

N° 86

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 1996-1997

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1996.

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 1997, 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° 10

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, Mme Marie-Claude Beaudeau, MM. Philippe Marini, *vice-présidents* ; Emmanuel Hamel, René Régnauld, Alain Richard, François Trucy, *secrétaires* ; Alain Lambert, *rapporteur général* ; 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, Marc Massion, Michel Mercier, Gérard Miquel, Michel Moreigne, Joseph Ostermann, Jacques Oudin, Maurice Schumann, Michel Sergent, Henri Torre, René Trégouët.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (10ème législ.) : 2993, 3030 à 3035 et T.A.590.

Sénat : 85 (1996-1997).

Lois de finances.

SOMMAIRE

Pages

CHAPITRE PREMIER L'EVOLUTION DU BUDGET DES CHARGES COMMUNES.....	5
---	----------

I. UNE PROGRESSION GLOBALEMENT RALENTIE 5

II. DES DÉPENSES VOTÉES AUX DÉPENSES EXÉCUTÉES 6

III. LA STRUCTURE DU BUDGET DES CHARGES COMMUNES 7

A. L'ÉVOLUTION À MOYEN TERME.....7

B. LES MODIFICATIONS DE STRUCTURE EN 1997___8

IV. DES ÉVOLUTIONS TRÈS CONTRASTÉES 9

CHAPITRE II VUE D'ENSEMBLE SUR LES CRÉDITS POUR 1997 11

I. LA DETTE PUBLIQUE.....12

A. LA DETTE NÉGOCIABLE.....13

B. LA DETTE NON NÉGOCIABLE.....14

C. LES GARANTIES.....14

D. LES DÉPENSES EN ATTÉNUATION DE RECETTES___15

II. LES POUVOIRS PUBLICS 15

III. LES DÉPENSES ADMINISTRATIVES 16

A. LES CHARGES DE PERSONNEL 16

B. LES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT 17

IV. LES INTERVENTIONS POLITIQUES ET ADMINISTRATIVES 18

V. L'ACTION INTERNATIONALE 19

VI. L'ACTION ÉCONOMIQUE	20
A. LES MESURES POUR L'EMPLOI.....	22
B. L'ENCOURAGEMENT À LA CONSTRUCTION IMMOBILIÈRE	23
C. LE SERVICE D'EMPRUNTS À CARACTÈRE ÉCONOMIQUE	23
D. LES PRIMES D'ÉPARGNE POPULAIRE	23
VII. L'ACTION SOCIALE	23
CHAPITRE III LA DETTE PUBLIQUE	25
I. L'ENCOURS DE LA DETTE	25
A. LA PROGRESSION DE L'ENCOURS DE LA DETTE PUBLIQUE	25
1. <i>Une explosion récente.....</i>	25
2. <i>Un phénomène autoalimenté.....</i>	26
3. <i>Les conséquences sur la politique budgétaire.....</i>	26
B. LA STRUCTURE DE LA DETTE PUBLIQUE	27
1. <i>L'augmentation de la part de la dette à long terme.....</i>	28
2. <i>L'augmentation de la part de la dette négociable.....</i>	29
3. <i>La diminution de la part de la dette non négociable.....</i>	29
II. LA CHARGE DE LA DETTE	31
A. UNE CROISSANCE RALENTIE	31
B. LES DÉTERMINANTS DE LA CHARGE DE LA DETTE	32
1. <i>Le besoin de financement de l'Etat.....</i>	32
2. <i>Les taux d'intérêt.....</i>	34

CHAPITRE IV LES DÉPENSES HORS DETTE

I. LES DÉPENSES EN ATTÉNUATION DE RECETTES

A. LES DÉGRÈVEMENTS, REMISES ET ANNULATIONS, REMBOURSEMENTS ET RESTITUTIONS SUR CONTRIBUTIONS DIRECTES

B. LES REMBOURSEMENTS SUR PRODUITS INDIRECTS

II. LES DÉPENSES DE GARANTIES

A. UNE LÉGÈRE DIMINUTION DES GARANTIES LIÉES À L'EXPORTATION

B. LES AUTRES DÉPENSES DE GARANTIES

ARTICLES RATTACHÉS

MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN DEUXIÈME DÉLIBÉRATION

EXAMEN EN COMMISSION

CHAPITRE PREMIER

L'EVOLUTION DU BUDGET DES CHARGES COMMUNES

I. UNE PROGRESSION GLOBALEMENT RALENTIE

En 1997, les crédits inscrits au budget des charges communes atteignent **651 milliards de francs**, en progression de 4,6 % (contre 10,2 % en 1996). Les autorisations de programme passent de 1,9 à 28,5 milliards de francs.

La progression du budget des charges communes se poursuit même si son rythme se ralentit en 1997 :

Crédits votés en loi de finances initiale

(en millions de francs)

Titres	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997 (PLF)
Titre I - Dette publique et dépenses en atténuation de recettes	307.700	355.773	391.782	416.478	437.968	445.017	488.152	503.195
Titre II - Pouvoirs publics	3.492	3.505	3.604	3.779	3.826	3.956	4.185	4.277
Titre III - Moyens des services	49.391	43.869	44.999	48.176	51.080	50.515	54.143	67.312
Titre IV - Interventions	56.857	55.299	65.109	48.461	50.020	55.640	68.512	73.145
Titre V - Investissements trécutés par l'Etat (C.P.)	5.569	5.154	706	731	825	798	340	288
Titre VI - Subventions d'investissement accordées par l'Etat (C.P.)	6.011	8.299	9.145	8.579	8.456	8.656	6.871	2.811
TOTAL	429.019	471.902	515.348	526.204	552.175	564.583	622.203	651.029
Evolution		+ 9,9%	+ 9,2 %	+ 2,1 %	+ 4,9%	+ 2,2 %	+ 10,2%	+ 4,6%

En charges nettes des remboursements et dégrèvements, la part des charges communes dans le budget de l'Etat passe de 24,5 % en 1996 à **25,4 % en 1997**, dans un contexte marqué par la stabilisation globale des dépenses.

II. DES DÉPENSES VOTÉES AUX DÉPENSES EXÉCUTÉES

La comparaison entre lois de Finances initiales doit s'accompagner d'une comparaison entre budgets exécutés.

En effet, l'écart, sur le budget des charges communes, entre crédits votés et dépenses exécutées, est traditionnellement de l'ordre d'un tiers, du fait :

- de l'importance des crédits évaluants ou provisionnels, qui représentent près de 90 % des dotations ;

- de l'importance des transferts effectués vers le budget des charges communes, en particulier pour les crédits de pensions, inscrits à chaque ministère et transférés en gestion aux charges communes (d'où l'écart considérable entre vote et exécution sur le titre III).

Des crédits votés aux dépenses exécutées

(en millions de francs)

Titres	1992		1993		1994		1995	
	LFI	Exécution	LFI	Exécution	LFI	Exécution	LFI	Exécution
Titre I Dette- Publique et dépenses en atténuation de recettes	391.782	426.668	416.478	430.234	437.968	427.600	445.017	470.063
Titre II Pouvoirs publics	3.604	3.606	3.779	3.779	3.826	3.826	3.956	3.963
Titre III Moyens des services	44.999	177.199	48.176	189.157	51.030	199.311	50.514	207.543
Titre IV Interventions publiques	65.109	76.053	48.461	59.568	50.020	65.184	55.640	73.227
Titre V Investisse- ments exécutés par l'Etat (CP)	706	1.197	731	748	835	660	798	589
Titre VI Subventions d'investisse- ment accordées par l'Etat (CP)	9.145	8.470	8.579	8.099	8.456	7.503	8.656	7.244
TOTAL	515.348	693.193	526.204	691.575	552.135	704.084	564.581	762.629
Évolution dépenses exécutées/LFI	-	+ 34,5 %	-	+ 31,4 %	-	+ 27,5 %		+ 35,1 %

III. LA STRUCTURE DU BUDGET DES CHARGES COMMUNES

A. L'ÉVOLUTION À MOYEN\ TERME

L'évolution récente du poids relatif des différentes dépenses du budget des charges communes met en lumière l'alourdissement sensible du titre 1, lié au poids croissant des charges de la dette, ainsi que la diminution des dépenses d'investissement

	Part du budget 1990	Part du budget 1997
Titre I Dette publique et dépenses en atténuation de recettes	71,7%	77,3 %
Titre II Pouvoirs publics	0,8 %	0,6 %
Titre III Moyens des services	11,5 %	10,3 %
Titre IV Interventions publiques	13,2 %	11,2 %
Titre V Investissements exécutés par l'Etat	1,3 %	0,4 %
Titre VI Subventions d'investissement accordées par l'Etat	1,4 %	0,4 %

B. LES MODIFICATIONS DE STRUCTURE EN 1997

Les crédits des charges communes en 1997 sont affectés par plusieurs modifications de structure :

1. Transferts vers le budget des charges communes

Transferts de crédits vers les charges communes	Crédits (en millions de francs)
Charges de pension de France Telecom	8.260
Effet "France Telecom" sur la compensation démographique	+ 1.150
Frais de gestion des CCP ouverts par les comptables du Trésor, versés à la Poste	+ 1.210
Chapitre nouveau relatif aux mesures exceptionnelles en faveur de la cohésion sociale	+ 470
Transfert des crédits de prêts d'accession à la propriété	+ 819

2. Transferts à partir du budget des charges communes

Transferts de crédits à partir du budget des charges communes	Crédits (en millions de francs)
Crédits d'affranchissement transférés vers les budgets	- 3.021
Dons d'ajustement structurel transférés vers la coopération	- 200

Au total, les changements de structure se traduisent par une progression des dépenses de 8.688 millions de francs sur le budget des charges communes en 1997

IV. DES ÉVOLUTIONS TRÈS CONTRASTÉES

L'évolution des charges est très contrastée selon les catégories :

Evolution des crédits 1996-1997

	1996	1997	1997/1996 en %
Titre I			
Dette publique et dépenses en atténuation	488.151,650	503.195,530	- 3,1
de recettes			
<i>dont charge brute de la dette</i>	243.243	250.584	- 3,0
Titre II			
Pouvoirs publics	4.184,908	4.276,844	- 2,9
Titre III			
Moyens des services	54.142,738	67.312,286	+ 24,3
Titre IV			
Interventions publiques	68.512,464	73.145,382	- 6,8
Total dépenses ordinaires	614.991,760	647.930,042	+ 5,3
Titre V			
Investissements exécutés par l'Etat	340.370	288.000	- 15,4
Titre VI			
Subventions d'investissements accordées par l'Etat	6.871,166	2.811,373	- 59
Total dotations en capital	7.211,536	3.099,373	- 57
Total général	622.203,296	651.029,415	+ 4,6
Autorisations de programme			
Titre V	131.370	1.986.00	
Titre VI	1.776,886	26.476,810	
Total A.P.	1.908,256	28.462,810	

- La progression de la charge brute de la dette (+ 3 %) est fortement ralentie par rapport à 1996, où la progression avait été de 12,6 %.

- L'augmentation du titre II "Pouvoirs publics" reste modérée : + 2,9 %.

- La forte progression des moyens des services (24,3 %) est due à l'inscription au budget des crédits de pension des agents de France Télécom : + 8,167 milliards de francs, et de compensation démographique y afférent :+ 1,150 milliard de francs.

- L'augmentation du titre IV : + 6,8 %. est liée à la très vive progression des mesures pour l'emploi.

- La forte diminution des crédits en capital (- 57 %) est liée au calendrier des participations au capital des organisations multinationales.

- Enfin, la très forte progression des autorisations de programme (de 1,9 à 28,5 milliards de francs) s'explique par l'inscription des moyens correspondant au programme du fonds européen de développement pour les années à venir.

CHAPITRE II

VUE D'ENSEMBLE SUR LES CRÉDITS POUR 1997

Théoriquement issu du regroupement des charges "communes" du budget général -qu'il s'agisse de gestion ou d'interventions-, le budget des charges communes regroupe en fait des dépenses de plus en plus diversifiées, dont certaines devraient clairement être rattachées à un fascicule budgétaire spécifique, comme c'est le cas pour les aides à l'emploi, par exemple, qui apparaissent depuis plusieurs années à titre de "mesures exceptionnelles".

Cette diversité exige une présentation par type d'action. Les agrégats définis dans les "bleus" budgétaires permettent ce type de présentation, même si leur définition n'est pas toujours rigoureuse : ainsi, les mesures de cohésion sociale figurent dans les dépenses administratives, et les aides à l'emploi dans l'action économique...

Présentation par agrégats			
Agrégats	LFI 1996	PLF 1997	1997/1996 (en %)
Dette publique et divers	488,152	503,195	+ 3,1
Pouvoirs publics	4,185	4,277	+ 2,2
Dépenses administratives	53,555	66,700	+ 24,5
Interventions politiques et administratives	1,309	1,768	+ 35,1
Action internationale	7,179	3,211	-55,3
Action économique	57,043	61,729	+ 8,2
Action sociale	10,780	10,149	-5,9
Total	622,203	651,029	+ 4,6

I. LA DETTE PUBLIQUE

Cet "agrégat" correspond à trois types de dépenses distinctes qui évoluent de la manière suivante :

(En milliards de francs)

	1996	1997	1997/1996 en %
Charge brute de la dette	243,244	250,584	+ 3,02
Garanties	1,994	1,551	- 22,2
Dépenses en atténuations de recettes (dont remboursements et dégrèvements d'impôts)	242,914	251,060	+ 3.36
Total	488,152	503,195	+ 3,1

La charge brute de la dette s'élève à **250,58 milliards de francs, en progression de + 3 %** par rapport au budget voté de 1996, fortement ralentie par rapport à l'année précédente où les crédits avaient progressé de 12,6 %•

L'évaluation de la charge de la dette en 1997 repose sur les hypothèses suivantes :

- **encours de la dette publique :**

fin 1995 : 3.251 milliards de francs

fin 1996 : 3.538 milliards de francs

- **déficit budgétaire**

1996 : 287,8 milliards de francs

1997 : 283,7 milliards de francs

- **amortissements d'emprunts à moyen et long terme**

1996 : 230 milliards de francs

1997 : 378 milliards de francs (arrivée à échéance de l'emprunt "Balladur" : 100 milliards de francs)

- **taux d'intérêt en 1997**

OAT : 6,75 % (7,25 % en 1996)

BTAN : 5,75 % (6,75 % en 1996)

BTF : 4% (5,75 % en 1996)

L'évolution de la structure de la charge de la dette

(En milliards de francs)

	Crédits LFI 1996	Crédits PLF 1997	97/96 en %
Dettes négociables à long, moyen ou court terme	230,224	239,133	- 3,9
Dettes non négociables Dettes à vue	12,659	11,141	- 12,0
Charges diverses résultant de la gestion de la dette et frais de trésorerie	0,360	0,310	- 13,9

A. LA DETTE NÉGOCIABLE

La part de la dette négociable dans la charge de la dette continue de s'accroître en 1997, passant de 94,6 % à 95,4 %.

Toutefois, la progression de la charge de la dette négociable **est ralentie en 1997** (+ 4 % au lieu de + 14,4 % en 1996. de loi de finances initiale à loi de finances initiale) :

- **les intérêts de la dette à moyen et à long terme** passent de 148,6 à 165,2 milliards de francs : soit une augmentation de 11,1 % ;

- **les intérêts des bons du Trésor à court ou moyen terme** diminuent de 9,3 % et s'établissent à 73,9 milliards de francs : ils devraient se réduire de 5,5 milliards de francs par rapport à la loi de finances initiale pour 1996, en raison de la baisse des taux courts enregistrée depuis le début de l'année 1996.

En réalité, l'effet de la baisse des taux doit s'apprécier sur **1996 et 1997** et en prenant en compte les mouvements de crédits importants opérés dans les collectifs budgétaires : ces corrections étant faites, la progression de la charge (nette des recettes d'ordre) de la dette négociable apparaît un peu supérieure à 6 % en 1996 comme en 1997.

B. LA DETTE NON NÉGOCIABLE

La charge de la dette non négociable diminue de 12 % et s'établit à 11,14 milliards de francs.

- L'essentiel de la baisse provient de la rémunération des comptes chèques postaux : 7,3 milliards de francs, soit - 9,8 % par indexation sur des taux courts en baisse.

- La poursuite de la réduction de l'encours des Bons du Trésor sur formules explique une diminution de 29,63 % de leur rémunération, dont les crédits s'établissent à 712,53 millions de francs.

- La rémunération des avances non encore remboursées par l'Etat à la Banque de France diminue de 120 millions de francs, et s'établit à 840 millions de francs, ce qui correspond au remboursement annuel prévu par dixième par la loi de juillet 1993.

- La prise en charge par l'Etat de la dette de divers organismes diminue de 50 %, et s'établit à 0,56 milliards de francs, sous l'effet de l'amortissement progressif d'engagements contractés au début des années 80 : caisse nationale de l'énergie, fonds d'intervention sidérurgique...

- En revanche la rémunération des dépôts des instituts d'émission d'outre-mer et des banques centrales africaines de la zone franc progresse de 51,3 % et atteint 774,4 millions de francs.

C. LES GARANTIES

Les dépenses de garanties diminuent de 22,2 % et s'établissent à 1,55 milliards de francs.

Les crédits de garanties afférentes à l'exportation sont destinés à couvrir le besoin de financement des procédures de garantie gérées pour le compte de l'Etat par la COFACE. En 1997, compte tenu de perspectives non défavorables, la dotation de l'assurance prospection passe de 415 à 400 millions de francs, celle de la garantie du risque économique reste maintenue à 400 millions de francs.

Les crédits des garanties de financement de l'industrie, qui s'adressent aux établissements financiers consentant des prêts à long terme à des

entreprises en cours de restructuration, passent de 200 à 150 millions de francs, tablant sur une stabilisation du nombre de défaillances qui a baissé sensiblement en 1995/96.

Enfin, les crédits des garanties diverses diminuent en 1997 de 372,6 millions de francs.

D. LES DÉPENSES EN ATTÉNUATION DE RECETTES

Les crédits des dépenses en atténuation de recettes s'élèvent à 251 milliards de francs, en progression de 3,4 %.

- les remboursements et dégrèvements sur contributions directes progressent de 11,9 % et atteignent 123,66 milliards de francs.

- les remboursements sur produits indirects diminuent de 3,8 % et s'établissent à 125,1 milliards de francs.

II. LES POUVOIRS PUBLICS

Les crédits du titre II "Pouvoirs publics", intégralement regroupés dans le budget des charges communes, s'élèvent à **4,28 milliards de francs, en progression de 2,2 %**.

"Pouvoirs Publics"

(En millions de francs)

	LFI 1996	PLF 1997	97/96
Présidence de la République	20,26	20,26	0 %
Assemblée nationale	2.654,36	2.718,67	2,4 %
Sénat	1.478,41	1.502,53	1,6 %
Conseil constitutionnel	25,18	28,68	13,9 %
Cour de Justice de la République	6,7	6,7	0 %
TOTAL	4.184,91	4.276,84	2,2 %

III. LES DÉPENSES ADMINISTRATIVES

Les crédits de l'agrégat "dépenses administratives" s'élèvent à **66,7 milliards de francs**, en progression de **24,5 %**. L'essentiel de ces dépenses correspond à des charges de personnel.

Dépenses administratives

(En milliards de francs)

	1996	1997	97/96
Dépenses de personnel			
Rémunérations - mesures générales	0	1,5	
Pensions et allocations	2,452	11,080	352 %
Charges sociales	46,718	51,547	10,3 %
Charges totales de personnel	49,170	64,127	+ 30,4 %
Fonctionnement	3,256	1,232	- 62,2 %
Modernisation des administrations	0,021	0,021	0 %
Gestion du fonds de solidarité vieillesse	0,005	0,005	0 %
Dépenses diverses :			
Préparation de l'Union économique et monétaire		0,030	
Rémunération des prestations de la Banque de France	0,659	0,690	+ 4,7 %
Etudes budgétaires et RCB	0,034	0,034	0
Dépenses éventuelles	0,085	0,245	+ 188 %
Dépenses accidentelles	0,210	0,200	- 4,8 %
Dépenses en capital :			
Equipement administratif	0,115	0,115	0
TOTAL	53,555	66,699	+ 24,5 %

A. LES CHARGES DE PERSONNEL

Les charges de personnel inscrites au budget des charges communes s'élèvent à 64,13 milliards de francs, en progression de 30,4 % sous l'effet de la progression des crédits :

1) de **rémunérations**, avec l'inscription d'une provision de **1,5 milliard de francs** pour des "mesures intéressant la fonction publique", affectée à une revalorisation générale des traitements qui pourrait résulter en 1997 d'une négociation annoncée pour la fin de l'année 1996 ;

2) de pensions, avec :

a) l'inscription au budget des pensions des agents de France Télécom, auparavant financées par voie de rattachement de fonds de concours :
+ 8,26 milliards de francs ;

b) la progression des crédits inscrits pour les pensions civiles et militaires, résultant essentiellement de l'augmentation des effectifs :
321 millions de francs ;

3) de charges sociales, avec :

- **une progression de 2,6 milliards de francs** de l'apurement versé à la Caisse nationale d'allocations familiales. L'Etat verse la différence entre les cotisations dues à la CNAF (5,4 % des traitements) et les prestations familiales qu'il assure directement à ses agents (comptabilisées sur les différents budgets) ;

- **une augmentation de 2,5 milliards de francs** au titre de la compensation démographique assurée par l'Etat entre les différents régimes de base de sécurité sociale.

Cet ajustement de crédits résulte :

- pour 1,4 milliard de francs des charges de compensation générales.
- pour 1,150 milliard de francs de la compensation due à la prise en charge des retraites de France Télécom.

B. LES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT

• Les crédits à répartir entre les ministères en vue du financement de la franchise postale diminuent de 3,23 milliards de francs, du fait de la suppression de la franchise en 1996 : chaque ministère dispose maintenant de crédits d'affranchissement.

• En revanche, un crédit de 1,2 milliard de francs est transféré du budget des services financiers à celui des charges communes, correspondant à la rémunération des services rendus par la Poste pour la tenue et la gestion des comptes courants postaux des comptables et régisseurs publics.

• Par ailleurs, les frais de gestion remboursés au Crédit national et à la Caisse française de développement progressent de 8,5 % et atteignent 166 millions de francs.

- Enfin, la rémunération par l'Etat des prestations de la Banque de France, instituée par la loi du 4 août 1993 portant statut de la Banque, progresse de 4,8 % et atteint 690,53 millions de francs.

IV. LES INTERVENTIONS POLITIQUES ET ADMINISTRATIVES

- Les crédits de l'agrégat "Interventions politiques et administratives" s'élèvent à **1.767,63 milliards de francs**, en progression de **40,9 %**.

Interventions politiques et administratives

(En millions de francs)

	1996	1997	97/96 (en %)
Financement des partis politiques	526,5	526,5	0
Compensation aux départements des mesures en faveur des jeunes agriculteurs	50	50	0
Fonds national de péréquation	615,654	611,911	- 0,7
Cohésion sociale	-	470	-
Aide aux villes nouvelles	116,666	109,223	- 6,4
TOTAL	1.308,82	1.767,635	40,9

- les crédits affectés au financement des partis politiques (lois du 1er mars 1988 et du 15 janvier 1990) restent fixés à leur niveau de 1996 : 526,5 millions de francs.

- La dotation de l'Etat au fonds national de péréquation de la taxe professionnelle, instituée par la loi "Pasqua" du 4 février 1995, évolue comme l'indice de variation des recettes fiscales de l'Etat : - 0,61 % en 1997, et s'établit à 611,9 millions de francs ¹

¹ L'Assemblée nationale a cependant adopté un amendement de réduction de crédits de 0,356 million de francs sur le chapitre 41-24 "Fonds national de péréquation" afin de tenir compte de la réduction des recettes fiscales résultant des amendements adoptés sur la 1ère partie.

• Un chapitre nouveau est créé, et doté de 470 millions de francs, afin d'accompagner la future loi de cohésion sociale.

V. L'ACTION INTERNATIONALE

Les crédits d'action internationale s'élèvent à **3,211 milliards de francs**, en diminution de 55,3 %.

Action internationale

(En millions de francs)

	1996	1997	97/96 (en %)
Dépenses ordinaires			
Etudes	9	9	0
Dons en faveur de l'ajustement structurel	230	0	- 100
Conventions fiscales	10	10	0
Accord frontalier avec la Suisse	515	555	+ 7,8
Dépenses en capital			
Participation au capital d'organismes internationaux	100	50	- 50
BEI	125	125	-
Aide extérieure	482	223	- 53,7
Association internationale de développement	2.850	1.641	-32
Fonds européen de développement	2.850	600	- 79
Divers	450	0	- 100
TOTAL	7.179	3.211	- 55,3

Les crédits des dons d'ajustement structurel passent de 230 à 0 million de francs, du fait du transfert de ces crédits au budget de la coopération (200 millions de francs), et d'une économie de 30 millions de francs.

Les crédits destinés à l'application de la convention fiscale entre la France et la Suisse progressent de 7,7 % et atteignent 555 millions de francs : il s'agit de la compensation financière de l'imposition en France des travailleurs résidant en France mais travaillant en Suisse.

S'agissant des dépenses en capital :

1) La participation au capital des banques de développement passe de 225 millions de francs à 173 millions de francs en 1997 en crédits de paiement, et de 0 à 1.850 millions de francs en autorisations de programme.

Les crédits de paiement reflètent les calendriers de souscriptions aux augmentations de capital qui seront versées en 1997.

Les autorisations de programme sont inscrites en vue de la participation au doublement du capital de la BERD prévue pour 1998 (1.250 millions de francs en autorisations de programme), et à la cinquième augmentation de capital de la Banque africaine de développement prévue également pour 1998 (600 millions de francs en autorisations de programme).

2) Les dons sur protocoles, associés aux prêts du Trésor (retracés sur le compte spécial du Trésor : "Prêts aux Etats étrangers") ou aux aides relevant du champ de la coopération (retracées au budget du ministère) passent de 482 à 223 millions de francs en crédits de paiement et de 714 à 775 millions de francs en autorisations de programme, conformément aux protocoles conclus.

3) La participation de la France aux organisations internationales de développement génère une forte progression des autorisations de programme qui passent de 380 millions de francs à 25.203 millions de francs, dont 20.000 millions de francs destinés au 8ème protocole financier du Fonds européen de développement qui démarrera en 1997.

VI. L'ACTION ÉCONOMIQUE

Les crédits de l'agrégat "Action économique" s'élèvent à **61,73 milliards de francs**, en progression de 8,2 %.

Action économique

(en millions de francs)

	1996	1997	97/96
Titre III			
Remboursements des frais de gestion au titre de concours aux Etats étrangers	153,000	166,000	+ 8,5 %
Etudes	13,700	25,500	+ 86,1 %
Titre IV			
Réaménagement de charges d'endettement	15,000	15,000	0
Mesures exceptionnelles en faveur de l'emploi et de la formation professionnelle	39.708,470	46.895,860	+ 18,1 %
Encouragements à la construction immobilière	7.430,000	7.335,000	- 1,3%
Primes d'épargne populaire	2.000,000	0	- 100 %
Fonds de garantie	200,000	150,000	- 25 %
Prêts aux rapatriés	5,000	4,000	- 20 %
Bonifications au FNAFU	10,000	10,000	-
Participation au service d'emprunts économiques	6.943,510	6.890,040	- 0,8 %
TOTAL Dépenses ordinaires	56.478,680	61.149,400	+ 8,8 %
Titre VI			
PME	64,500	73,150	+ 13,4 %
Travaux de sécurité dans les écoles	500,000	165,000	- 6,7 %
TOTAL Dépenses en capital	564,500	238,150	- 57,8 %
TOTAL GENERAL	57.043,170	61.729,550	+ 8,2 %

A. LES MESURES POUR L'EMPLOI

Plus de 3/4 des crédits d'action économique sont constitués par des mesures en faveur de l'emploi avec une dotation de 46,896 milliards de francs, qui progresse de plus de 18 % (et représente plus de 30 % des crédits pour l'emploi pour 1997).

- L'essentiel des crédits est consacré à la compensation d'exonérations de charges sociales soit 41,2 milliards de francs au total.

- 40,35 milliards de francs pour la ristourne dégressive sur les bas salaires, entrée en vigueur le 1er octobre 1996 pour les salariés < 1,33 SMIC (< 1,5 SMIC dans les secteurs du textile, de l'habillement, de la chaussure). Ce dispositif est le résultat de la fusion, opérée par l'article 113 de la loi de finances initiale pour 1996, à partir du 1er octobre 1996, entre "l'abattement famille" instauré par la loi quinquennale sur l'emploi et la ristourne dégressive sur les salaires < 1,2 SMIC instituée par la loi du 4 août 1995 relative à des mesures d'urgence pour l'emploi et la sécurité sociale. Une ristourne unique, de 1.162 francs au niveau du SMIC, est instaurée, qui devient dégressive jusqu'à devenir nulle au niveau de 1,33 SMIC. Elle devrait concerner plus de 5 millions de salariés en 1997.

- 704,9 millions de francs pour des exonérations de charges spécifiques à l'outre-mer, concernant plus de 30.000 bénéficiaires (loi "Perben").

- 175 millions de francs pour les soldes de l'allégement des cotisations familiales, fusionné au 1er octobre 1996 avec la ristourne dégressive, et correspondant à des régimes spécifiques maintenus dans un souci d'aménagement du territoire.

- Une dotation de 5,27 milliards de francs est inscrite pour les nouvelles primes en faveur des apprentis instaurées par la loi du 6 mai 1996 portant réforme du financement de l'apprentissage,

- Un crédit de 250 millions de francs finance le coût du transfert de l'ANPE vers les ASSEDIC des dépenses d'inscription des demandeurs d'emploi.

- Un crédit de 146 millions de francs est destiné aux soldes du dispositif de l'aide au premier emploi des jeunes, supprimé en 1997.

B. L'ENCOURAGEMENT À LA CONSTRUCTION IMMOBILIÈRE

Les crédits d'encouragement à la construction immobilière diminuent de 1,3 % et s'établissent à **7.335 millions de francs**, sous l'effet :

- d'une progression de 400 à 500 millions de francs des crédits de prêts spéciaux à la construction compte tenu d'une augmentation prévisible dans les DOM,

- d'une diminution de 7.000 à 6.000 millions de francs des dépenses en primes d'épargne logement, compte tenu de l'échéancier des plans.

- du transfert à partir du budget du logement des soldes de paiement des PAP (+819 millions de francs).

C. LE SERVICE D'EMPRUNTS À CARACTÈRE ÉCONOMIQUE

- Les crédits de participation de l'Etat au service d'emprunts à caractère économique diminuent de 0,8 % et s'établissent à 6,89 milliards de francs.

Les deux principaux postes de dépenses sont :

- la Caisse française de développement essentiellement pour des bonifications d'intérêt (1.609 millions de francs en 1997), et au titre de son indemnisation pour annulation de dettes (2.690 millions de francs).

- la Banque Française pour le commerce extérieur, au titre des crédits s l'exportation, de la consolidation de ces crédits, ou des impayés sur cette consolidation (1.000 millions de francs en 1997).

D. LES PRIMES D'ÉPARGNE POPULAIRE

La dotation des primes d'épargne populaire de 2 milliards de francs en 1996 est ramenée à 0 en 1997, du fait de la réforme prévue dans l'article 88 rattaché.

VII. L'ACTION SOCIALE

Les crédits de l'agrégat "Action sociale" s'élèvent à **10,14 milliards de francs**, en diminution de 5,9 %.

Action sociale

(en millions de francs)

	1996	1997	97/96 (en %)
Secours aux victimes des calamités		5	
Versement à divers régimes obligatoires de sécurité sociale	1.271,79	1.349,070	6,1
Rapatriés	4.390	3.500	- 20,3
Fonds spécial d'invalidité	1.433	1.575,920	9,9
Majoration des rentes	60	65	8,3
Majoration de rentes viagères	2.325	2.328	0,1
CNRACL	0,150	0,230	53,3
Indemnisation SIDA	450	350	- 2 2,3
Retraites outremer	58,85	55,35	- 6
Rachat de cotisations vieillesse	791	920	16,3
TOTAL	10.779,79	10.148,57	- 5,9

Cette diminution globale recouvre notamment :

- une augmentation de 12,6% des crédits d'aide à la scolarité qui atteignent 864,6 millions de francs ;

- une progression de 9,9 % de la dotation du fonds spécial d'invalidité qui finance l'allocation supplémentaire versée aux personnes âgées bénéficiaires de pensions d'invalidité (l'allocation ayant été réévaluée de 4,5 % en juillet 1995),

- une progression de 0,1 % de la dotation de majoration des rentes viagères, liée à la revalorisation organisée par l'article 89 (voir commentaire page 17).

- une diminution de 20,3 % des crédits destinés aux rapatriés, qui s'établissent à 3.500 millions de francs, l'effort budgétaire ayant été concentré sur les trois années précédentes.

- une diminution des crédits d'indemnisation des victimes du SIDA de 22,3 % (- 100 millions de francs), le nombre de dossiers examinés étant de 3.996 sur 4.335 au 30 juin 1996.

CHAPITRE III

LA DETTE PUBLIQUE

Dans le projet de loi de finances pour 1997, la charge brute de la dette atteint 250,8 milliards de francs, soit 38,5 % des crédits des charges communes. Sa progression est de 3 %, très ralentie par rapport à celle de 1996, qui atteignait 12,6 %.

Ce ralentissement, s'il est encourageant, est largement lié à la baisse des taux courts de 1996 : il ne doit pas masquer le problème posé par le poids de l'endettement public.

I. L'ENCOURS DE LA DETTE

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

1. Une explosion récente

En 1981, l'endettement de l'Etat s'élevait à 500 milliards de francs et représentait 15,8 % du PIB : à la fin de l'année 1996, cet endettement devrait atteindre 3.538 milliards de francs, soit 44,8 % du PIB.

En quinze ans, l'encours de la dette aura ainsi été multiplié par sept.

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	3.251	- 10,2	+ 5,1	42,4
1996	3.538	- 8,8	+ 3,0	44,8

2. Un phénomène autoalimenté

L'accroissement de la part de la dette publique dans le PIB, conjugué avec des taux d'intérêt nominaux supérieurs au taux de croissance du PIB engendrent une augmentation des dépenses d'intérêt également plus vive que celle du PIB.

Le creusement du déficit qui en résulte alimente à nouveau une aggravation de l'endettement : c'est l'effet "boule de neige de la dette", **qui ne peut être enrayé que par un recul des dépenses hors dette.**

3. Les conséquences sur la politique budgétaire

Comme l'a souligné encore tout récemment votre commission des finances, l'ampleur de la réduction des dépenses publiques nécessaire pour stabiliser la dette de l'Etat dans le produit intérieur brut apparaît clairement, si l'on raisonne à partir du projet de 1997.

Un effet paralysant sur les dépenses de l'Etat

(...) En 1996, la dette de l'Etat s'élèvera à 3.538 milliards de francs (44,8 % du PIB). En 1997, elle s'accroîtrait comme le déficit budgétaire et passerait à 3.821,7 milliards de francs, soit une variation de 8 %. Dans le même temps, le PIB en valeur connaîtrait une croissance de 3,5 %.

De la différence entre le rythme de croissance de la dette et du PIB, il résultera une hausse de la part de la dette dans le PIB : celle-ci passerait de 44,8 à 46,8 % du PIB.

Pour obtenir une stabilisation de la part de la dette dans le PIB, il aurait fallu que le stock de dette s'élève en 1997 à 3.660,2 milliards de francs (44,8 % du PIB de l'année 1997). Autrement dit, il aurait fallu que le déficit soit de 122,2 milliards de francs.

Si le solde primaire -solde des recettes et des dépenses hors charges d'intérêt- était équilibré, le déficit s'accroîtrait du montant des charges d'intérêt en 1997 (232,6 milliards de francs), soit plus que nécessaire.

Une stabilisation de la part de la dette dans le PIB suppose donc de dégager un excédent primaire. Son montant devrait être de $232,6 - 122,2$ milliards de francs = 110,4 milliards de francs.

Dans le projet de loi de finances pour 1997, le solde primaire est négatif : - 51,1 milliards de francs. **Il faudrait donc, pour stabiliser la part de la dette de l'Etat dans le PIB, améliorer le solde primaire de l'Etat de $51,1 + 110,4 = 161,5$ milliards de francs.**

Si tout le poids de l'ajustement devait reposer sur les dépenses, cela impliquerait que celles-ci s'infléchissent de 10,4 % par rapport à leur niveau prévisible en 1997. Le déficit du budget de l'Etat, au lieu d'être de 3,47 % du PIB, devrait être en excédent de 1,5 % du PIB.

Extrait du rapport général fait au nom de la commission des finances par M. Alain Lambert, rapporteur général, n° 86 (1996-97)

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 et de la part de la dette à long terme.

Evolution de la structure de la dette publique

(en milliards de francs)

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
DETTE NÉGOCIABLE	1.233,23	1.367,72	1.466,57	1.776,631	2.132,606	2.480,36	2.825,65
Dette à long terme	713,23	817,82	909,51	1.061,922	1.352,557	1.559,97	1.773,61
dont OAT	524,80	662,00	760,96	982,416	1.226,924	1.421,05	1.655,16
Bons à Trésor à court et moyen terme	520,00	549,90	557,06	714,709	780,049	920,40	1.052,04
BTF			139,36	258,485	188,877	238,73	291,62
BTAN			417,71	456,224	592,16	681,67	425,62
DETTE NON NÉGOCIABLE	389,20	414,66	400,50	334,70	328,16	424,15	
Engagement de l'Etat et dette d'organismes supprimés prise en charge par l'Etat	82,30	79,64	71,48	50,161	77,599	74,89	68,45
Bons du Trésor sur formules	32,00	30,27	24,57	19,066	15,189	12,61	10,19
Bons souscrits par des organismes internationaux	40,20	38,24	37,78	55,38	57,874	62,62	58,95
Dépôts des correspondants du Trésor	303,10	323,33	314,26	304,43	324,843	362,66	382,59
Moins la position créditrice à la Banque de France	- 86,40	- 73,98	-63,07	- 108,048	- 161,729	- 101,48	- 108,48
Divers	18,00	17,16	15,48	13,709	14,384	12,86	
DETTE TOTALE DE L'ETAT	1.622,43	1.782,38	1.867,07	2.111,33	2.460,77	2.904,52	13,92 3.251,27

Source : Direction du Trésor

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

La part de la dette à long terme dans la dette publique a doublé entre 1981 et 1995, passant de 27 % à 54,5 %.

Cette part a notablement augmenté au cours des trois derniers exercices, sous l'effet du grand emprunt de 100 milliards de francs (emprunt "Balladur") de juillet 1993, et de la reprise de la dette de l'ACOSS de 110 milliards de francs en janvier 1994.

L'encours des obligations assimilables du Trésor est ainsi passé de 982,4 millions de francs en 1992 à 1.655,2 millions de francs en 1995, soit une progression de 68,5 %.

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

La part de la dette négociable est passée de 54.9 % du total de la dette en 1981 à près de 87 % en 1995 : cette progression est due essentiellement à la dette à long terme, la part des bons du Trésor à court et à moyen terme passant de moins de 28 % à 32.3 % du total sur la même période.

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

La part de la dette non négociable est passée de 45,1 % du total de la dette en 1981 à 13,1 % en 1995.

Cette évolution traduit :

- la diminution de la part des dépôts des correspondants du Trésor, de 35 à 11,7 % de l'encours.
- la diminution de la part des bons du Trésor sur formule de 9,3 à 0,3 %,
- la réduction des engagements de l'Etat et de la prise en charge de la dette d'organismes par l'Etat, de 5 % en 1989 à 2,1 % en 1995.

Dettes de divers organismes prises en charge par l'Etat

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

La charge des intérêts de la dette de ces organismes diminue progressivement.

En 1997, les crédits sont réduits de moitié, à 0,558 milliard de francs.

Cette baisse résulte :

- pour 198 millions de francs, du versement en 1996 des dernières annuités d'intérêt au titre de la dette de la Caisse nationale de l'énergie ;

- pour 152 millions de francs, de la baisse des intérêts à verser au Fonds d'intervention sidérurgique ;

- pour 190 millions de francs, de la baisse des versements pour la dette des Caisses nationales des banques et de l'industrie (CNB et CNI), créées en 1982 par la loi de nationalisation, et dont l'amortissement sera achevé en juin 1997 ;

- pour 83 millions de francs, de l'échéancier des intérêts de la dette du Fonds spécial des grands travaux.

II. LA CHARGE DE LA DETTE

A. UNE CROISSANCE RALENTIE

Dans le projet de loi de finances pour 1997, la charge brute de la dette s'élève à 250,8 milliards de francs, en progression de 3 % par rapport au budget voté de 1996 ; la charge nette -c'est-à-dire la charge brute moins les recettes en atténuation des charges de la dette et des frais de trésorerie- s'élève à 232,8 milliards de francs, en progression de 2,8 % par rapport à 1996.

Cette progression est fortement ralentie par rapport aux évolutions prévues en lois de finances initiales au cours des dernières années : 12,6% pour la charge brute en 1996, 13,7 % pour la charge nette.

Toutefois, compte tenu de l'importance des modifications apportées aux dotations initiales en cours d'année, ces évolutions doivent s'apprécier de budget exécuté à budget exécuté : cette évolution montre que le **ralentissement de la croissance de la charge de la dette s'est amorcé dès 1996.**

(en milliards de francs)

	Exécution 1993	Exécution 1994	Exécution 1995	Projet de LFR 1996	PLF 1997
Charge brute de la dette	190,014	208,277 + 9,6 %	234,446 + 12,5%	239,436 + 2,1 %	250,584 + 4,6 %
Recettes liées à la dette	24,957	21,496	25,902	18,299	17,980
Charge nette de la dette	159,504	185,648 + 16,3%	205,236 + 10,9%	221,005 + 7,4 %	232,604 + 5,2 %

Source : Direction du Trésor

B. LES DÉTERMINANTS DE LA CHARGE DE LA DETTE

1. Le besoin de financement de l'Etat

En 1996

Le besoin de financement de l'Etat se réduit par rapport à 1995, en raison, essentiellement, de la diminution du déficit budgétaire : 344,5 milliards de francs en gestion 1995, pour une prévision de 287,8 milliards de francs en 1996.

En 1997

Le besoin de financement de l'Etat devrait croître de + 170 milliards de francs :

- la prévision de déficit budgétaire retenue est de 283,7 milliards de francs, soit un montant en légère régression par rapport à 1996 (287,8 milliards de francs) ;

- les amortissements d'emprunt à moyen et long terme s'élèvent à 378 milliards de francs, à comparer à 230 milliards de francs en 1996, en raison du grand emprunt-relais 1993- 1997 d'un montant de 100 milliards de francs avant opérations de rachat éventuelles ;

- le décaissement anticipé des provisions du plan d'épargne populaire (PEP) dès 1997 conduit enfin à un besoin de financement supplémentaire d'environ 15 milliards de francs et à un montant total d'engagements de l'Etat de 30 milliards de francs.

Pour le calcul des charges de la dette, les hypothèses conventionnelles suivantes de couverture de ce besoin de financement ont été retenues ;

- un programme d'émission à moyen et long terme de 620 milliards de francs, se décomposant en 320 milliards d'OAT et 300 milliards de BTAN, à rapprocher d'un programme d'émission de 500 milliards de francs en 1995 et 520 milliards de francs en 1996 ;

- une contribution exceptionnelle de France Telecom ("soulte") de 37,5 milliards de francs, que l'établissement public gestionnaire créé en loi de finances pour 1997 maintiendra sur le compte du Trésor ;

- des émissions nettes de BTF de 32,2 milliards de francs, en nette progression par rapport à 1996 (9 milliards de francs).

22 milliards de francs d'OAT 9,80% janvier 1996, sur un encours total de 44,1 milliards de francs, ont été échangés contre une obligation à taux révisable décembre 1997, assimilable à celle émise en échange d'une OAT 9,90 % décembre 1997 (2ème tranche de l'emprunt décembre 1985). Cet échange s'est traduit, par rapport au tableau de financement de l'Etat associé au projet de loi de finances pour 1996, par une diminution de même montant des amortissements des emprunts à long terme, et donc du besoin de financement de l'Etat. Celle-ci a conduit à une révision de l'hypothèse d'émissions nettes de BTF sur l'année 1996, de 40 milliards de francs (tableau de financement associé au PLF pour 1996) à 9 milliards de francs (tableau de financement associé au programme d'emprunt pour 1996).

Le tableau ci-dessous présente la situation du financement de l'Etat à la date du 24 octobre 1996) :

Besoin de financement	En milliards de francs	Ressources	En milliards de francs
1) Budgets exécutés en 1996	315,85	1) Dette négociable	485,78
2) Amortissements	210,26	OAT	233,72
OAT	33,39	BTAN	221,26
BTAN	166,73	Emissions nettes de BTF	30,80
Engagements de l'Etat	10,14	2) Dette non négociable	- 3,20
		Bons sur formules	- 0,77
		Bons des organismes internationaux	- 2,43
		3) Correspondants	- 11,48
		4) Compte du trésor	49,91
		5) Divers	5,07
TOTAL	526,08	TOTAL	526,08

Source : Direction du Trésor

2. Les taux d'intérêt

Les taux de financement constatés en 1995 sont les suivants :

- OAT 10 ans : 7,63 %
- BTAN 5 ans : 7,03 %
- BTF 13 semaines : 6,66 %

Pour la période janvier-juillet 1996, ils s'établissent à :

- OAT 10 ans : 6,54 %
- BTAN 2 ans : 4,76 %
- BTAN 5 ans : 5,67 %
- BTF 13 semaines : 4,10 %

Les hypothèses de taux pour 1996 étaient les suivantes :

- les émissions d'OAT à 7,25 %
- les émissions de BTAN à 6,75 %
- les émissions de BTF à 5,75 %

Les hypothèses de taux pour 1997 sont de 4 % pour le court terme, 5,75 % pour le moyen terme et 6,75 % pour le long terme.

L'effet de la baisse des taux sur la charge nette de la dette apparaît dès 1996, et se confirme en 1997.

L'effet de la baisse des taux sur la charge de la dette

La charge nette de la dette dans le projet de loi de finances pour 1997 (232,6 milliards de francs) est inférieure de **12,5 milliards de francs** à la prévision présentée à l'occasion du débat d'orientation budgétaire du printemps 1996 (245,1 milliards de francs).

L'évaluation retenue au printemps 1996 était fondée sur une hypothèse conventionnelle de reconduction en 1997 des niveaux de taux d'intérêt prévus en LFI 1996 pour l'année 1996, soit 7,25 % pour le long terme, 6,75 % pour le moyen terme et 5,75 % pour le court terme. Les hypothèses de taux retenues dans le PLF 1997, qui tiennent compte du niveau constaté en 1996 et du consensus de marché, sont respectivement de 6,75 % pour le long terme, 5,75 % pour le moyen terme et 4 % pour le court terme.

La baisse des taux explique l'essentiel des gains constatés sur la charge nette de la

dette :

- la charge des BTF est réduite de **6,8 milliards de francs** au titre de la baisse des
- un gain de **1,3 milliard de francs** est enregistré sur la rémunération des comptes de
dépôt au Trésor, essentiellement les dépôts des comptes chèques postaux.

- le gain est de **3,1 milliards de francs** pour la charge nette des BTAN (il résulte des taux constatés sur les émissions de 1996, pour lesquelles un coupon en année pleine est payé en 1997).

- le gain est de **1,3 milliard de francs** pour la charge nette des OAT (il résulte des taux constatés sur les émissions de 1996, pour lesquelles un coupon en année pleine est payé en 1997).

CHAPITRE IV

LES DÉPENSES HORS DETTE

Hors charges de la dette, les crédits des charges communes atteignent 400,445 milliards de francs, en progression de 3,3 % par rapport à 1996.

Certaines dotations font l'objet d'un examen détaillé au sein de rapports spéciaux de la commission des finances :

Dépenses administratives

- les dépenses de personnel -rémunérations, pensions et charges sociales, dans le rapport "Fonction publique et réforme de l'Etat".

Action économique

- les mesures "exceptionnelles" en faveur de l'emploi dans le rapport "Travail".

- les encouragements à la construction immobilière dans le rapport "Logement".

Action sociale

- les crédits du Fonds spécial d'invalidité et les versements à divers régimes de sécurité sociale dans le rapport "Affaires sociales".

Action internationale

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

Seules sont commentées dans le présent chapitre les dépenses de charges communes n'entrant pas dans le champ de ces rapports spéciaux.

I . LES DÉPENSES EN ATTÉNUATION DE RECETTES

Ces dépenses, inscrites au titre I, correspondent en fait à des moins-values de recettes, composées pour leur quasi-totalité de remboursements et dégrèvements d'impôts.

Les crédits correspondants s'élèvent à **251,060 milliards de francs en 1997**, en progression de 3,3 % par rapport à la loi de finances initiale pour 1996.

Compte tenu des ouvertures de crédits proposées dans le projet de collectif pour 1996 (14,34 milliards de francs), les crédits prévus dans le projet de loi de finances pour 1997 diminueraient en fait de 2,4 %.

Evolution des dépenses en atténuation de recettes

	<i>(en milliards de francs)</i>		
	LFI 1996	Projet de collectif 1996	PLF 1997
15-01 - Dégrèvements (...) sur contributions directes	110,414	13,586	123,660
15-03 - Remboursements sur produits indexés et divers	130,000		125,100
15-03 - Frais de poursuites et de contentieux	1,000		1,000
15-06 - Décharges de responsabilité et remises de débats	0,200	0,756	0,200
15-07 - Remboursements forfaitaires aux exploitants agricoles non assujettis à la TVA	0,700		0,600
TOTAL	242,314	14,342	251,560

A. LES DÉGRÈVEMENTS, REMISES ET ANNULATIONS, REMBOURSEMENTS ET RESTITUTIONS SUR CONTRIBUTIONS DIRECTES

Les crédits inscrits pour 1997 s'élèvent à 123,66 milliards de francs, en progression de 11,9 % par rapport à 1996 -mais en diminution de 0,3 % si l'on intègre le projet de collectif pour 1996-.

Les remboursements imputés au chapitre 15-01 concernent :

- § 11 : les impôts directs assis par la Direction générale des impôts,
- § 13 : les admissions en non valeurs ;
- § 14 : les remboursements des excédents de versement d'impôt sur les sociétés ;
- § 15 : les remises et décharges allouées par la comptabilité publique ;
- § 16 : les dégrèvements de taxe professionnelle ;
- § 17 : les dégrèvements de taxe d'habitation ;
- § 18 : les dégrèvements de taxes foncières
- § 20 : les restitutions liquidées en matière de retenue à la source et de prélèvement sur les revenus de capitaux mobiliers.

Ces divers remboursements ont évolué de la façon suivante depuis

Crédits inscrits aux différents paragraphes de l'article 10 du chapitre 15-01

(en millions de francs)

Paragraphes	ANNÉES			
	1994	1995	1996 (P)	1997 (P)
§ 11	18.307	18.728	20.000	20.000
§ 13	11.637	10.186	14.000	13.000
§ 14	21.153	25.031	27.000	26.000
§ 15	3.745	3.990	4.500	4.500
§ 16	34.655	39.971	41.000	42.000
§ 17	8.277	8.377	9.200	9.700
§ 18	1.832	2.107	2.300	2.400
§ 20	3.171	4.193	6.000	6.000
Total chapitre 15-01	102.777	112.583	124.000	123.600
Evolution en %	+ 3,0	+ 9,5	+ 10,1	- 0,3
Crédits inscrits en LFI	90.000	98.653	110.414	123.600

La progression modérée de + 3 % constatée en 1994 recouvre des évolutions contrastées :

- les dégrèvements sur les contributions directes au profit des collectivités locales augmentent globalement fortement (+ 25,3 %) ;

- les dégrèvements sur impôts directs versés au profit de l'Etat diminuent de 14,2 % ainsi que les remboursements d'excédents de versement d'impôt sur les sociétés (- 17 %), un moins grand nombre d'entreprises que les années précédentes passant d'une situation bénéficiaire à une situation déficitaire ou enregistrant une baisse de bénéfice fiscal.

La progression de 9,5 % constatée en 1995 recouvre des évolutions diverses :

- les dégrèvements sur les contributions directes au profit des collectivités locales (§§ 16, 17 et 18) augmentent globalement de 12,7 % ;

- les dégrèvements sur impôts directs versés au profit de l'Etat (§ 11) augmentent de 2,3 % ;

- en revanche, les remboursements d'excédents de versements d'impôt sur les sociétés (§ 14) connaissent une forte progression (+ 18,3 %), liée notamment à une baisse des bénéfices de 1994 par rapport à 1993 des sociétés du secteur financier, due à la détérioration de la conjoncture immobilière ;

- de même, les restitutions en matière de retenue à la source et prélèvements sur revenus de capitaux mobiliers (§ 20) connaissent une forte augmentation (+ 32,2 %) liée à des décalages conjoncturels et à l'évolution des mouvements de capitaux. Ces restitutions comprennent notamment celles d'avoir fiscal, de retenue à la source et prélèvement libératoire au bénéfice :

- des personnes non imposables à l'impôt sur le revenu ;
- des titulaires de produits attachés à un Plan d'épargne en action ou un Plan d'épargne en vue de la retraite ;
- des personnes non domiciliées en France et percevant des produits de source française (conventions internationales).

La prévision pour 1996 tient compte des résultats de 1995 et du 1er semestre 1996. Elle s'établit à 124.000 millions de francs et progresse de 10,1 % par rapport à 1995.

Cette évolution résulte principalement :

- de la progression de près de 1.300 millions de francs (+ 6,8 %) des dégrèvements sur impôts directs au profit de l'Etat ;

- de la très forte évolution prévisible des admissions en non-valeurs (+ 37,4 %) ;

- de l'augmentation de près de 2.000 millions de francs (+ 7,9 %) prévue pour le § 14 (remboursements d'excédents d'impôt sur les sociétés) ;

- de l'augmentation de l'ordre de 1.000 millions de francs (+ 2,6 %) des dégrèvements de taxe professionnelle ;

- de la forte progression (+ 43 %) prévue pour le § 20 (restitutions en matière de retenue à la source et prélèvements sur revenus de capitaux mobiliers) liée aux mêmes causes qu'en 1995.

La prévision pour 1997 se ventile comme suit entre les différents paragraphes :

§ 11	20.000 millions de francs
§ 13	13.000 millions de francs
§ 14	26.000 millions de francs
§ 15	4.500 millions de francs
§ 16	42.000 millions de francs
§ 17	9.700 millions de francs
§ 18	2.400 millions de francs
§ 20	6.000 millions de francs

Total : 123.600 millions de francs

soit - 0,3 % par rapport à 1996

Cette évolution est liée à une hypothèse de baisse des remboursements d'excédents de versements d'impôt sur les sociétés et des admissions en non-valeurs, alors que les autres paragraphes connaîtraient une stagnation ou une croissance modérée.

B. LES REMBOURSEMENTS SUR PRODUITS INDIRECTS

Près de 97 % des crédits inscrits au chapitre 15-02 sont relatifs aux remboursements de TVA (article 10).

Entre 1996 et 1997, ces crédits diminuent de 3,8 % et s'établissent à 125,100 milliards de francs.

Les crédits du chapitre 15-02 (article 10) ont évolué de la façon suivante :

Chapitre 15-02 - Article 10

(en millions de francs)

Années	Crédits inscrits en loi de Finances initiale	Montants remboursés	Evolution annuelle des montants remboursés (en %)
1994	127.850	106.412	- 10,6
1995	119.870	108.014	+ 1,5
1996	128.800	119.780	+ 10,9

La diminution des remboursements de crédits de TVA en 1994 s'explique en grande partie par l'effet en année pleine de la perception de la TVA intra-communautaire par la Direction générale des impôts.

En 1995, trois mesures nouvelles ont déterminé les remboursements de crédits de TVA :

- la perception de la TVA sur importations en provenance des trois nouveaux membres de l'Union européenne : en effet, une acquisition intra-communautaire se traduit pour les entreprises créditrices par un accroissement des possibilités d'imputation de la TVA déductible, ce qui entraîne, à terme, une diminution des remboursements ;

- le relèvement du taux du prélèvement au profit du BAPSA, qui a diminué la TVA nette budgétaire ;

- le relèvement de 2 points du taux normal de TVA intervenu en 1995, induisant une progression du montant des remboursements.

Pour 1996, la prévision tient compte de l'effet en année pleine du relèvement de 2 points du taux normal de TVA.

Pour 1997, la prévision est de 122,81 milliards de francs, soit une progression de l'ordre de 2,5 %, en raison de la reprise attendue de l'investissement.

II. LES DÉPENSES DE GARANTIES

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

Ces dépenses de garanties, inscrites au chapitre 14-01, diminuent en 1997 de 22,2 % et s'établissent à 1.551,26 millions de francs.

Dans la loi de finances initiale pour 1996, ces dépenses avaient diminué de 70,3 %, essentiellement à cause de la non-inscription de crédits au titre de l'assurance crédit à l'exportation.

**Evolution des dépenses de garanties
(chapitre 14-01)**

(en millions de francs)

	LF 196	PLF 97	97/96
Garanties logement	50	45	- 10 %
Garanties agriculture	4	4	0
Garanties industrie	200	150	- 25 %
Garanties exportation	815	800	- 1,8%
Garanties diverses	924,9	552,26	- 40,3 %
TOTAL	1.993,9	1.551,26	- 22,2 %

**A. UNE LÉGÈRE DIMINUTION DES GARANTIES LIÉES À
L'EXPORTATION**

Les crédits de garanties afférentes à l'exportation diminuent de 1,8 % et s'établissent à 800 millions de francs.

Ces crédits sont destinés à garantie à la Compagnie française d'assurance pour le commerce extérieur (COFACE) l'équilibre financier de quatre procédures :

Evolution des dépenses de garanties afférentes à l'exportation

CHARGES COMMUNES		1992	1993	1994	1995	1996 LFI
COFACE 14-01-71-10 Assurance-crédit	DOTATION LFI	8.000	4.000	4.000	4.000	0
	LFR				1.580	
	CHARGE NETTE	6.200	6.000	3.000	1.580	0
14-01-72-10 Assurance prospection	DOTATION	415	340	400	325	415
	DÉPENSES	449	436	256	327	
14-01-73-10 Garantie de change	DOTATION					
	DÉPENSES					
14-01-73-10 Risques économiques	DOTATIONS	460	350	250	350	400
	DÉPENSES	671	378	287	298	

Source : Direction du Trésor

1. L'assurance crédit (article 71)

L'assurance-crédit permet aux exportateurs français de se couvrir des divers risques auxquels ils sont exposés :

- risque de fabrication (arrêt de production ou interruption de marché) ;

- risque de crédit :

- risque politique (guerre, émeutes, décisions ou actes de gouvernement faisant obstacle à l'exécution des contrats, catastrophes naturelles et risques de non-transfert de fonds par suite d'événements politiques survenus hors de France) ;

- risque commercial (insolvabilité ou carence du débiteur).

Après une très forte augmentation consécutive à la crise de la dette dans les années 1980, le besoin de financement de l'assurance-crédit a

progressivement diminué à partir des années 1990. Ainsi pour 1995, la dotation de 4 milliards de francs a été ramenée à 1.580 millions de francs en loi de finances rectificative.

Cette situation est due à l'absence de nouveaux sinistres majeurs, les principaux risques s'étant relativement stabilisés (Iran, Algérie, Venezuela, Brésil, Russie). Les versements d'indemnités ont donc diminué en 1995, tandis que les récupérations ont poursuivi leur progression.

Pour l'exercice 1996, un excédent de 3,2 milliards de francs est prévu, selon l'hypothèse la plus probable (le scénario optimiste prévoit un excédent de 6,1 milliards de francs et le scénario pessimiste, un résultat équilibré). Ceci s'explique par l'amélioration de la situation de la Coface sur certains pays à risque : l'Algérie, l'Iran, la Russie, le Nigeria, le Venezuela et l'Egypte.

Les perspectives pour 1997 sont également favorables, avec un excédent de financement probable de 4,2 milliards de francs (l'excédent serait de 1,3 milliard de francs selon le scénario pessimiste et de 7,2 milliards de francs selon l'hypothèse optimiste). Ces chiffres se basent toutefois sur des prévisions qui ne prennent pas en compte le scénario catastrophe que serait une cessation complète des paiements de pays présentant une situation fragile, comme l'Algérie ou le Pakistan.

2. L'assurance prospection et foire (article 72)

L'assurance prospection a pour objet de couvrir les dépenses de prospection des entreprises, moyennant le paiement d'une prime, lorsqu'elles recherchent de nouveaux marchés étrangers.

Ce dispositif comprend également l'assurance foire qui permet aux entreprises de couvrir les frais engagés à l'occasion d'une manifestation commerciale agréée. L'assurance prospection garantit ainsi les exportateurs contre l'insuccès de leurs actions de promotion commerciale à l'étranger.

Pour 1996, la dotation avait été augmentée afin de faire face à la hausse des indemnités consécutives à la croissance des engagements enregistrée en 1994 et 1995. Son montant (415 millions de francs) devrait être suffisant pour couvrir les coûts de l'exercice 1996.

En 1997, le déficit de l'assurance prospection devrait diminuer et être inférieur à 400 millions de francs. Cette évolution est due au ralentissement relatif des garanties octroyées en 1996, ainsi qu'à l'évolution favorable des reversements facturés aux assurés, ce qui témoigne du succès des démarches

de prospection. Il convient également de limiter le coût de fonctionnement de la procédure.

3. 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 procédure¹, le résultat technique de la garantie de change a été de 138,5 millions de francs en 1992, de 131 millions de francs en 1993, de 163,7 millions de francs en 1994, et de 252 millions de francs en 1995. L'Etat prélève chaque année le résultat bénéficiaire de l'exercice précédent.

4. Le risque économique (article 74)

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

Les hausses de prix considérées comme normales, représentées par une franchise, restent à la charge des assurés. L'indemnisation de ceux-ci est effectuée 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.

Depuis 1989, le coût de la procédure diminue par rapport aux années précédents (1987 et 1988 ayant été particulièrement coûteuses, en raison de l'apurement de dossiers anciens). Cependant, en 1992, l'exécution a dépassé la dotation initiale de 460 millions de francs pour s'établir à 671 millions de francs.

¹ De 1981 à 1988, le résultat bénéficiaire de la garantie de change venait en diminution du besoin de financement de l'assurance-crédit. Un article particulier a été créé pour la garantie de change en 1988, par souci de clarification budgétaire.

De même, les dotations 1993 (350 millions de francs) et 1994 (250 millions de francs) ont été légèrement dépassées, avec une charge nette de respectivement 378 millions de francs et 287 millions de francs.

En 1995, la dépense a été compatible avec la dotation de 350 millions de francs, puisqu'elle s'est élevée à 298 millions de francs. Ce montant a été inférieur aux prévisions initiales, en raison de décalages dans l'exécution des contrats bénéficiaires de police "garantie du risque économique", qui ont entraîné des reports de versements.

La dotation a été portée à 400 millions de francs **en 1996**.

Les perspectives pour 1997 tablent sur une modération des dépenses par rapport à l'exercice 1996, ce qui justifie une dotation de 400 millions de francs.

B. LES AUTRES DÉPENSES DE GARANTIES

Les crédits inscrits au titre des "garanties diverses" diminuent de 40,3 % et s'établissent à 552,6 millions de francs.

Au sein de ces crédits figurent notamment :

- 1. La garantie du service en intérêts et amortissements des prêts accordés par la Banque Française pour le commerce extérieur à des Etats étrangers dans le cadre d'accords de réaménagement de leurs dettes.**

Au début de l'année 1996, la BFCE a demandé que soit mise en jeu la garantie de l'Etat pour certains pays particulièrement défallants. Le montant des échéances impayées au 31 décembre 1995 s'est établi à 6,61 milliards de francs.

Selon les informations fournies *"pour les années 1996 et 1997, aucune prévision n'est faite à ce jour dans le cadre de cette procédure, dans la mesure où les arriérés envers la BFCE sont aujourd'hui non significatifs"*.

2. Les charges de remises de dettes versées à la BFCE au titre des annulations décidées dans le cadre des procédures de "Dakar I", "Dakar II", et du "Traitement de Naples".

Selon les informations fournies, *"en raison de la diminution régulière et importante de l'encours relatif aux prêts de consolidation dus à la BFCE depuis 1990, de 42,7 milliards de francs à 15,5 milliards de francs en 1995, les charges budgétaires au cours des années à venir (...) seront peu importantes."* De surcroît, les principaux pays débiteurs pour lesquels l'encours est important (Brésil et Maroc) ne bénéficient d'aucune annulation et le chapitre 14-01 n'est donc pas concerné pour ces pays. Quant aux annulations en cours (Dakar I et Dakar II), les dernières échéances tombent respectivement en 1997 et en 1998.

- La remise de dette "Dakar I" s'élèvera à 16 millions de francs en 1997.
- La remise de dette "Dakar II" devrait s'élever à 44 millions de francs en 1997.
- L'annulation "Traitement de Naples" atteindra environ 150 millions de francs en 1997.

ARTICLES RATTACHÉS

ARTICLE 88

Réforme des plans d'épargne populaire

L'article 88 aménage le régime de versement des primes des plans d'épargne populaire institué par la loi de finances pour 1990.

I. - LE RÉGIME ACTUEL

Le régime actuel des PEP offre trois caractéristiques :

1) Une possibilité de versement, sans obligation minimale, à un compte de dépôt en numéraire, ou au titre d'un contrat d'assurance-vie. avec un plafonnement de 600.000 francs.

2) Une exonération d'impôt sur le revenu du capital et des intérêts capitalisés, qui peuvent être convertis en rente également exonérée de toute imposition sur le revenu.

3) Le versement d'une prime de l'Etat pour les contribuables non imposables, représentant, dans la limite de 1.500 francs, le quart de l'effort de l'épargne. Le versement de la prime ne peut intervenir avant l'expiration de la huitième année qui suit l'ouverture du PEP. Ce droit à prime s'étend sur une période de dix ans.

II. - LES DISPOSITIONS PROPOSÉES DANS LE PROJET DE LOI DE FINANCES

A. LE DISPOSITIF DE L'ARTICLE 88

L'article 88 institue un régime général de versement de primes dès le 1er janvier de la 8ème année civile à compter de l'année d'ouverture du plan (II), qui s'accompagne d'une suppression des versements de primes entre la 8ème et la 10me année (I).

Le paragraphe IV de l'article porte coordination des dispositions du code général des impôts relatives au PEP.

B. LES CONSÉQUENCES BUDGÉTAIRES

Le paragraphe III de l'article 88 propose d'abandonner le système de provisionnement des droits à prime : jusqu'à présent, la charge budgétaire provisionnelle afférente aux droits à prime au titre d'un exercice était inscrite dans la loi de finances de l'exercice suivant. La dépense correspondante était effectuée chaque année, depuis 1991, sur un compte de réserve : de 1991 à 1995, un montant total de 17,35 milliards de francs ont ainsi été provisionnés, soit près de 3,5 milliards de francs en moyenne, au titre des primes des années 1990 à 1994. Ils serviront à financer les quelque 15 milliards de francs qui pourraient être versés en 1997.

Pour 1997, l'inscription aurait dû être de 3,8 milliards de francs : tirant les conséquences de l'article 88, aucun crédit n'est inscrit pour le versement des primes dans le budget des charges communes.

III. - LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté un amendement du gouvernement permettant aux titulaires de PEP ayant souscrit un contrat d'assurance vie à primes périodiques dans le cadre de leur plan avant le 5 septembre 1996 d'exercer un régime d'option entre le versement de prime anticipé dès la septième année, ou le versement de primes jusqu'à la dixième année (le versement anticipé étant exclu par le projet de loi initial).

L'Assemblée nationale a adopté deux autres amendements :

- Le premier proposant d'apprécier le revenu des titulaires du PEP par rapport au même revenu de référence qu'en matière d'impôts locaux (cohérence avec l'article 8 du projet de loi de finances).

- Le second précise que la prime d'épargne, lorsqu'elle est versée à la suite de la clôture d'un plan consécutive à la survenance d'un événement exceptionnel, est exonérée d'impôt sur le revenu.

ARTICLE 89

Majoration légale des rentes viagères

L'article 89 propose une revalorisation du taux des rentes viagères, comme c'est le cas dans chaque projet de loi de finances.

Ce dispositif concerne les rentes constituées entre particuliers, les rentes services en réparation d'un préjudice et les rentes d'anciens combattants.

Il est proposé, comme les années précédentes, de les revaloriser conformément à la hausse prévisionnelle des prix à la consommation hors évolution du prix du tabac, soit de + 1,3 % en 1997.

Les taux de majoration relatif aux rentes constituées auprès d'organismes institutionnels (Caisse nationale de prévoyance, compagnies d'assurance, caisses autonomes mutualistes) ne sont pas revalorisés, 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.

Les crédits correspondant à la revalorisation sont inscrits au chapitre 46-94, pour un montant de 2.328 millions de francs en 1997.

MODIFICATIONS APPORTÉES PAR
L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN
DEUXIÈME DÉLIBÉRATION

En deuxième délibération, l'Assemblée nationale a adopté un amendement de coordination tirant les conséquences des votes de la première partie sur les crédits du Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle, qui ont été minorés de 356.000 francs.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours d'une séance tenue le mercredi 20 novembre 1996, sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, la commission a examiné les crédits du **budget des charges communes**, ainsi que les **articles 88 et 89 rattachés**, sur le rapport de **M. Alain Lambert, rapporteur général**, en remplacement de **M. Claude Belot, rapporteur spécial**, empêché.

M. Alain Lambert, rapporteur général, a précisé que le budget des charges communes, ainsi nommé parce qu'il retrace les charges de gestion ou d'intervention qui sont "communes" au budget de l'Etat, devrait représenter 651 milliards de francs en 1997, en progression de 4,6 %. En dépenses nettes des charges de remboursement et dégrèvement d'impôts, a-t-il précisé, les charges communes constituent un quart du budget général de l'Etat.

M. Alain Lambert, rapporteur général, a souligné que ce volume de dépenses, par ailleurs très diverses, exigeait naturellement un regroupement par grand type d'actions, une présentation par "agrégat" étant proposée par les documents budgétaires qui permettait de réaliser que la progression d'ensemble recouvrait des évolutions extrêmement contrastées.

M. Alain Lambert, rapporteur général, a d'abord présenté la charge de la dette publique et les dépenses en atténuation de recettes, dont les crédits devraient représenter 503 milliards de francs en 1997, en progression de 3,1 %.

La charge brute de la dette s'élèverait à 250,6 milliards de francs, en progression de + 3 % par rapport au budget voté de 1996, fortement ralentie par rapport à l'année précédente où les crédits avaient progressé de 12, %.

Par rapport au montant avancé lors du débat d'orientation budgétaire de juin dernier, la charge nette de la dette diminuerait de 12, milliards de francs en raison de la baisse des taux d'intérêt, la réduction du déficit de 4 milliards de francs en 1997 étant encore trop faible pour produire des effets sensibles sur la charge d'intérêts. Compte tenu des mouvements importants opérés dans les collectifs budgétaires de 1995 et 1996, la charge de la dette nette des recettes d'ordre augmenterait, en 1996 comme en 1997, d'un peu plus de 6 % après avoir augmenté de plus de 12 % en 1995.

M. Alain Lambert, rapporteur général, a rappelé que les dépenses de garanties diminuaient de 22,2 % et s'établissaient à 1,55 milliard de francs, les crédits de garanties à l'exportation restant à peu près stables autour de

800 millions de francs, et qu'enfin, les dépenses en atténuation de recettes s'élevaient à 251 milliards de francs, en progression de 3,4 %, en raison d'une forte augmentation des remboursements et dégrèvements sur contributions directes, et d'une diminution des remboursements sur produits indirects.

M. Alain Lambert, rapporteur général, a ensuite précisé que les crédits des pouvoirs publics progressaient de 2,2 % et atteignaient 4,28 milliards de francs, le budget du Sénat connaissant une augmentation modérée, de 1,6 %.

M. Alain Lambert, rapporteur général, a présenté les dépenses administratives, qui s'élèvent à 66,7 milliards de francs, en progression de 24,5 %, cette forte augmentation étant due notamment à l'inscription au budget de l'Etat des pensions des agents de France Télécom, + 8,26 milliards de francs, mais aussi à l'inscription d'une provision de 1,5 milliard de francs qui accompagne la prochaine négociation salariale dans la fonction publique.

M. Alain Lambert, rapporteur général, a précisé que les interventions politiques et administratives atteindraient 1,76 milliard de francs, en progression de 40,9 %, et qu'elles comportaient un chapitre nouveau en 1997, doté d'un crédit de 470 millions de francs destiné à accompagner la future loi de cohésion sociale.

M. Alain Lambert, rapporteur général, a présenté ensuite les crédits d'action internationale, qui s'élèvent à 3,2 milliards de francs, en diminution de 55,3 %, à cause du rattachement des dons d'ajustement structurel au budget de la coopération, et aussi du ralentissement momentané des versements aux organisations internationales de développement, contrastant avec une très forte augmentation des autorisations de programme les concernant de 25 milliards de francs.

Le rapporteur général a rappelé que les crédits d'action économique progressaient de 8,2% et atteignaient 61,7 milliards de francs, cette progression étant due aux mesures pour l'emploi et la formation professionnelle, qui passent de 39,7 à 46,9 milliards de francs, sous l'effet de l'entrée en vigueur du nouveau système d'allègement des charges sociales sur les salaires inférieurs ou égaux à 1,3 fois le salaire minimum interprofessionnel de croissance.

Cette progression globale recouvre également une diminution d'un milliard de francs des dépenses en primes d'épargne logement, compte tenu de l'échéancier des plans, un transfert de 819 millions de francs des soldes de paiement des prêts d'accession à la propriété à partir du budget du logement, et enfin la suppression des 2 milliards de francs de dotation des primes

d'épargne populaire, liée à la réforme du plan d'épargne populaire proposée par l'article 80 rattaché

M. Alain Lambert, rapporteur général, a terminé la présentation des crédits par les dépenses d'action sociale, qui s'élèvent à 10,14 milliards de francs, en diminution de 5.9 %, les crédits d'indemnisation des rapatriés, notamment, diminuant de plus de 20 %, l'effort budgétaire ayant été concentré sur les trois années précédentes.

M. Alain Lambert, rapporteur général, a ensuite présenté les deux articles rattachés au budget des charges communes.

L'article 88 propose une réforme des plans d'épargne populaire, avec un versement de primes anticipé à la 7^e année, financé par un provisionnement des sommes destinées aux primes dans le budget de l'Etat au cours des cinq dernières années, qui permettra de faire face à une dépense qui serait de l'ordre de 15 milliards de francs.

M. Alain Lambert, rapporteur général, a estimé qu'il s'agissait d'un encouragement à la consommation des ménages, dont le principe devait être approuvé malgré les réserves d'usage sur les entorses apportées aux encouragements à l'épargne.

M. Alain Lambert, rapporteur général, a ensuite présenté l'article 89, qui propose, comme chaque année, une revalorisation des rentes viagères en fonction de la hausse des prix hors tabac.

La commission a alors décidé, sur proposition de son rapporteur, de recommander au Sénat **l'adoption du budget des charges communes** pour 1997 ainsi que des **articles 88 et 89 rattachés**.