

N° 77

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 1995-1996

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1995.

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 1996, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Alain LAMBERT,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

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

ANNEXE N° 14

ÉCONOMIE ET FINANCES :

CHARGES COMMUNES

Rapporteur spécial : M. Claude BELOT

(1) Cette commission est composée de : MM. Christian Poncelet, *président* ; Jean Cluzel, Henri Collard, Roland du Luart, Jean-Pierre Masseret, *vice-présidents* ; Mme Marie-Claude Beaudeau, MM. Emmanuel Hamel, René Régnauld, François Trucy, *secrétaires* ; Alain Lambert, *rapporteur général* ; MM. Philippe Adnot, Denis Badré, René Ballayer, Bernard Barbier, Jacques Baudot, Claude Belot, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Roger Besse, Maurice Blin, Joël Bourdin, Guy Cabanel, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Yvon Collin, Jacques Delong, Yann Gaillard, Hubert Haenel, Jean-Philippe Lachenaud, Claude Lise, Paul Loridant, Philippe Marini, Marc Massion, Michel Mercier, Gérard Miquel, Michel Moreigne, Joseph Ostermann, Jacques Oudin, Alain Richard, Maurice Schumann, Michel Sergent, Henri Torre, René Trégouët.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (10ème législ.) : 2222, 2270 à 2275 et T.A. 413.

Sénat : 76 (1995-1996).

Lois de finances.

SOMMAIRE

PRINCIPALES OBSERVATIONS	5
AVANT PROPOS	9

CHAPITRE PREMIER

PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS

I. DES CRÉDITS VOTÉS AUX DÉPENSES EXÉCUTÉES	11
A. UN BUDGET INITIAL EN PROGRESSION CONSTANTE	11
B. DES DÉPENSES EXÉCUTÉES NETTEMENT SUPÉRIEURES AUX CRÉDITS VOTÉS	14
1. <i>Les moyens des services</i>	16
2. <i>Les interventions publiques</i>	19
3. <i>La dette publique et les dépenses en atténuation de recettes</i>	20
C. LA RÉGULATION BUDGÉTAIRE EN 1994 ET 1995	22
1. <i>Les annulations de crédits en 1994</i>	22
2. <i>Les annulations de crédits en 1995</i>	23
II. L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS EN 1996	24
A. LES GRANDES MASSES DU BUDGET DES CHARGES COMMUNES	24
B. LES PRINCIPAUX AGRÉGATS	26
1. <i>Dette publique et divers (agrégat 01)</i>	26
2. <i>Pouvoirs publics (agrégat 02)</i>	30
3. <i>Dépenses administratives (agrégat 03)</i>	30
4. <i>Interventions politiques et administratives (agrégat 04)</i>	31
5. <i>Action internationale (agrégat 05)</i>	32

6. Action économique (agrégat 07)	33
7. Action sociale (agrégat 08)	36

CHAPITRE II

LA DETTE PUBLIQUE

I. L'ENCOURS DE LA DETTE	39
A. LA PROGRESSION DE L'ENCOURS DE LA DETTE PUBLIQUE	40
1. L'évolution du stock de la dette au cours des années récentes	40
2. Le respect des impératifs de convergence européens	43
B. LA STRUCTURE DE LA DETTE PUBLIQUE	49
1. L'augmentation de la part de la dette à long terme	50
2. L'augmentation de la part de la dette négociable	51
3. La diminution de la part de la dette non négociable	52
C. LA MODERNISATION DE LA GESTION DE LA DETTE PUBLIQUE	55
1. Le lissage de l'échéancier de la dette	55
2. L'appel croissant au financement extérieur	57
3. L'émission directe de titres auprès des particuliers	59
II. LA CHARGE DE LA DETTE	60
A. LE DEUXIÈME BUDGET DE L'ÉTAT	60
1. L'évolution de la charge de la dette en 1996	63
2. La charge nette de la dette	65
B. LES FACTEURS D'ÉVOLUTION DE LA CHARGE DE LA DETTE	67
1. Le besoin de financement du Trésor	68
2. Le niveau des taux d'intérêt	70

CHAPITRE III

LES DEPENSES HORS DETTE

I. LES DÉPENSES EN ATTÉNUATION DE RECETTES.....	74
A. LES DÉGRÈVEMENTS SUR CONTRIBUTIONS DIRECTES.....	75
B. LES REMBOURSEMENTS SUR PRODUITS INDIRECTS.....	77
C. LES REMBOURSEMENTS FORFAITAIRES AUX EXPLOITANTS AGRICOLES NON ASSUJETTIS À LA TVA	79
II. LES DÉPENSES DE GARANTIES.....	80
A. UNE TRÈS FORTE DIMINUTION DES GARANTIES LIÉES À L'EXPORTATION.....	81
B. LES AUTRES DÉPENSES DE GARANTIES	84
ARTICLE RATTACHÉ - ARTICLE 65 - Majoration des rentes viagères.....	87
MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.....	89
ANNEXE 1 Les changements de nomenclature dans le budget des charges communes pour 1996.....	91
ANNEXE 2 Le financement des partis politiques.....	93
ANNEXE 3 L'aide publique au développement.....	95

PRINCIPALES OBSERVATIONS

1. Une croissance toujours soutenue de la charge de la dette

En 1996, la charge budgétaire brute de la dette publique, hors garanties, s'élève à 243,3 milliards de francs, soit un montant encore jamais atteint.

Elle représente :

- le deuxième budget de l'Etat, après l'Education nationale-enseignement scolaire (273,3 milliards de francs) et avant la Défense (241,4 milliards de francs), alors que les crédits de la Défense lui avaient toujours été supérieurs au cours des dernières années,
- près de 80 % du produit de l'impôt sur le revenu et près de deux fois le produit net de l'impôt sur les sociétés,
- plus de la moitié (54,4 %) du budget d'interventions publiques de l'Etat.

Le tableau ci-après fournit les principaux éléments de l'évolution de la charge brute et de la charge nette de la dette depuis 1988.

Charge brute et charge nette de la dette publique

(en milliards de francs)

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	LFI 1995	LER 1995	PLF 1996
• Charge brute	98,5	115,4	135,5	150,8	174,0	190,0	208,3	216,1	232,8	243,3
• Recettes en atténuation des charges de la dette	5,4	5,9	10,3	13,2	16,9	30,5	22,6	17,1	23,7	16,9
• Charge nette	93,1	109,5	125,2	137,6	157,1	159,5	185,6	199,0	209,2	226,4
• Evolution annuelle en % de la charge nette	+ 6,3	+ 17,6	+ 14,4	+ 10,0	+ 14,2	+ 1,5	+ 16,4	+ 7,2	+ 12,7	+ 8,2
• Part de la charge nette dans les dépenses nettes du budget de l'Etat	8,1	9,0	9,8	10,3	11,0	10,6	11,9	13,3	13,7	14,5

La charge nette a été multipliée par 2,5 en francs courants entre 1988 et 1996. Sa part relative au sein des dépenses nettes du budget général a progressé chaque année, passant de 8,1 % en 1988 à 14,5 % dans le présent projet de loi de finances.

Enfin, rapportée aux recettes fiscales nettes, la charge nette de la dette atteint 16,1 %, c'est-à-dire un peu plus qu'en 1995 (estimations révisées), soit 16,05 %, et 1994, soit 14,8 %.

Au total, la charge de la dette est le poste du budget de l'Etat qui a le plus progressé au cours des dernières années. Elle apparaît comme la **contrainte majeure** dans la construction du budget.

Aussi, est-elle clairement isolée dans la projection quinquennale du budget de l'Etat effectuée en application de la loi du 18 janvier 1994 relative à la maîtrise des finances publiques. En effet, pour parvenir à l'objectif de réduction des déficits conforme au "sentier vertueux des 5-4-3", il apparaît nécessaire de programmer, pour les prochains exercices, une diminution des dépenses du budget de l'Etat autres que la charge de la dette, puisque celle-ci a sa dynamique propre et incontournable.

**Actualisation de la projection quinquennale du budget de l'Etat
(rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances)**

(1993-1996 en francs courants ; 1997-1999 en francs 1996)

	1993 (*) Exécution	1994 (*) Exécution	LFR 1995	PLF 1996	1997	1998	1999
Charge nette de la dette	159,5	185,6	209,6	226,4	239,4	251,1	260,5
Autres charges	1.268,3	16,4 % 1.307,7 3,1 %	12,7 % 1.314,5 0,5 %	8,3 % 1.325,4 0,8 %	5,9 % 1.312,0 - 1,0 %	4,7 % 1.300,7 - 0,9	3,8 % 1.291,3 - 0,7 %
Total des charges	1.427,8	1.493,3 4,6 %	1.523,7 2,0 %	1.561,8 1,8 %	1.551,8 0,0 %	1.551,8 0,0 %	1.551,8 0,0 %
Total des recettes nettes	1.082,9	1.144,2 5,7 %	1.202,2 5,1 %	1.262,1 5,0 %	1.297,5 2,8 %	1.333,8 2,8 %	1.371,1 2,8 %
Solde général	- 344,9	- 349,1	- 321,5	- 289,7	- 254,3	- 218,0	- 180,7
Solde en % du PIB	- 4,87 %	- 4,73 %	- 4,15 %	- 3,56 %	- 3,0 %	- 2,5 %	- 2,0 %

(*) *Hors recettes de privatisation affectées à des dépenses courantes ; hors fonds de concours.*

Pour sortir de la spirale endettement-déficit et donc pour diminuer, dans un premier temps, la progression de la charge de la dette et, dans un second temps, la charge de la dette elle-même, il est **impératif de réduire le déficit budgétaire**.

A cet égard, on soulignera l'effort accompli dans le projet de loi de finances pour 1996 qui **réduit de moitié le solde primaire déficitaire du budget de l'Etat**. Une réduction d'un même montant en 1997 conduirait à ramener le déficit au niveau de la charge nette de la dette.

Solde primaire du budget de l'Etat

(en milliards de francs)

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	LFI 1995	LFR 1995	PLF 1996
• Solde en exécution	- 114,7	- 100,4	- 93,2	- 131,7	- 226,3	- 315,6	- 299,1	- 247,6	- 321,6	- 289,7
• Charge nette de la dette	92,8	108,8	124,1	137,5	157,1	159,5	185,6	199,0	209,2	226,4
• Solde primaire	- 21,9	+ 8,4	+ 30,9	+ 5,8	- 69,2	- 156,1	- 113,5	- 48,6	- 112,4	- 63,3

Toutefois, annuler le déficit primaire ne suffit pas pour stabiliser la progression de la dette publique par rapport au PIB. En effet, l'encours de la dette progresse actuellement près de deux fois plus vite que le PIB et son coût moyen est supérieur d'environ 2 points à la croissance du PIB.

C'est pourquoi, pour stabiliser l'évolution de la dette par rapport à celle du PIB dès cette année, il aurait été nécessaire de parvenir à un **solde primaire positif de l'ordre de 63 milliards de francs, soit un déficit budgétaire inférieur de 125 milliards à ce qu'il est dans le présent projet de loi de finances.**

Ces données soulignent bien l'importance de l'effort qui reste à mener dans les prochains budgets.

2. La progression continue des mesures pour l'emploi

Après 17 milliards de francs en 1993, 20,4 milliards en 1994 et 25,05 milliards en 1995, **38,8 milliards de francs sont inscrits au titre des mesures pour l'emploi dans le projet de budget des charges communes pour 1996.**

Cette dotation représente près de 39 % de l'ensemble des moyens de la politique de l'emploi, soit 138 milliards de francs en 1996. En termes de lisibilité budgétaire, un regroupement de l'ensemble de ces crédits sur un seul fascicule serait sans doute préférable.

Votre rapporteur observe que l'essentiel des crédits inscrits au budget des charges communes est relatif à des **dépenses d'allègement du coût du travail**. L'article 69 du présent projet de loi de finances fusionne les dispositifs actuellement en vigueur de la loi quinquennale sur l'emploi du 20 décembre 1993, qui instaurait une réduction des cotisations d'allocations familiales, et de la loi du 4 août 1995 portant diverses mesures d'urgence pour l'emploi, qui prévoyait une ristourne dégressive des cotisations sociales patronales sur les salaires inférieurs ou égaux à 1,2 fois le SMIC. En conséquence, l'effort d'allègement est concentré sur les salaires les plus bas.

Compte tenu de l'importance du coût de ces mesures, votre rapporteur se félicite qu'une **évaluation** du système doive être présentée au Parlement dans le courant de l'année 1997.

3. La poursuite de la mise en oeuvre du programme de privatisation

Depuis l'entrée en vigueur de la loi de privatisation du 19 juillet 1993, 6 opérations de privatisation et 2 opérations d'ouverture minoritaire du capital ont été menées à bien. Elles ont rapporté au total près de **118 milliards de francs à l'Etat**.

Recettes nettes des privatisations effectuées en 1993, 1994 et 1995

1993	BNP	27,3 milliards de francs
	Rhône-Poulenc	12,9 milliards de francs
1994	Elf-Aquitaine	33,7 milliards de francs
	UAP	18,0 milliards de francs
	Renault (<i>ouverture minoritaire</i>)	7,9 milliards de francs
1995	SEITA	5,6 milliards de francs
	Bull (<i>ouverture minoritaire</i>)	0,6 milliard de francs
	Usinor-Sacilor	10,0 milliards de francs

En 1994, 55 milliards de francs de recettes de privatisations étaient prévus. Le produit réalisé a atteint **60,4 milliards de francs**, soit un surplus de 5,4 milliards de francs.

En 1995, 55 milliards de francs de recettes étaient également inscrits dans le projet de loi de finances initiale. Le collectif du 4 août a ramené ce produit à 40 milliards de francs. Or, à ce jour, les recettes perçues par l'Etat se sont élevées à **16,8 milliards de francs**.

Pour 1996, le présent projet de loi de finances a prévu **22 milliards de francs** de produit de cessions d'actifs publics.

Le calendrier de réalisation des privatisations a donc pris du retard cette année. Plusieurs opérations sont toutefois d'ores et déjà annoncées : la privatisation complète de Renault, les privatisations de Péchiney, des AGF, de la Société marseillaise de Crédit, de la Compagnie générale maritime, de Thomson. Leur mise en oeuvre dépend avant tout de la situation des marchés financiers mais également des résultats enregistrés par chacune de ces entreprises.

C'est pourquoi les entreprises les plus facilement cessibles ayant été privatisées, il est devenu aujourd'hui moins évident -en particulier dans un contexte boursier et financier déprimé- de procéder à de telles opérations.

On observera que la part des cessions d'actifs publics réservée aux dotations en capital, fixée à **8 milliards de francs** dans la loi de finances initiale pour 1995 et portée à **14,5 milliards** dans le collectif, pourra être entièrement financée compte tenu des opérations de cessions d'actifs déjà réalisées.

Pour 1996, un montant de dotations en capital de **16,5 milliards de francs** a été inscrit dans le projet de loi de finances. Le reste du produit attendu des privatisations, soit 5,5 milliards de francs, devra être affecté au désendettement de l'Etat.

AVANT PROPOS

Le budget des charges communes représente 40% du total des dépenses définitives du budget général, 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 de crédits très disparates dont les évolutions sont sensiblement différentes et nécessitent un examen séparé.

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

Ainsi en est-il, en premier lieu, de la charge de la dette publique qui constitue le deuxième budget de l'Etat après l'Éducation nationale. Dans le présent projet de budget, le service de la dette progresse plus fortement que l'ensemble des autres dépenses de l'Etat et explique, à nouveau pour une large part, 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.

Les autres crédits servent à financer une multiplicité d'interventions.

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

Enfin, le budget des charges communes prend en charge une partie importante des crédits afférents à l'action 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 à l'exportation.

Par ailleurs, le budget des charges communes comporte 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, on soulignera que l'une des principales spécificités du budget des charges communes résulte de la nature provisionnelle ou évaluative d'environ 90 % des crédits, qui, en conséquence, font souvent 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.

CHAPITRE PREMIER

PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS

I. DES CRÉDITS VOTÉS AUX DÉPENSES EXÉCUTÉES

Depuis plusieurs années, les crédits inscrits au budget des charges communes augmentent de façon significative, tant en valeur absolue qu'en valeur relative par rapport aux autres dépenses de l'Etat et par rapport au PIB.

En outre, en cours d'exécution et malgré les régulations budgétaires intervenues au cours des derniers exercices, les dépenses des charges communes augmentent chaque année de près de 30 %.

A. UN BUDGET INITIAL EN PROGRESSION CONSTANTE

L'augmentation importante et continue du budget des charges communes au cours des dernières années ne doit pas être analysée comme celle d'un budget sectoriel. Les charges communes sont en effet **un budget de "politique économique"** qui rassemble, d'une part, des dépenses à caractère interministériel, principalement financières, et, d'autre part, des crédits d'intervention à caractère politique, économique, social ou international, dont l'importance est le plus souvent liée à l'évolution de la conjoncture ou à une forte volonté politique.

Le tableau ci-après fournit le détail, par titre, de l'évolution du budget des charges communes depuis 1990.

Crédits votés en loi de finances initiale

(en millions de francs)

Titres	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Titre I - Dette publique et dépenses en atténuation de recettes	307.700	355.773	391.782	416.478	437.968	445.017	488.228
Titre II - Pouvoirs publics	3.492	3.505	3.604	3.779	3.826	3.956	4.185
Titre III - Moyens des services	49.391	43.869	44.999	48.176	51.080	50.515	54.672
Titre IV - Interventions publiques	56.857	55.299	65.109	48.461	50.020	55.640	67.633
Titre V - Investissements exécutés par l'Etat (C.P.)	5.569	5.154	706	731	825	798	340
Titre VI - Subventions d'investissement accordées par l'Etat (C.P.)	6.011	8.299	9.145	8.579	8.456	8.656	6.886
TOTAL	429.019	471.902	515.348	526.204	552.175	564.583	621.943

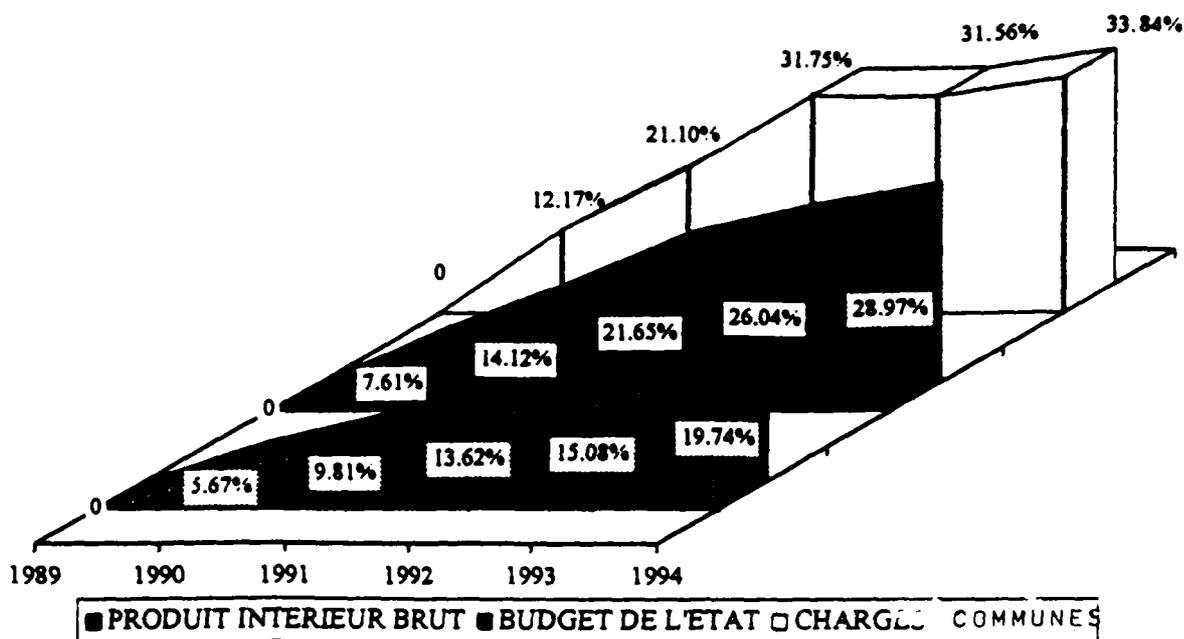
Au cours de ces années, le budget des charges communes a progressé sensiblement plus vite que le budget de l'Etat.

Part du budget des charges communes dans le budget général (1)

1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
18,7	19,7	21,2	21,0	22,0	21,0	22,8	23,1	24,4

(1) Hors remboursements et dégrèvements d'impôts et en loi de finances initiale.

Évolution du PIB en valeur, du budget de l'Etat et du budget des charges communes depuis 1989



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

Les mouvements importants constatés sur les crédits du **titre IV** sont liés, pour les diminutions, à différents mouvements de transferts, par exemple vers le budget des affaires sociales pour l'allocation de RMI ou encore vers le Fonds de solidarité vieillesse. Pour les augmentations, les évolutions constatées résultent essentiellement de la progression rapide des mesures pour l'emploi.

Les crédits du **titre III** sont restés relativement stables au cours de cette période, principalement sous l'effet d'une politique salariale maîtrisée, à l'exception des exercices 1991 et 1992 au cours desquels les dépenses avaient été manifestement sous-évaluées. Toutefois, les charges de pensions se sont sensiblement accrues au cours des plus récentes années.

La forte baisse constatée sur les crédits du **titre V** à partir de 1992 s'explique par la débudgétisation des concours de l'Etat aux entreprises publiques.

Enfin, après avoir augmenté plus rapidement que le budget de l'Etat, les crédits du **titre VI** connaissent une diminution en 1996. De fait, l'impact budgétaire des décisions prises lors des sommets de la Baule, Toronto et Dakar d'annuler les dettes des pays les moins avancés s'amointrit progressivement.

Au total, la forte croissance des crédits des charges communes, observée depuis plusieurs années, résulte donc avant tout de la hausse sans précédent de la charge de la dette publique.

B. DES DÉPENSES EXÉCUTÉES NETTEMENT SUPÉRIEURES AUX CRÉDITS VOTÉS

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 supplémentaires 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 (pensions).

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

Des crédits votés aux dépenses exécutées

(en millions de francs)

Titres		1991		1992		1993		1994	
		LFI	Exécution	LFI	Exécution	LFI	Exécution	LFI	Exécution
Titre I	Dette publique et dépenses en atténuation de recettes	355.773	386.351	391.782	426.668	416.478	430.234	437.968	427.600
Titre II	Pouvoirs publics	3.505	3.505	3.604	3.606	3.779	3.779	3.826	3.826
Titre III	Moyens des services	43.869	166.313	44.999	177.199	48.176	189.157	51.030	199.311
Titre IV	Interventions publiques	55.299	68.554	65.109	76.053	48.461	59.568	50.020	65.184
Titre V	Investissements exécutés par l'Etat (CP)	5.154	5.657	706	1.197	731	748	835	660
Titre VI	Subventions d'investissement accordées par l'Etat (CP)	8.299	6.789	9.145	8.470	8.579	8.099	8.456	7.503
TOTAL		471.902	637.169	515.348	693.193	526.204	691.575	552.135	704.084
Évolution dépenses exécutées/LFI		-	+ 35,0 %	-	+ 34,5 %	-	+ 31,4 %	-	+ 27,5

Deux titres sont principalement concernés par ces importants dépassements de crédits : les titres III et IV. Traditionnellement (avant l'exécution 1994), la charge de la dette publique, inscrite au titre I, faisait également l'objet de dépassements significatifs.

1. Les moyens des services

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

Évolution des crédits du titre III

(en milliards de francs)

	1990	1991	1992	1993	1994
Loi de finances initiale	49,4	43,9	45,0	48,2	51,0
Exécution	160,0	166,3	177,2	189,2	199,3
Ecart	+ 110,6	+ 122,4	+ 132,2	+ 141,0	+ 148,3

Cette situation est liée à la gestion particulière de certains chapitres et notamment de ceux qui regroupent les **charges de pensions**.

En effet, la dotation initiale inscrite à ce titre au budget des charges communes représente uniquement la provision destinée à financer, le cas échéant, l'incidence des mesures de revalorisation des rémunérations publiques pouvant intervenir en cours d'année. Par la suite, en cours d'exercice, le transfert des crédits de pensions en provenance des autres ministères vient abonder le chapitre des charges communes.

Le budget des charges communes joue donc un rôle centralisateur en regroupant les crédits des différents ministères et en assurant l'ensemble des versements relatifs aux pensions.

OBSERVATIONS DE LA COUR DES COMPTES SUR LES DÉPENSES DE PENSIONS ¹

Les dépenses brutes de pensions sont regroupées sur le budget des charges communes. Leur montant se décompose en deux masses très inégales.

Évolution des dépenses de pensions sur la période 1991-1994

(en millions de francs)

	1990	1991	1992	1993	1994	Variation moyenne
Chapitre 32-92 "Retraite des ouvriers de l'Etat"	4.800	5.310	5.752	5.877	6.134	+ 6,32
Chapitre 32-97 "Pensions civiles et militaires"	118.383	124.277	131.078	138.996	143.899	+ 5 %
TOTAL	123.183	129.587	136.830	144.873	150.033	+ 5,05 %

Pour la première masse, qui concerne le "régime de retraite des ouvriers de l'Etat" -chapitre 32-92-, l'évolution est caractérisée par une baisse régulière de l'effectif des cotisants depuis 1990 (- 10,8 %), sous l'effet de la baisse des effectifs accentuée par l'application du décret n° 87-417 du 17 juin 1987 qui a prévu une cessation anticipée d'activité pour les ouvriers âgés de 55 à 60 ans. Ce dispositif a concerné plus particulièrement les établissements du ministère de la défense qui représentent 83 % de l'effectif des cotisants. Durant cette même période, les effectifs retraités ont augmenté de 4,3 % (droits directs + droits dérivés).

L'effet conjugué de la baisse des cotisations et de l'augmentation des prestations a eu pour conséquence d'accroître la subvention versée par l'Etat pour assurer l'équilibre du régime.

Ce rapport démographique défavorable est appelé à se dégrader encore pour les années à venir, compte tenu notamment de la baisse des effectifs ouvriers au sein du ministère de la défense (près de 2.000 suppressions d'emploi en rythme annuel). D'après les prévisions de la direction du budget, le régime devrait compter en 1999 environ 73.000 cotisants pour 118.000 pensionnés, soit un rapport démographique de 0,62.

Cette évolution conduira à un financement toujours plus important de l'Etat.

C'est ce qu'annonce déjà le tableau ci-joint qui retrace, pour la période 1990-1994, l'évolution du Fonds spécial des ouvriers de l'Etat et qui montre l'augmentation très forte des dépenses sur ce chapitre : + 27,8 % en 4 ans.

¹ Rapport annexé au projet de loi portant règlement définitif du budget de 1994

	1990	1991	1992	1993	1994
Nombre de cotisants	93.147	91.050	89.395	86.610	83.100
- dont défense	(78.656)	(75.663)	(74.138)	(71.387)	(67.859)
Nombre de pensionnés	109.101	110.057	110.560	111.662	113.797
- dont défense	(97.318)	(98.137)	(98.433)	(99.474)	(101.366)
Recettes (1) :					
- cotisations salariales	919,6	759,9	800,9	788,2	780,9
- cotisations patronales	929,4	1.025,2	1.078,5	1.086,5	1.072,1
- subvention de l'Etat	4.800,1	5.310,0	5.752,1	5.877,4	6.134,0

(1) en millions de francs

Pour la masse des "pensions civiles et militaires" -chapitre 32-97-, qui, avec 144 milliards, représente 96 % du total des dépenses de pension, les prévisions concernant l'évolution démographique et financière de ce régime de retraite sont également préoccupantes : le régime spécial de retraite des fonctionnaires civils et militaires de l'Etat compte, en 1994, 1,5 million de bénéficiaires (droits directs et ayant droit), dont 900.000 au titre des services civils et 600.000 (soit 40 %) au titre des services militaires. Les projections établies par la direction du budget font craindre une dégradation marquée et continue du rapport démographique du régime des fonctionnaires civils (2,5 en 1995, contre 1,4 à l'horizon 2015) et une quasi stabilité du même rapport pour les militaires. Par comparaison, le rapport démographique du régime général des retraites baissera de 1,8 en 1995 à 1,2 en 2015. Ainsi constaterait-on dans les hypothèses retenues par la direction du budget (notamment une stabilité parfaite des effectifs de cotisants), une détérioration rapide du rapport démographique du régime des fonctionnaires civils, même si le point d'aboutissement devait rester en 2015 légèrement supérieur à celui du régime général des retraites : 1,4 au lieu de 1,2. Il y aurait en effet une croissance plus rapide du nombre de retraités fonctionnaires due à des âges de départ à la retraite plus précoces que dans le régime général.

Le tableau suivant montre les projections démographiques à long terme établies par la direction du budget pour les seuls fonctionnaires civils, en supposant une réglementation inchangée, une évolution des pensions liquidées identique à celle des traitements, et enfin une population des actifs stable :

	1993	1995	2000	2005	2010	2015
Retraités de droit direct	776.924	821.451	949.245	1.118.428	1.309.257	1.480.735
Cotisants (1)	2.075.209	2.075.209	2.075.209	2.075.209	2.075.209	2.075.209
Rapport démographique	2,67	2,53	2,19	1,86	1,59	1,40

(1) Parmi les cotisants figurent les fonctionnaires en activité auprès de la Poste et de France Télécom

Source : Direction du budget

En dehors des seuls éléments démographiques, l'évolution des charges et des ressources d'un régime de retraite dépend aussi de paramètres économiques, notamment de la croissance plus ou moins rapide de l'évolution des salaires des cotisants : sur la période comprise entre 1995 et 2000, la direction du budget estime ainsi qu'à réglementation et effectifs constants, la croissance des cotisations des agents ne devrait pas excéder 2 milliards de francs en termes constants, tandis que l'augmentation des charges de pension serait d'environ 16 milliards, laissant ainsi à la charge de la collectivité **un besoin de financement supplémentaire annuel de près de 14 milliards** (en francs 1994).

Les charges brutes de pensions civiles et militaires sont toutefois atténuées par plusieurs postes de recettes. Les postes correspondants sont récapitulés dans le tableau ci-après.

(en millions de francs)

	1990	1991	1992	1993	1994
Retenues pour pensions civiles et militaires (part agent)	21.598,4	19.620,8	19.559,4	20.655	21.996,1
Fonds de concours :					
- part patronale payée par divers organismes publics (fonctionnaires détachés)	2.138,5	3.148,5	3.137,4	3.968,2	4.582,8
- remboursement par la Poste et France Télécom des pensions civiles (parts agent et patronale)	14.848	15.589,5	16.934,7	18.372,2	18.852,4
TOTAL	38.584,9	38.358,8	39.631,5	42.995,4	45.431,3

2. Les interventions publiques

Les dépassements de crédits constatés sur le titre IV sont également dus au mode de gestion particulier de certains chapitres et notamment 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.

Évolution des crédits du titre IV

(en milliards de francs)

	1990	1991	1992	1993	1994
Loi de finances initiale	56,8	55,3	65,1	48,5	50,0
Exécution	68,9	68,5	76,0	59,6	65,2
Ecart	+ 12,1	+ 13,2	+ 10,9	+ 11,1	+ 15,2

3. La dette publique et les 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 :

a) La charge de la dette publique

Evolution de la charge de la dette publique

(en milliards de francs)

	1990	1991	1992	1993	1994
Loi de finances initiale	125,7	140,2	154,1	169,9	209,0
Exécution	137,1	151,2	175,0	196,6	209,1
Dépassement					
• en milliards de francs	+ 11,4	+ 11,0	+ 20,9	+ 26,7	+ 0,1
• en % des dotations initiales	+ 9,1	+ 7,8	+ 13,6	+ 15,7	n. s.

A partir de 1989, le facteur principal du dépassement des évaluations initiales a résulté de la constatation de **taux d'intérêt systématiquement supérieurs aux hypothèses initiales** définies dans le rapport économique et financier qui accompagne les lois de finances initiales.

En 1992 et 1993, s'y est ajoutée la **conséquence de déficits budgétaires prévisionnels pour 1991, 1992 et 1993 très inférieurs à la réalité** (écarts respectifs de 51, 136 et 150 milliards de francs), ce qu'indique clairement la Cour des Comptes dans son rapport sur l'exécution du budget 1993 :

"... le dérapage du déficit étant déjà connu au cours du second semestre de 1992, l'estimation de la charge de la dette à long terme, en loi de finances initiale (pour 1993),... témoigne d'une sous-évaluation manifeste."

En revanche, en 1994, les prévisions initiales ont été très proches de la réalité, ce qui, pour la Cour des Comptes dans son rapport sur l'exécution du budget 1994 :

"...témoigne d'une volonté réaliste de ne pas sous évaluer le montant des intérêts dus..."

En outre, la baisse des taux à court et moyen termes et plusieurs opérations de gestion active de la dette ont permis de rester dans l'épure initiale.

b) Les dépenses de garanties

Contrairement à l'exécution 1993, les dépenses de garanties initialement prévues pour 1994 se sont révélées supérieures aux dépenses effectives.

Evolution des dépenses de garanties

(en milliards de francs)

	1990	1991	1992	1993	1994
Loi de finances initiale	11,4	11,5	11,4	6,7	6,4
Exécution	12,1	8,6	9,7	11,2	5,2
Ecart	+ 0,7	- 2,9	- 1,7	+ 4,5	- 1,2

De fait, les dépenses de financement du régime de l'assurance crédit à l'exportation géré par la COFACE ont été ramenées de 6 milliards en 1993 à 3 milliards en 1994, soit une diminution de 1 milliard par rapport à l'inscription initiale de la loi de finances pour 1994.

c) Les dépenses en atténuation de recettes

Ces dépenses, c'est-à-dire principalement des dégrèvements et remboursements d'impôts, qui faisaient presque systématiquement l'objet de sous-évaluation en loi de finances initiale, se sont révélées supérieures aux prévisions en 1994 comme en 1993.

Evolution des dépenses en atténuation de recettes

(en milliards de francs)

	1990	1991	1992	1993	1994
Loi de finances initiale	170,6	204,0	226,2	239,9	227,7
Exécution	191,2	226,5	241,9	222,5	213,3
Ecart	+ 20,6	+ 22,5	+ 15,7	- 17,4	- 14,4

L'essentiel de cette évolution concerne le chapitre des remboursements sur produits indirects et divers, en raison de la diminution sensible des remboursements de TVA.

C. LA RÉGULATION BUDGÉTAIRE EN 1994 ET 1995

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

1. Les annulations de crédits en 1994

Trois arrêtés d'annulation sont intervenus en 1994. Ils ont touché 3,6 % des crédits disponibles.

L'arrêté du 30 mars a annulé 9,02 millions de francs sur 4 chapitres du budget. **L'arrêté du 29 septembre** a annulé 622,4 millions de francs supplémentaires sur 7 chapitres, dont 3 avaient déjà été touchés par le précédent arrêté. Au total, ces annulations n'ont représenté que 0,1 % des crédits initiaux.

L'**arrêté du 23 novembre**, associé au collectif de fin d'année, a annulé 19,12 milliards de francs de crédits supplémentaires, dont 16 au titre des remboursements sur produits indirects et divers, 1,7 au titre du service d'annuités et d'intérêts divers et 1 milliard au titre de la charge de la dette à moyen et long terme.

Toutefois, **parallèlement, d'importantes ouvertures de crédits** ont été effectuées par les décrets d'avance du 30 mars et du 29 septembre 1994, ainsi que par la loi de finances rectificative de fin d'année.

C'est pourquoi, au total, les mouvements de crédits intervenus en 1994 ont abouti à une **ouverture nette de crédits**, le budget des charges communes étant majoré de **8,5 milliards de francs**, soit de 1,5 %.

2. Les annulations de crédits en 1995

Trois arrêtés d'annulation sont également intervenus en 1995.

L'**arrêté du 31 mars 1995** a annulé 600 millions de francs, au titre des dépenses de garanties. L'**arrêté du 28 juin 1995**, associé à la loi de finances rectificative du 4 août 1995, a annulé **3,9 milliards de francs** supplémentaires sur 10 chapitres.

L'**arrêté du 15 novembre 1995**, associé au collectif de fin d'année, annule **12,3 milliards de francs** de crédits supplémentaires sur 15 chapitres. Sur ce total, 8 milliards concernent les remboursements sur produits indirects et divers, 1,8 les dépenses de garanties et 1,6 la participation de l'Etat au service d'emprunts à caractère économique.

On rappellera cependant que le collectif du 4 août a **ouvert 41,5 milliards de francs** dont 18,3 milliards au titre de la charge de la dette, 10,4 milliards au titre des mesures pour l'emploi et 6,7 milliards au titre des majorations de pension pour enfants (en conséquence de la décision du Conseil Constitutionnel du 29 décembre 1994).

Le collectif de fin d'année **ouvre 16,1 milliards de francs** dont 9,5 milliards au titre des dégrèvements et remboursements sur contributions directes et 4,6 milliards au titre de la majoration de l'allocation de rentrée scolaire.

Au total, en 1995, les ouvertures de crédits auront été supérieures d'un peu plus de 40 milliards de francs aux annulations.

II. L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS EN 1996

A. LES GRANDES MASSES DU BUDGET DES CHARGES COMMUNES

Les moyens de paiement (dépenses ordinaires et crédits de paiement) inscrits au budget des charges communes pour 1996 s'élèvent à **621,9 milliards de francs, en augmentation de 10,2 % par rapport au budget initial voté pour 1995 et de 3,4 % par rapport à la loi de finances rectificative du 4 août 1995.**

Les autorisations de programme prévues atteignent 1,9 milliard de francs au lieu de 2,1 milliards de francs dans le budget voté pour 1995.

Sur ce total, le titre I "*Dette publique et dépenses en atténuation de recettes*" représente 488,2 milliards de francs, soit 78,5 % du budget. Il progresse de 9,7 % par rapport au budget initial de 1995 et de 5 % par rapport au collectif du mois d'août.

Hors titre I, le budget des charges communes s'élève à 133,7 milliards de francs, en augmentation de 11,8 % par rapport au budget initial de 1995, mais en diminution de 2,2 % par rapport au collectif.

Présentation par titre

(en millions de francs)

	Crédits LFI 95	Crédits LFR 95	Crédits demandés pour 1996	PLF 96/ LFI 95 (en %)	PLF 96/ LFR 95 (en %)
Dépenses ordinaires					
Titre I - Dette publique et dépenses en atténuation de recettes	445.017,2	464.840,2	488.227,6	+ 9,7	+ 5,0
Titre II - Pouvoirs publics	3.956,3	3.956,3	4.184,9	+ 5,8	+ 5,8
Titre III - Moyens des services	50.514,7	57.054,0	54.671,7	+ 8,2	- 4,2
Titre IV - Interventions publiques	55.640,0	66.309,3	67.632,7	+ 21,6	+ 2,0
Total dépenses ordinaires	555.128,3	592.159,8	614.717,0	+ 10,7	+ 3,8
Dépenses en capital (crédits de paiement)					
Titre V - Investissements exécutés par l'Etat	798,5	800,5	340,4	- 57,4	- 57,5
Titre VI - Subventions d'investissement	8.656,4	8.669,3	6.886,2	- 20,4	- 20,6
Total dépenses en capital	9.454,9	9.469,8	7.226,5	- 23,6	- 23,7
TOTAL DO + CP	564.583,2	601.629,6	621.943,5	+ 10,2	+ 3,4
Autorisations de programme					
Titre V - Investissements exécutés par l'Etat	130,5	132,5	131,4	+ 0,7	- 0,8
Titre VI - Subventions d'investissement	2.023,1	1.870,2	1.811,9	- 10,4	- 3,1
Total autorisations de programme	2.153,6	2.002,7	1.943,3	- 9,8	- 3,0

B. LES PRINCIPAUX AGRÉGATS

Les crédits des charges communes sont répartis entre 7 "agrégats" qui reprennent les 7 "actions" antérieures de ce budget.

Présentation par agrégat

(en millions de francs)

Agrégats	Crédits votés pour 1995	Crédits demandés pour 1996	Évolution en %
01 - Dette publique et divers	445.017,2	488.227,6	+ 9,7
02 - Pouvoirs publics	3.956,3	4.184,9	+ 5,8
03 - Dépenses administratives	50.057,2	54.084,1	+ 8,0
04 - Interventions politiques et administratives	671,4	1.311,6	+ 95,3
05 - Action internationale	9.504,9	7.210,5	- 24,1
07 - Action économique	44.874,1	56.145,0	+ 25,1
08 - Action sociale	10.502,0	10.779,8	+ 2,6

L'analyse de ce tableau montre une évolution contrastée entre la nette diminution des crédits de l'action internationale, la forte augmentation des crédits de l'action économique et la progression soutenue de la dette publique et des dépenses administratives. Seule l'action sociale progresse modérément.

1. Dette publique et divers (agrégat 01)

Les crédits de l'agrégat "*Dette publique et divers*", 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.

Évolution des crédits du titre I

(en millions de francs)

	Crédits LFI 95	Crédits LFR 95	Crédits demandés pour 1996	PLF 96/ LFI 95 (en %)	PLF 96/ LFR 95 (en %)
• Dette	216.119,5	232.842,5	243.319,7	+ 12,6	+ 4,5
• Garanties	6.724,7	6.124,7	1.993,9	- 70,3	- 67,4
• Dépenses en atténuation de recettes	222.173,0	225.873,0	242.914,0	+ 9,3	+ 7,5
TOTAL	445.017,2	464.840,2	488.227,6	+ 9,7	+ 5,0

a) La charge de la dette

Les crédits affectés au financement de la charge de la dette en 1996 s'élèvent à **243,3 milliards de francs**, en progression de 12,6 % par rapport au budget voté de 1995 et de 4,5 % par rapport au collectif du mois d'août. Cette évolution traduit des mouvements contrastés ainsi que le montre le tableau ci-après.

Évolution de la charge de la dette

(en millions de francs)

	Crédits LFI 95	Crédits LFR 95	Crédits demandés pour 1996	PLF 96/ LFI 95 (en %)	PLF 96/ LFR 95 (en %)
• Dette négociable à long, moyen ou court terme	201.259,2	216.673,2	230.300,3	+ 14,4	+ 6,3
• Dette non négociable - dette à vue	14.500,3	17.790,3	12.659,5	- 12,7	- 28,8
• Charges diverses résultant de la gestion de la dette et frais de trésorerie	360,0	611,0	360,0	=	- 41,1

L'évaluation de la charge de la dette pour 1996 repose sur les **hypothèses** suivantes :

- déficit budgétaire
 - 1995 : 321,6 milliards de francs
 - 1996 : 289,7 milliards de francs
- taux d'intérêt
 - long terme (OAT) : 7,25 %
 - moyen terme (BTAN) : 6,75 %
 - court terme (BTF) : 5,75 %
- encours de la dette publique
 - fin 1994 : 2.904 milliards de francs
 - fin 1995 : 3.199 milliards de francs (*estimation*)
- besoin de financement à moyen et long terme
 - 1995 : 520 milliards de francs
 - 1996 : 553 milliards de francs (*estimation*)

- Dette négociable

En 1996, la part de la dette négociable ramenée au total de la charge de la dette s'accroît encore, passant de 93,1 % en 1995 à 94,6 %. Les crédits inscrits pour la dette négociable atteignent **230,3 milliards de francs**, en augmentation de 14,4 % par rapport au budget initial de 1995 et de 6,3 % par rapport au collectif du 4 août.

- Les intérêts de la dette à moyen et long terme, principalement composée des différentes lignes d'obligations assimilables du Trésor (OAT), s'élèvent à 148,7 milliards de francs.
- Les intérêts des bons du Trésor à court ou moyen terme atteignent 81,6 milliards de francs.

- Dette non négociable - dette à vue

En 1996, la part de la charge de la dette non négociable et à vue continue de diminuer, passant de 6,7 % à 5,2 % du total. En outre, les crédits qui lui sont affectés baissent fortement, passant de 14,5 milliards de francs

dans le budget initial de 1995 et 17,8 milliards de francs dans le collectif à **12,7 milliards de francs** dans le présent projet de loi de finances.

Les raisons de cette évolution sont diverses :

- La rémunération de la dette de l'Etat au titre de la suppression du décalage d'un mois de la TVA est réduite de 1,98 milliard de francs. Elle ne s'élève plus qu'à 39 millions de francs.
- La charge des bons du Trésor non négociables est diminuée de 875 millions de francs pour s'établir à un peu plus d'un milliard de francs.
- La prise en charge par l'Etat de la dette de divers organismes diminue à nouveau en 1996 pour atteindre 1,12 milliard de francs, soit une réduction d'un peu plus de 20 % par rapport aux crédits votés de 1995.

En revanche, deux chapitres voient leurs crédits augmenter :

- La rémunération des avoirs des particuliers et des entreprises aux comptes chèques postaux progresse de 1,07 milliard de francs pour atteindre 8,1 milliards de francs, principalement du fait de la hausse des taux d'intérêt.
- La rémunération des dépôts des instituts d'émission d'outre-mer et des banques centrales africaines de la zone franc augmente de 352,6 millions de francs, ce qui représente 3,2 fois la dotation initiale de 1995.

b) Garanties

Les crédits inscrits pour 1996 au titre des garanties s'élèvent à 1,99 milliard de francs, en diminution de 70 % par rapport à 1995.

• L'essentiel de la diminution résulte de la suppression de 4 milliards de francs au titre des *garanties afférentes à l'exportation*, ce qui signifie que la dotation destinée à la COFACE n'est pas alimentée cette année en raison d'une prévision de résultat équilibré pour 1996.

. Les *garanties diverses* sont également réduites de façon significative, soit de 858,8 millions de francs.

• Les *garanties afférentes au financement du logement* diminuent de 10 millions de francs et les *garanties afférentes au financement de l'agriculture* diminuent de 2 millions de francs.

c) *Dépenses en atténuation de recettes*

Les crédits inscrits pour 1996 au titre des dépenses en atténuation de recettes s'élèvent à **242,9 milliards de francs**, soit une augmentation de 9,3 % par rapport aux crédits votés initialement pour 1995 et de 7,5 % par rapport aux crédits du collectif.

- Les dégrèvements sur contributions directes progressent de 11,8 milliards de francs.
- Les remboursements sur produits indirects et divers augmentent de 8,9 milliards de francs.

2. Pouvoirs publics (agrégat 02)

Les crédits du titre II "*Pouvoirs publics*" demandés pour 1996 s'élèvent à 4,18 milliards de francs, en augmentation de 5,8 % par rapport à 1995. Le tableau ci-après fournit leur répartition.

Évolution des crédits du titre II

(en millions de francs)

	Crédits votés pour 1995	Crédits demandés pour 1996	Évolution en %
Présidence de la République	19,7	20,3	+ 2,5
Assemblée nationale	2.504,1	2.654,4	+ 6,0
Sénat	1.391,9	1.478,4	+ 6,2
Conseil constitutionnel	33,8	25,2	- 25,5
Cour de justice de la République	6,7	6,7	=

3. Dépenses administratives (agrégat 03)

Les crédits inscrits pour 1996 au titre de l'agrégat "*dépenses administratives*" s'élèvent à 54,1 milliards de francs, au lieu de 50,1 milliards de francs en 1995, soit une augmentation de 8 %.

L'essentiel de ces dépenses, qui représentent 8,7 % du budget des charges communes, correspond à des dépenses de personnel, en particulier de charges sociales.

. Les crédits inscrits au titre des pensions civiles et militaires atteignent 2,38 milliards de francs alors qu'aucun crédit n'était inscrit en 1995. Ils traduisent l'augmentation du nombre et du montant unitaire des pensions.

- Les prestations et versements obligatoires payés par l'Etat augmentent globalement de 900 millions de francs, soit de 2 %, en raison de la progression du montant du paiement des cotisations d'assurance maladie des agents titulaires (+ 437 millions) et du versement au titre de la compensation des ressources et des charges des régimes de sécurité sociale (+1,1 milliard). A l'inverse, les versements à la caisse nationale d'allocations familiales diminuent de 610 millions.

- La rémunération des prestations de la Banque de France (conséquence de la réforme du statut de la Banque de France) diminue de 7,9 % et atteint 659 millions de francs.

- Le regroupement des crédits d'avis et d'avertissements des administrations financières avec les crédits d'affranchissement des correspondances officielles entraîne l'ouverture de 948 millions de francs.

4. Interventions politiques et administratives (agrégat 04)

Les crédits inscrits pour 1996 au titre de l'agrégat "*Interventions politiques et administratives*" s'élèvent à **1,3 milliard de francs, soit un quasi-doublement par rapport à 1995.**

. Un chapitre est créé pour l'inscription de 615,9 millions de francs au profit du fonds national de péréquation prévu par l'article 70 de la loi Pasqua d'orientation et d'aménagement du territoire. Il explique la progression de cet agrégat.

- Le montant des crédits affectés au financement des partis et groupements politiques est fixé, comme en 1994 et 1995, à 526,5 millions de francs.

. Le paiement par l'Etat de compensations dues aux départements en application de mesures législatives au bénéfice des jeunes agriculteurs augmente de 32 millions de francs et s'élève désormais à 50 millions de francs.

5. Action internationale (agrégat 05)

Les moyens de paiement inscrits pour 1996 au titre de l'action internationale atteignent **7,2 milliards de francs, en diminution de 24,1 % par rapport à 1995.**

Les autorisations de programme demandées s'élèvent à 1,11 milliard de francs au lieu de 1,35 milliard de francs en 1995.

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

Action internationale

(en millions de francs)

Chapitres	Crédits votés pour 1995		Crédits demandés pour 1996		Évolution en %	
	AP	CP	AP	CP	AP	CP
37-03 Etudes	-	7,5	-	9,5	-	+ 26,7
42-01 Dons en faveur de l'ajustement structurel	-	320,0	-	250,0	-	- 21,9
42-07 Application de conventions fiscales entre la France et des Etats étrangers	-	566,4	-	525,0	-	- 7,3
58-00 Participation de la France au capital d'organismes internationaux	-	463,0	-	100,0	-	- 78,4
58-01 Banque européenne d'investissement	-	121,0	-	125,0	-	+ 3,3
68-00 Aide extérieure	1.254,0	1.374,0	730,0	493,0	- 41,8	- 64,1
68-01 Participation de la France à la reconstitution des ressources de l'AID	-	2.408,0	-	2.408,0	-	=
68-02 Participation de la France au Fonds européen de développement	-	2.820,0	-	2.850,0	-	+ 1,1
68-04 Participation de la France à divers fonds	95,0	1.425,0	380,0	450,0	+ 300,0	- 68,4
TOTAL	1.349,0	9.504,9	1.110,0	7.210,5	- 17,7	- 24,1

La plupart des chapitres de cette action connaissent une diminution de crédits :

- Le programme de dons en faveur de l'ajustement structurel est à nouveau minoré en 1996 à hauteur de 70 millions de francs.

. Les chapitres relatifs à la participation de la France au capital d'organismes internationaux, à la Banque européenne d'investissement, à la reconstitution des ressources de l'Association internationale de développement et au Fonds européen de développement ne comportent pas d'autorisations de programme, mais uniquement des crédits de paiement (services votés) pour la poursuite des opérations lancées au titre des lois de finances antérieures.

. Les crédits d'aide extérieure destinés à différents Etats diminuent de près de moitié tant en autorisations de programme qu'en crédits de paiement.

. Seule la participation de la France à certains fonds augmente : pour la constitution du Fonds pour le Proche-Orient (inscription de 100 millions de francs en autorisations de programme et 30 millions en crédits de paiement), pour la reconstitution des ressources du Fonds de sûreté nucléaire placé auprès de la BERD (200 millions en autorisations de programme et 100 millions en crédits de paiement) et pour la reconstitution du Fonds de développement des Caraïbes (80 millions en autorisations de programme et 20 millions en crédits de paiement).

6. Action économique (agrégat 07)

Les moyens inscrits au titre de l'action économique pour 1996 s'élèvent à **56,1 milliards de francs, en augmentation de 25,1 % par rapport à 1995.**

Les autorisations de programme demandées atteignent 603 millions de francs, au lieu de 576,5 millions de francs en 1995.

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

Action économique

(en millions de francs)

Chapitres	Crédits votés pour 1995	Crédits demandés pour 1996	Evolution en %
37-01 Remboursement des frais de gestion des concours aux Etats étrangers	112,0	153,0	+ 36,6
37-03 Etudes	16,0	14,0	- 12,5
37-05 Dépenses liées aux cessions de titres du secteur public	10,0	0	- 100,0
44-02 Réaménagement de charges d'endettement	15,0	15,0	=
44-75 Mesures exceptionnelles en faveur de l'emploi	25.055,0	38.808,5	+ 54,9
44-91 Encouragements à la construction immobilière	7.440,0	7.430,0	- 0,1
44-92 Primes d'épargne populaire	1.667,0	2.000,0	+ 20,0
44-95 Participation à divers fonds de garantie	250,0	200,0	- 20,0
44-96 Charges des emprunts émis pour le financement des prêts aux rapatriés	7,0	5,0	- 28,6
44-97 Bonifications d'intérêts à verser au Fonds national d'aménagement foncier et d'urbanisme	10,0	10,0	=
44-98 Participation au service d'emprunts à caractère économique	9.789,6	6.943,5	- 29,1
54-90 Apports au fonds de dotation ou au capital des entreprises publiques ou d'économie mixte			
64-00 Interventions en faveur des PME	52,5	66,0	+ 25,7
67-04 Travaux de sécurité dans les écoles	450,0	500,0	+ 11,1
TOTAL	44.874,1	56.145,0	+ 25,1

L'essentiel de l'augmentation de l'action économique résulte de l'inscription de **mesures nouvelles en faveur de l'emploi**. Celles-ci sont toutefois compensées par un certain nombre de mesures d'économie affectant le même chapitre.

Évolution des crédits du chapitre 44-75 "Mesures exceptionnelles en faveur de l'emploi" de 1995 à 1996

• **Dotation initiale 1995 : 25,055 milliards de francs**

• **Dotation après intervention du collectif : 35,455 milliards de francs**

Ouvertures : 10,4 milliards de francs

dont : 5,4 milliards au titre de l'allégement des cotisations patronales pour les salaires compris entre 1 fois et 1,2 fois le SMIC

3,2 milliards au titre du contrat initiative emploi

2,3 milliards au titre des mesures en faveur des jeunes (prolongation jusqu'au 31 décembre 1995 des primes à l'embauche de jeunes en contrats d'apprentissage et de qualification)

• **Dotation demandée pour 1996 : 38,808 milliards de francs**

Mesures nouvelles : 33,185 milliards de francs

dont : 27,9 milliards au titre des mesures d'urgence pour l'emploi (réduction des cotisations sociales acquittées par les entreprises pour les rémunérations inférieures à 1,2 fois le SMIC)

5,23 milliards au titre de la poursuite de l'allégement des charges des entreprises au titre des cotisations familiales (article 1 de la loi quinquennale pour l'emploi)

36,47 millions au titre de diverses mesures d'exonération de cotisations sociales dans les DOM

5 millions pour le financement de l'aide au premier emploi des jeunes

Economies : 19,432 milliards de francs

dont : 14,13 milliards en conséquence de la **fusion** des dispositifs d'allégement des charges sociales (loi du 4 août 1995 relative à des mesures d'urgence pour l'emploi et la sécurité sociale) et des cotisations familiales (loi quinquennale pour l'emploi)

5 milliards au titre de la participation de l'Etat au redressement financier de l'UNEDIC

300 millions au titre de l'extinction du dispositif "exo-jeunes"

Les autres **augmentations** de crédits concernent essentiellement les primes d'épargne populaire (+ 333 millions de francs) et les travaux de sécurité dans les écoles au titre de la 3ème tranche (500 millions de francs en autorisations de programme et 500 millions de francs en crédits de paiement).

Deux chapitres **diminuent** de façon significative : la participation de l'Etat au service d'emprunts à caractère économique qui passe de 9,8 à 6,9 milliards de francs, principalement du fait de la baisse des crédits de bonifications destinés à la Banque française du commerce extérieur et à la Caisse française de développement, et la participation à divers fonds de garantie qui est réduite de 50 millions de francs (les crédits destinés aux fonds gérés par la SOFARIS avaient toutefois bénéficié d'une ouverture de 250 millions de francs dans le collectif du 4 août 1995).

7. Action sociale (agrégat 08)

Les crédits inscrits pour 1996 au titre de l'action sociale s'élèvent à **10,78 milliards de francs au lieu de 10,5 milliards en 1995, soit une augmentation de 2,6 %.**

Action sociale

(en millions de francs)

Chapitres	Crédits votés pour 1995	Crédits demandés pour 1996	Evolution en %
46-01 Actions d'insertion en faveur des bénéficiaires du RMI dans les DOM	742,7	0	- 100,0
46-90 Versements à divers régimes obligatoires de sécurité sociale	1.172,6	1.271,8	+ 8,5
46-91 Français rapatriés d'outre-mer	4.220,0	4.390,0	+ 4,0
46-92 Fonds spécial d'invalidité	1.515,0	1.433,0	- 5,4
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	2.279,0	2.325,0	+ 2,0
46-97 Versement de l'Etat à la CNRACL	0,23	0,15	- 34,8
46-98 Réparation de préjudices résultant de la contamination par le virus du SIDA	0	450,0	+ 100,0
47-91 Caisse de retraite des régions ferroviaires d'outre-mer	62,4	58,8	- 5,8
47-92 Retraite des rapatriés	450,0	791,0	+ 75,8
TOTAL	10.502,0	10.779,8	+ 2,6

La principale baisse de crédits concerne le chapitre des actions en faveur des bénéficiaires du RMI dans les DOM, soit 742,7 millions de francs, intégralement transférés au budget de l'Outre-mer.

A l'inverse, le chapitre destiné à la réparation des préjudices résultant de la contamination par le virus du SIDA, qui n'était pas doté de crédits en 1995, bénéficie de 450 millions de francs.

Les autres chapitres en augmentation sont :

- les versements à divers régimes obligatoires de sécurité sociale, du fait de la hausse de 94,6 millions de francs des aides à la scolarité,
- l'indemnisation et les retraites des français rapatriés d'outre-mer, en raison de l'accélération du calendrier d'indemnisation (+ 170 millions de francs) et du rachat de cotisations à l'assurance vieillesse (+ 341 millions de francs),
- la participation de l'Etat aux majorations de rentes viagères, en progression de 2 %.

CHAPITRE II

LA DETTE PUBLIQUE

Le projet de budget pour 1996 est caractérisé par une nouvelle progression de la charge de la dette qui atteint 243,3 milliards de francs, en augmentation de 12,6 % par rapport à la loi de finances initiale pour 1995 et de 4,5 % par rapport au collectif du mois d'août.

Par ailleurs à la fin de 1996, l'encours total de la dette publique pourrait dépasser 3 400 milliards de francs et franchir le seuil de 43 % du PIB.

Ainsi, depuis 1981, le montant de la dette publique aura été multiplié par près de sept et la charge de la dette aura quintuplé.

La rapidité de cette évolution est préoccupante. Elle est, en outre, aggravée par le fait que, depuis 1989, elle résulte d'un phénomène d'auto-alimentation de la dette : ce n'est plus seulement le déficit budgétaire qui alimente la charge de la dette, mais la charge de la dette qui crée le déficit.

De fait, le montant important des déficits budgétaires constatés à partir de 1991, et le niveau élevé des taux d'intérêt réels, ont entraîné une brusque accélération de la progression de la charge de la dette.

En 1996, malgré l'effort de réduction du déficit budgétaire d'un peu plus de 30 milliards de francs, les besoins de financement du Trésor restent élevés. En effet, l'Etat doit encore emprunter pour payer les intérêts de sa dette.

Néanmoins, il apparaît possible aujourd'hui d'envisager le respect, à moyen terme, des critères du traité sur l'Union économique et monétaire à la fois en termes de dette et de déficit publics.

I. L'ENCOURS DE LA DETTE

Trois évolutions majeures sont intervenues au cours des années 80 et se poursuivent aujourd'hui :

. l'augmentation sans précédent de l'endettement de l'Etat, passé de 500 à plus de 3 000 milliards de francs,

. une recomposition de la structure de la dette,

• une modernisation de la gestion de la dette publique.

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

1. L'évolution du stock de la dette au cours des années récentes

L'encours de la dette publique a atteint 2 904,5 milliards de francs au 31 décembre 1994, soit 39,4 % du PIB.

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

Années	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	1.867	+ 4,7	+ 3,7	27,6
1992	2.111	+ 13,1	+ 3,6	30,1
1993	2.474	+ 17,2	+ 1,3	34,7
1994	2.904	+ 17,4	+ 3,8	39,4
1995	3.200	+10,2	+ 5,1	41,5
1996	3.480	+ 8,7	+ 4,9	43

Ainsi, depuis 1981 :

- l'encours de la dette publique a été multiplié par près de sept, passant de 500 à plus de 3 400 milliards de francs.

- sa part au sein du PIB est passée d'un peu plus de 15 % à environ 43 %.

Chaque année, le taux de croissance de la dette a été nettement 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 important des déficits budgétaires à financer tout au long de la période, ainsi que le niveau élevé des taux d'intérêt réels, en particulier au début des années 90, qui ont gravement alourdi le coût de la dette, ont créé un phénomène nouveau d'auto-alimentation de la dette.

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

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 60 milliards de francs.

Le poison de la dette

- Une dynamique redoutable

La dette publique recèle une redoutable dynamique. L'accroissement du pourcentage de la dette publique dans le PIB combiné à des taux d'intérêt nominaux supérieurs au taux de croissance du PIB engendrent une croissance des dépenses d'intérêt sensiblement plus vive que celle du PIB. Dans cette situation, la dérive des charges d'intérêt entraîne en elle-même une progression des dépenses publiques plus rapide que celle du PIB.

Or, une telle évolution n'est pas souhaitable car elle se traduit soit par un accroissement du déficit qui lui-même engendre spontanément une dérive des dépenses publiques, soit par une hausse des prélèvements obligatoires.

- L'effet d'éviction sur les dépenses publiques.

Une seule solution s'impose alors qui est de modérer l'évolution des dépenses publiques autres que les dépenses d'intérêt.

Cet impératif est d'ailleurs l'un des premiers poisons de la dette publique : **son effet d'éviction sur les autres dépenses publiques.**

La part des dépenses consacrées par **les administrations publiques** au paiement des charges d'intérêt a plus que doublé entre 1980 et 1994.

Pour l'Etat, ses dépenses d'intérêt ont fait plus que doubler entre 1987 et 1994 et leur part dans le total des dépenses a connu une évolution du même ordre.

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, c'est-à-dire du solde primaire, 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.

Ceci implique -à recettes inchangées- que les dépenses publiques soient strictement maîtrisées.

Comment stabiliser la dette de l'Etat par rapport au PIB?

Moyennant une dette de l'Etat de 3 211 milliards en 1995 et un coût de la dette de 7,05 % (charges d'intérêt/montant de la dette), la stabilisation du ratio dette de l'Etat/PIB en 1996 supposerait, compte tenu d'un taux de croissance de 2,8 %, que le déficit de l'Etat n'excède pas un montant de l'ordre de 160 milliards de francs.

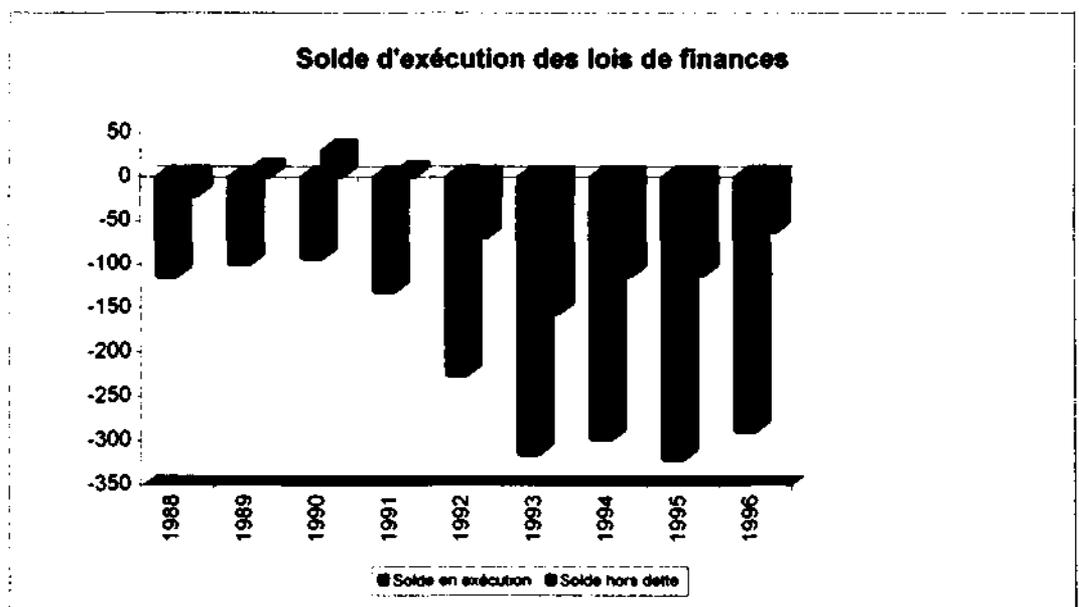
Comme les charges d'intérêt s'élèvent à 226,4 milliards de francs, il conviendrait de dégager un excédent primaire de 66,4 milliards de francs.

Ce chiffre est à comparer avec le déficit primaire de la loi de finances qui est égal à 63,7 milliards de francs.

En conséquence, **à recettes inchangées, l'effort d'économies** sur les dépenses de l'Etat **requis par une stabilisation de la part de la dette** de l'Etat dans le PIB à son niveau de 1995 -41,4 %- **s'élève ainsi à quelques 130 milliards de francs.**

Source : Rapport général sur le projet de loi de finances pour 1996 par M. Alain Lambert n° 77 (1995-1996), tome 1 "Le budget de 1996 et son contexte économique et financier".

Le projet de loi de finances pour 1996 est encore loin d'une telle stabilisation puisque le solde primaire qui résulte de l'équilibre qu'il propose s'établit à -63,3 milliards de francs. Ce montant est néanmoins inférieur de moitié à celui de la loi de finances pour 1995, soit -112,4 milliards de francs.



On observera qu'en 1989, 1990 et 1991, hors charge de la dette, le budget de l'Etat affichait un solde excédentaire, notamment grâce à la politique menée entre 1986 et 1990 pour réduire le montant du déficit budgétaire.

Celui-ci était 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.

Par la suite, le ralentissement de la conjoncture, le maintien de taux d'intérêt réels à un niveau très élevé, ainsi que, surtout, le dérapage des déficits à partir de 1991, ont rendu impossible tout effort de stabilisation du poids de la dette.

En outre, **deux décisions** ont contribué à accroître le stock de la dette :

. la suppression de la règle du décalage d'un mois de la TVA, à compter du 1er juillet 1993, pour un montant de 83 milliards de francs,

. la reprise par l'Etat de la dette de l'ACOSS à l'égard de la Caisse des dépôts et consignations, à hauteur de 110 milliards de francs.

Dans le premier cas, les titres de créances ont été inscrits dans le stock de la dette non négociable, leur taux d'intérêt, défini par arrêté, étant au maximum de 4,5 %. La dette de l'ACOSS, reprise par l'Etat figure dans le stock de la dette négociable.

En raison de ces décisions et de la situation budgétaire, le stock de la dette a progressé très fortement en 1994, de 17,4 % Il devrait à nouveau augmenter en 1995, d'environ 10 % et de près de 9 % en 1996.

L'encours de la dette de l'Etat atteindrait ainsi à la fin de 1996 un peu plus de 3 400 milliards de francs, soit environ 43 % du PIB.

2. Le respect des impératifs de convergence européens

Depuis la fin des années quatre-vingts, la plupart des pays industrialisés ont accumulé des déficits publics importants qui avec le ralentissement de la croissance, ont entraîné un accroissement significatif des dettes publiques.

Or, la vigilance des marchés, qui portent une appréciation de plus en plus sévère sur la capacité des gouvernements à maîtriser ou non les déficits, impose des politiques budgétaires rigoureuses, également justifiées par les risques de hausse des taux et d'effet d'éviction que le poids des dettes publiques crée inévitablement au détriment de l'investissement et de l'emploi.

On rappellera que la France connaissait, en 1989, un besoin de financement des administrations publiques de 1,2 % du PIB et un endettement de 34,4 % du PIB, soit l'une des meilleures positions de la Communauté européenne, pour laquelle ces chiffres atteignaient, en moyenne, 4 % et 55,6 %. Cinq ans plus tard, en 1994, la France avait un déficit budgétaire multiplié par trois, un besoin de financement de 6 % du PIB et un endettement public s'élevant à 48,5 % du PIB ¹.

a) Les impératifs de convergence européens

En adoptant par référendum le traité de Maastricht au mois de septembre 1992, le peuple français a choisi la voie de la réduction des déficits.

En effet, aux termes de ce traité, pour participer à l'Union économique et monétaire, les économies des Etats membres doivent respecter cinq critères de convergence, dont deux en matière de finances publiques : un déficit public inférieur à 3 % du PIB et un endettement inférieur à 60 % du PIB.

Or, actuellement, deux pays seulement de l'Union européenne respectent ces deux critères : l'Allemagne et le Luxembourg. Deux pays -dont la France- respectent le critère "dette publique" et deux autres pays respectent le critère "déficit public".

La France n'est donc pas dans une situation plus mauvaise que la majorité des autres Etats membres de l'Union européenne.

Toutefois, la rapidité de la progression de la dette publique française est inquiétante. Celle-ci pourrait même rapidement dépasser le seuil de 60 % du PIB en raison de l'effet "boule de neige", mécanisme aujourd'hui bien connu d'une dette qui s'accroît d'elle-même, par le poids de la charge des intérêts, du simple fait de l'écart entre les taux d'intérêt et le taux de croissance.

¹ // Il s'agit de la dette cumulée de l'Etat, des autres administrations publiques centrales, des administrations de sécurité sociale et des administrations locales.

Situation des Etats membres de l'Union européenne au regard du respect des critères de convergence en matière de finances publiques

(en % du PIB)

	Besoin de financement			Dettes publiques		
	1993	1994	1995	1993	1994	1995
Autriche	- 4,1	- 4	- 4,5	62,8	64,5	65,9
Belgique	- 6,6	- 5,3	- 4,3	137,2	136,2	134,5
Danemark	- 4,5	- 3,9	- 2,1	80,3	75,6	75,8
Finlande	- 7,9	- 5,5	- 5	57,1	60,1	66,5
France	- 6,1	- 6	- 5	45,8	48,5	51,2
Allemagne	- 3,3	- 2,5	- 2,3	48,2	50,1	58
Grèce	- 13,2	- 12,5	- 11,4	115,1	113,6	114
Irlande	- 2,3	- 2,2	- 2,5	96,9	90,9	86,3
Italie	- 9,6	- 9	- 7,8	119,4	125,4	124,9
Luxembourg	1,1	1,2	nd	6,8	7	nd
Pays-Bas	- 3,2	- 3	- 3,3	81,4	78,3	78,6
Portugal	- 7,1	- 5,7	- 5,4	66,5	69,5	69,9
Espagne	- 7,5	- 6,6	- 6,2	59,9	62,2	65,3
Suède	- 13,4	- 10,4	- 9,2	74,7	79,1	84,2
Royaume-Uni	- 7,9	- 6,5	- 4,2	48,3	52,5	54,3

Source : Perspectives économiques de l'OCDE, juin 1995. Pour 1995, les chiffres sont prévisionnels.

La maîtrise de la progression de la dette publique, en cours dans la plupart des pays membres de l'Union européenne, où l'on constate une stabilisation, voire une réduction de part de la dette dans le PIB, est donc indispensable. Or, cette maîtrise passe nécessairement par une **réduction des déficits**.

Il s'agit d'ailleurs bien de la priorité du gouvernement, énoncée à travers "la règle des 5-4-3", c'est-à-dire l'objectif d'un niveau de déficits publics égaux à 5% du PIB en 1995, 4% en 1996 et 3% en 1997. On observera que compte tenu de l'importance de l'effort à accomplir, ce cheminement retarde d'une année l'objectif inscrit dans le traité de Maastricht et précédemment adopté dans la loi du 24 janvier 1994 d'orientation quinquennale relative à la maîtrise des finances publiques, soit un déficit public égal à 3% du PIB en 1996.

L'effort à accomplir est important puisqu'à la fin de 1994, le besoin de financement de l'ensemble des administrations publiques (Etat et administrations publiques centrales, administrations locales et administrations de sécurité sociale) est encore de **442,1 milliards de francs, soit 6 % du PIB**, en retrait d'à peine 0,1 point de PIB par rapport à 1993.

Besoin de financement des administrations publiques

Capacité (+) ou besoin (-) de financement

	Part dans le PIB en %			Valeur 1994 en milliards de francs
	1992	1993	1994	
Ensemble des administrations publiques (APU) (*)	- 4,0	- 6,1	- 6,0	- 442,1
<i>APU hors annulation en 1994 de la dette des pays africains</i>			- 5,7	- 420,5
Etat (*)	- 3,3	- 4,8	- 5,0	- 367,6
<i>Etat hors annulation en 1994 de la dette des pays africains</i>			- 4,7	- 346,0
Organismes divers d'administration centrale	+ 0,3	+ 0,4	+ 1,0	+ 9,7
Administrations locales	- 0,3	- 0,2	- 0,1	- 11,8
Administrations de Sécurité sociale	- 0,6	- 1,4	- 1,0	- 72,3

(*) Y compris Fonds de stabilisation des changes

Source : Comptes nationaux 1994, INSEE.

b) *Le cadre fixé pour le budget de l'Etat*

La loi d'orientation quinquennale de maîtrise des finances publiques du 18 janvier 1994 a fixé le cadre de la stratégie de maîtrise des déficits pour l'Etat.

La loi du 18 janvier 1994 relative à la maîtrise des finances publiques

Adoptée au lendemain de la loi de finances pour 1995, la loi relative à la maîtrise des finances publiques s'appuyait sur la nécessité de retrouver des marges de manoeuvre budgétaires, autant que sur l'objectif de respecter, à partir de 1997, le critère de déficit public global, pour proposer un scénario de réduction du déficit de l'Etat.

Les trois principes du redressement

Le rapport annexé à la loi du 18 janvier 1994 précisait fort justement : *"l'apurement des déficits n'aurait pas de sens s'il reposait uniquement sur l'augmentation des prélèvements obligatoires. Nécessaire pendant la phase d'assainissement, une telle politique ne serait pas soutenable à long terme."*

Dès lors, la stratégie de redressement des finances publiques reposait sur trois principes :

1) Le redressement du budget de l'Etat devait prendre place dans la remise en ordre des comptes des autres administrations publiques. Il était également utilement précisé : *"Compte tenu de la structure budgétaire très dégradée, la programmation quinquennale impose que le redressement de la sécurité sociale soit réalisée sans contribution de l'Etat"*.

2) Le redressement du budget de l'Etat devrait nécessiter plusieurs années d'efforts, en vue d'atteindre un plafond de déficit de 2,5 % du PIB en 1997.

3) La programmation pluriannuelle reposant sur l'hypothèse -ouvertement optimiste- de progression des recettes fiscales parallèle à celle de la richesse nationale à partir de 1995, l'objectif de réduction du déficit imposait de **stabiliser les dépenses en francs courants dès 1994**. Compte tenu de la progression mécanique de la charge nette de la dette, cette stabilisation des dépenses impliquait **une réduction des charges hors dette** à partir de 1995.

Projection quinquennale du budget de l'Etat

(Les années 1994, 1995, 1996, 1997 sont en francs 1994)

(en milliards de francs)

	1993 (LFR)	1994 PLF	1994/ 1993 (en %)	1995	1995/ 1994 (en %)	1996	1996/ 1995 (en %)	1997	1997/1996 (en %)
Charge nette de la dette	176	185	5,1	193	4,2	198	2,7	201	1,5
Autres charges	1.256	1.263	- 0,5	1.255	- 0,6	1.250	- 0,4	1.247	- 0,2
Total des dépenses du budget général et des charges des CST	1.432	1.448	1,1	1.448	0,0	1.448	0,0	1.448	0,0
Total des recettes nettes	1.114	1.148	3,0	1.181	2,9	1.215	2,8	1.248	2,7
Solde général	- 318	- 300	- 5,6	- 267	- 11,1	- 233	- 12,7	- 200	- 14,2
Solde général/PIB total en %	- 4,5	- 4,1		- 3,5		- 3,0		- 2,5	

NB : Les années 1994, 1995, 1996, 1997 sont en francs 1994. Les pourcentages sont calculés avant arrondi aux milliards de francs.

Source : rapport annexe à la loi du 18 janvier 1994

La loi de finances rectificative du 4 août 1995 a substantiellement modifié l'équilibre du budget, compte tenu de la dégradation spontanée du solde, notamment du fait de l'érosion des recettes de l'Etat.

En outre, il a été décidé -conformément aux prescriptions expresses du Traité de Maastricht- de ne plus affecter les recettes de privatisation à des dépenses courantes, ce qui a eu pour effet mécanique d'augmenter le déficit budgétaire du montant des recettes réaffectées au désendettement de l'Etat et aux dotations en capital des entreprises publiques.

Compte tenu de ces changements, une nouvelle programmation quinquennale a été élaborée, prenant comme point de départ le collectif du printemps 1995, excluant les recettes de privatisation du financement des dépenses courantes.

L'hypothèse de croissance retenue est de + 2,8 % par an, les taux d'intérêt correspondent par convention à ceux prévus pour 1996, la progression des recettes est supposée égale à celle du PIB en valeur.

L'actualisation de la projection quinquennale figure dans le rapport économique, social et financier annexé au présent projet de loi de finances.

Actualisation de la projection quinquennale du budget de l'Etat

(1993-1996 en francs courants ; 1997-1999 en francs 1996)

	1993 (*) Exécution	1994 (*) Exécution	LFR 1995	PLF 1996	1997	1998	1999
Charge nette de la dette	159,5	185,6 16,4 %	209,6 12,7 %	226,4 8,3 %	239,4 5,9 %	251,1 4,7 %	260,5 3,8 %
Autres charges	1.268,3	1.307,7 3,1 %	1.314,5 0,5 %	1.325,4 0,8 %	1.312,0 - 1,0 %	1.300,7 - 0,9	1.291,3 - 0,7 %
Total des charges	1.427,8	1.493,3 4,6 %	1.523,7 2,0 %	1.561,8 1,8 %	1.551,8 0,0 %	1.551,8 0,0 %	1.551,8 0,0 %
Total des recettes nettes	1.082,9	1.144,2 5,7 %	1.202,2 5,1 %	1.262,1 5,0 %	1.297,5 2,8 %	1.333,8 2,8 %	1.371,1 2,8 %
Solde général	- 344,9	- 349,1	- 321,5	- 289,7	- 254,3	- 218,0	- 180,7
Solde en % du PIB	- 4,87 %	- 4,73 %	- 4,15 %	- 3,56 %	- 3,0 %	- 2,5 %	- 2,0 %

*) Hors recettes de privatisation affectées à des dépenses courantes ; hors fonds de concours.

B. LA STRUCTURE DE LA DETTE PUBLIQUE

L'évolution de la structure de la dette publique au cours des dernières années 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. En conséquence, la part de la dette non négociable s'est notablement réduite.

Le tableau ci-après permet de comparer la structure de la dette publique en 1981 et 1994.

Evolution de la structure de la dette publique

	1981		1994	
	Milliards de francs	%	Milliards de francs	%
Dette négociable	274,9	54,9	2.480,4	85,4
- dette à long terme	135,2	27,0	1.560,0	53,7
<i>dont OAT</i>	---	---	1.531,0	52,7
- bons du Trésor à court et à moyen terme	139,7	27,9	920,4	31,7
<i>dont BTAN</i>	---	---	681,7	23,5
Dette non négociable	225,5	45,1	424,1	14,6
- engagements de l'Etat et dette d'organismes prise en charge par l'Etat	9,6	1,9	74,9	2,6
- bons du Trésor sur formules	46,7	9,3	12,6	0,4
- dépôts des correspondants du Trésor	175,3	35,0	362,7	12,5
- bons des organismes internationaux	15,0	3,0	62,6	2,1
- compte du Trésor à la Banque de France	- 31,4	- 6,3	- 101,5	- 3,5
- divers	10,3	2,0	12,9	0,4
TOTAL	500,4	100,0	2.904,5	100,0

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

Celle-ci a doublé, passant de 27 % de la dette en 1981 à près de 54 % en 1994. Au sein de cette dette à long terme, la part des OAT (obligations assimilables du Trésor), apparues en 1985, représente désormais plus de 50 % du total de l'encours de la dette.

On observera que l'encours des OAT et emprunts d'Etat à long terme a fortement progressé au cours des derniers exercices, essentiellement sous l'effet du grand emprunt de juillet 1993, d'un montant de 110 milliards de francs, et de la reprise de la dette de l'ACOSS, soit 110 milliards de francs également en janvier 1994.

Encours des O.A.T. :

. au 31 décembre 1992 : 1 061,9 milliards de francs

. au 31 décembre 1993 : 1 364,2 milliards de francs

. au 31 décembre 1994 : 1 531,0 milliards de francs.

Cette évolution traduit, d'une part, l'augmentation importante des besoins de financement du Trésor et, d'autre part, le **souci d'assurer un financement de la dette moins sensible aux fluctuations des marchés par le maintien d'une durée moyenne de la dette élevée.**

Durée moyenne de la dette négociable

	31 décembre 1992	31 décembre 1993	31 décembre 1994
- Emprunts d'Etat et OAT	9 ans 195 jours	9 ans 81 jours	9 ans 94 jours
- BTAN	2 ans 78 jours	2 ans 98 jours	2 ans 112 jours
- BTF	93 jours	110 jours	99 jours
Total dette négociable	6 ans 139 jours	6 ans 187 jours	6 ans 176 jours

Cette politique a néanmoins deux inconvénients :

- elle s'accompagne d'une **ponction accrue de l'Etat sur le marché financier** de 1983 à 1993, la part de l'Etat dans les émissions brutes d'obligations a presque doublé, passant de 25,8 % à près de 50 % du total ;

- elle est particulièrement **coûteuse en période de taux d'intérêt élevés** -à cet égard, on rappellera la remontée des taux à long terme de février 1994 à janvier 1995-notamment si on compare le coût de ces ressources avec celui 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 85,4 % en 1994.

Cette évolution est principalement imputable 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 a progressé nettement moins rapidement, passant de 27,9 % à 31,7 % du total.

Parmi ceux-ci, les BTAN (Bons du Trésor à taux fixes et intérêts annuels), émis depuis 1986, sont passés de 16,5 % en 1987 à 23,5 % du total en 1994.

Encours des BTAN :

- . au 31 décembre 1992 : 456,2 milliards de francs
- au 31 décembre 1993 : 539,1 milliards de francs
- au 31 décembre 1994 : 681,7 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 14,6 % en 1994. Cette évolution traduit les mouvements suivants :

- la diminution de plus de moitié des dépôts des correspondants du Trésor, passés de 35 % à 12,5 % du total de l'encours,
- la quasi disparition de la part des bons du Trésor sur formules, passés de 9,3 % à 0,4 %,
- la réduction 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 % en 1981 à 5 % en 1989, mais revenus depuis à 2,6 % en 1994.

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.

(en millions de francs)

Date de prise en charge	Organismes	Montant de la dette prise en charge	Dernière échéance
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 spécial 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
1er janvier 1993	Caisse nationale de l'énergie (CNE)	11	01.06.1996

(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 sont inscrits au chapitre 12-05. Ils s'élèveront en 1996 à 1.117 millions de francs, en diminution de 20,4 % par rapport à 1995.

Cette nouvelle et forte réduction résulte essentiellement du nouvel échéancier établi pour le FSGT, le FIS, la CNI et la CNB pour tenir compte de l'amortissement de la dette OAT de juin-juillet 1992, ayant entraîné une réduction de l'encours de 12,8 milliards de francs.

Une opération d'échange de titres effectuée en décembre 1992 a également permis de réduire de 1,6 milliard de francs l'encours des titres de la CAPA.

Enfin on rappellera que l'article 96 de la loi de finances rectificative pour 1992 a entraîné la prise en charge par l'Etat de la dette de la Caisse nationale de l'énergie.

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

(en millions de francs)

Organismes	1995	1996	Evolution en %
SOMIVAC	4,5	4,3	- 4,4
CAPA	0,2	-	-
FSGT	343,8	234,0	- 31,9
CNI	95,3	76,0	- 20,2
CNB	73,5	57,4	- 21,9
FIS	536,2	374,6	- 30,1
SODEVA	208,6	172,7	- 17,2
CNE	140,6	198,3	+ 41,0
Total	1.402,7	1.116,7	- 20,4

Echéance 1996 des remboursements du capital

(en millions de francs)

Organismes	Echéance
SOMIVAC	2,1
CAPA	-
FSGT	956,7
CNI	545,6
CNB	434,6
FIS	1.214,3
SODEVA	798,3
CNE	2,9
Total	3.954,4

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'allégement 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 OAT 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 18 établissements figurent sur la liste des SVT ; ils ont notamment pour mission d'assurer la liquidité du marché des valeurs du Trésor).

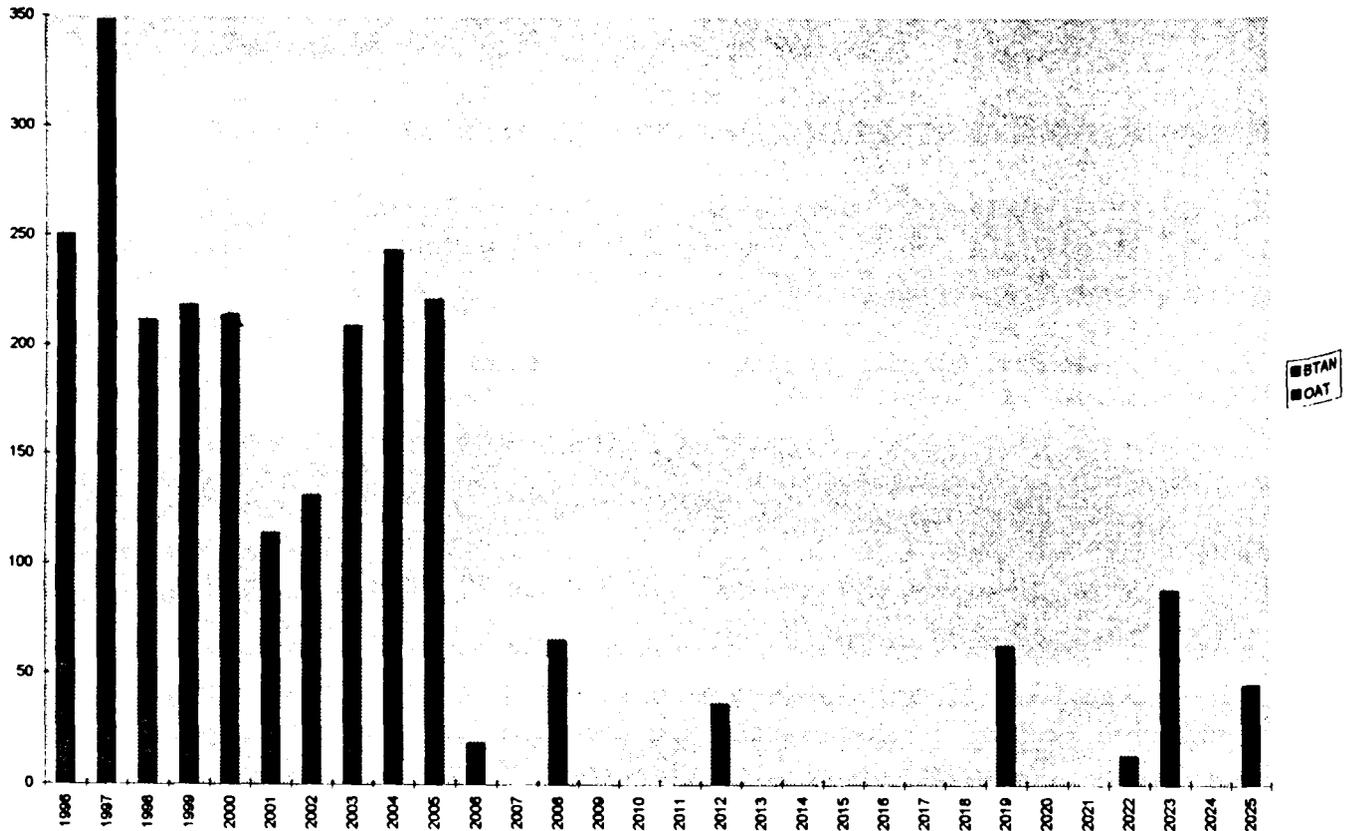
1. Le lissage de l'échéancier de la dette

L'article 56 de la loi de finances pour 1991 a introduit une nouvelle rédaction de l'article d'équilibre, autorisant le ministre de l'économie 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'OAT 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.

C'est à ce titre que le Trésor procède à des opérations de rachats de titres par adjudication à l'envers, à des rachats de gré à gré sur le marché ou à des offres d'échanges.

Par ailleurs, le décret du 21 mai 1992 a autorisé le ministre de l'économie et des finances à **émettre au profit du fonds de soutien de rentes (FSR) des bons du Trésor et des OAT** qui doivent permettre d'assurer une meilleure liquidité du marché des valeurs du Trésor.

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 de titres du Trésor libellés en écus

D'une durée initiale de 8 à 30 ans, les émissions d'OAT libellées en écus répondent à plusieurs objectifs :

- diversifier les ressources de trésorerie de l'Etat, en faisant appel à une autre monnaie que le franc,
- accéder à des investisseurs internationaux intéressés par la signature de la République française en écu,
- contribuer au développement d'un marché international des capitaux à Paris en établissant un marché structuré et prestigieux d'obligations en écus.

Le Trésor français est ainsi devenu le premier emprunteur souverain sur le marché de l'écu à long terme. A la fin de 1994, l'encours des OAT en écus émises par l'Etat français s'élevait à **14,8 milliards d'écus, soit 97 milliards de francs.**

Le Trésor français est également, depuis janvier 1994, **l'emprunteur le plus régulier**, puisque le calendrier annuel des émissions du Trésor prévoit désormais une émission en écus tous les deux mois, le second mercredi du mois.

Emissions d'OAT en écus

(en millions d'écus)

- 17 avril 1989	OAT 8,5 % mai 1997	967,0
- 29 décembre 1989	OAT 9,5 % avril 2000	2.123,9
- 6 novembre 1990	OAT 10 % février 2001	1.033,1
- 31 décembre 1990	OAT 8,5 % mars 2002	1.938,2
- 30 décembre 1991	OAT 8,25 % avril 2022	1.500,0
- 31 décembre 1992	OAT 8 % avril 2003	1.210,0
- 31 décembre 1992	OAT 6 % avril 2004	3.053,5
- 31 décembre 1993	OAT 6,75 % avril 2002	2.174,5
- 2 janvier 1995	OAT 7,5 % avril 2005	694,0

Emissions de BTAN en écus

(en millions d'écus)

- 31 décembre 1992	BTAN 7,25 % mars 1998	2.244,0
- 31 décembre 1993	BTAN 5 % mars 1999	1.726,0
- 2 janvier 1995	BTAN 7,5 % mars 1997	1.000,0

- 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 787 milliards de francs en 1993.

Titres de la dette publique détenus par des non-résidents

(en milliards de francs)

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
OAT	6,9	22,5	20,4	110,4	220,9	281,8	363,7	521,7	333,1
BTAN		5,8	23,0	55,2	120,8	152,8	205,6	228,4	144,4
BTF		3,1	5,5	14,5	16,4	20,8	25,6	36,9	47,1
Total	6,9	31,4	48,9	180,1	358,1	455,4	594,9	787,0	524,6

Selon les réponses fournies à votre rapporteur :

"La modernisation accomplie au cours des dernières années, le développement de la liquidité du marché des valeurs du Trésor, ainsi que la politique économique suivie et les résultats économiques obtenus ont fortement développé l'intérêt des investisseurs non-résidents pour les valeurs du Trésor".

Toutefois, depuis la fin de 1993, on assiste à un **retrait des non-résidents du marché français des titres d'Etat** et, par voie de conséquence, à une **"renationalisation" de la dette**.

Le tableau ci-après retrace le détail de ces fluctuations par trimestre.

(en milliards de francs)

	1er trimestre 1994	2ème trimestre 1994	3ème trimestre 1994	4ème trimestre 1994	1er trimestre 1995
OAT	- 100,2	- 49,9	- 27,4	- 11,1	+ 10,4
BTAN	- 13,0	- 50,1	- 6,5	- 14,3	- 4,6
BTF	- 3,5	+ 1,3	+ 4,1	+ 8,3	+ 1,2
Total	- 116,9	- 98,6	- 29,8	- 17,1	+ 7,0

Selon les réponses fournies à votre rapporteur :

"La part de la dette détenue par les non-résidents a reculé en 1994. Ce mouvement de "renationalisation" de la dette a été largement observé dans d'autres pays : en période de turbulences obligataires, comme les marchés en ont connues en 1994, les investisseurs réduisent leur risque en devises. Depuis la fin de l'année 1994, la part de la dette détenue par les non-résidents est restée stable, aux alentours de 20% malgré un deuxième trimestre 1995 difficile sur les marchés financiers.

Il semble que l'on ait désormais atteint un palier. Le marché dispose d'un potentiel de rebond. Grâce à toute une série de facteurs fondamentaux et techniques positifs, il devrait retrouver les faveurs des non-résidents. "

3. L'émission directe de titres auprès des particuliers

La réforme de la gestion de la dette de l'Etat à partir de 1986 a permis la mise en place d'un marché modernisé des titres d'Etat, fondé sur une simplicité des produits offerts, une grande liquidité des lignes, une transparence et une régularité des appels au marché.

Toutefois, les particuliers en ont été progressivement écartés au profit des seuls investisseurs institutionnels.

Aussi pour revenir sur cette tendance, et afin d'offrir aux particuliers un nouvel instrument de placement de leur épargne longue, le gouvernement a décidé qu'à compter du mois d'octobre 1994, les personnes physiques pourraient souscrire chaque mois des OAT à 10 ans, assorties du taux de l'adjudication mensuelle, la fiscalité de droit commun s'appliquent à ces titres.

Dans ce cadre, 18 banques et réseaux ont pris, le 27 septembre 1994, l'engagement de placer 19,6 milliards de francs d'OAT auprès des particuliers. Sur ce total, 19,2 milliards ont été effectivement placés.

Ce dispositif a été reconduit le 29 septembre 1995 pour une année complète et un montant de 14,1 milliards de francs.

On observera que la souscription d'emprunts d'Etat par des particuliers existe pour des montants significatifs en Allemagne et aux Etats-Unis, mais sur des produits spécifiques :

- sur les "Bundesschatzbriefe" à 6 et 7 ans, en Allemagne : l'encours atteint 59,3 milliards de marks et les émissions de 1994 se sont élevées à 15,4 milliards de marks,
- sur les "savings bonds" aux Etats-Unis qui représentent environ 5 % de l'endettement fédéral américain.

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 1996, le service de la dette inscrit dans le budget des charges communes atteint **243,3 milliards de francs**, soit un montant encore jamais atteint, en augmentation de 12,6% par rapport à la loi de finances initiale pour 1995 et de 4,5 % par rapport au collectif du mois d'août.

A. LE DEUXIÈME BUDGET DE L'ETAT

Les crédits inscrits sur les trois premières parties du titre I, qui représentent la **charge brute de la dette**, progressent donc sensiblement plus que l'ensemble des dépenses du budget général qui augmentent de 1,8 %.

Si l'on compare la progression de la charge de la dette et du PIB depuis 1983, il apparaît que le différentiel d'augmentation qui allait en s'accroissant tend désormais à se stabiliser.

Le tableau ci-après 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	7,8	- 6,8
1983	68,5	+ 42,2	+ 10,5	8,8	- 1,7
1984	84,7	+ 23,6	+ 8,9	9,3	+ 0,4
1985	89,8	+ 5,9	+ 7,8	8,4	+ 0,6
1986	92,9	+ 3,5	+ 7,6	7,8	+ 0,2
1987	94,3	+ 1,5	+ 5,3	7,4	+ 2,1
1988	99,5	+ 5,5	+ 7,5	6,7	- 0,8
1989	116,1	+ 16,6	+ 7,4	7,1	- 0,3
1990	137,1	+ 18,1	+ 5,4	7,7	+ 2,3
1991	151,3	+ 10,3	+ 3,7	8,1	+ 4,4
1992	175,0	+ 15,6	+ 3,6	8,3	+ 4,7
1993	189,9	+ 8,5	+ 1,3	7,7	+ 6,4
1994	208,9	+ 10,0	+ 3,8	7,2	+ 3,4
1995	232,8	+ 11,4	+ 5,1	7,3	+ 2,2
1996	243,3	+ 4,5	+ 4,9	7,0	+ 2,1

Trois conclusions peuvent notamment être tirées de ce tableau :

- la croissance amplifiée de la charge de la dette à partir de 1989 ;
- le coût de la dette à partir de 1990, avec un maximum en 1993, principalement du fait du niveau élevé des taux d'intérêt réels ;
- une rupture de tendance en 1996, avec un taux de croissance et un coût de la charge de la dette légèrement moindres que ceux des exercices antérieurs.

Malgré cette première rupture dans l'évolution tendancielle de la charge de la dette, ce dont votre rapporteur ne saurait trop souligner le caractère positif, la charge de la dette représente en 1996 :

- le deuxième budget de l'Etat après l'Education nationale et avant la Défense ;
- 15,6 % des dépenses nettes du budget général, alors qu'elle n'en représentait que 6,9 % en 1983, ainsi que le montre le tableau ci-dessous ;

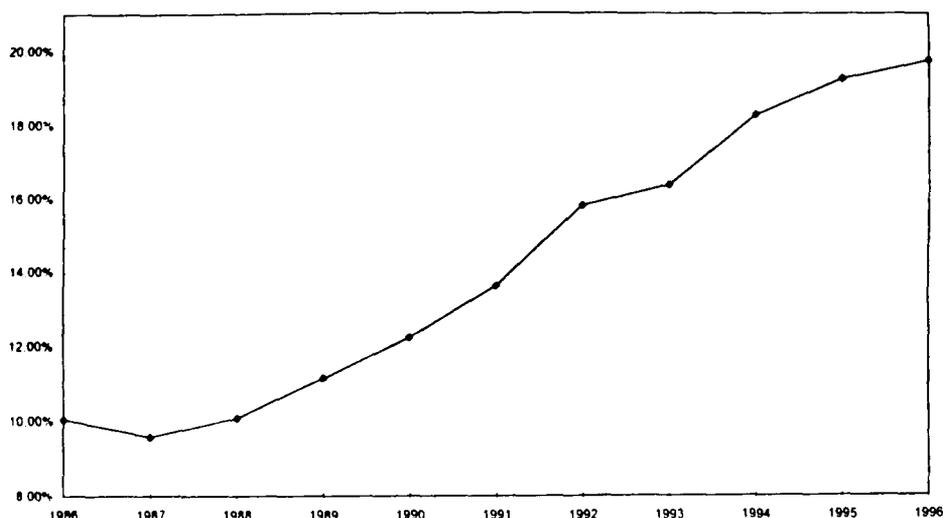
Poids de la charge de la dette hors garanties dans le budget général (1)

1983	1985	1987	1989	1991	1993	1994	1995	1996
6,9	8,3	7,6	8,5	10,9	13,4	14,4	14,6	15,6

(1) Montant des intérêts en % des dépenses nettes du budget général

- 39,1 % des crédits bruts et 64,2 % des crédits nets (hors remboursements et dégrèvements) des charges communes ;
- plus de la moitié (54,4 %) du budget d'interventions publiques de l'Etat ;
- près de 80 % du produit de l'impôt sur le revenu ;
- un peu moins de 20 % des recettes fiscales nettes, au lieu de 10 % seulement de celles-ci en 1986.

Part de la charge nette de la dette dans les recettes fiscales nettes



1. L'évolution de la charge de la dette en 1996

Evolution de la charge de la dette

(En millions de francs)

	Loi de finances rectificative pour 1995	Projet de loi de finances pour 1996
A. Dette négociable		
. Service des rentes amortissables des emprunts d'Etat et des obligations du Trésor à moyen et long terme	137.648	148.660
. Intérêt des bons du Trésor à court et moyen terme	79.025	81.641
Total A	216.673	230.300
B. Dette non négociable. Dette à vue		
. Intérêt des comptes de dépôt au Trésor	10.162	9.005
. Bons du Trésor non négociables	1.883	1.008
. Prise en charge par l'Etat de la dette de divers organismes	1.405	1.117
. Divers	2.109	1.530
Total B	15.559	12.659
C. Charges diverses		
. Frais divers de trésorerie	611	360
Total charge de la dette (A + B + C)	232.843	243.320

Comme les années précédentes, on constate une double évolution :

- Une augmentation de la charge de la dette négociable

L'augmentation prévue est de 13,6 milliards de francs par rapport à la loi de finances rectificative pour 1995, la charge de la dette négociable atteignant ainsi **230,3 milliards de francs**.

Cette évolution résulte des mouvements suivants :

Service des emprunts d'Etat et des OAT (chapitre 11-05) :
+ 11,01 milliards de francs ;

Intérêts des bons du Trésor (chapitre 11-06) : + 2,62 milliards de francs.

Au total, la part de la charge de la dette négociable poursuit sa progression. Elle atteint 94,6 % du total du service de la dette, au lieu de 93,1 % en 1995 et 91,5 % en 1994.

- Un recul de la charge de la dette non négociable

La part de la charge de la dette non négociable se réduit de nouveau, passant de 6,7 % à 5,2 % du total de la charge de la dette, pour atteindre **12,7 milliards de francs**.

Cette évolution résulte des mouvements suivants :

● Intérêts des comptes de dépôt au Trésor	- 1,16
<i>dont :</i>	
<i>rémunération des avoirs aux comptes</i>	- 1,15
<i>chèques postaux</i>	
● Bons du Trésor sur formules	- 0,88
● Rémunération des dépôts de divers instituts d'émission et banques centrales	- 0,15
● Prise en charge par l'Etat de la dette de divers organismes	- 0,29
● Service d'emprunts, d'annuités et d'intérêts divers	- 0,43

On observera que tous les chapitres regroupant les crédits du service de la dette non négociable sont en diminution en 1996.

2. La charge nette de la dette

L'analyse la plus pertinente sur le long terme de la charge de la dette doit prendre en compte la **charge nette**, c'est-à-dire les dépenses liées à la dette publique, diminuées des recettes liées à l'émission (recettes de coupon couru) ou à la gestion de la dette publique (comme la rémunération par la Banque de France du compte du Trésor).

La politique d'émission de la dette publique à long et moyen terme par le regroupement de titres sur une même ligne, généralisée depuis la réforme mise en oeuvre en 1986, s'est traduite par une forte majoration des recettes de coupon couru.

Les recettes de coupon couru

L'émission d'obligations assimilables du Trésor (OAT) ou de bons du Trésor à deux ans et à cinq ans (BTAN) par assimilation conduit à émettre, à des dates différentes, des titres portant le même taux nominal, la même date d'échéance et donc la même date de paiement du coupon.

Ainsi, un souscripteur de l'OAT 7,75 % 25 octobre 2005, qui achète ce titre lors de l'adjudication du 1er septembre, paiera en sus du prix du titre, lors de la souscription, une fraction de coupon couru égale à huit mois de coupon ; le 25 octobre 1995, s'il conserve ce titre, sera en effet versé à ce souscripteur un coupon plein, c'est-à-dire équivalent à douze mois de détention, alors même qu'il n'aura détenu ce titre que pendant un mois, du 25 septembre au 25 octobre.

Les recettes de coupon couru versées au moment de l'acquisition des OAT et des BTAN constituent ainsi des recettes qui viennent directement compenser une partie des charges brutes qui seront supportées par le budget de l'Etat.

Les recettes d'ordre

Les recettes en atténuation des charges de la dette sont aussi appelées "recettes d'ordre". Elles permettent de calculer la charge nette de la dette, en les déduisant de la charge brute, inscrite sur les trois premières parties du titre I du budget des charges communes.

Depuis la loi de finances pour 1995, les "recettes d'ordre", dont le contenu a été assez évolutif au cours des dernières années, comprennent :

- les recettes en atténuation des charges de la dette et des frais de trésorerie figurant sur la ligne 806 des ressources non fiscales qui regroupent :

- . les recettes sur coupon couru,
- . les intérêts créditeurs du compte du Trésor à la Banque de France,
- . les intérêts des titres émis au profit du Fonds de Soutien des Rentes (FSR),

- les intérêts versés depuis 1991 par l'ACOSS en rémunération des avances de trésorerie accordées par le Trésor figurant sur la ligne 499 (sous-ligne 499-05) des ressources non fiscales ;

- les intérêts versés par FSR au titre des avances que lui accorde l'Etat figurant également sur la ligne 499 (sous-ligne 499-03) des ressources non fiscales

Le tableau ci-après retrace l'évolution des recettes en atténuation des charges de la dette depuis 1990.

Recettes en atténuation des charges de la dette (hors FSC)

(En millions de francs)

	1990	1991	1992	1993	1994	LFR 1995	PLF 1996
Ligne 806	12.843	13.029	16.006	24.958	21.496	23.255	16.875
<i>dont :</i>							
. recettes sur coupon couru	7.134	7.324	10.634	16.924	16.414	21.135	15.322
. intérêts créditeurs du compte du Trésor à la Banque de France	3.066	3.536	4.248	4.560	1.813	1.572	1.405
. FSR	2.552	715	1.052	3.406	2.732		
. divers	90	97	73	68	537	548	148
Intérêts d'avances		158	882	5.552	1.132	423	
<i>dont :</i>							
. ACOSS		158	882	3.310	160	305	
. FSR				2.242	972	117	
Total recettes d'ordre	12.843	13.186	16.888	30.510	22.629	23.678	16.875

En conséquence, compte tenu de la déduction de ces recettes d'ordre, la charge nette de la dette publique s'établit conformément au tableau ci-après :

Evolution de la charge nette de la dette publique (1)

(En milliards de francs)

	1990	1991	1992	1993	1994	LFR 1995	PLF 1996
Charge brute de la dette publique	136.743	150.760	173.961	190.012	208.272	232.843	243.320
Recettes en atténuation des charges de la dette	12.843	13.186	16.888	30.510	22.629	23.678	16.875
Charge nette de la dette publique	125.190	137.875	157.073	159.503	185.643	209.165	226.445

(1) Hors Fonds de stabilisation des changes

B. LES FACTEURS D'EVOLUTION DE LA CHARGE DE LA DETTE

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.

Entre 1983 et 1993, ils ont fait l'objet d'une sous-évaluation systématique. On notera toutefois que l'écart, qui se situait alors en moyenne à 10 milliards de francs par an, n'a pas dépassé 1,1 milliard de francs en 1987 et 1988.

Il en a été de même en 1994 et devrait en être ainsi en 1995, après les correctifs de la loi de finances rectificative.

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.

1. Le besoin de 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 et 1993 avec un doublement des déficits initialement prévus.

- Le financement du Trésor en 1994

Le besoin de financement à moyen et long terme du Trésor en 1994 s'est élevé à **646 milliards de francs**, en augmentation de 144,5 milliards de francs par rapport à 1993, notamment du fait de la reprise de la dette de l'ACOSS, soit 110 milliards de francs.

Il se décompose ainsi :

- déficit en gestion..... 287,7 milliards de francs
- amortissement des OAT 63,5 milliards de francs
- amortissement des BTAN..... 95,5 milliards de francs
- amortissement des engagements
repris par l'Etat 139,1 milliards de francs

Sa couverture a été assurée de la manière suivante :

- émissions d'OAT 256,3 milliards de francs
- émissions de BTAN 239,8 milliards de francs
- émissions nettes de BTF 50 milliards de francs
- compte du Trésor à la Banque de
France et divers 100,1 milliards de francs

- Le financement du Trésor en 1995

Le besoin de financement à moyen et long terme estimé pour 1995 atteint **520 milliards de francs**, soit un montant inférieur de 126 milliards de francs par rapport à celui de 1994.

Il s'agit du retour à une situation plus normale (sans prise en compte d'éléments exceptionnels), bien que ce besoin de financement reste encore très élevé.

Celui-ci se décompose de la manière suivante :

- déficit en gestion 322 milliards de francs
- amortissement des OAT 53,2 milliards de francs
- amortissement des BTAN 159,3 milliards de francs
- amortissement des engagements
repris par l'Etat 10,5 milliards de francs
- affectation des recettes de privatisation au désendettement de l'Etat..... - 25,5 milliards de francs

Sa couverture pourrait être assurée selon les grandes lignes du programme indicatif de financement de l'Etat pour 1995, actualisé par le ministre de l'économie au cours de l'été :

- émissions d'OAT 260 milliards de francs
- émissions de BTAN 235 milliards de francs
- émissions nettes de BTF 24,5 milliards de francs

- Le financement du Trésor en 1996

Pour 1996, les hypothèses associées au projet de loi de finances s'établissent ainsi :

Besoin de financement (552,8 milliards de francs) :

- déficit en gestion 289,7 milliards de francs
- amortissement des OAT 57,1 milliards de francs
- amortissement des BTAN 194,9 milliards de francs
- amortissement des engagements
repris par l'Etat 16,6 milliards de francs
- affectation des recettes de privatisation au désendettement de l'Etat..... - 5,5 milliards de francs

Sa couverture serait assurée de la manière suivante :

- émissions d'OAT250 milliards de francs
- émissions de BTAN.....240 milliards de francs
- émissions nettes de BTF62,8 milliards de francs

2. Le niveau des taux d'intérêt

Le niveau 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.

On rappellera que la France a connu, plus encore que ses principaux partenaires, des taux d'intérêt réels particulièrement élevés au cours des dernières années, notamment à partir de 1989 pour le court terme.

En outre, de 1990 à 1992, les prévisions de taux d'intérêt associées au projet de loi de finances initiale ont été systématiquement trop optimistes.

Depuis 1993, la baisse des taux d'intérêt a permis des économies. Le Trésor a même effectué à la fin de 1993, des émissions d'OAT à des taux inférieurs à 6 %.

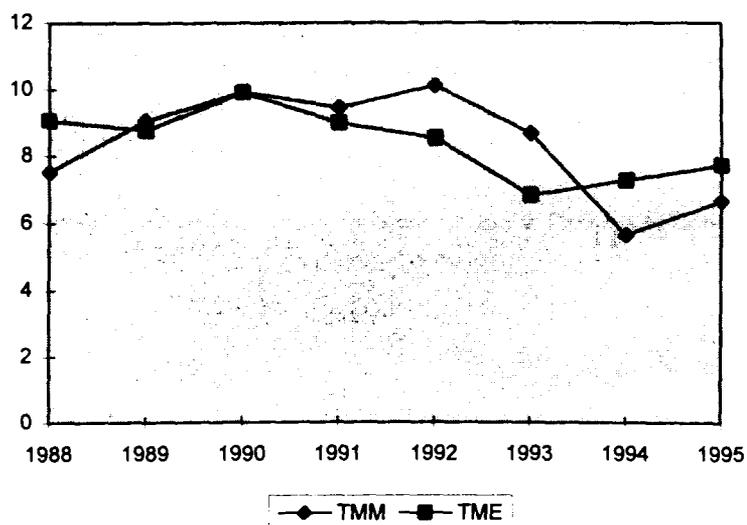
Toutefois, la remontée des taux américains à la fin de 1993 a entraîné une forte hausse des taux sur les marchés européens et notamment en France. Continue du mois de février 1994 au début de l'année 1995, cette hausse des taux s'est traduite par des émissions d'OAT aux taux de 8,49 % ou 8,31 % à la fin de 1994.

Depuis le début de l'année 1995, on assiste à une progressive décline des taux. Toutefois, les hypothèses retenues pour 1996 sont supérieures à celles de 1994 et 1995. En effet, les hypothèses retenues pour ces deux années ont été sensiblement dépassées.

Hypothèses de taux associées au projet de loi de finances

	1994	1995	1996
- Emissions d'OAT	6,5 %	7 %	7,25 %
- Emissions de BTAN	5,5 %	6 %	6,75 %
- Emissions de BTF	5 %	5 %	5,75 %

Le graphique ci-après retrace l'évolution constatée depuis 1988 en moyenne annuelle du taux moyen du marché monétaire (TMM) et du taux moyen des emprunts d'Etat (TME).



Le tableau ci-dessous présente l'évolution de ces taux, en termes nominaux et en termes réels, également depuis 1988.

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Taux nominaux							
Taux moyen du marché monétaire (TMM)	7,52	9,07	9,96	9,49	10,16	8,74	5,70
Taux moyen des emprunts d'Etat (TME)	9,06	8,79	9,94	9,05	8,60	6,91	7,35
Taux réels							
TMM	4,8	5,5	6,34	6,39	7,76	6,64	4,00
TME	6,19	5,01	6,32	5,95	6,20	4,81	5,65

On rappellera le poids du facteur "taux d'intérêt" dans l'évaluation de la charge de la dette. De fait, **un accroissement d'un point se traduit par une charge supplémentaire de l'ordre de 4,5 milliards de francs.**

*

* *

Comme lors de l'examen du projet de loi de finances pour 1995, votre rapporteur constate que la charge de la dette prévue pour 1996 semble correctement évaluée.

Il s'en félicite tout en mesurant l'ampleur de la progression de cette charge qui obère toutes les marges de manoeuvre budgétaires.

La réduction des déficits et la stabilisation du poids de l'endettement public constituent donc une priorité. Aussi, le respect de l'objectif d'un sentier vertueux selon la règle des "5-4-3" semble plus que jamais indispensable.

CHAPITRE III

LES DEPENSES HORS DETTE

Hors charge de la dette, les crédits des charges communes atteignent 378,6 milliards de francs, en augmentation de 8,6 % par rapport aux crédits votés pour 1995.

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

Certains de ces crédits font, en outre, l'objet d'un examen détaillé dans d'autres rapports.

RAPPORTS BUDGÉTAIRES ANALYSANT LES CRÉDITS DES CHARGES COMMUNES

au titre de l'action économique

- les mesures pour l'emploi et la contribution à l'UNEDIC dans le rapport "Travail, dialogue social et participation",
- les encouragements à la construction immobilière dans le rapport "Logement".

au titre de l'action sociale

- les crédits du Fonds spécial d'invalidité et les versements à divers régimes de Sécurité sociale dans le rapport "Solidarité entre les générations",
- les crédits d'intervention en faveur des rapatriés dans le rapport "Rapatriés".

au titre de l'action internationale

- les dons, l'aide extérieure et la participation de la France à divers fonds internationaux dans le rapport "Coopération".

au titre des dépenses administratives

- les dépenses de personnel (rémunérations, charges sociales et pensions) dans le rapport "Fonction publique".

Aussi, votre rapporteur ne reprendra-t-il ici que les postes budgétaires qui lui semblent mériter un examen plus approfondi dans le cadre du projet de loi de finances pour 1996.

I. LES DÉPENSES EN ATTÉNUATION DE RECETTES

Inscrites au titre I, ces dépenses ne peuvent être considérées comme de véritables charges du budget général, mais plutôt comme des dépenses d'ordre. La Cour des Comptes a d'ailleurs, à plusieurs reprises, suggéré de les exclure du titre I.

Les dépenses en atténuation de recettes 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 environ 40 % des dépenses totales du budget des charges communes. Ils s'élèvent pour 1996 à **242,9 milliards de francs**, en augmentation de 9,3 % par rapport à la loi de finances initiale pour 1995 et de 7,5 % par rapport aux crédits du collectif du mois d'août.

En dix ans, leur montant total a plus que quadruplé. Toutefois, depuis 1993, on assiste à une certaine stabilisation de ces crédits.

En effet, d'une part, certaines dépenses ont vu leur mode de calcul modifié ou leur transformation en prélèvements sur recettes. D'autre part, le retournement de la conjoncture économique a entraîné une diminution de la croissance des remboursements et dégrèvements.

Au sein de ces charges, les dégrèvements et remboursements d'impôts représentent 99 % du total (dont 52,3 % au titre des remboursements de TVA).

Les frais de poursuite et de contentieux (0,7 % du total) s'élèvent à 1 600 millions de francs, comme en 1995.

Le tableau ci-après retrace l'ensemble de ces crédits.

Dépenses en atténuation de recettes

(en millions de francs)

	Crédits votés pour 1995	Crédits demandés pour 1996	Evolution (en %)
15-01 "Dégrèvements sur contributions directes et taxes assimilées"	98.653	110.414	+ 11,9
15-02 "Remboursements sur produits indirects et divers"	121.020	130.000	+ 7,4
15-03 "Frais de poursuite et de contentieux"	1.600	1.600	=
15-06 "Décharges de responsabilité et remises de débets"	200	200	=
15-07 "Remboursement forfaitaire aux exploitants agricoles non assujettis à la TVA"	700	700	=
Total	222.173	242.914	+ 9,3

A. LES DÉGRÈVEMENTS SUR CONTRIBUTIONS DIRECTES

Les crédits inscrits à ce titre pour 1996 s'élèvent à 110,4 milliards de francs, en augmentation de 11,9 % par rapport à 1995.

Les **dégrèvements d'impôts** résultent :

- soit du mécanisme de certains impôts (ex. : reversement d'impôt 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

(en millions de francs)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Crédits initiaux	66.605	74.890	73.820	83.636	90.000	98.653	110.414
Résultats	71.460	87.122	99.275	99.795	102.777	113.900	-

L'évolution du chapitre 15-01 depuis 1990 traduit essentiellement **deux mouvements** :

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

Les crédits prévus pour 1996, soit **110,4 milliards de francs**, sont en légère diminution par rapport aux résultats estimés pour 1995. Toutefois, ils apparaissent sensiblement supérieurs à la prévision initiale effectuée pour 1995 (98,6 milliards de francs).

En effet, les prévisions révisées pur 1995 intègrent une majoration de 4 milliards de francs au titre de la fiscalité locale et de 5 milliards au titre des remboursements d'excédents d'impôt sur les sociétés.

A cet égard, on soulignera le **poids de plus en plus élevé de la fiscalité locale dans les dégrèvements d'impôts directs**, passé de 36,4 % en 1990 à 42,7 % en 1996.

Le tableau ci-après fournit le détail des dégrèvements d'impôts directs locaux et de leur évolution depuis 1990.

Dégrèvements d'impôts directs locaux

(en millions de francs)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995 révisé	PLF 1996
- Taxes foncières et taxes annexes	2.926	3.989	3.767	2.142	1.832	2.300	2.300
- Taxe d'habitation	13.411	13.342	7.333	8.693	8.277	8.700	8.862
- Taxe professionnelle et taxes annexes	9.684	13.909	21.169	27.697	34.655	38.500	35.952
- Autres taxes locales et diverses	5	7	83	16	-	-	-
Total	26.026	31.247	32.352	38.548	44.764	49.500	47.114

L'essentiel de la progression résulte des **dégrèvements de taxe professionnelle** qui représentent plus de 75 % de l'ensemble.

Aussi, le Gouvernement a-t-il souhaité stabiliser cette évolution. L'article 17 de la loi de finances pour 1995 a ainsi limité le plafonnement à 500 millions de francs et instauré des taux différenciés en fonction du chiffre d'affaires.

B. LES REMBOURSEMENTS SUR PRODUITS INDIRECTS

Les crédits inscrits à ce chapitre atteignent **130 milliards de francs** pour 1996, au lieu de 121 milliards de francs en 1995, soit une augmentation de 7,4 %.

Au total, ces crédits représentent 53 % du total des dépenses en atténuation de recettes. L'essentiel de ces dépenses est lié aux remboursements de TVA.

Remboursements de TVA

(en 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	134.651	+ 2,3
1993	148.500	117.271	- 12,9
1994	126.000	104.985	- 10,5
1995	118.020	108.000	+ 2,9
PLF 1996	127.000		

Les dépenses effectives de chaque exercice ont constamment excédé les prévisions des lois de finances initiales jusqu'en 1992. Depuis 1993, la tendance inverse a été constatée. De fait, les prévisions de remboursements de TVA sont délicates à réaliser.

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.

En 1993, deux nouveaux éléments sont intervenus :

- la perception de la TVA intracommunautaire par la direction générale des impôts à compter du 1er janvier ;

- la suppression du décalage d'un mois de la TVA qui a eu des effets sur les remboursements.

En outre, le ralentissement économique constaté a également entraîné une baisse sensible des remboursements.

Pour 1994, les prévisions ont été établies en retenant l'hypothèse d'une régression des remboursements de TVA, proche de celle prévue pour 1993, soit de - 3 %, ce qui était inférieur à la réalité et a donc nécessité une révision à la baisse sensible des remboursements.

Pour 1995, une légère remontée des remboursements est prévue à 108 milliards de francs.

Deux facteurs contribuent néanmoins à diminuer les remboursements de crédits :

- la perception par la DGI de la TVA sur importations en provenance des trois nouveaux membres de l'Union Européenne (Suède, Finlande et Autriche) à compter du 1er janvier 1995.

- le relèvement du taux du prélèvement au profit du BAPSA qui a pour conséquence de diminuer la TVA budgétaire.

Une troisième mesure entraîne, à l'inverse, une augmentation des remboursements de crédits : il s'agit du relèvement de 2 points du taux normal de TVA intervenu le 1er août 1995.

Pour 1996, les prévisions ont été établies en retenant une progression spontanée des remboursements de crédits de TVA de 8 %, en raison de la croissance plus importante de l'investissement escomptée en 1996 et en tenant compte de l'effet en année pleine du relèvement de 2 points du taux normal de TVA intervenu le 1er août 1995.

C. LES REMBOURSEMENTS FORFAITAIRES AUX EXPLOITANTS AGRICOLES NON ASSUJETTIS À LA TVA

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.

Evolution des dépenses et des crédits du chapitre 15-07

(en 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	840
1993	1 060	900	763
1994	1001	700	708
1995	700	700	
PLF 1996	700		

Cette évolution à la baisse s'explique principalement par la lente diminution du nombre des bénéficiaires : 231.000 environ en 1993, soit moins de 30 % des exploitants agricoles, au lieu de 420.000 en 1985.

II. LES DÉPENSES DE GARANTIES

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

Jusqu'en 1995, l'essentiel de ces crédits, soit entre 60 et 70 % du total, était destiné aux garanties afférentes à l'exportation et en particulier au financement du régime de l'assurance crédit géré par la COFACE.

Dans le projet de loi de finances pour 1996, les crédits de garanties, soit **1,99 milliard de francs**, diminuent de 70,3 % par rapport aux dotations de 1995, principalement du fait de la non inscription de crédits au titre de l'assurance crédit.

On rappellera que ces dépenses avaient presque triplé entre 1987 et 1991, passant de 4,05 à 11,55 milliards de francs, puis qu'elles s'étaient stabilisées en 1992 et 1993 aux niveaux respectifs de 9,6 milliards et 11,2 milliards.

Evolution des dépenses de garanties

(en millions de francs)

Chapitre 14-01	Crédits votés pour 1995	Crédits demandés pour 1996	Evolution en %
- 20 : Garanties afférentes au financement du logement	60	50	- 16,7
- 40 : Garanties afférentes au financement de l'agriculture	6	4	- 33,3
- 50 : Garanties afférentes au financement de l'industrie	200	200	=
- 70 : Garanties afférentes à l'exportation	4.675	815	- 82,6
- 90 : Garanties diverses	1.783,7	924,9	- 48,1
Total	6.724,7	1.993,9	- 70,3

A. UNE TRÈS FORTE DIMINUTION DES GARANTIES LIÉES À 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, sous forme de provisions périodiques, dès lors que l'on constate ou prévoit un déficit.

- L'assurance crédit (article 71)

L'assurance crédit est destinée à couvrir les exportateurs français d'un certain nombre de risques : risques de fabrication, risques commerciaux, risques politiques.

La dotation inscrite à ce titre est une évaluation du solde entre les indemnités versées aux assurés par la COFACE et les recettes tirées des primes et des récupérations de créances, le cas échéant.

Elle dépend donc, en premier lieu, 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 défaillants.

A cet égard, 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.

Pour 1993, la dotation initiale de **4 milliards de francs** s'est révélée insuffisante et 2 milliards de francs supplémentaires ont été inscrits en loi de règlement.

La dotation inscrite **pour 1994**, soit également **4 milliards de francs**, s'est révélée supérieure aux besoins qui ont finalement atteint 3 milliards de francs.

En 1995, le résultat de l'assurance crédit devrait être, comme en 1994, inférieur à la dotation budgétaire initiale, soit **4 milliards de francs**. De

fait, le projet de loi de finances rectificative, adopté en Conseil des Ministres le 15 novembre dernier, annule 1,8 milliard à ce titre.

La dotation prévue dans le projet de loi de finances pour 1996 est nulle, ce qui suppose qu'il n'y ait pas de dégradation significative des paiements, notamment de la part de certains pays débiteurs comme l'Algérie, l'Arabie Saoudite, la Chine ou l'Iran.

En effet, selon les informations fournies à votre rapporteur :

"Les dernières prévisions font état d'un besoin de financement compris entre + 2,8 et - 2,3 milliards de francs (soit un résultat excédentaire) avec pour hypothèse centrale la possibilité d'un résultat équilibré. Les incertitudes pesant sur l'évolution de la situation financière et politique en Algérie ne permettent cependant pas d'écarter totalement l'hypothèse d'un besoin de financement de l'assurance crédit nettement plus élevé."

Votre rapporteur ne peut que prendre acte de ces incertitudes, tout en souhaitant qu'en 1996 le résultat de la COFACE soit réellement équilibré. Il rappelle en effet que l'assurance crédit gérée pour le compte de l'Etat par la COFACE a coûté près de 100 milliards de francs au contribuable depuis le début des années 80.

- L'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 1993, le résultat d'exécution a été de 436 millions de francs, pour une prévision initiale de 340 millions de francs, ce qui a conduit à augmenter à 400 millions de francs la dotation initiale pour 1994. Toutefois, en exécution le montant de dépenses atteint a été de 256 millions de francs.

La loi de finances pour 1995 a inscrit cette dotation en diminution à 325 millions de francs. Le résultat de cette ligne devrait toutefois se situer entre 400 et 420 millions de francs. Aussi, le projet de loi de finances pour 1996 comporte une dotation plus élevée, fixée à **415 millions de francs**.

- La 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.

Bénéficiaire depuis la création de cette procédure, le résultat de la garantie de change s'est établi à 138,5 millions de francs en 1992, 131 millions en 1993 et 163,7 millions en 1994.

Aucune dotation n'est demandée pour cet article depuis 1992.

- Le 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'équipement élaborés.

Les hausses de prix considérées comme normales, représentées par une franchise, restent à la charge des assurés. L'indemnisation est calculée par la COFACE 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 a constamment diminué depuis 1988. Toutefois, en 1992, 1993 et 1994, le coût de la procédure a dépassé les dotations prévues.

Les crédits demandés à ce titre pour 1995 ont donc été augmentés de 250 à 350 millions de francs. Ils devraient toutefois s'avérer insuffisants. Aussi, pour 1996, la dotation prévue est en légère hausse, à **400 millions de francs**.

Evolution des garanties liées à l'exportation

(en millions de francs)

		1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
14-01-71	Dotation LFI	8.000	8.000	8.000	4.000	4.000	4.000	0
Assurance-crédit	Dotation LFR	1.000	----	----	----	----	----	----
	Charge nette	9.000	5.835	6.200	6.000	3.000	---	---
14-01-72	Dotation LFI	500	490	415	340	400	325	415
Assurance prospection	Dépenses	356	349	449	436	256	---	---
14-01-74	Dotation LFI	640	635	460	350	250	350	400
Risque économique	Dépenses	375	477	671	378	287	----	----

B. LES AUTRES DÉPENSES DE GARANTIES

L'évolution globale des autres dépenses de garanties fait également apparaître une diminution, puisque ces dépenses passent de 2,05 à 1,18 milliard de francs, soit une baisse de 42,5 % des crédits.

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

- Les garanties diverses (article 90)

Les crédits inscrits à cet article représentent 46,4 % du total des crédits de garanties en 1996. Ils sont en baisse de 48 % par rapport à 1995 et atteignent 925 millions de francs.

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

• **Les annulations de prêts de refinancement consentis par la BFCE**, 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 et en 1994 et à 1,32 milliard en 1995.

Pour 1996, 625 millions de francs sont inscrits sur ce paragraphe.

• **Les garanties diverses d'emprunts** correspondent, pour l'essentiel, à la compensation des pertes de change des institutions financières

spécialisées. A ce titre, une dotation de 246,7 millions de francs a été prévue en 1995, ajustée à 82,9 millions de francs en 1996.

- Les 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.

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 1996 atteignent **50 millions de francs**, soit une diminution de 10 millions de francs par rapport à 1995.

- Les garanties afférentes au financement de l'agriculture (article 40)

Les crédits inscrits sur cet article 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 1996, l'ensemble de ces garanties devrait atteindre 4 millions de francs, au lieu de 6 millions de francs en 1995.

- Les garanties afférentes au financement de l'industrie (article 50)

Ces crédits 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.

La dotation prévue pour 1996 s'élève à 200 millions de francs, identique à celle de 1994 et de 1995.

ARTICLE RATTACHÉ

ARTICLE 65

Majoration des rentes viagères

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

Ce dispositif concerne, d'une part, les rentes constituées auprès d'organismes publics ou parapublics (Caisse nationale de prévoyance, caisses autonomes mutualistes, compagnies d'assurance vie et 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 les années précédentes, il est proposé de les revaloriser conformément à la hausse prévisionnelle des prix à la consommation hors évolution du prix du tabac, soit de + 2,1 %.

Toutefois, il est aussi prévu cette année, comme en 1995, que **pour les rentes constituées auprès d'organismes institutionnels depuis le 1er janvier 1969, la hausse ne sera que de 1 %** afin de tenir compte du versement par ces organismes, en plus de la rente, d'une participation aux bénéfices et, depuis 1974, d'une rémunération minimale du capital investi.

La dépense correspondant à la participation de l'Etat au financement des majorations servies par la Caisse nationale de prévoyance, les compagnies d'assurance vie et les caisses autonomes mutualistes est inscrite au chapitre 46-94 du budget des charges communes. Les crédits ouverts pour 1996, soit **2,32 milliards de francs**, représentent le coût pour l'Etat des majorations des rentes viagères décidées dans la loi de finances pour 1995.



MODIFICATIONS APPORTÉES

PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Total des économies réalisées : 640,04 millions de francs, soit 0,1 % des dotations initiales

Economies à l'initiative de l'Assemblée nationale (37 millions de francs) :

- Titre III : 2 millions de francs

répartis entre les chapitres 34-95 « Dépenses d'informatique et de télécommunication », 37-03 « Etudes » et 37-93 « Etudes budgétaires ».

- Titre IV : 20 millions de francs

sur le chapitre 42-01 « Dons en faveur de l'ajustement structurel » en raison de l'amélioration de la situation des pays en développement aidés.

- Titre VI : 15 millions en CP et 35 millions en AP

soit 2,2 % des mesures nouvelles (en CP et en AP) de 3 chapitres de dépenses non obligatoires : 64-00 « Interventions en faveur des PME », 65-01 « Aide aux villes nouvelles » et 68-00 « Aide extérieure ».

Economies à l'initiative du gouvernement (603,04 millions de francs) :

- Titre I : 76 millions de francs

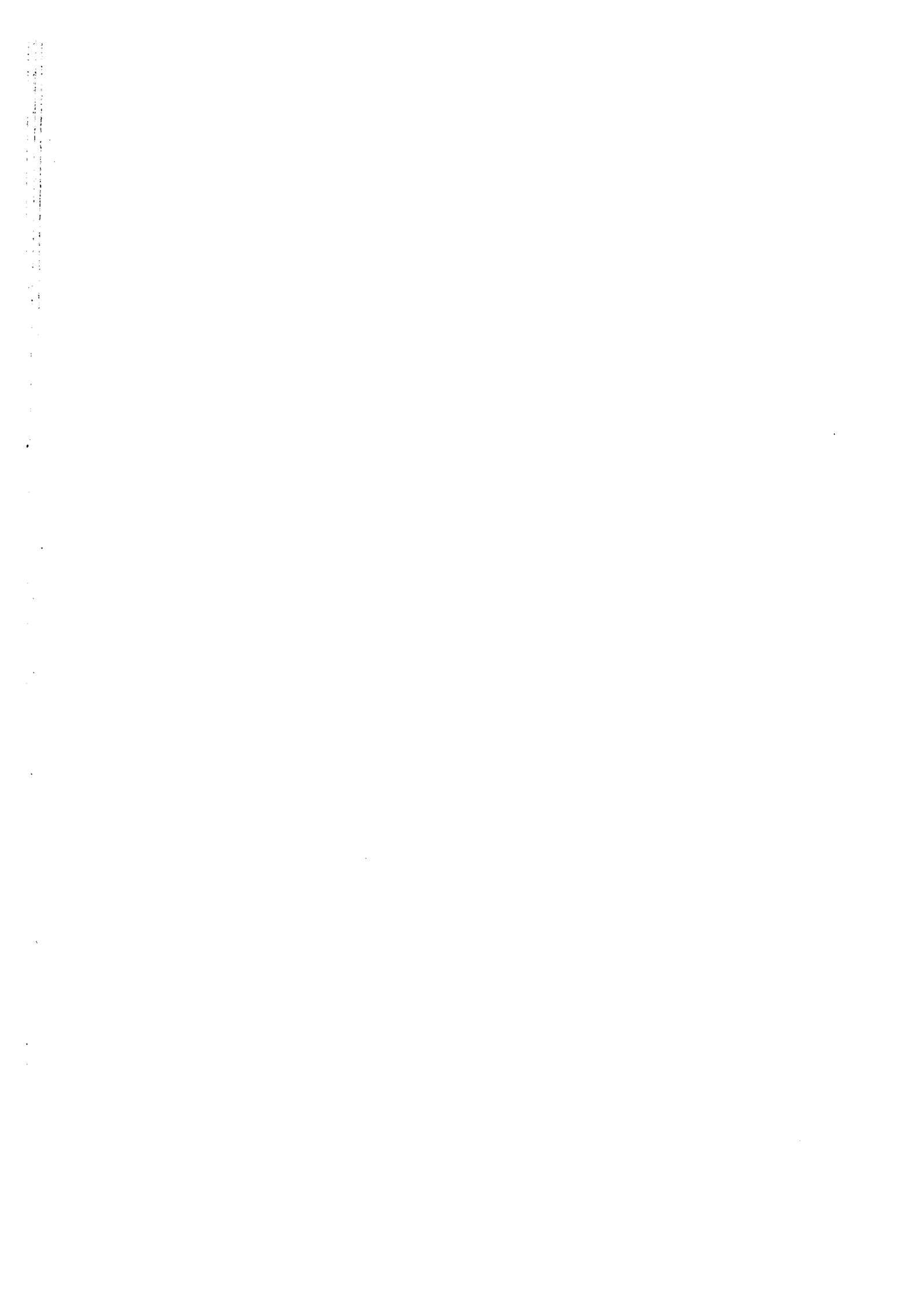
diminution de la charge de la dette à court terme (chapitre 11-06) en conséquence de la réduction du déficit budgétaire pour 1996 de 2 milliards.

- Titre III : 527 millions de francs

3 chapitres sont concernés : le chapitre 34-91 pour 277 millions au titre d'une réduction des crédits d'affranchissement des administrations à la suite d'une étude récente (postérieure au dépôt du budget) sur l'impact de la suppression de la franchise postale, le chapitre 37-94 des dépenses éventuelles pour 200 millions de francs et le chapitre 37-95 des dépenses accidentelles pour 50 millions.

- Titre IV : 0,04 million de franc

sur le fonds national de péréquation (chapitre 41-24) en conséquence d'un vote de la première partie.



ANNEXE 1

Les changements de nomenclature dans le budget des charges communes pour 1996

- **Suppression du chapitre 43-10 "Dépenses préliminaires liées à la réalisation du Grand Stade"**

La réalisation du Grand Stade étant aujourd'hui engagée, ce chapitre est devenu sans objet. Il n'avait d'ailleurs pas été doté de crédits dans la loi de finances pour 1995. Les dépenses liées à la construction du Grand Stade figurent désormais au budget de la Jeunesse et des Sports.

- **Création du chapitre 41-24 "Fonds national de péréquation"**

Ce chapitre résulte de la création du Fonds national de péréquation par la loi du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire. Son montant, soit 615,9 millions de francs dans le présent projet de loi de finances, doit évoluer chaque année en fonction de l'indice de variation des recettes fiscales de l'Etat.

- **Création d'un article 20 sur le chapitre 34-91 dont le libellé est modifié et devient "Franchise postale et affranchissements divers"**

La suppression de la franchise postale à compter du 1er janvier 1996 entraîne un certain nombre de conséquences, dont le réaménagement du chapitre 34-91 qui devra désormais répartir entre les différents ministères les crédits de rémunération des prestations fournies par la Poste aux administrations sur la base des tarifs en vigueur.

- **Modification du libellé du chapitre 37-93**

Précédemment intitulé "Amélioration de la gestion des administrations", le chapitre 37- 93 est, dans le projet de loi de finances pour 1996, libellé de façon plus précise : "Etudes budgétaires et rationalisation des choix budgétaires".

• Trois transferts importants interviennent pour les charges communes en 1996 :

- les crédits d'avis et d'avertissements des administrations financières, précédemment inscrits au budget des services financiers, sont désormais regroupés avec les crédits d'affranchissement des correspondances officielles sur le chapitre 34-91 des charges communes, soit + 1,03 milliard de francs,

- les crédits d'insertion en faveur des bénéficiaires du revenu minimum d'insertion dans les départements d'outre-mer (chapitre 46-01) sont transférés au budget de l'outre-mer soit, - 871,6 millions de francs,

- les crédits de financement des dons et projets aux pays les plus pauvres de la Caisse française de développement (chapitre 68-00), sont désormais entièrement regroupés au budget de la Coopération, soit - 524 millions de francs en autorisations de programme et - 631 millions de francs en crédits de paiement.

ANNEXE 2

Le financement des partis politiques

En application de la loi du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique et de la loi du 15 janvier 1990 relative à la limitation des dépenses électorales et à la clarification du financement des activités politiques, **le montant de l'aide publique aux partis et groupements politiques, fixé à 526,5 millions de francs dans les lois de finances pour 1994 et 1995, comme dans le projet de loi de finances pour 1996, est réparti en deux fractions égales ainsi définies :**

- **une première fraction** est destinée au financement des partis et groupements politiques ayant présenté des candidats lors du plus récent renouvellement de l'Assemblée nationale, proportionnellement aux suffrages obtenus au premier tour de ces élections par les candidats ayant déclaré se rattacher à ces partis (¹),

- **une seconde fraction** est attribuée aux partis et groupements politiques proportionnellement au nombre de membres du Parlement qui ont déclaré au bureau de leur assemblée, dans le mois qui suit l'ouverture de la première session ordinaire de chaque année, y être inscrits ou s'y rattacher.

L'aide au titre de l'exercice 1995 a été répartie par le décret n° 95-303 du 21 mars 1995. Ses annexes sont reproduites ci-après.

¹ La loi n° 95-65 du 19 janvier 1995 a introduit une disposition dans l'article 8 de la loi du 11 mars 1988 pour exclure du calcul de la répartition les suffrages des candidats qui ont été déclarés inéligibles par le Conseil Constitutionnel.

PARTIS ET GROUPEMENTS POLITIQUES BÉNÉFICIAIRES DE LA PREMIÈRE FRACTION DE L'AIDE PUBLIQUE

	NOMBRE DE VOIX obtenues en mars 1993	NOMBRE DE VOIX obtenues par les candidats déclarés inéligibles	NOMBRE DE VOIX à prendre en compte	MONTANT DE L'AIDE publique pour 1995 (en francs)
I. - Partis et groupements politiques ayant présenté des candidats dans au moins 50 circonscriptions				
Rassemblement pour la République	5 202 806	29 332	5 173 474	58 590 082,32
Groupe des élus de l'U.D.F.	4 830 305	17 484	4 812 821	54 505 652,96
Association Parti socialiste, Mouvement des radicaux de gauche et apparentés	4 704 503	43 754	4 660 749	52 783 423,20
Front national	3 153 088	8 834	3 144 254	36 608 973,91
Parti communiste français	2 253 818	6 394	2 247 424	25 452 289,34
Les Verts	1 046 762	16 363	1 030 399	11 668 366,12
Génération écologie	926 731	10 916	915 815	10 371 691,49
Lutte ouvrière	225 964	0	225 964	2 559 063,67
Les nouveaux écologistes du rassemblement nature et animaux	330 774	170 400	160 374	1 816 250,72
Solidarité, écologie, gauche, alternative (S.E.G.A.)	111 432	0	111 432	1 261 977,94
Centre national des indépendants et paysans (C.N.I.)	126 516	17 077	109 439	1 239 407,03
Mouvement des réformateurs	100 503	1 568	98 935	1 120 448,23
Mouvement des citoyens	81 292	1 308	79 984	905 826,36
Union des indépendants	58 750	7 825	50 925	576 730,44
Parti des travailleurs	47 656	0	47 656	539 708,71
Union nationale écologiste	131 954	89 731	42 223	478 179,47
Parti pour la défense des animaux	188 900	148 258	40 642	460 274,49
Alliance pour l'écologie et la démocratie	52 159	15 307	36 852	417 352,39
Mouvement A gauche vraiment	33 167	489	32 678	370 081,44
Parti de la loi naturelle	26 254	358	25 896	293 274,85
Rassemblement des démocrates et républicains de progrès	50 590	28 957	21 633	244 995,77
Alliance populaire	21 750	1 368	20 382	230 828,08
Mouvement des démocrates	28 322	10 575	17 747	200 986,45
II. - Partis et groupements politiques ayant présenté des candidats exclusivement outre-mer				
Groupe France-Réunion	27 658	0	27 658	313 229,47
Parti progressiste martiniquais	20 613	0	20 613	233 444,17
Tahoeraa Huiraatira	15 776	0	15 776	178 664,69
Pupu Here Ai'a Te Nuna'a La Ora	13 822	0	13 822	156 535,46
Parti progressiste démocratique guadeloupeen	13 380	0	13 380	151 529,77
Mouvement indépendantiste martiniquais	12 018	0	12 018	136 104,99
Ai'a Api	11 087	0	11 087	125 561,32
Parti socialiste guyanais	7 313	0	7 313	82 820,42
L'Action	6 488	0	6 488	73 477,21
Parti socialiste guadeloupeen	3 596	0	3 596	40 725,04
Tireo	2 593	0	2 593	29 365,97
Parti martiniquais socialiste	2 315	0	2 315	26 217,59
Rassemblement des démocrates pour la protec- tion de l'espace reunionnais	482	0	482	5 458,69
Total	23 871 137	626 298	23 244 839	263 250 000,00

PARTIS ET GROUPEMENTS POLITIQUES BÉNÉFICIAIRES DE LA SECONDE FRACTION DE L'AIDE PUBLIQUE

PARTIS OU GROUPEMENTS POLITIQUES REPRÉSENTÉS AU PARLEMENT	NOMBRE DE PARLEMENTAIRES OUVRANT droit au versement de l'aide publique			MONTANT DE L'AIDE publique attribuée pour 1995 (en francs)
	Assemblée nationale	Sénat	Total	
Rassemblement pour la République	255	90	345	103 441 059,23
Groupe des élus de l'U.D.F.	215	122	337	101 042 425,97
Association Parti socialiste, Mouvement des radicaux de gauche et apparentés	59	70	129	38 677 961,28
Parti communiste français	22	14	36	10 793 849,66
Mouvement des réformateurs	5	7	12	3 597 949,69
Centre national des indépendants et paysans (C.N.I.)	3	4	7	2 098 804,10
Mouvement des citoyens	3	1	4	1 199 316,63
Parti progressiste martiniquais	2	1	3	899 487,46
Parti progressiste démocratique guadeloupeen	1	1	2	599 658,30
Groupe France-Réunion	1	0	1	299 829,16
Tahoeraa Huiraatira	1	0	1	299 829,16
Pupu Here Ai'a Te Nuna'a La Ora	1	0	1	299 829,16
Total	568	310	878	263 250 000,00

ANNEXE 3

L'aide publique au développement

Etat récapitulatif par ministère des crédits de toute nature concourant à la coopération avec les pays en voie de développement

(en millions de francs)

Budgets	Crédits votés pour 1995	Crédits demandés pour 1996
Affaires étrangères	3.854,5	3.836,4
Agriculture	199,6	216,4
Coopération	7.754,2	7.332,7
Charges communes	15.677,0	12.275,5
Services financiers	604,2	605,4
Enseignement supérieur	166,9	180,1
Recherche	1.783,1	1.829,5
Industrie	20,0	19,0
Urbanisme et services communs	5,3	6,3
Météorologie	5,3	5,3
Intérieur	91,0	96,4
Jeunesse et Sports	4,2	4,0
Justice	2,2	2,2
Travail	8,9	11,6
TOTAL	30.176,5	26.420,8

Les crédits de coopération avec les pays en voie de développement figurant dans le fascicule budgétaire des charges communes représentent environ la moitié des crédits publics d'aide au développement.

Ils se répartissent principalement entre des dépenses d'intervention et des dépenses d'aide multilatérale, ainsi que le retrace le tableau ci-après.

Répartition par nature des crédits d'aide au développement inscrits aux charges communes

(en millions de francs)

	Crédits votés pour 1995	Crédits demandés pour 1996	Évolution en %
- Études	7,5	9,5	+ 26,7
- Dépenses d'intervention	8.432,5	6.333,0	- 24,9
<i>dont :</i>			
● Garanties diverses	1.320,0	625,0	- 52,6
● Participation de l'Etat au service d'emprunts à caractère économique	5.306,5	4.812,0	- 9,3
● Aide extérieure	1.374,0	493,0	- 64,1
- Contribution de la France aux organisations intergouvernementales	7.237,0	5.933,0	- 18,0
<i>dont :</i>			
● Participation de la France aux ressources de l'AID	2.408,0	2.408,0	=
● Participation de la France au Fonds européen de développement	2.820,0	2.850,0	+ 1,1
● Participation de la France à divers fonds	1.425,0	450,0	- 68,4
TOTAL	15.677,0	12.275,5	- 21,7

Réunie le vendredi 17 novembre 1995 sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, la commission des finances a décidé de proposer au Sénat l'adoption des crédits des charges communes pour 1996, ainsi que celle de l'article 65 rattaché.

Imprimé pour le Sénat par la Société Nouvelle des Librairies-Imprimeries Réunies
5, rue Saint-Benoît, 75006 Paris

ISBN 2-11-100079-5



9 782111 000797

ISSN 1240-8425

Prix de vente au public : 18,80 F