i>Bons du Trésor non négociables (bons du Trésor sur formules)</i>	2.020	- 35,1	1,2
· <i>Rémunération de dépôts des divers articles d'émission et banques centrales (rémunération de dépôts des instituts d'outre-mer et banques centrales africaines de la zone franc)</i>	180	- 63,8	négligeable
· <i>Prise en charge de la dette de divers organismes (intérêts)</i>	4.249	- 17,3	2,5
- SOMIVAC	5	identique	négligeable
- caisse d'amortissement pour l'acier	301	- 38,2	"
- fonds spécial de grands travaux	941	- 10,4	"
- caisse nationale des banques	537	- 26,1	"
- caisse nationale de l'industrie	590	- 22,9	"
- fonds d'intervention sidérurgique	1 244	- 12,7	"
- SODEVA	629	- 7,3	"
· <i>Service d'emprunts d'annuités et d'intérêts divers</i>	31	- 5,2	négligeable
- CDC, Crédit foncier de France, Crédit national	23	- 6,3	"
- dommages de guerre	7,3	- 1,8	"
GESTION DE LA DETTE ET FRAIS DE TRESORERIE	210	identique	0,1
- frais d'émission et de publicité des valeurs du Trésor	20	identique	négligeable
- commissions de placement et de services financiers	140	identique	"
- gestion courante des valeurs du Trésor et frais divers	50	identique	"
TOTAL CHARGE DETTE	169.910	+ 10,2	100

2. La charge nette de la dette

L'analyse la plus pertinente sur le long terme de la charge de la dette concerne la charge nette, c'est-à-dire les dépenses liées à la dette publique, diminuées des recettes liées à l'émission ou à la gestion de la dette publique (1).

Or, la politique d'émission de la dette publique à long et moyen terme par regroupement de titres sur une même ligne, généralisée depuis la réforme mise en oeuvre en 1986, se traduit par une forte majoration de ces recettes.

En effet, les souscripteurs d'O.A.T. et de B.T.A.N. versent à l'Etat lors du règlement des titres une recette de coupon couru, correspondant à la fraction de l'intérêt courant depuis la date anniversaire du coupon, jusqu'à la date d'acquisition des titres (2).

La forte augmentation depuis 1986 du montant des recettes en atténuation de charges depuis 1986 résulte essentiellement de ces recettes de coupons.

- Le second poste principal de recettes en atténuation des charges de la dette est constituée par la rémunération du compte du Trésor par la Banque de France (3).

Rentrent également dans cette catégorie les recettes du Fonds de stabilisation des charges (4), géré par la Banque de France.

- Ont également eu un impact important, de 1988 à 1990, les incréments versés par le Fonds de soutien des rentes pour les titres de son portefeuille, financé par 9 milliards de francs de dotations budgétaires, et géré par la Caisse des Dépôts et consignations (5).

Les prévisions de la charge nette de la dette pour 1993 portent sur 162 milliards de francs.

1. Ligne 806 des recettes non fiscales.

2. sous-ligne 806-12 (coupons O.A.T.) et 806-22 (coupons B.T.A.N.)

3. sous-ligne 806-02

4. sous-ligne 806-92

5. recettes non évaluées en loi de finances initiale.

Le tableau ci-après retrace l'évolution de la charge brute et de la charge nette de la dette depuis 1983.

Charge brute et charge nette de la dette publique

(en millions de francs)

	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	LFI 1992	PLF 1993
A. Charge budgétaire brute	84.735	89.772	92.892	94.330	98.486	115.365	135.483	149.995	154.150	169.910
B. Dépenses en atténuation des charges de la dette (ligne 806, hors F.S.C.)	1.782	1.842	4.622	6.759	5.430	5.905	10.290	12.315	6.600	7.910
C. Charge nette (A - B)	82.953	87.930	88.270	87.571	93.056	109.460	125.193	137.680	147.550	162.000

La diminution observée depuis 1991 des recettes en atténuation des charges de la dette et des frais de trésorerie (ligne 806) a eu pour conséquence une augmentation plus rapide de la charge nette de la dette publique que celle de la charge brute. Toutefois, la légère augmentation de ces recettes en 1993 fait que la charge nette de la dette progresse de 9,8 % au lieu de 10,2 % pour la charge brute.

Votre rapporteur se devait de le souligner ici.

B. UNE CHARGE MANIFESTEMENT SOUS-ÉVALUÉE

Les chapitres budgétaires relatifs à la charge de la dette regroupent des crédits à caractère évaluatif qui peuvent donc faire l'objet d'un dépassement jusqu'à la régularisation en loi de règlement.

Depuis 1983, ils font l'objet d'une sous-évaluation systématique, ainsi que le montre le tableau ci-après. On notera toutefois que l'écart, qui se situe en moyenne à 10 milliards de francs par an, n'a pas dépassé 1,1 milliard de francs en 1987 et 1988.

Evolution de la charge de la dette

(en milliards de francs)

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Loi de finances initiale	51,1	56,1	67,9	79,8	89,3	93,8	98,4	107,7	125,7	140,2	154,1	169,9
Dépenses effectives	48,1	68,5	84,7	89,7	92,9	94,3	99,5	116,1	137,1	151,3	169,0	--
Ecart	- 3,0	+ 12,4	+ 16,8	+ 9,9	+ 3,6	+ 0,5	+ 1,1	+ 8,4	+ 11,4	+ 11,1	+ 14,9	--

Trois critères doivent être pris en compte pour le calcul de la charge de la dette :

- le stock de la dette publique,
- le niveau des taux d'intérêt,
- le besoin de financement du Trésor pour l'année.

Or, l'évaluation de chacun de ces trois facteurs peut faire l'objet d'interrogations ou d'inquiétudes.

1. Le financement du Trésor

Le besoin de financement du Trésor à moyen et long terme a été réduit de 100 milliards de francs entre 1989 et 1990.

La tendance s'est inversée en 1991 avec le dérapage du déficit budgétaire, passé de 80,7 à 131,7 milliards de francs. Ce dérapage s'est considérablement amplifié en 1992, puisque le déficit initialement prévu a été plus que doublé pour atteindre, en loi de finances rectificative, 184 milliards de francs.

- Le financement du Trésor en 1991

Le besoin de financement à moyen et long terme a augmenté de 60 milliards de francs par rapport à 1990.

Sa couverture a été assurée ainsi :

• émissions d'O.A.T.	125,5 milliards de francs
dont O.A.T. en francs	111 milliards de francs
O.A.T. en écus	3,85 milliards d'écus
• émissions de B.T.A.N.	114,9 milliards de francs
• émissions de B.T.F. (bons du Trésor à court terme)	139,3 milliards de francs
• ressources non négociables	
dépôts des correspondants du Trésor	- 9,1 milliards de francs
bons du Trésor sur formules	- 5,7 milliards de francs
• compte du Trésor à la Banque de France	- 23 milliards de francs.

- Le financement du Trésor en 1992

A la date du 13 août 1992, le besoin de financement à moyen et long terme est supérieur de 73 milliards de francs à celui enregistré le 14 août 1991.

L'essentiel de ce creusement du besoin de financement du Trésor est imputable au dérapage d'exécution de la loi de finances, à hauteur de 65 milliards de francs.

Ce besoin a été couvert pour les émissions suivantes (sur les 7 premiers mois de l'année) :

- émissions sur le marché obligataire : 98,3 milliards de francs (en recettes de trésorerie)
- émissions de B.T.A.N. : 90,1 milliards de francs (en recettes de trésorerie)
- émissions nettes de B.T.F. : 115,3 milliards de francs.

Chacun de ces montants est en nette progression par rapport aux émissions effectuées en 1991 au cours de la même période.

2. Le niveau des taux d'intérêt

Le niveau élevé des taux d'intérêt pèse d'autant plus sur la charge de la dette que la part de la dette négociable est importante et s'accroît.

En outre, la France connaît, plus encore que ses principaux partenaires, des taux d'intérêt réels particulièrement élevés, notamment depuis 1989 pour le court terme.

Ainsi, le facteur "taux d'intérêt" représente une véritable "surcharge" pour le service de la dette.

En 1992, comme en 1991 et 1990, les prévisions de taux d'intérêt associées au projet de loi de finances initiale semblent avoir été à nouveau trop optimistes, ainsi que le montre le tableau ci-après.

Evolution des taux d'intérêt

	1992 Loi de finances initiale	1992 Résultats probables	1993 Projet de loi de finances
TMB (court terme)	8,6	9,75	9
TME (long terme)	8,8	8,5	8,5

Selon les indications fournies à votre rapporteur :

- une hausse d'un point des taux d'intérêt intervenant dès les premiers jours de l'année et perdurant sur tout l'exercice implique un accroissement de la charge de la dette pour la même année de 4 milliards de francs, répartis ainsi :

- 2,15 milliards de francs sur les émissions de B.T.F.,
- 0,46 milliard de francs sur les émissions de B.T.A.N.,
- 1,36 milliard de francs sur les émissions d'O.A.T.

- elle entraîne également une charge supplémentaire pour les exercices ultérieurs, de l'ordre de :

- 3 milliards de francs la deuxième année,**
- 1,7 milliard de francs les années suivantes.**

*

*

*

Ainsi, tant le besoin de financement du Trésor en 1992 et 1993 que le niveau prévu des taux d'intérêt permettent de considérer que la charge de la dette inscrite dans le projet de loi de finances pour 1993 est manifestement sous-évaluée.

Dans ces conditions, le stock de la dette publique ne pourra que progresser et dépasser sensiblement 2 200 ou 2 300 milliards de francs en 1993.

CHAPITRE III

LES DEPENSES HORS DETTE

Hors charge de la dette, les crédits des charges communes atteignent 355,15 milliards de francs, en diminution de 1,7 % par rapport aux crédits votés pour 1992.

Ces dotations correspondent à des dépenses de nature fort différente dont l'évolution a été analysée dans le chapitre premier du présent rapport.

Aussi, votre rapporteur ne reprendra ici que les postes budgétaires qui lui semblent mériter un examen plus approfondi au titre du projet de loi de finances pour 1993.

I - LES DEPENSES DE GARANTIES

Les crédits inscrits au *chapitre 14-01* sont destinés à financer les risques auxquels l'Etat a accepté d'accorder sa garantie.

L'essentiel de ces crédits, 70 % du total en 1993, est affecté aux garanties afférentes à l'exportation, assurées par la COFACE.

En 1993, les crédits de garanties, soit 6,67 milliards de francs, enregistrent une très sensible diminution par rapport à 1992, à hauteur de - 41,5 %.

On rappellera que ces dépenses avaient triplé entre 1987 et 1991, passant de 4,05 à 11,55 milliards de francs.

Garanties diverses - Chapitre 14-01

(millions de francs)

	Crédits votés en 1992	Crédits demandés pour 1993	Evolution (en %)
- 10 : Garanties accordées à des collectivités, établissements publics et services autonomes	154,5	160,0	+ 3,6
- 20 : Garanties afférentes au financement du logement	72,0	50,0	- 30,6
- 40 : Garanties afférentes au financement de l'agriculture	20,0	3,0	- 85,0
- 50 : Garanties afférentes au financement de l'industrie	200,0	150,0	- 25,0
- 70 : Garanties afférentes à l'exportation	8 875,0	4 640,0	- 47,7
- 90 : Garanties diverses	2 091,3	1 669,1	- 20,2
Total	11.412,8	6 672,1	- 41,5

A. UN TRES NET REcul DES GARANTIES LIEES A L'EXPORTATION

Les crédits inscrits à l'article, "garanties afférentes à l'exportation", sont destinés à couvrir le déficit de quatre procédures de garantie gérées pour le compte de l'Etat par la *Compagnie française d'assurance pour le commerce extérieur (COFACE)*.

L'intervention de l'Etat consiste à garantir globalement à la COFACE l'équilibre financier de chaque régime.

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

1. Assurance crédit (article 71)

L'assurance-crédit est destinée à couvrir les exportateurs français d'un certain nombre de risques :

- *risques de fabrication : arrêt de production, interruption de marche,*
- *risques commerciaux ou risques de paiement liés à deux types de risques :*

"risque politique" : guerre, émeutes, catastrophe naturelle, décisions ou actes de gouvernement faisant obstacle à l'exécution des contrats ou au

transfert des fonds ; "risque commercial" : insolvabilité ou carence du débiteur.

La dotation inscrite à ce titre est une évolution du solde entre les indemnités versées aux assurés par la C.O.F.A.C.E. et les recettes tirées des primes et des récupérations de créances, le cas échéant.

Elle dépend donc, dans un premier temps, de la *fréquence et de l'ampleur des sinistres*, par nature "imprévisibles".

Elle dépend aussi de *l'ampleur et des modalités de la consolidation des dettes des Etats défailants*.

Au total, le recours croissant à des procédures de refinancement de la dette, de préférence à un rééchelonnement, a permis de résorber progressivement la dégradation du compte de l'assurance-crédit.

• En cas de *refinancement de la dette*, les échéances indemnisées par la C.O.F.A.C.E. font l'objet d'un versement des crédits :

- soit par l'intermédiaire du *Compte spécial du Trésor n° 903-17 "Prêts du Trésor pour la consolidation de dettes envers la France"*,
- soit par l'intermédiaire de la *B.F.C.E.*, par des crédits inscrits au chapitre 44-98 du budget des Charges communes.

Cette procédure permet à la C.O.F.A.C.E. de récupérer les fonds qu'elle a indemnisés, et de limiter la dégradation du compte de l'assurance-crédit.

Elle fait l'objet d'une utilisation croissante avec les accords de consolidation de plus en plus nombreux signés dans le cadre du Club de Paris.

• En cas de *reéchelonnement*, c'est-à-dire de report des échéances, la C.O.F.A.C.E. ne récupère que plus tard, et progressivement, les montants payés, ce qui se traduit par une dégradation du compte de l'assurance-crédit.

Ainsi, en 1984 et 1985, le recours massif au refinancement par la B.F.C.E. s'est traduit par un déficit presque nul du compte de l'assurance-crédit. Inversement, à partir de 1986, face à des sinistres plus nombreux et plus élevés, le rééchelonnement a été massivement utilisé, le compte de l'assurance-crédit s'est profondément dégradé et le recours à l'inscription de crédits complémentaires en loi de finances rectificative a été quasi-systématique.

Dans un souci de clarification des comptes de l'assurance-crédit, les techniques de consolidation sont désormais unifiées. Ainsi, depuis 1990, l'ensemble des créances commerciales faisant l'objet d'un accord de consolidation en Club de Paris sont rééchelonnées par la C.O.F.A.C.E.

Les dépenses de la COFACE afférentes à ce rééchelonnement sont financées par ressources budgétaires, ou par ressources empruntées auprès de la B.F.C.E. pour les pays ne répondant pas aux critères de solvabilité permettant la budgétisation (par refinancement de la dette).

Ainsi, en 1990, au titre de cette nouvelle procédure, la COFACE a emprunté auprès de la BFCE un montant total de 2 176 millions de francs pour les pays ne pouvant faire l'objet de rééchelonnements et 200 millions de francs pour les impayés des pays ayant fait l'objet de rééchelonnement. En 1991, ces sommes ont été respectivement de 826 millions et 202 millions de francs.

Besoin de financement de l'assurance-crédit

(millions de francs)

	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
A - Besoin de financement brut (1)	5.542	7.688	8.864	9.545	17.140	14.220	17.010	13.759	9.480
- Indemnités reçues par les assurés	10.514	12.156	14.190	15.622	22.305	19.813	23.281	21.122	18.448
dont - comptabilisées par la COFACE	9.423	8.905	8.606	12.696	18.249	17.906	21.741	18.456	18.346
- refinancées par la BFCE	1.021	3.251	5.584	2.926	4.056	1.907	1.540	2.666	102
- Récupérations (hors refinancements)	2.343	1.430	2.498	2.937	3.008	3.860	4.390	5.778	7.120
B - Couverture du besoin de financement	4.791	6.671	6.806	7.609	19.501	12.511	17.254	14.566	8.616
- Crédits budgétaires (14-01)	1.200	- 1.000	0	2.860	8.500	10.600	12.000	9.000	5.835
- Refinancements BFCE (CC)									
dont - refinancements directs	1.021	3.251	5.584	2.926	4.056	1.907	1.540	2.666	102
- remboursements à la COFACE (ancienne procédure)	552	4.420	4.754	1.883	6.945	604	3.924	724	1.853
- prêt à la COFACE (nouvelle procédure)								2.176	826
- Emprunt COFACE	2.018		- 3.532						
C - Variation de trésorerie (B - A)	- 751	- 1.017	- 2.058	- 1.938	2.361	- 1.709	454	807	- 1.224

(1) Indemnités + produits divers - (récupérations + primes + charges de gestion nettes).

Pour l'exercice budgétaire 1991, le montant des sinistres d'assurance-crédit enregistrés par la COFACE s'est élevé à 18,4 milliards de francs.

On rappellera qu'ils s'élevaient à 8,6 milliards de francs en 1985 et ont atteint un sommet de 21,7 milliards de francs en 1989.

Dans les activités gérées par la COFACE pour le compte de l'Etat, les sinistres les plus importants depuis 1985 ont été enregistrés sur le Brésil, l'Egypte, l'Irak, le Nigéria, et la Pologne.

Les sinistres estimés les plus importants pour 1992 concernent la Russie pour 2,4 milliards de francs, le Brésil pour 2,1 milliards de francs, l'Irak pour 1,2 milliard de francs, la Jordanie pour 1,1 à 1,5 milliard de francs, l'Egypte pour 1,3 milliard de francs et le Nigéria pour 1,1 à 1,3 milliard de francs. On notera que l'hypothèse d'un défaut de paiement généralisé sur l'Algérie n'a pas été retenue.

Compte tenu de ces divers éléments, votre rapporteur s'interroge sur la diminution de moitié de la dotation budgétaire destinée à la COFACE en 1993. Celle-ci passerait en effet de 8 milliards de francs à 4 milliards de francs.

Malgré les interrogations répétées de votre rapporteur et de la Commission des finances sur ce sujet, le ministre du Budget a maintenu sa prévision, sans fournir pour autant une argumentation réellement convaincante.

Or, il apparaît à l'évidence que cette évaluation repose sur un double pari :

. l'absence d'une dégradation des paiements pour l'Algérie,

. la non prise en compte du coût d'un éventuel rééchelonnement de la dette de l'ex-U.R.S.S.

Tout laisse à penser qu'il n'en sera rien et que la diminution de la dotation budgétaire destinée à la COFACE a pour principale raison la réduction du déficit annoncé en 1993 pour le budget de l'Etat.

2. Assurance-prospection (article 72)

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 liés à la prospection de nouveaux marchés étrangers. Elle couvre également l'assurance-foire, qui permet de financer les frais exposés à l'occasion d'une manifestation commerciale agréée.

Cette procédure a connu une forte montée en charge jusqu'en 1986, date à partir de laquelle un ralentissement s'est amorcé.

En 1991, le résultat d'exécution est de 349 millions de francs, pour une prévision initiale de 490 millions de francs, ce qui a conduit à réduire à 330 millions de francs la dotation initiale pour 1993.

3. Garantie de change (article 73)

Cette procédure permet de couvrir les exportateurs contre certains risques de change qui affectent les contrats d'exportation dont la monnaie de compte est une devise étrangère.

Constamment bénéficiaire, notamment de 1981 à 1985, son résultat cumulé avec celui de l'assurance-crédit venait diminuer le besoin de financement de celle-ci.

Bien qu'en diminution sensible, son résultat est encore positif de 1988 à 1989 (28 millions de francs).

Aucune dotation n'est demandée pour cet article en 1993, comme en 1992.

4. Risque économique (article 74)

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, lorsque ces marchés portent sur la fourniture de biens d'équipements élaborés.

Les hausses de prix considérées comme normales, représentées par une franchise, restent à la charge des assurés. L'indemnisation est calculée par la C.O.F.A.C.E. sur la base d'instruments de mesure de la hausse des coûts définis contrat par contrat au terme d'études comptables effectuées pour les contrats importants par la Mission de contrôle économique et financier auprès des entreprises bénéficiant d'une garantie pour leurs opérations d'exportation.

L'indemnisation des dossiers les plus anciens étant terminée, le rythme de dépenses de cette procédure diminue.

Les crédits demandés à ce titre pour 1993 sont ramenés de 460 à 350 millions de francs.

Evolution des garanties liées à l'exportation

(millions de francs)

Charges communes		1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
14-01-71 Assurance- crédit	Dotation LFI	memoire	memoire	memoire	memoire	1.000	2.000	6.000	8.000	8.000	8.000	4.000
	Dotation LFR	--	--	--	--	2.500	8.000	5.000	1.000	---	---	---
	Charge nette	1.200	- 1.000	0	2.800	8.500	10.000	12.000	9.000	5.835	--	--
14-01-72 Assurance prospection	Dotation LFI	200	400	595	650	675	490	515	500	490	415	330
	Dépenses	295	400	620	650	600	490	510	356	405	---	---
14-01-74 Risque économique	Dotation LFI	1.070	1.000	1.000	1.000	965	900	750	640	635	460	350
	Dépenses	1.070	1.000	1.000	1.000	1.465	1.120	750	375	570	---	---

B. UNE SENSIBLE DIMINUTION DES AUTRES GARANTIES

L'évolution globale des autres dépenses de garanties fait apparaître une diminution de 506 millions de francs, soit une baisse de 20 % des crédits.

Votre rapporteur regrette une nouvelle fois que le caractère fragmentaire, et souvent incomplet des réponses reçues sur les différentes catégories de garanties concernées, notamment les

"garanties diverses" ne permette pas de donner une analyse exhaustive de l'évolution de ces crédits.

En effet, la part la plus importante de ces crédits est constituée par les *"garanties diverses"* qui regroupent des éléments de nature variée.

1. Garanties diverses (*article 90*)

Les crédits inscrits à cet article, qui représentent 25 % du total des crédits de garanties, sont marqués, en 1993, par une diminution de 422,2 millions de francs, soit - 20,2 %, pour atteindre 1 669,1 millions de francs.

Les deux principaux postes correspondent à la traduction des annulations de prêts de refinancement B.F.C.E. accordés aux pays les moins avancés, et aux garanties diverses d'emprunts.

Comme l'indique leur intitulé, ces garanties sont par nature diverses, et l'analyse de leur évolution est souvent rendue difficile par la variété des services concernés et le caractère souvent épars, voire extrêmement sommaire, des renseignements recueillis par votre rapporteur.

- Les annulations de prêts de refinancement consentis par la B.F.C.E., en application des dispositifs adoptés lors des sommets de Toronto et de Dakar, représentent une charge budgétaire évaluée à 1 milliard de francs en 1993, au lieu de 900 millions de francs en 1992.

- Les garanties diverses d'emprunts correspondent, pour l'essentiel, à la compensation des pertes de change des institutions financières spécialisées. Pour 1992, la loi de finances initiale avait prévu une dépense de 850 millions de francs. Celle-ci devrait être dépassée et atteindre 900 millions de francs. Pour 1993, votre rapporteur n'a pas obtenu d'informations sur ce poste qui n'est pas détaillé dans le "bleu" des charges communes.

2. Garanties afférentes au financement du logement (article 20)

Ces crédits couvrent en premier lieu les garanties de l'Etat au *Comptoir des Entrepreneurs* et au *Crédit Foncier de France*, destinées à pallier les défaillances des fonctionnaires bénéficiaires de prêts complémentaires. Ramené à l'encours de ces prêts, le montant des garanties représente environ 47 % du total. Plus de la moitié des fonds ainsi versés sont toutefois récupérés ultérieurement.

D'autre part, ils financent la garantie prévue pour les *Sociétés immobilières d'investissement* en compensation de la limitation réglementaire de la hausse des loyers.

Les crédits inscrits à ce titre dans le projet de budget pour 1993 atteignent 50 millions de francs, soit une diminution de 30,5 % par rapport à 1992.

Evolution des garanties afférentes au logement

(millions de francs)

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992 (1)
Prêts aux fonctionnaires	9,08	9,44	9,85	12,87	18,23	9,18	19,13	22,88	30,55	31,97	184,12
Sociétés immobilières d'investissement	13,09	10,36	21,36	32,81	15,98	32,97	13,17	17,61	12,68	6,64	1,9
Total	22,17	19,80	31,22	45,68	34,21	42,15	32,30	40,50	39,23	38,61	185,99

(1) Etat de la consommation au 30 juin 1992.

3. Garanties afférentes au financement de l'agriculture (article 40)

Depuis 1990, les crédits du *paragraphe 10* sont destinés à financer les garanties accordées aux *Sociétés d'Aménagement foncier et rural* (S.A.F.E.R.), afin de compenser la disparition, à compter du 1er janvier 1989, des prêts bonifiés par l'Etat en faveur de ces sociétés. Cette compensation disparaît à compter de l'année 1993.

Les crédits inscrits du *paragraphe 20* sont destinés à financer la garantie de l'Etat sur les emprunts contractés par les jeunes agriculteurs et jeunes artisans ruraux sociétaires du *Crédit*

Agricole Mutuel, ainsi que par des associations ou des sociétés d'équipements touristiques.

En 1993, l'ensemble de ces garanties devrait continuer de diminuer et atteindre 17 millions de francs.

4. Garanties afférentes au financement de l'industrie (article 50)

Les crédits inscrits à ce titre résultent d'une procédure instituée en 1982 et supprimée en 1986.

Ils sont destinés à couvrir les dépenses résultant de la mise en jeu éventuelle de la garantie que l'Etat accorde aux prêts à long terme mis en place, sur sa demande, par les établissements financiers en faveur de sociétés en cours de restructuration.

Les dépenses constatées résultent de la défaillance des sociétés bénéficiaires de ces prêts.

Cette procédure dite des "prêts débudgétisés" était destinée à substituer des prêts financés sur ressources collectées sur le marché par les établissements financiers à des prêts financés sur ressources budgétaires.

Garanties afférentes au financement de l'industrie

(millions de francs)

	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	PLF 1993
Crédits ouverts en L.F.I.	500	500	500	500	500	350	200	200	200	150
Mise en jeu de la garantie	265	1.050	1.328	570	211	184	120	136,6	43,6(1)	
Encours des prêts garantis	14.546	28.027	34.286	33.121	28.682	22.244				

(1) Dépenses engagées au 30 juin 1992.

La dotation prévue pour 1993 (150 millions de francs) devrait être suffisante pour couvrir les demandes de mise en jeu de la garantie de l'Etat. Au 30 juin 1992, les dépenses engagées s'élevaient à 43,6 millions de francs.

Cette évolution consacre la diminution des risques et le fait que cette dotation soit systématiquement surévaluée depuis 1988.

5. Garanties accordées à des collectivités, établissements publics et services autonomes (article 10)

Ces crédits couvrent pour l'essentiel la garantie apportée par l'Etat à divers emprunts émis avant l'indépendance de l'Algérie par des établissements publics et Sociétés de développement régional opérant en Algérie, ainsi que par des Sociétés de développement régional des départements d'outre-mer.

Il s'agit en principe, selon les réponses apportées à votre rapporteur, d'un article en voie d'extinction.

Or, les crédits prévus à ce titre dans le projet de loi de finances pour 1993 sont à nouveau majorés de 5,5 millions de francs, pour être portés à 159,5 millions de francs.

II - LES DEPENSES EN ATTENUATION DE RECETTES

Inscrites au Titre I, ces dépenses ne peuvent être considérées comme de véritables charges de budget général, mais plutôt comme des dépenses d'ordre.

Dans son Rapport public de 1990, la Cour des Comptes avait d'ailleurs suggéré de les exclure du Titre I.

Elles correspondent en effet à des moins-values de recettes constituées en quasi-totalité de remboursements et dégrèvements d'impôts.

Les crédits destinés à couvrir ces dépenses représentent près de la moitié des dépenses totales du budget des charges communes. Ils s'élèvent, pour 1993, à 239,5 milliards de francs, contre 226,2 milliards de francs en 1992, soit une progression de 5,9 %.

En dix ans, leur montant total a plus que quadruplé.

Les dégrèvements et remboursements d'impôts représentent 99 % du total de ces charges (dont 64 % au titre des remboursements de TVA).

Les frais de poursuite et de contentieux (0,5 % du total) s'élèvent à 1.000 millions de francs, comme en 1992.

Dépenses en atténuation de recettes

	(millions de francs)		
	Credits votés pour 1992	Credits demandés pour 1993	Évolution (en %)
15 01 "Dégrevements sur contributions directes et taxes assimilées"	73.820	83.311	+ 12,8
15 02 "Remboursements sur produits indirects et divers"	150.300	154 000	+ 2,5
15 03 "Frais de poursuite et de contentieux"	1 000	1.000	=
15 06 "Décharges de responsabilité et remises de debets"	100	200	+ 200
15 07 "Remboursement forfaitaire aux exploitants agricoles non assujettis à la TVA"	1.000	1.000	=
Total	226.220	239.511	+ 5,9

A. LES DEGREVEMENTS SUR CONTRIBUTIONS DIRECTES
(Chapitre 15-01)

Les crédits inscrits à ce titre pour 1993 s'élèvent à 83,3 milliards de francs, en augmentation de 12,8 % par rapport à 1992.

Les dégrèvements d'impôts 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 taxe d'habitation pour les personnes âgées),
- soit encore de mesures de technique fiscale (ex. : plafonnement de la taxe professionnelle).

Dégrèvements sur contributions directes

(millions de francs)

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Crédits initiaux	45.400	41.440	46.300	52.270	66.605	74.890	73.820	83.311
Résultats	50.972	50.753	56.663	52.442	71.460	87.126	94.600 (1)	

(1) Évaluation révisée

L'évolution du *chapitre 15-01* depuis 1986 traduit essentiellement deux mouvements :

- l'augmentation constante du volume des dégrèvements de fiscalité directe locale,
- une croissance très soutenue des remboursements d'excédents de versement d'impôt sur les sociétés.

Pour 1992, les prévisions initiales ont été majorées de plus de 20 milliards de francs en raison, d'une part de la dégradation de la situation des entreprises, et d'autre part de la prise en compte de l'abaissement du taux de plafonnement des cotisations de taxe professionnelle en fonction de la valeur ajoutée de 4 à 3,5 %.

Pour 1993, la prévision correspond à une augmentation de 12,8 % par rapport aux crédits initiaux de 1992, mais à une diminution de 11,9 % par rapport aux évaluations révisées pour 1992.

Cette évaluation prend en compte une amélioration attendue des résultats fiscaux des entreprises mais également l'incidence de certaines dispositions du présent projet de loi de finances et notamment :

- la reconduction du dégrèvement de la part départementale de la taxe foncière sur les propriétés non bâties en faveur des éleveurs (+ 0,4 milliard de francs),
- la suppression des restitutions du crédit d'impôt recherche (- 2,5 milliards de francs),
- le changement d'année de référence pour le calcul du plafonnement de la taxe professionnelle en fonction de la valeur ajoutée (- 1,4 milliard de francs).

Votre rapporteur souligne que ces deux dernières mesures permettent à l'État de faire une économie de 3,9 milliards de francs au détriment des entreprises et, en

conséquence, de diminuer le déficit budgétaire par une ponction sur les trésoreries des entreprises.

B. LES REMBOURSEMENTS SUR PRODUITS INDIRECTS ET DIVERS (Chapitre 15-02)

Les crédits inscrits à ce chapitre atteignent 154 milliards de francs pour 1993, contre 150,3 milliards de francs en 1992, soit une progression de 2,5 %.

Au total, ces crédits représentent 64 % du total des dépenses en atténuation de recettes. L'essentiel de ces dépenses est lié aux remboursements de TVA.

Remboursements de TVA

(millions de francs)

Années	Crédits inscrits en loi de finances initiale	Montants remboursés	Evolution par rapport à l'année précédente (en %)
1986	58 600	59 172	+ 12,9
1987	64 500	64 396	+ 8,8
1988	70 215	77 318	+ 20,0
1989	81 003	97 573	+ 26,2
1990	97 900	111 766	+ 14,5
1991	122 600	131 614	+ 17,7
1992	145 000	140 000 (*)	+ 6,4
PL.F 1993	148 500		

(*) Prevision

Les dépenses effectives de chaque exercice ont constamment excédé les prévisions des lois de finances initiales. Ce résultat est principalement imputable aux *remboursements de TVA* accordés aux assujettis.

En effet, si une entreprise peut prévoir que, dans une conjoncture donnée, elle restera créditrice au regard du Trésor pendant les trois mois d'un trimestre civil, délai réglementaire requis pour bénéficier d'un remboursement au titre du régime général, il est impossible à l'échelle macro-économique de chiffrer le coût global de la dépense budgétaire correspondante, la situation de chaque entreprise étant particulière.

Pour 1993, la prévision retenue d'une augmentation de 6,1 %, au lieu de 6,4 % en 1992, et nettement moindre qu'au cours des exercices précédents, résulte essentiellement de l'atténuation des facteurs qui aggravaient les remboursements de TVA (réductions des taux, investissement élevé des entreprises, développement des exportations).

En outre, sur le même chapitre sont inscrites les créances nées du report en arrière des déficits ("carry back") et des remboursements de crédits d'impôt qui n'ont pu être imputés sur l'impôt sur les sociétés.

Après avoir atteint un maximum de 3,1 milliards de francs en 1990, les crédits de cet article ont été dotés de 2,68 milliards de francs en 1992 et de 2,45 milliards de francs en 1993, soit une diminution de 8,6 %.

**C. REMBOURSEMENTS FORFAITAIRES AUX
EXPLOITANTS AGRICOLES NON ASSUJETTIS A LA TVA**
(Chapitre 15-07)

Ces remboursements inscrits depuis 1984 au chapitre 15-07 ont pour objet de limiter les rémanences de TVA dans la formation des prix agricoles, pour les entreprises agricoles non assujetties, principalement les petites exploitations.

Dépenses et crédits du chapitre 15-07

(millions de francs)

Années	Loi de finances initiale	Estimation révisée	Résultat
1984	1 600	1 540	1 329
1985	1 770	1 500	1 365
1986	1 600	1 600	1 290
1987	1 470	1 400	1 270
1988	1 500	1 300	1 242
1989	1 300	1 200	1 085
1990	1 200	1 100	1 072
1991	1 100	1 100	985
1992	1 000	1 000	...
PLF 1993	1 000		

Les crédits inscrits pour 1992 sont reconduits en francs courants en 1993.

Cette évolution s'explique principalement par la lente diminution du nombre des bénéficiaires : 300 000 environ en 1990, soit moins du tiers des exploitants agricoles.

Situation des exploitants agricoles au regard de la TVA

Années	Nombre global d'exploitants agricoles	Assujettis à la TVA	Bénéficiaires du remboursement forfaitaire	Autres
1985	1 106 000	451 000	420 000	235 000
1986	1 075 000	462 000	397 000	216 000
1987	1 045 000	497 000	374 000	174 000
1988	1 015 000	504 000	346 600	166 200
1989	990 400	511 000	321 300	158 100
1990	995 200	513 500	301 300	191 100

III - LES DEPENSES DE PERSONNEL.

Trois catégories de dépenses sont inscrites à cet effet au titre III des charges communes :

- une provision pour financer les ajustements de rémunération en cours d'année,
- une dotation pour crédits de pensions,
- des crédits de charges sociales.

A. LES CREDITS DE REMUNERATION

Le chapitre 31-94 "Mesures générales intéressant les agents du secteur public" est destiné à abonder, en cours d'exercice, les chapitres de rémunération des différents ministères, au fur et à mesure des ajustements liés à l'évolution des rémunérations, compte

tenu notamment des négociations salariales dans la fonction publique.

Il s'agit d'un chapitre provisionnel, dont les crédits constituent une sorte de dotation "d'attente" et qui ne semble pas pouvoir faire l'objet d'une prévision logique lors de la préparation du projet de loi de finances.

Aussi, l'évolution de ces crédits a-t-elle connu d'importantes fluctuations au cours des dernières années, ainsi que le montre le tableau ci-après.

Provision pour hausse de rémunération

(en millions de francs)

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Crédits initiaux	3 343	2 345	4 220	5 195	5 500	2 045	2 593	1 250
Collectifs	- 458	500	1 350	4 500			1 600	
Décrets d'avance				1 211				
Répartition (dépense)	940	1 511	4 292	9 086	3 789	222		

Pour 1992, les conséquences de l'accord salarial de novembre 1991, dit "Plan Soisson", n'ayant pu être incluses dans le projet de loi de finances, la dotation initiale s'est révélée insuffisante.

En 1993, la fin d'application de cet accord a été prise en compte dans les crédits de rémunération des différents ministères.

Toutefois, rien ne semble avoir été prévu pour assurer le financement d'éventuelles autres augmentations des rémunérations en 1993, la provision inscrite de 1,25 milliard de francs ne représentant qu'un très faible montant par rapport aux crédits inscrits les années précédentes. On rappellera que le montant de cette provision a culminé en 1990 avec une dotation de 5,5 milliards de francs.

Votre rapporteur constate là encore que la priorité du gouvernement dans la préparation du projet de loi de finances pour 1993 a été de réduire, par tous les moyens, le déficit budgétaire et, qu'en conséquence, certaines dépenses ont été, à l'évidence, sous-évaluées.

B. LES CREDITS DE PENSIONS

Deux chapitres figurent à ce titre dans le budget des charges communes :

- le chapitre 32-92 relatif au complément de pension du régime de retraite des ouvriers d'établissements publics de l'Etat,

- le chapitre 32-97, sur lequel sont transférées chaque année les charges de pensions inscrites aux chapitres 32-97 de chaque fascicule budgétaire, et d'où sont versées les dépenses.

Au 31 décembre 1991, le nombre des pensions s'élevait à 1.615.151, en augmentation de 1,8 % par rapport à 1990. Les dépenses effectives du chapitre 32-97 ont atteint 124,3 milliards de francs, en progression de 5 % par rapport à l'exercice précédent.

Les crédits de pensions demandés pour 1993 s'élèvent à 137,4 milliards de francs au lieu de 129,7 milliards de francs en 1992, soit une hausse de 5,9 % des crédits. Cette dotation est répartie ainsi :

• pensions militaires	41,17 milliards de francs
• pensions civiles	78,34 milliards de francs
• pensions Poste et France Telecom	17,88 milliards de francs

Les mesures nouvelles inscrites au chapitre 32-97 du budget de charges communes, soit 465,09 milliards de francs résultent de :

. l'incidence sur les charges de pensions de l'extension en année pleine des mesures de revalorisation des rémunérations publiques intervenues en 1992, soit 4,43 millions de francs,

. l'inscription de provisions destinées à couvrir les ajustements complémentaires à intervenir en 1993, soit 465 millions de francs.

C. LES CREDITS DE CHARGES SOCIALES

Pour 1993, les crédits de prestations et versements obligatoires inscrits aux charges communes s'élèvent à 40,65 milliards de francs, en augmentation de 13,1 % par rapport à 1992, soit une majoration des crédits de 4,7 milliards de francs.

Ces crédits correspondent à deux types de dépenses.

1. Prise en charge totale

Certaines prestations et cotisations sont entièrement prises en charge par le budget des charges communes.

- Versement à la Caisse nationale d'allocations familiales

Les crédits inscrits à ce titre pour 1993 s'élèvent à 5,96 milliards de francs, en augmentation de 9 % par rapport à 1992.

- Cotisations patronales au titre du régime d'assurance maladie des personnels civils titulaires de l'Etat

Les crédits inscrits à ce titre pour 1993 s'élèvent à 21,18 milliards de francs, en augmentation de 5,5 % par rapport à 1992.

- Versement de l'Etat au titre de la compensation démographique entre divers régimes de sécurité sociale

Les crédits inscrits à ce titre pour 1993 atteignent 13,18 milliards de francs, en augmentation de 33 % par rapport à 1992.

Cette très forte progression des crédits résulte d'une surcharge pour l'Etat employeur due à la réforme de la surcompensation (3,04 milliards de francs), tout en permettant des économies importantes pour d'autres postes du budget de l'Etat au titre d'une moindre dépense pour les subventions d'équilibre qu'il verse aux régimes sociaux (6,54 milliards de francs).

Ainsi, cette nouvelle réforme de la surcompensation permet une économie nette pour le budget général de l'État de 3,5 milliards de francs.

Votre rapporteur s'élève contre cette réforme qui reporte, pour l'essentiel, la charge financière, qui n'a pas disparu, sur la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL).

2. Prise en charge partielle

Dans les autres cas, des crédits évaluatifs sont inscrits pour prendre en compte les ajustements éventuels pouvant intervenir en cours d'exercice pour certains régimes. En effet, les charges principales de ces régimes sont inscrites sur les fascicules budgétaires des ministères concernés.

- Cotisations patronales à l'IRCANTEC

Les crédits demandés à ce titre pour 1993 sont supprimés.

- Fonds national d'aide au logement

Les crédits demandés pour 1993 s'élèvent à 211 millions de francs, au lieu de 208 millions de francs, soit une hausse des crédits de 1,4 %.

IV - LES DEPENSES D'INTERVENTION

L'évolution des dépenses d'intervention a été analysée en détail dans le chapitre premier du présent rapport.

Votre rapporteur ne reviendra donc ici que sur certaines d'entre elles qui méritent un examen plus approfondi.

A. LES INTERVENTIONS POLITIQUES ET ECONOMIQUES

Les dépenses d'interventions politiques pour 1993 s'élèvent à 481,8 millions de francs, au lieu de 3,78 milliards de francs en 1992, ce qui représente une diminution de 87,3 % des crédits.

Les dépenses d'action économique inscrites pour 1993 atteignent 19 milliards de francs, au lieu de 22,2 milliards de francs en 1992, soit une baisse des crédits de 14,1 %.

Pour l'essentiel, ces diminutions résultent de mouvements de débudgétisations, mais également d'une stabilisation, voire d'un ralentissement de certaines dépenses.

1. Les interventions débudgétisées

Les crédits pour le financement des mesures exceptionnelles en faveur de l'emploi et de la formation professionnelle, qui avaient été ouverts en loi de finances pour 1992, ne sont pas reconduits dans le projet de loi de finances pour 1993. Les crédits concernés s'élèvent à 3,29 milliards de francs.

En effet, la création en 1993 d'un compte d'affectation spéciale sur le produit des cessions d'actifs publics (le compte n° 902-24) doit, en principe, permettre de financer ces mesures.

Votre rapporteur considère que les mesures pour l'emploi ne devraient pas être financées par la vente du capital public. Il estime qu'il s'agit de dépenses qui relèvent essentiellement du budget général.

En outre, votre rapporteur relève une nouvelle fois que cette mesure de débudgétisation permet au Gouvernement de réduire le montant du déficit budgétaire initial, en entraînant une économie significative pour le budget des charges communes.

Par ailleurs, comme en 1992, la totalité des crédits destinés au financement du secteur public sont débudgétisés dans le projet de loi de finances pour 1993.

La méthode retenue est la même que celle utilisée pour les mesures pour l'emploi. Il est en effet prévu de financer les dotations en capital aux entreprises publiques par le produit des cessions

d'actifs, en les inscrivant en dépenses du nouveau compte d'affectation spéciale.

Votre rapporteur, comme l'année dernière, dénonce la politique de gestion de plus en plus aléatoire des entreprises du secteur public.

En effet, seuls 7,95 milliards de francs sont prévus au titre des dotations en capital.

Or, ce montant est manifestement insuffisant pour couvrir les besoins de capitaux frais de la plupart des entreprises publiques dont les hauts de bilans sont caractérisés par un évident manque de fonds propres. La recapitalisation nécessaire de ces entreprises est donc reportée à une date indéterminée.

Cela est d'autant plus regrettable que le secteur public "rapportera" à nouveau à l'Etat en 1993. Le prélèvement de dividendes substantiels au titre des participations de l'Etat dans les entreprises financières et dans les entreprises non financières devrait s'élever à 9,9 milliards de francs, répartis ainsi :

. produit des participations de l'Etat dans des entreprises financières	5 220 millions de francs
. produit des participations de l'Etat dans des entreprises non financières et bénéfices des établissements publics non financiers	4 680 millions de francs

On notera toutefois qu'en raison principalement de la dégradation de la conjoncture économique, ces prélèvements sont inférieurs de 3,4 milliards de francs aux évaluations initiales pour 1992, soit 13,3 milliards de francs.

En outre, les cessions d'actifs prévues pour financer les dotations en capital sont des cessions minoritaires de titres de sociétés dont le capital restera sous contrôle public. Cela ne contribuera pas à permettre une vente de ces titres au meilleur cours.

Par ailleurs, on peut légitimement s'interroger sur la capacité du marché à absorber ces titres en raison de la forte ponction opérée par les besoins de financement de la dette publique. Une autre interrogation peut être soulevée sur l'intérêt que trouvera le marché à acheter des titres de sociétés dont la situation financière s'est dégradée.

2. Les autres interventions économiques

Ces interventions recouvrent, pour l'essentiel, la participation de l'Etat au service d'emprunts à caractère économique, des crédits d'aide au logement et les primes d'épargne populaire.

- La participation de l'Etat au service d'emprunts à caractère économique

Les crédits inscrits à ce titre au chapitre 44-98 du budget des charges commune représentent l'essentiel des interventions économiques. Pour 1993, les crédits demandés s'élèvent à 8,5 milliards de francs, au lieu de 11,3 milliards de francs en 1992, soit une diminution de près de 25 % des crédits.

La principale raison de cette évolution est la baisse de 2,11 milliards de francs des dépenses au titre des prêts de la Banque française pour le commerce extérieur (B.F.C.E.). Cette baisse est le résultat de l'accord conclu sur le rééchelonnement de la dette du Brésil.

Votre rapporteur constate que cet accord est intervenu fort opportunément pour ne pas aggraver l'équilibre actuel des finances publiques.

Pour le reste, les crédits prévus reflètent la diminution des charges de bonifications liées à la baisse de l'encours des prêts ainsi garantis en longue période.

Par rapport aux crédits votés en 1992, les ajustements attendus pour 1993 se traduisent ainsi :

(en millions de francs)

. Caisse française de développement industriel	- 236,2
. Crédit d'équipement des PME	- 133,0
. Crédit national	- 80,3
. Armement maritime	- 22,0
. Caisse centrale de crédit coopératif	- 27,0
. Société centrale de crédit maritime mutuel	+ 12,0
. Sociétés de développement régional	- 77,0

En outre, pour la Caisse centrale de coopération économique, devenue la Caisse française de développement conformément au décret du 30 octobre 1992, l'ajustement à la baisse des crédits est de 105 millions de francs sur un total de 4,4 milliards de francs.

Au sein de ce montant, les dotations relatives aux annulations de dette des pays les moins avancés, décidées lors des sommets de Dakar et de Toronto et complétées en conférence de Paris, restent stables à 2 milliards de francs.

Au total, de 1989 à 1991, les versements effectués à la Caisse centrale au titre des annulations de dettes ont représenté 4,96 milliards de francs.

- Les crédits d'aide au logement

Comme en 1991 et 1992, les crédits demandés au titre de l'encouragement à la construction immobilière et des primes à la construction sont reconduits à l'identique en 1993, soit à hauteur de 7,48 milliards de francs, répartis ainsi :

- 180 millions de francs pour les prêts aux fonctionnaires,
- 7,3 milliards de francs pour les primes d'épargne logement.

Après une forte augmentation des dépenses au cours des années 1988 à 1990, on assiste à une nette diminution des primes depuis 1991. Cette évolution est notamment due à la baisse de l'encours des plans d'épargne logement.

- Les primes d'épargne populaire

Les crédits relatifs aux primes d'épargne populaire sont maintenues à 2,7 milliards de francs en 1993, comme en 1992.

Ces crédits sont ainsi répartis :

- 2,68 milliards de francs pour l'évaluation des droits à prime au titre de l'année précédente,
- 20 millions de francs pour le versement anticipé du droit à prime (dans certains cas bien précis de sortie du plan d'épargne populaire).

B. LES INTERVENTIONS SOCIALES

Avec 28 milliards de francs, les dépenses d'action sociale représentent la première masse de crédits d'intervention du budget des Charges communes.

Elles diminuent toutefois très sensiblement en 1993, à hauteur de près de 11 milliards de francs, soit 28 % des dotations.

1. La diminution des principales interventions

La raison essentielle de cette diminution est le transfert de l'allocation de RMI, soit 13,6 milliards de francs, au budget des affaires sociales et de la santé.

Outre ce transfert, deux nouvelles actions viennent s'ajouter aux interventions sociales dans le budget des charges communes pour 1993 :

. la création d'une allocation pour dépenses de scolarité, instituée par l'article 82 du présent projet de loi de finances (se reporter au commentaire sur les articles rattachés en fin de rapport), pour un coût de 530 millions de francs en 1993,

. l'ouverture d'un crédit d'indemnisation pour les transfusés victime de la contamination par le virus du SIDA, inscrit à hauteur de 2,5 milliards de francs sur un nouveau chapitre (*chapitre 46-98*).

Pour le reste, les crédits affectés au Fonds national de solidarité demeurent la principale charge d'intervention sociale des charges communes.

Les crédits demandés à ce titre pour 1993 s'élèvent à 17,8 milliards de francs, en diminution de 2,5 % par rapport aux crédits de 1992.

Cette diminution des dotations s'explique par la baisse du nombre des allocataires du minimum vieillesse, baisse qui résulte de l'accroissement constant des effectifs bénéficiaires d'une pension de retraite à temps plein.

Le nombre des bénéficiaires du minimum vieillesse, porté à 36 664 francs en 1992, est aujourd'hui proche de 1 250 000, alors qu'il était légèrement inférieur à 1 800 000 en 1983.

2. L'aide aux rapatriés d'Outre-Mer

Les interventions publiques en faveur des rapatriés sont réparties sur plusieurs budgets et, principalement, les Affaires sociales et la santé, l'Intérieur, les Charges communes et les Services financiers.

Le tableau ci-après regroupe l'ensemble des dotations du budget de l'Etat consacrées aux rapatriés depuis 1986.

**Dotations du budget de l'Etat consacrées aux Rapatriés
de 1986 à 1993**

(millions de francs)

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
A. Affaires sociales								
I. Section commune								
Fonctionnement du secretariat d'Etat	2,94			2,88	2,88	2,88	2,90	2,90
II. Santé solidarite								
- Accueil, reclassement et prestations sociales	19,70			25,90	14,96	14,96	15,1 (5)	130,1
- Mesures en faveur des rapatriés musulmans	47,07			100	100	75 (1)		
B. Services du Premier ministre (2)								
- Fonctionnement du secretariat d'Etat		2,97	2,90					
- Prestations sociales et mesures d'accueil		30,86	28,00					
- Mesures en faveur des rapatriés musulmans		250,07 (1)	290 (1)					
C. Interieur								
- Services extérieurs des rapatriés	3,49	3,50	3,88	3,94	3,96	3,96	3,96	3,96
D. Economie, Finances et Budget								
I. Charges communes								
- Charges d'emprunt pour le financement des prêts de reclassement	42	12	12	20	16	15	13	11
- Endettement + indemnisation	1 455	1 000	645	3 109	3 777	3 605	3 583	3 088
- Amélioration retraites				310	510	100	350	400
II. Services financiers								
- Subvention de fonctionnement à l'agence nationale pour l'indemnisation des Français d'Outre Mer	100,4	98,4	98,4	97,45	76,12	55,0	35,0	30
E. Divers budgets								
- Participation de l'Etat à la garantie des pensions et aux charges de retraites (3)	1 242,5	1 297,05	1 234,15	1 277,87	1 288,3	1 272,5	1 278,6	1 249,28
TOTAL.	2.913,11	2.691,86	2.310,43	4.963,04	5.789,2	5.114,3	5.381,5	1915,21

(1) La dotation de 100,07 en LFI a été abondée de 150 millions de francs par décret d'avance du 30 mars 1987. La dotation de 100 millions de francs en LFI pour 1988 a été abondée de 10 millions de francs en collectif.

(2) Les dotations inscrites au budget des Services du Premier ministre ont été transférées en 1989 au ministère de la Solidarité

(3) Les principales dotations sont inscrites aux budgets suivants : Equipement Logement, Industrie-Tourisme, Economie-Finances budget.

(4) Credit porté à 100 millions de francs par des participations de différents ministères concernées par les mesures en faveur des rapatriés musulmans.

(5) A partir du budget 1992, ce credit est fusionné avec celui destiné aux mesures en faveur des rapatriés musulmans.

EVOLUTION DES CREDITS CONSACRES AUX RAPATRIES DANS LE BUDGET DES CHARGES COMMUNES POUR 1993

Trois chapitres sont dotés de crédits en faveur des rapatriés :

- le chapitre 44-96 "Financement de prêts de reclassement aux rapatriés"

13 millions de francs en 1992, 11 millions de francs en 1993

La diminution des crédits en 1993 résulte d'un simple ajustement aux besoins.

- le chapitre 46-91 "Endettement et indemnisation"

• **Endettement**

60 millions de francs en 1992, 160 millions de francs en 1993

L'article 44 de la loi de finances pour 1986 a institué un régime de remise des prêts liés à la réinstallation. L'instruction des dossiers s'est déroulée entre 1987 et 1991. Pour faire face aux demandes, les crédits inscrits en loi de finances initiale pour 1992 se sont révélés insuffisants. Ils ont donc été majorés de 100 millions de francs dans le projet de budget pour 1993.

• **Indemnisation**

3 523 millions de francs en 1992, 2 928 millions de francs en 1993

Cette diminution de 495 millions de francs s'explique par l'achèvement de la loi d'indemnisation de 1978, qui représentait 450 millions de francs en 1992, et par une légère baisse des crédits au titre de la loi d'indemnisation de juillet 1987.

- le chapitre 47-92 "Amélioration des retraites"

350 millions de francs en 1992, 400 millions de francs en 1993

Il s'agit de l'application de la loi de 1985 portant amélioration des retraites des rapatriés. Pour tenir compte des besoins de financement des organismes concernés, 50 millions de francs sont ajoutés en 1993.

ARTICLES RATTACHES

ARTICLE 81

Majoration des rentes viagères

Le présent article a pour objet, comme chaque année, de proposer une majoration des rentes viagères.

Le dispositif concerne, d'une part les rentes constituées avant le 1er janvier 1987 auprès d'organismes publics ou parapublics (Caisse nationale de prévoyance, caisses autonomes mutualistes, compagnies d'assurance, Caisse des dépôts et consignations pour le compte de l'Etat au titre de l'ancienne caisse autonome d'amortissement), d'autre part les rentes constituées entre particuliers, les rentes servies en réparation d'un préjudice et les rentes d'anciens combattants.

Comme en 1992, il est proposé de les revaloriser de 2,5 %, soit conformément à la hausse prévisionnelle des prix à la consommation hors évolution du prix du tabac (1).

La prise en compte de cet indicateur conduit à une moindre revalorisation des rentes viagères concernées, mais elle traduit aussi le souci de lutter contre le tabagisme, souci que le Sénat a exprimé à plusieurs reprises.

1. Les rentes viagères constituées auprès d'organismes publics ou parapublics entre le 1er janvier 1969 et le 31 décembre 1986 ne sont relevées qu'à hauteur de 1,5 % pour tenir compte du fait que les contrats souscrits au cours de ces années donnent lieu au versement d'une participation aux bénéficiaires ; en outre, depuis 1974, une rémunération minimum du capital investi est assurée.

ARTICLE 82

Institution d'une allocation pour dépenses de scolarité

Cet article a pour objet de compléter le dispositif de réduction d'impôt pour la scolarisation d'enfants à charge, institué par l'article 3 du présent projet de loi de finances.

Ainsi, il est proposé de créer une allocation spécifique pour dépenses de scolarité qui serait versée aux familles non imposables à l'impôt sur le revenu et dont les ressources excèdent le seuil requis pour l'attribution d'une bourse de l'enseignement secondaire.

Le montant de cette allocation, estimé à 530 millions de francs en 1993, est pris en charge par l'Etat, mais reversé à la Caisse nationale des allocations familiales qui en assurera la gestion. A ce titre, un crédit de 530 millions de francs est ouvert au chapitre 46-90 du budget des charges communes.

**MODIFICATIONS APORTEES
PAR L'ASSEMBLEE NATIONALE**

Par amendement adopté en deuxième délibération à l'Assemblée nationale, les majorations de crédits suivantes ont été effectuées :

325 millions de francs sur le titre I, pour tenir compte des mesures adoptées lors de l'examen des articles de la première partie, soit :

330 millions de francs de majoration des dépenses de dégrèvements au titre de la réduction de 3,7 % à 3,4 % du taux de plafonnement de la taxe d'habitation en fonction du revenu (chapitre 15-01, article 10)

5 millions de francs de minoration des crédits du même chapitre en raison de l'institution d'un seuil de 50 francs pour la restitution d'impôts

300 millions de francs sur le titre IV, conformément à l'engagement pris par le Gouvernement lors de la discussion de la première partie :

300 millions de francs pour abonder la dotation du chapitre 46-90, article 40, relative à l'allocation spécifique pour dépenses de scolarité

68 millions de francs sur le titre VI, à titre non reconductible, soit :

34 millions de francs en autorisations de programme sur le chapitre 65-01, article 10, pour l'aide aux villes nouvelles

34 millions de francs de crédits de paiement sur le même chapitre, également pour l'aide aux villes nouvelles.

Réunie le mercredi 18 novembre sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, la Commission des finances a décidé de ne pas adopter les crédits des charges communes pour 1993.