

N° 50

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1979-1980

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1979

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 1980, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.

Par M. Maurice BLIN,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

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

ANNEXE N° 10

Economie et budget.

I - CHARGES COMMUNES

Rapporteur spécial : M. Henri TOURNAN.

(1) Cette commission est composée de : MM. Edovard Bonnefous, *président* ; Geoffroy de Montalembert, Paul Ribeyre, Jacques Descours Desacres, Henri Tournan, *vice-présidents* ; Joseph Raybaud, Modeste Legouez, Paul Jargot, Yves Durand, *secrétaires* ; Maurice Blin, *rapporteur général* ; Charles Allières, René Ballayer, Roland Boscary-Monsservin, Jean Chamant, René Chazelle, Bernard Chochoy, Jean Cluzel, Marcel Debarge, Henri Duffaut, Marcel Fortiez, René Fosset, Jean-Pierre Fourcade, Jean Francou, Henri Goetschy, Gustave Héon, Marc Jacquet, René Jager, Tony Larue, Anicet Le Pors, Georges Lombard, Raymond Marcellin, Josy Moinet, Gaston Pams, Louis Perrein, Christian Poncelet, Robert Schmitt, Camille Vallin.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (6^e législ.) : 1290 et annexes, 1292 (annexe 14) et in-8° 227.

Sénat : 49 (1979-1980).

Loi de finances. — *Economie (Ministère de l').*

SOMMAIRE

	Pages
Introduction	4
CHAPITRE PREMIER	
Les crédits budgétaires	7
CHAPITRE II	
Action 01 : Dette publique et divers	9
1° La dette publique	9
a) Le déficit budgétaire	10
b) Déficit budgétaire et besoins de financement des agents économiques	11
c) Le financement du déficit budgétaire et les marchés financier et monétaire	12
d) La dette de l'Etat	16
e) Les crédits	16
2° Garanties	18
3°- Dépenses en atténuation de recettes	19
CHAPITRE III	
Action 02 : Pouvoirs publics	20
CHAPITRE IV	
Action 03 : Dépenses administratives	21
1° Les mesures générales intéressant la fonction publique	21
2° Autres dépenses de fonctionnement	23
3° Equipement administratif	25
CHAPITRE V	
Action 04 : Interventions publiques et administratives	26
CHAPITRE VI	
Action 05 : Action internationale	27

CHAPITRE VII

Action 07 : Action économique	29
1° Emploi des jeunes	29
2° Primes à la construction	30
3° Vente des avions Airbus	31
4° Bonifications d'intérêts :	
a) Fonds national d'aménagement foncier et d'urbanisme	31
b) Prêts de reclassement aux rapatriés	32
c) Bonifications pour divers emprunts à caractère économique	32
5° Apports au fonds de dotation ou au capital des entreprises publiques ..	36
6° Aménagement du territoire	38
7° Aide pour l'équipement hôtelier	40
8° Etudes et construction de matériels aéronautiques et de matériels d'armement complexes	41

CHAPITRE VIII

Action 08 : Action sociale	42
1° L'aide aux rapatriés	42
2° L'aide aux personnes âgées	43
a) La majoration des rentes viagères	44
b) Le Fonds national de solidarité et le Fonds spécial	44
c) Contribution à divers régimes de sécurité sociale	45
Compte rendu des débats en commission	47

Mesdames, Messieurs,

Le budget des Charges communes est d'une nature très particulière. Il ne concerne pas, comme tous les autres budgets, un département ministériel ou un service autonome investi d'une mission très précise, mais constitue **une addition de chapitres budgétaires souvent sans lien entre eux** et appartenant à tous les titres de la classification par nature des crédits.

Il est bien évident qu'un certain nombre d'entre eux pourrait figurer dans des fascicules budgétaires fonctionnels. Mais ce budget, qui s'était développé au cours des années, traduisait l'influence grandissante sur l'ensemble de l'action gouvernementale du Ministère de l'Economie et des Finances car il lui permettait d'exercer un droit de regard sur la fixation de certains crédits et sur leur emploi.

Il convient cependant de faire observer que depuis quelques années ce budget n'a accueilli que peu de crédits afférents à de nouvelles opérations. Mais surtout, cet endiguement a été accompagné d'**un premier effort d'allègement**. En 1977, vingt-neuf transferts avaient été opérés. Depuis, cet assainissement se produit à un rythme plus lent : trois transferts en 1978 et deux seulement en 1979.

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

Dans ce projet de budget pour 1980 cet effort n'est pas poursuivi. Aucun transfert n'est prévu et la part du budget des charges communes dans l'ensemble du budget général augmente légèrement, passant à 26 %.

Cet effort d'élagage devrait pourtant être repris sans pour autant aller jusqu'à la mise en cause du budget lui-même qui comprend des masses - de beaucoup les plus importantes - dont la place est sans conteste dans ce document : il en va ainsi notamment de la dette publique, des dépenses des pouvoirs publics et d'une grande partie des moyens des services.

A titre indicatif votre rapporteur voudrait suggérer une première liste de chapitres qui pourraient être facilement transférés :

Chapitres susceptibles d'être transférés.

CHAPITRES	Budget d'accueil	Crédits 1980 (en Mns de Frs)
- 14-01 (Art.10)	Intérieur	71,2
- 14-01 (Art.40)	Agriculture	4
- 14-01 (Art.50)	Industrie	0,1
- 14-02	Transports	0,1
- 41-22	Intérieur	5,5
- 42-03	Coopération	2
- 44-76	Travail	1.073
- 44-91	Environnement et Cadre de vie	5.856
- 44-92	Transports	470
- 44-97	Environnement et Cadre de vie	135
- 44-98 (Art.10)	Industrie	7,6
- 44-98 (Art.20)	Transports	470,7
- 46-90	Santé	573
- 46-94	Santé	1.082,2
- 46-95	Santé	148
- 46-96	Santé	12.500
- 54-90	Divers (Industrie Transports)	1.685
- 64-01	Jeunesse, sports et loisirs	50
- 64-03	Transports	47
- 65-01	Environnement et Cadre de vie	130
TOTAL		24.310,3

En outre, la création d'un fascicule budgétaire « commerce extérieur » permettrait de transférer les crédits du chapitre 14-01 (Art. 60 et 70) et une partie des crédits du chapitre 44-98, celle d'un fascicule « Aménagement du Territoire », les crédits des chapitres 57-00 et 64-00 (Art. 10). Par ailleurs, le regroupement des crédits destinés aux rapatriés entraînerait le transfert des chapitres 44-96 et 46-91, voire des chapitres 46-97, 46-98 et 47-91.

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

Globalement, les crédits du budget des Charges communes progressent de 15,8 %, atteignant 136 596 millions de francs.

On note particulièrement les évolutions suivantes :

- la dette publique (stricto-sensu) s'accroît de 39,5 %, atteignant 24 558 millions de francs ;
- les dégrèvements sur impôts progressent de 15,7 % jusqu'à 42 047 millions de francs ;
- les crédits des pouvoirs publics augmentent de 20,1 %, s'établissant à 1 454 millions de francs ;
- la provision pour hausse de rémunération des fonctionnaires s'élève à 6 392 millions de francs (+ 32 %) ;
- les crédits pour l'emploi des jeunes passent de 400 à 1 073 millions de francs ;
- les versements à divers régimes de sécurité sociale reviennent de 1 335 à 573 millions de francs (- 58 %).

CHAPITRE PREMIER

LES CREDITS BUDGETAIRES

L'ensemble des crédits inscrits pour 1980 au budget des Charges communes s'élève à 136 596 millions de francs, en augmentation de 15,8 % par rapport à 1979.

L'évolution des crédits de 1977 à 1980 se présente, par titres, comme indiqué dans le tableau cidessous :

TITRES	1977	1978	1979	1980	Evolution 1979-1980
	(Millions de francs)				en %
I. Dette publique et dépenses en atténuation de recettes	40.536	46.833	56.063	68.735	+ 22,6
II. Pouvoirs publics	941	1.091	1.210	1.454	+ 20,1
III. Moyens des services	30.679	30.125	27.978	32.571	+ 16,4
IV. Interventions publiques	18.001	22.853	27.471	28.743	+ 4,7
V. Investissements exécutés par l'Etat :					
- Autorisations de programme ..	1.915	2.666	2.705	2.149	- 20,5
- Crédits de paiement	1.908	2.653	2.678	2.282	- 14,8
VI. Subventions d'investissement accordées par l'Etat :					
- Autorisations de programme ..	1.709	2.159	2.675	3.054	+ 14,6
TOTAL - Crédits de paiement	1.494	2.277	2.543	2.811	+ 10,9
- Autorisations de programme	3.624	4.825	5.380	5.203	- 3,1
- Dépenses ordinaires + crédits de paiement	93.558	105.832	117.942	136.596	+ 15,8

Mais la présentation par titres ne donne pas une bonne idée de la destination des dotations budgétaires. Depuis deux ans, le « bleu budgétaire » présente également les dotations par « action ». Chaque action correspond, en principe, à une activité administrative ou à un objectif et regroupe l'ensemble des chapitres et articles budgétaires qui y concourent, quel que soit le titre auquel ils appartiennent.

Malgré quelques imperfections, cette nouvelle présentation permet de suivre d'une manière plus logique l'évolution des missions remplies par l'action gouvernementale.

Le tableau ci-dessous indique pour les quatre années où les données sont disponibles l'évolution de la répartition des dotations par action :

ACTIONS	1977	1978	1979	1980	Evolution 1979-1980
	(Millions de francs)				en %
01 Dette publique et divers	40.536	46.833	56.063	68.735	+ 22,6
dont :					
- Dette publique	8.814	11.430	17.603	24.558	+ 39,5
- Garanties	2.613	2.865	2.125	2.130	+ 0,2
- Dépenses en atténuation de recettes	29.108	32.539	36.336	42.047	+ 15,7
02 Pouvoirs publics	941	1.091	1.210	1.454	+ 20,1
03 Dépenses administratives	30.764	30.202	28.028	32.776	+ 16,9
04 Interventions politiques et administratives	108	195	136	136	--
05 Action internationale	1.068	1.646	2.050	2.330	+ 13,6
07 Action économique	9.340	11.222	12.852	13.288	+ 3,5
08 Action sociale	10.752	14.608	17.603	17.877	+ 1,7
TOTAL	93.558	105.832	117.942	136.596	+ 15,8

La masse la plus importante est celle concernant l'action 01 qui se confond avec le titre premier et qui représente en 1980 un peu plus de la moitié du total. A l'intérieur de cette action, la dette publique proprement dite prend une part de plus en plus grande du fait de sa croissance très rapide.

On note aussi la croissance assez importante des crédits destinés aux dépenses administratives, tandis que, contrairement aux années précédentes, ceux concernant l'action économique et l'action sociale progressent très peu.

C'est en suivant cette répartition par action que nous allons maintenant procéder à un examen plus détaillé.

CHAPITRE II

ACTION 01. DETTE PUBLIQUE et DIVERS.

Le contenu de cette action recouvre exactement le titre premier, qui est intitulé « Dette publique et dépenses en atténuation de recettes ». En réalité, on a affaire à **un ensemble relativement composite** puisqu'il n'y a rien de commun entre les charges de la dette, le coût des garanties accordées par l'Etat et les dépenses en atténuation de recettes. Ces trois composantes évoluent différemment comme le montre le tableau ci-dessous (loi de finances initiale seulement) et elles feront l'objet d'examens séparés :

	1976	1977	1978	1979	1980
- Dette publique.....	7 391	8 815	11 429	17 602	24 558
- Garanties	1 525	2 613	2 865	2 125	2 130
- Dépenses en atténuation de recettes.....	24 300	29 108	32 539	36 336	42 047
TOTAL	33 216	40 536	46 833	56 063	68 735

1° La dette publique

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

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

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

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

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

a) *Le déficit budgétaire*

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

Il convient de signaler ici une petite manipulation opérée par le Ministère du Budget. Jusqu'en 1977 le solde des opérations budgétaires était présenté y compris les opérations du fonds de stabilisation des changes. Ces opérations, d'un caractère un peu particulier, laissaient un solde tantôt positif tantôt négatif. C'est en 1978, alors que le solde est négatif de 3,88 milliards de francs, qu'il a été choisi de les exclure. Le Ministère a ainsi rendu public un déficit pour 1978 de 34,31 milliards de francs, alors que dans la définition antérieure il aurait été de 38,19 milliards de francs.

En incluant donc les résultats du fonds de stabilisation des changes, les déficits s'établissent ainsi pour les quatre dernières années connues avec certitude :

1975	37,8 milliards de francs,
1976	17,2 milliards de francs,
1977	19,5 milliards de francs,
1978	38,2 milliards de francs.

Pour 1979, le déficit prévu initialement de 15,1 milliards de francs, sera porté à 34,8 milliards de francs par la loi de finances rectificative de fin d'année. Il sera encore augmenté notamment par l'accroissement des charges de la dette publique qui ne figurent pas dans ce collectif mais ne sera pris en compte que dans la loi de règlement, en même temps que diverses autres dépenses. Un ordre de grandeur de 3 milliards de francs paraît probable pour cette charge complémentaire. **Le déficit pour 1979 serait ainsi porté aux environs de 38 à 40 milliards de francs, soit un chiffre analogue à celui de 1978.**

Pour 1980, la prévision actuelle de 31 milliards de francs de déficit semble dans ces conditions relativement optimiste.

L'exécution d'un budget s'étalant sur l'exercice précédent et sur l'exercice suivant, il existe quelques décalages entre les déficits budgétaires et les besoins de financement de l'Etat pour une année donnée.

Le tableau ci-après présente une analyse détaillée des opérations budgétaires en 1977, 1978 et les six premiers mois de 1979.

Exécution des lois de finances.	1 9 7 7		1 9 7 8		1 9 7 9	
	Douze mois.	Douze mois.	Six mois.	Six mois.	Six mois.	Six mois.
	(milliards de francs)					
A. Opérations à caractère définitif :						
1. Exercice précédent (solde)	- 10,08	- 8,81	- 8,81	- 8,81	- 15,82	- 15,82
2. Exercice courant :						
a) Dépenses	-387,70	-441,43	-230,87	-230,87	-259,83	-259,83
b) Recettes	+379,88	+428,95	+215,16	+215,16	+252,12	+252,12
c) Solde des comptes d'affectation spéciale	+ 1,05	+ 1,29	+ 0,96	+ 0,96	+ 1,13	+ 1,13
= Solde 2: exercice courant	- 6,77	- 11,19	- 14,75	- 14,75	- 6,58	- 6,58
3. Exercice suivant	- 6,59	- 7,37	- -	- -	- -	- -
= Solde A : Opérations à caractère définitif	- 23,44	- 27,37	- 23,56	- 23,56	- 22,40	- 22,40
B. Opérations à caractère temporaire :						
1. Exercice précédent (solde)	+ 3,92	+ 2,18	+ 2,18	+ 2,18	- 2,18	- 2,18
2. Exercice courant :						
a) Dépenses des comptes de prêts	- 5,46	- 5,36	- 2,98	- 2,98	- 3,20	- 3,20
b) Recettes des comptes de prêts	+ 5,44	+ 4,24	+ 1,61	+ 1,61	+ 0,88	+ 0,88
c) Solde des autres comptes spéciaux	- 2,19	- 4,81	- 12,00	- 12,00	- 10,95	- 10,95
= Solde 2: exercice courant	- 2,21	- 5,93	- 13,37	- 13,37	- 13,27	- 13,27
= Solde B : Opérations à caractère temporaire	+ 1,71	- 3,75	- 11,68	- 11,68	- 15,45	- 15,45
Solde général d'exécution des lois de finances :						
= solde comptable (A+B)	- 21,73	- 31,12	- 35,24	- 35,24	- 37,85	- 37,85
= solde hors opérations avec le Fonds monétaire international	- 20,63	- 27,39	- 31,69	- 31,69	- 38,04	- 38,04

Le solde négatif pour les six premiers mois de 1979 (-38,04 milliards de francs), supérieur de 20 % à celui de la période correspondante de 1978 (-31,69 milliards de francs), confirme bien les prévisions pessimistes qu'on peut faire quant au déficit pour l'ensemble de 1979.

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

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

Selon les données de la comptabilité nationale (1) l'évolution des besoins et des capacités de financement s'établissent pour les différents secteurs institutionnels comme indiqué dans le tableau ci-après :

Besoins (-) et capacité (+) de financement des secteurs institutionnels.

	En milliards de francs.						En pourcentage du produit intérieur brut.					
	1974.	1975.	1976.	1977.	1978.	1979.	1974.	1975.	1976.	1977.	1978.	1979.
• Sociétés et quasi-sociétés	-87,6	-53,8	-87,1	-91,4	-78,6	-98,6	-6,85	-3,70	-5,21	-4,88	-3,69	-4,09
• Ménages	+47,7	+82,6	+63,6	+86,9	+120,8	+118,6	+3,73	+5,69	+3,81	+4,64	+5,60	+4,92
• Institutions de crédit	-0,9	+0,8	-2,3	+4,9	+11,5	+11,5	+0,07	+0,06	-0,14	+0,26	+0,54	+0,48
• Entreprises d'assurances	+1,1	+0,1	+0,1	+0,7	+0,4	+1,4	+0,09	-	-	+0,04	+0,07	+0,06
• Administrations publiques dont Etat	+8	-32,5	-8,1	-23,7	-49,2	-36,9	+0,63	-2,24	-0,48	-1,26	-2,31	-1,53
• Administrations privées	+1,1	+1	+1,1	+1,2	+1,3	-	+0,09	+0,07	+0,06	+0,07	+0,08	-
• Etranger	+30,6	+1,6	+32,7	+21,4	-7,2	-4,0	+2,40	+0,11	+1,95	+1,14	-0,34	-0,17

SOURCE : comptabilité nationale et, pour 1979, rapport économique et financier.

On voit que la ponction opérée par l'Etat sur les disponibilités financières a été assez forte depuis 1975, ce qui n'a pas manqué de peser sur les marchés financiers tant internes qu'externes puisqu'il a fallu recourir dans des proportions non négligeables à des financements en provenance de l'étranger en 1976 et 1977. Pour 1978 et 1979, l'absence de recours à l'étranger malgré les besoins importants de l'Etat s'explique par la conjonction de deux phénomènes :

- les capacités de financement des ménages restent élevées car leur épargne se maintient à un haut niveau et surtout leurs investissements en logements diminuent ;

- les besoins de financement des entreprises se réduisent car leur épargne s'est reconstituée, mais la reprise de l'investissement n'a pas encore eu lieu.

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

Les déficits d'exécution des lois de finances examinés plus haut ont été financés en 1976, 1977 et 1978 comme indiqué dans le tableau ci-contre.

(1) En comptabilité nationale le besoin de financement de l'Etat diffère du déficit budgétaire, notamment parce qu'il exclut les opérations de prêt du Trésor.

FINANCEMENT DES DEFICITS BUDGETAIRES.

En milliards de francs

	1976	1977	1978
- Ressources monétaires. (1).			
++ C.C.P.	6,73	4,89	8,92
++ Concours directs Banque de France	7,48	- 6,34	-22,35
++ Bons du Trésor - Banque de France	0,98	- 1,88	6,38
++ Bons du Trésor - Banques	-0,09	1,91	9,08
++ Divers	1,14	2,10	1,43
== TOTAL	16,24	0,68	3,46
- Autres ressources liquides.			
++ Bons du Trésor dans le public	5,50	3,89	1,98
++ Bons du Trésor - C.D.C.	7,66	5,86	7,86
++ Dépôts des correspondants	2,04	6,86	4,56
dont collectivités locales	(1,72)	(4,02)	(3,90)
++ Emprunt libératoire et divers	0,90	1,09	0,18
	16,10	17,70	14,58
- Divers	-1,64	-1,94	-2,55
- Emprunts à long terme :			
++ Emprunts nouveaux	2,50	8,00	13,50
++ Remboursements	-8,18	-1,56	-1,98
= Emprunts nets	-5,68	6,44	11,52
- Bons du Trésor du F.M.I.	-1,01	1,10	3,73
- Autres ressources extérieures	-0,17	-0,12	0,13
== TOTAL endettement brut	+23,84	+23,86	30,87
- Variation des encaisses	- 5,96	- 2,13	+0,25
- Variation du compte F.M.I.	+ 1,01	- 1,10	-3,73
== TOTAL exécution des lois de finances	18,89	20,63	27,39

(1) Variation des créances sur le Trésor, telles qu'elles figurent dans les contreparties de la masse monétaire au sens restreint (M2).

Le recours aux emprunts à long terme, bien qu'encore modeste, prend plus d'importance que par le passé. Aucun n'avait été émis en 1974 et en 1975 et depuis cette date l'Etat a émis les emprunts suivants :

- juin 1976 : 2,5 milliards de francs à 10 % ;
- mai 1977 : 8 milliards de francs à 8,80 % avec une exonération partielle des revenus pour les particuliers ;
- mai 1978 : 3 milliards de francs à 10 % ;
- juillet 1978 : 2,5 milliards de francs à 9,80 % ;
- octobre 1978 : 3 milliards de francs à 9,45 % ;
- décembre 1978 : 5 milliards de francs à 8,80 % ;
- avril 1979 : 3 milliards de francs à 9,00 % ;
- juin 1979 : 5 milliards de francs à 10,00 % ;
- septembre 1979 : 7 milliards de francs à 10,80 %.

Le montant de ces emprunts est à rapprocher de l'ensemble des émissions de valeurs mobilières dont ils constituent une part non négligeable (19 % en 1978).

Emissions de valeurs mobilières.

	1974	1975	1976	1977	1978	1979 (8 mois)
			(milliards de francs)			
- Actions	10,7	9,8	9,4	11,2	14,6	7,7
- Emprunts d'Etat	-	-	2,5	8,0	13,5	8,0
- Obligations	23,3	43,9	39,1	41,4	44,3	33,3
TOTAL	34,0	53,7	51,0	60,5	72,4	49,0

Si l'on s'en tient à la définition restreinte (M2) de la masse monétaire (habituellement considérée en FRANCE), le déficit budgétaire n'a été financé d'une manière importante par des ressources monétaires que jusqu'en 1976. C'est ce que confirme l'examen de l'évolution de l'ensemble des contreparties de la masse monétaire.

Evolution des contreparties de la masse monétaire (M2).

	1974	1975	1976	1977	1978	1979 (6 mois)
			(en pourcentage)			
- Or et devises	- 6,1	+ 32,6	- 16,8	+ 12	+ 20,4	+ 5,2
- Créances sur le Trésor public	+ 32,6	+ 38,7	+ 16,3	+ 0,6	+ 2,8	+ 26,4
- Crédits à l'économie	+ 18,5	+ 14,7	+ 16,4	+ 15,1	+ 11,0	+ 0,7
TOTAL des contreparties de la masse monétaire.....	+ 18,1	+ 15,9	+ 12,8	+ 13,9	+ 12,2	+ 4,4

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

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

Ainsi pour les six premiers mois de 1979, le déficit d'exécution des lois de finances de 38 milliards de francs a été financé par 33 milliards de francs de création monétaire et 7 milliards de francs d'emprunt à long terme, la différence résultant d'une réduction des autres ressources.

d) La dette de l'Etat

Compte tenu de ces opérations enregistrées par le Trésor, la dette de l'Etat se présente comme suit au 30 juin 1979, avec rappel de la situation au 31 décembre 1977 et 31 décembre 1978.

En milliards de francs

	31-12-77	31-12-78	30-6-79
-Dettes à caractère monétaire.			
-monnaie	7,10	8,33	9,0
-fonds des particuliers	5,81	6,01	6,4
-C.C.P.	68,98	77,90	80,2
-concours directs de Banque de France	7,08	15,27	15,0
-bons du Trésor Banque de France	16,73	23,11	15,7
-autres banques	15,68	24,76	31,5
TOTAL	121,38	124,84	157,8
-Autres dettes liquides.			
-bons du Trésor dans le public	43,03	45,01	46,4
-emprunt libératoire et divers	2,11	2,29	2,2
-bons du Trésor - C.D.C.	24,74	32,60	36,4
-dépôts des correspondants	54,29	58,85	46,6
dont collectivités locales	(31,26)	(35,16)	(37,00)
TOTAL	124,17	138,75	131,6
-Dette à long terme.			
-nominal	22,92	35,06	41,9
-garantie des emprunts 4,5% 1952 et 4,5% 1973	12,60	11,51	11,4
-engagements	1,27	1,74	2,0
TOTAL	35,79	48,31	55,3
-Dette extérieure.			
-à long terme	0,43	0,26	0,3
-bons du Trésor	5,30	9,33	10,3
TOTAL	5,73	9,59	10,6
TOTAL dette publique	287,07	321,49	355,3

e) Les crédits

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

	Dettes à long terme	Dettes flottantes	Dettes extérieures	TOTAL
- 1975 - crédits initiaux	1,07	4,48	0,79	6,34
dépense réelle	1,04	9,89	0,04	10,97
- 1976 - crédits initiaux	0,98	6,38	0,03	7,39
dépense réelle	0,92	10,25	0,03	11,21
- 1977 - crédits initiaux	0,91	7,87	0,03	8,81
lère loi de finances				
rectificative	0,25	3,05	--	3,30
dépense réelle	1,14	12,43	0,03	13,50
- 1978 - crédits initiaux	2,23	9,17	0,03	11,43
dépense réelle	2,38	14,52	0,03	16,93

Le rapprochement des crédits et du montant total de la dette (en moyenne sur l'année) permet d'estimer un **coût moyen de la dette**. Celui-ci ne cesse de monter passant de 4,3 % en 1976 à 4,7% en 1977 et 5,2 % en 1978. Cette progression tient moins à l'évolution des taux d'intérêts (ils ont été, en moyenne, un peu plus faibles en 1978 qu'en 1976 et 1977) qu'au fait que l'accroissement d'endettement est couvert de plus en plus par les ressources les plus coûteuses.

En effet, le coût des ressources varie fortement. Il est ainsi par exemple :

- nul pour la monnaie et les dépôts des correspondants du Trésor (à quelques exceptions près dont celle, notable, des chèques postaux) ;

- de 6,75 % à 9,5 % pour les bons du Trésor émis dans le public ;

- variable en fonction de la durée des bons et des taux du marché pour les autres bons du Trésor ;

- variable en fonction des taux du marché des obligations pour les emprunts d'Etat (voir ci-dessus les taux des derniers emprunts).

Pour 1979, l'évaluation des crédits était à l'époque un peu plus sincère qu'à l'habitude. Mais l'élévation des taux d'intérêts à laquelle on assiste depuis quelques mois, jointe à l'aggravation du déficit amène à penser que les crédits votés seront insuffisants d'un peu plus de 3 milliards de francs résultant pour 724 millions de francs des intérêts des deux derniers emprunts de 1978 non prévus initialement, et pour le reste presque exclusivement de la charge des bons du Trésor en compte-courant (souscrits par les banques, la Banque de France et la Caisse des Dépôts et Consignations).

Le coût moyen de la dette s'établirait alors pour 1979 à environ 5,8 %.

C'est dans ce contexte qu'il convient d'examiner les principales variations de crédit entre 1979 et 1980 :

	1980	1979	Variation
	(Mns de Frs.)		en %
- Dette à long terme	5.143	2.850	+ 80,5
= dont:			
- emprunts d'Etat	5.048	2.751	+ 83,5
- divers	95	99	- 4,0
- Dette flottante	19.405	14.734	+ 31,7
= dont:			
- comptes de dépôts	5.283	4.441	+ 19,0
- bons du Trésor émis dans le public	4.385	3.409	+ 28,6
- bons du Trésor en comptes courants	8.487	6.114	+ 38,8
- banque de France et instituts d'Outre-Mer	950	590	+ 61,0
- frais de trésorerie	300	180	+ 66,7
- Dette extérieure	10	18	- 43,9
- TOTAL	24.558	17.602	+ 39,5

Si l'on tient compte d'une évaluation révisée pour 1979, l'augmentation de 1979 à 1980 devient un peu inférieure à 20 %.

Les augmentations les plus importantes :

- **Emprunts d'Etat** + 2 413 millions de francs dont 163 pour l'indexation de l'emprunt 7 % 1973 et le reste pour les intérêts des 2 derniers emprunts de 1978 et les trois premiers de 1979.

- **Compte de dépôts** + 842 millions de francs, l'essentiel résultant du relèvement de 6,1 % à 6,5 % de la rémunération des fonds des chèques postaux déposés au Trésor.

- **Bons du Trésor émis dans le public** + 976 millions de francs. Le montant total des bons variant peu et les taux d'intérêt étant inchangés, l'augmentation résulterait du remplacement de bons avec intérêts payés au terme par des bons avec intérêts partiellement payés d'avance.

- **Bons du Trésor en compte-courant** + 2 373 millions de francs. Leur évolution est directement liée au déficit budgétaire. Le taux moyen prévu pour 1980 est de 10 % ce qui nécessiterait une baisse par rapport aux taux observés actuellement.

Toutes ces évaluations ont été faites sur la base d'un déficit de 35 milliards de francs en 1979 et de 31 milliards de francs en 1980. Or le déficit pour 1979 sera proche de 40 milliards de francs et il sera bien difficile de limiter celui de 1980 à 31 milliards de francs. Aussi les prévisions actuelles pour la charge de la dette apparaissent-elles d'ores et déjà sous-évaluées.

2° Garanties

Cette rubrique comporte des dépenses dont la place est discutable.

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

Globalement, les crédits relatifs aux garanties s'élèvent pour 1980 à 2 130 millions de francs dont 2 055 pour le commerce extérieur qui comprennent 2 000 millions de francs pour le risque économique et 55 millions de francs pour l'assurance prospection et l'assurance foires.

3° Dépenses en atténuations de recettes.

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

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

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

	15-01 remboursements opérés sur contributions directes	15-02 remboursements opérés sur contributions indirectes
(en millions de francs)		
- 1976 :		
- prévu	5.600	17.561
- réalisé	7.462	20.940
- 1977 :		
- prévu	7.850	20.011
- réalisé	10.809	19.315
- 1978 :		
- prévu	11.202	20.024
- réalisé	15.664	18.769

L'importance des écarts concernant les contributions directes est due pour partie à la sous-estimation des remboursements à opérer sur l'impôt sur les sociétés (liés à la médiocrité de l'activité économique) et pour partie à l'absence de prévision concernant le coût du plafonnement de la taxe professionnelle (1 950 millions de francs en 1977, 3 013 millions de francs en 1978). De la même façon, la prévision pour 1979, établie sur la base d'une non-reconduction de la mesure de plafonnement se trouve fortement sous-évaluée, le coût du plafonnement en 1979 étant estimé à 4 100 millions de francs.

Par contre, les évaluations actuelles des remboursements sur contributions indirectes sont nettement inférieures aux prévisions pour 1979.

C'est en tenant compte des réalisations de 1978 et des estimations pour 1979 qu'ont été fixées les prévisions pour 1980 qui s'écartent ainsi fortement des prévisions des années précédentes.

Dépenses en atténuation de recettes
Evolution des prévisions budgétaires

	1977	1978	1979	1980
	(en millions de francs)			
- Dégrèvements sur contributions directes et taxes assimilées	7.850	11.202	11.500	18.300
- Remboursements sur produits indirects et divers	20.011	20.024	23.506	22.471
- Frais de poursuite et de contentieux	93	102	110	165
- Remboursement de TVA aux agriculteurs	1.150	1.207	1.210	1.100
- Divers	5	5	11	11
- TOTAL	29.108	32.539	36.336	42.047

CHAPITRE III

ACTION 02: POUVOIRS PUBLICS

Les dotations du titre II passent de 1 210,1 millions de francs à 1 453,5 millions de francs, soit une augmentation de 20,1%. Celle-ci se décompose comme suit :

	1 9 8 0	1 9 7 9	Evolution
	(Milliers Frs.)		en %.
- Présidence de la République	8.840	7.900	+11,9
- Assemblée Nationale	915.680	745.786	+22,8
- Sénat	521.560	449.650	+16,0
- Conseil constitutionnel	7.430	6.750	+10,1
- TOTAL	1.453.510	1.210.086	+20,1

CHAPITRE IV.

ACTION 03 : DEPENSES ADMINISTRATIVES.

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

1° Les mesures générales intéressant la fonction publique.

Avant 1977 les crédits relatifs aux rémunérations des personnels de l'Etat, en activité ou en retraite, ne faisaient l'objet que d'une inscription très partielle dans les différents fascicules budgétaires : pour le personnel en activité les dépenses étaient évaluées sur la base du taux de rémunération à la fin de la dernière année connue, ce qui représentait un an avant le début de l'année budgétaire concernée. Pour les pensions la totalité des crédits figurait au budget des charges communes.

Depuis, un certain nombre de progrès ont été accomplis, sans pour autant arriver à la suppression totale de crédits aux budgets des Charges communes. Il faut remarquer aussi que les modalités de calcul restent différentes selon qu'il s'agit du personnel en activité ou des retraités :

- pour le personnel en activité, dans chaque fascicule budgétaire on trouve une estimation des rémunérations sur la base des taux prévisibles à la fin de l'année précédent l'année budgétaire. Ainsi pour 1980, on trouve une estimation des rémunérations sur la base des taux prévisibles au 31 décembre 1979, avec en mesures acquises les conséquences des augmentations déjà survenues lors de l'établissement du budget et en mesures nouvelles une provision pour couvrir les effets en 1980 des hausses prévisibles à la fin de l'année 1979 (y compris, en principe, l'ajustement qui doit intervenir au 1er janvier 1980 en fonction de l'évolution des prix). On ne trouve alors au budget des Charges communes que les crédits destinés à couvrir les hausses de rémunérations à intervenir en 1980.

- pour les retraités on ne trouve dans les fascicules budgétaires qu'une estimation sur la base des pensions versées à la fin de la dernière année connue. Ainsi, pour le budget 1980, les pensions sont inscrites pour leur montant à la fin de 1978. Les crédits figurant au budget des Charges communes doivent alors couvrir les conséquences en 1980 d'une part, de l'extension en année pleine des revalorisations intervenues ou à intervenir en 1979 et d'autre part, les conséquences des revalorisations à intervenir en 1980.

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

Ainsi pour 1980, il est clair que les crédits prévus au budget correspondent à des **hausses de rémunération destinées à couvrir exactement les hausses de prix**, c'est-à-dire assurant un strict maintien du pouvoir d'achat. Les estimations figurant au budget des Charges communes sont ainsi cohérentes avec les prévisions gouvernementales en matière d'indice des prix à la consommation, l'indice moyen de 1980 devant progresser de 9,8 % par rapport à celui de 1979, ce qui correspond à un glissement de l'indice mensuel du début de 1980 à la fin de 1980 de 9,0 %.

L'augmentation de la masse salariale en 1980 par rapport à celle de 1979 serait alors d'environ 11,5 %, compte tenu des conséquences des glissements catégoriels prévisibles (moins de 1 %) et du vieillissement des effectifs, vieillissement particulièrement sensible pour les personnels de l'éducation (+0,6 %) et aussi de l'augmentation des effectifs (+0,6 %).

Cette perspective de hausse des prix plus forte que celle prévue pour 1979 et donc des rémunérations en 1980 amène ainsi à prévoir un crédit d'ajustement en hausse pour le personnel en activité : 4.834 millions de francs en 1979 et 6 392 millions de francs en 1980 (+32,2 %). Pour les pensions, les conséquences se perçoivent moins puisque le crédit du budget des charges communes doit couvrir les augmentations de deux années. Par ailleurs, les pensions évoluent plus rapidement que les rémunérations des agents en activité au fur et à mesure des intégrations de l'**indemnité de résidence (1)**. Compte tenu en outre de l'accroissement prévisible du nombre des pensionnés, les crédits passent de 7 573 millions de francs en 1978 à 8 297 millions de francs en 1979 (+9,6 %) pour l'ensemble des pensions civiles et militaires (y compris les anciens fonctionnaires sarrois et le versement au fonds spécial pour les ouvriers d'état).

(1) Pour les trois dernières zones existantes les taux de l'indemnité de résidence ont été réduits de 1,5 point au 1-10-78 et de 1 point au 1-9-79. Ils étaient alors respectivement de 4,5 et 7 %.

Les mouvements affectant les différents chapitres relatifs aux charges sociales découlent pour l'essentiel de celles concernant les rémunérations. On notera cependant que certaines charges sociales font l'objet d'une inscription en principal dans les différents fascicules budgétaires, le budget des Charges communes ne prenant en charge que les ajustements à prévoir en 1980, alors que pour d'autres c'est la totalité des crédits qui figure au budget des Charges communes. Citons notamment parmi ces dernières :

- les cotisations patronales au titre du régime d'assurance maladie des personnels civils titulaires de l'Etat : 7 255 millions de francs en 1980. L'augmentation par rapport à 1979 (+13,1 %) résulte pour partie du relèvement du plafond de la sécurité sociale,

- le versement de l'Etat au titre de la compensation démographique entre les différents régimes de Sécurité sociale : 3 184 millions de francs en 1980 (+29,7 %),

- la taxe sur les salaires : 3 549 millions de francs en 1980 (+10,8 %).

Au total l'ensemble des crédits relatifs à des mesures générales intéressant la fonction publique passerait de 26 831 millions de francs à 31.309 millions de francs, soit une augmentation de 16,7 %. Cette augmentation particulièrement forte par rapport à celle de l'année précédente (+7,6 %) est due essentiellement au fait que les hausses de rémunérations prévues pour 1980 sont supérieures à celles qui avaient été prévues il y a un an pour 1979 (9 % contre 7,9 %).

2° Autres dépenses de fonctionnement.

a) *Affranchissement des correspondances officielles.*

La dispense d'affranchissement accordée aux correspondances officielles fait l'objet d'un remboursement forfaitaire au budget annexe des PTT. Le forfait est établi à partir du tarif d'affranchissement des lettres avec une réduction de 25 % et d'une estimation du trafic annuel. L'évolution d'une année à l'autre du trafic est estimée à partir d'un sondage portant sur une seule semaine.

Pour 1980, le forfait s'établit à 1 084 millions de francs, en augmentation de 11,4 % par rapport à 1979, compte tenu notamment du relèvement des tarifs en octobre 1979.

b) *Amélioration de la productivité des services administratifs.*

Les crédits du chapitre 34-93 (3,9 millions de francs en 1980, soit 8,7 % de plus qu'en 1979) sont destinés à financer des actions réalisées par le (ou sur avis technique du) Service central d'organisation et méthodes (SCOM). Ce service rattaché à la direction du budget a pour mission de promouvoir et développer

dans les administrations et services relevant de l'Etat les techniques d'organisation et de simplification du travail.

c) *La rationalisation des choix budgétaires.*

Le budget des Charges communes contribue aux études RCB des différents départements ministériels par transferts de crédits et d'emplois contractuels. Le montant total des crédits passe de 29,6 millions de francs en 1979 à 34,0 millions de francs en 1980 (+14,9 %).

d) *Dépenses éventuelles et dépenses accidentelles.*

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

- dépenses résultant de changement dans la composition du Gouvernement ;
- dépenses résultant de textes nouveaux et dont l'importance ne justifie pas un collectif ;
- frais de réception et de rapatriement (Affaires étrangères) ;
- frais de voyages du chef de l'Etat et du Premier Ministre ;
- secours apportés aux victimes de calamités ;
- diverses dépenses imprévues.

En ce qui concerne les **frais de voyages du chef de l'Etat et du Premier Ministre**, leur présence à ce chapitre est justifiée par le Gouvernement par le caractère imprévisible de ces voyages. Même si les destinations exactes ne sont pas connues, il semble cependant que l'on pourrait prévoir globalement un certain nombre de voyages et inscrire un crédit forfaitaire à ce titre aux budgets correspondants.

La dotation de ces deux chapitres est passée de 100 millions de francs en 1977 à 120 millions de francs en 1978 puis 140 millions de francs en 1979 et 1980.

Il faut noter en outre que leur dotation a été abondée de 135 millions de francs par la loi de finances rectificative de juin 1978 pour faire face aux premières conséquences du naufrage de l'Amoco Cadiz. En 1979 un décret d'avance du 27 septembre a ouvert 55 millions de francs de crédits supplémentaires pour les premiers secours aux victimes des deux cyclones qui ont ravagé les Antilles françaises.

3° Equipement administratif.

Les crédits relatifs à la décentralisation administrative figurant à l'action 07 (Action économique) au titre de l'aménagement du territoire, on ne trouve ici que des crédits destinés à l'acquisition et à l'aménagement de locaux administratifs.

Pour les **administrations centrales**, il est prévu 13 millions de francs d'autorisations de programme (en 1980 comme en 1978 et 1979) et 44 millions de francs de crédits de paiement (contre 1 les années précédentes). Ces crédits sont destinés à l'opération de Bercy-La Râpée à Paris.

Pour les **services extérieurs** (DDASS, DDE, DDA ...), il est inscrit 67 millions de francs d'autorisations de programme (- 6,8 %) et 161 millions de francs de crédits de paiement contre 49 en 1979.

La présence de ces crédits au budget des Charges communes, plutôt que dans les budgets des Ministères concernés, semble résulter du fait qu'il sont destinés le plus souvent à des cités administratives partagées par plusieurs services.

CHAPITRE V.

ACTION 04 : INTERVENTIONS POLITIQUES et ADMINISTRATIVES.

Le contenu de cette action correspond assez mal à son intitulé. Mais surtout, c'est un bon exemple des dotations qui pourraient être transférées. En effet, le principal chapitre budgétaire qui entre dans cette action, le chapitre 65-01 « Aide aux villes nouvelles et à l'équipement de base des grands ensembles », aurait tout à fait sa place au budget du Ministère de l'Environnement et du Cadre de Vie. Bien plus à l'intérieur du domaine « urbanisme » de ce Ministère, il existe une action « villes nouvelles » dont les dotations se trouvent ainsi amputées de leur élément essentiel.

Les autorisations de programme et les crédits de paiement sont inchangés (respectivement 173 et 130 millions de francs).

Quant aux crédits du chapitre 41-22 (**Participation de l'Etat au service d'emprunts locaux**) ils pourraient aussi bien figurer au budget de l'Intérieur. Ils diminuent de 6,3 à 5,5 millions de francs.

CHAPITRE VI.

ACTION 05 : ACTION INTERNATIONALE.

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

	1976.	1977.	1978.	1979.	1980.
(en millions de francs)					
a)- Participation au capital d'organismes :					
- Banque européenne d'investissement	(p.m) :	45 :	50 :	51 :	120
- Banque asiatique développement	21 :	(p.m) :	14 :	14 :	14
- Banque interaméricaine de développement	- - :	- - :	130 :	130 :	98
- Banque internationale pour la reconstruction et le développement	- - :	- - :	- - :	174 :	110
- Société financière internationale	- - :	- - :	- - :	29 :	- -
= TOTAL a)	21 :	45 :	194 :	398 :	342
b)- Participation à divers fonds :					
- Association internationale de développement	357 :	357 :	635 :	688 :	688
- Programme d'aide de la Conférence Nord-Sud	- - :	- - :	- - :	145 :	- -
- Fonds européen de développement	350 :	617 :	600 :	500 :	963
- Fonds africain de développement	- - :	- - :	17 :	50 :	33
- Fonds de solidarité africaine	- - :	- - :	109 :	- - :	- -
- Fonds international de développement de l'agriculture	- - :	- - :	41 :	42 :	42
- Fonds asiatique de développement	- - :	- - :	- - :	125 :	125
- Banque asiatique de développement	- - :	- - :	- - :	- - :	2
= TOTAL b)	707 :	974 :	1.402 :	1.550 :	1.854
c)- Aide extérieure	43 :	43 :	43 :	95 :	130
d)- Divers	6 :	6 :	7 :	7 :	4
= TOTAL action internationale	777 :	1.068 :	1.646 :	2.050 :	2.330

En 1976, quatre organismes figuraient au budget (dont un pour mémoire) ; en 1980, il y en a treize (dont trois pour mémoire).

Cette inflation du nombre d'organismes s'accompagne, bien sûr, d'un progrès parallèle des crédits : ceux-ci ont été multipliés par 3 entre 1976 et 1980.

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

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

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

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

CHAPITRE VII.

ACTION 07 : ACTION ECONOMIQUE.

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

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

1. - Emploi des jeunes.

La plupart des dépenses relatives à l'application des pactes nationaux pour l'emploi des jeunes ont trouvé leur place dans les chapitres traditionnels du budget du Ministère du Travail ou du Premier Ministre (Formation professionnelle) ou du Ministère de l'Education (Apprentissage). Certaines d'entre elles, dont principalement celles relatives à la prise en charge des cotisations sociales des jeunes et des apprentis, ont nécessité la création d'un chapitre nouveau, le 44-76. Ce chapitre a été rattaché au budget des Charges communes alors qu'il aurait aussi bien pu trouver sa place au budget du Travail. Cependant, son rattachement au présent budget peut se justifier à la rigueur par son caractère exceptionnel.

Ce chapitre a été doté une première fois de 1 345 millions de francs de crédits par la loi de finances rectificative de mai 1977. La consommation de ces crédits a d'abord été lente puisque 690 millions de francs ont été reportés en 1978. Cependant, ils se sont révélés finalement insuffisants, amenant la loi de finances rectificative de juin 1978, à apporter un complément de 725 millions de francs au titre du premier pacte national pour l'emploi en ce qui concerne essentiellement l'exonération des cotisations sociales pour l'embauche des jeunes. Au titre du second pacte de mai 1978, il n'était prévu qu'une exonération à 50 % des cotisations sociales. Les crédits s'élevaient à 115 millions de francs prévus par la même loi de finances rectificative (ce qui portait à 840 millions de francs la dotation totale). Ces crédits ont été complétés par la dotation de 400 millions de francs inscrite au budget pour 1979.

Le troisième pacte pour l'emploi des jeunes décidé en 1979 nécessite l'inscription pour 1980 de 1 073 millions de francs de crédits supplémentaires venant compléter les 272,5 millions de francs prévus dans la loi de finances rectificative pour 1979.

Au total, en quatre ans, ce chapitre aura été ainsi doté de 3 930 millions de francs dont 3 320 pour l'exonération des cotisations sociales.

2. - Primes à la construction.

Le chapitre 44-91 consacré aux primes à la construction est, malgré les apparences, un chapitre dont les dotations sont en voie d'extinction puisqu'elles ne concernent que les constructions commencées avant 1978.

En effet, avant 1978, les aides à la construction inscrites au budget de l'Environnement et du Cadre de vie étaient évaluées selon un mode forfaitaire. Au fur et à mesure du règlement des aides, l'insuffisance de ces crédits était couverte par les dotations du présent chapitre, qui était d'ailleurs un chapitre de dépenses ordinaires alors que le reste de l'aide figurait à un chapitre de dépenses en capital. Cette façon de faire était tout à fait anormale, les autorisations de programme étant fortement sous-évaluées et ne permettant pas d'avoir une vue satisfaisante de l'effort accompli en faveur du logement.

A l'occasion des budgets de 1977 et de 1978, cette situation a été redressée. Dorénavant, les autorisations de programme inscrites au budget de l'Environnement et du Cadre de vie sont, en principe, suffisantes pour couvrir la totalité des aides à la construction.

Aussi, le chapitre 44-91 ne retrace-t-il que les **compléments à apporter aux aides accordées avant 1978**, sauf pour son article 30 doté, en 1980, de 1 601 millions de francs contre 1 501 en 1979 et 1978 et destiné à verser les **primes d'épargne-logement**.

Le tableau ci-après présente la récapitulation des crédits de paiement consacrés à la construction de logements neufs pour les années 1978, 1979 et 1980.

	Budget concerné	1978	1979	1980	Evolution 1979-1980
I. Logements commencés avant 1978 :		(Millions de Francs) :			en %.
- H.L.M.	C	2.810	2.425	2.355	- 3
	E	2.493	2.011	1.335	- 34
	T	5.303	4.436	3.690	- 17
- Primes	C	1.290	1.780	1.800	+ 1
	E	1.695	1.906	1.751	- 8
	T	2.985	3.686	3.551	- 4
- Ensemble	C	4.100	4.205	4.155	- 1
	E	4.188	3.917	3.086	- 21
	T	8.288	8.122	7.241	- 11
II. Logements commencés à partir de 1978 :					
- Location	E	905	1.320	2.434	+ 84
- Accession	E	8	90	403	+358
- Surcharge financière	E	125	198	70	- 65
- Divers		8	21	22	+ 5
- TOTAL	E	1.046	1.629	2.929	+ 80
III. Primes d'épargne-logement	C	1.501	1.501	1.601	+ 7
- TOTAL GENERAL	C	5.601	5.706	5.756	+ 1
	E	5.234	5.546	6.015	+ 8
	T	10.835	11.252	11.771	+ 4,6

C = Budget des charges communes.

E = Budget de l'Environnement et du Cadre de vie.

T = Ensemble des budgets.

Cette faible progression globale traduit, outre le tassement du nombre de logements aidés, une modification dans la nature des aides, la diminution de « l'aide à la pierre », étant compensée par une « aide à la personne » améliorée.

3. - **Ventes des avions Airbus.**

Les aides apportées pour la construction et la vente de l'Airbus sont discrètement inscrites à un chapitre « Subventions économiques » à un article « divers » qui ne comporte rien d'autre. Avant le grand mouvement de transferts de 1977, la dissimulation était encore plus grande puisque l'essentiel du chapitre était consacré à des subventions agricoles. Sous un intitulé désignant mieux son contenu, ce chapitre pourrait d'ailleurs être transféré au budget de l'Aviation civile.

L'augmentation des crédits résulte de **l'accélération du rythme de production due au succès de l'avion** ainsi que de l'évolution du montant de l'aide par avion. Celle-ci augmentée en 1978 serait diminuée en 1980. Son objet est de corriger en partie les effets de la dérive entre les conditions économiques et monétaires françaises et américaines.

Depuis 1975, les crédits budgétaires ont été les suivants :

- 1975 : 50 MF + 20 MF (loi de finances rectificative),
- 1976 : 65 MF + 40 MF (loi de finances rectificative),
- 1977 : 180 MF
- 1978 : 180 MF + 240 MF (loi de finances rectificative),
- 1979 : 285 MF + 300 MF (loi de finances rectificative) ;
- 1980 : 470 MF

4. - **Bonifications d'intérêts.**

Trois chapitres contiennent des bonifications d'intérêts :

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

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

La dotation est légèrement réduite : 135 millions de francs contre 139 en 1979 et 1978 (-2,9 %).

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

b) *Prêts de reclassement aux rapatriés.*

La dotation pour 1980, identique à celle de 1978 et 1979, est modeste : 60 millions de francs. Ces crédits sont en réalité complémentaires de ceux concernant l'indemnisation des rapatriés (voir le chapitre Action sociale).

c) *Bonifications pour divers emprunts à caractère économique.*

C'est le chapitre le plus important puisque sa dotation pour 1980 s'élève à 3 262 millions de francs.

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

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

	1 9 7 7	1 9 7 8	1 9 7 9	1 9 8 0
	Bonifica- tions versées	Bonifica- tions versées	Crédits votés	Crédits demandés.
	(en milliers de francs)			
Secteur public.				
-Charbonnages de France	479	306	53	43
-Electricité de France	27.341	26.724	26.106	3.062
-Gaz de France	3.789	3.073	1.005	879
-SNCF	17.654	12.142	6.710	-
-Compagnie nationale du Rhône	2.992	3.256	3.625	3.583
-Régies de haz et d'électricité ...	75	73	90	70
Secteur concurrentiel.				
-Sidérurgie	1.035	888	784	675
-Armement maritime	435.327	424.224	500.000	470.000
-Conversion, décentralisation	38	-	20	10
Etablissements financiers.				
-Sociétés de développement régional	146.308	162.692	216.624	201.526
-Crédit national	250.836	223.733	337.510	363.000
-Crédit hôtelier	156.994	273.125	320.729	327.130
-Caisse nationale des marchés de l'Etat	6.826	10.718	12.530	12.518
-Crédit coopératif	20.052	25.401	24.000	31.709
-Caisse de coopération économique	72.668	115.487	146.000	176.000
-Chambre syndicale des Banques popu- laires	6.836	19.860	23.500	23.165
Divers établissements.				
-UFINEX	7.766	9.670	11.836	12.468
-Crédit agricole	2.786	7.694	11.000	8.984
-Institut de développement indus- triel	1.597	2.936	4.370	3.395
-GIPME	11.999	16.202	28.300	23.310
Garantie de l'Etat aux opérations de consolidation des crédits bancaires aux exportateurs ..	1.365.054	1.561.273	1.500.000	1.600.000
Divers	158	259	230	192
- TOTAUX	2.538.610	2.889.736	3.175.022	3.261.719

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

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

La garantie de l'Etat aux **opérations de consolidation des crédits bancaires aux exportateurs** est complémentaire de la garantie du risque économique en matière d'exportation (chapitre 14-01, article 60). Ces deux dotations font l'objet d'un commentaire dans le rapport particulier consacré au commerce extérieur. A cet égard, on peut déplorer que le Ministère du Commerce extérieur ne dispose pas d'un budget propre alors que son rôle dans le redressement de notre économie est tout à fait important.

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

1. *Les bonifications normales.*

Les bonifications habituellement consenties aux établissements de crédit à statut légal spécial (Crédit national, Caisse centrale de crédit hôtelier, Sociétés de développement régional, Caisse centrale de coopération économique) ont pour but de leur permettre de consentir aux entreprises **des prêts à long terme à des conditions voisines de celles du marché financier** auquel celles-ci, pour la plupart, ne pourraient avoir recours en raison de leur taille.

Elles permettent également à des entreprises cotées en bourse, mais pour lesquelles l'émission d'un emprunt obligataire est difficile en raison de leur situation financière, de trouver des ressources leur permettant de financer leurs investissements.

Le **crédit national et la caisse centrale de crédit hôtelier, commercial et industriel** bénéficient actuellement d'une bonification forfaitaire calculée sur l'encours des emprunts obligataires émis par ces établissements. Ce mécanisme laisse au crédit national et au crédit hôtelier la responsabilité de la fixation du taux d'intérêt de leurs prêts, compte tenu de l'évolution du coût de leurs ressources, de leurs frais généraux et des provisions et réserves qu'ils constituent.

Le taux de la bonification est de 1 % pour le crédit national et est compris entre 1 et 1,25 % pour le crédit hôtelier.

Les sociétés de développement régional sont habilitées à émettre sur le marché financier des emprunts obligataires, réalisés sous forme d'emprunts groupés garantis par l'Etat. Les conditions de concours des S.D.R. sont donc directement liées à celles des émissions effectuées : la durée des concours est égale à celle de l'emprunt groupé, le rythme de remboursement des prêts par les entreprises est identique à celui de l'emprunt groupé, le taux de revient pour l'emprunteur découle de celui de l'émission, après prise en compte de la commission d'intervention de la S.D.R., de la bonification accordée par l'Etat et du coût de la constitution du fonds de garantie.

Depuis 1969, les S.D.R. bénéficient pour l'ensemble de leurs emprunts d'une bonification au taux de 1,25 %. Les S.D.R. opérant dans les D.O.M. et T.O.M. reçoivent une bonification plus élevée, calculée au taux de 2 %.

La Caisse centrale de coopération économique bénéficie d'un régime de bonifications qui lui permet de ramener entre 4,5 et 5 % le coût de ses ressources. Celles-ci sont destinées à assurer le financement d'opérations dans les Etats africains et malgaches ainsi que dans les départements et territoires d'Outre-Mer.

2. Les bonifications liées aux procédures spéciales.

– **La procédure spéciale des financements des investissements des entreprises exportatrices.**

En mars 1974, le Gouvernement a mis en place un régime de prêts à conditions particulières aux entreprises qui investissent afin d'accroître leurs ventes sur le marché extérieur. Chaque prêt comporte deux parties, l'une sous forme de prêts à moyen terme, l'autre sous forme de prêts à long terme accordés sur des ressources empruntées à l'étranger par les établissements financiers participant à cette procédure. Ces prêts sont assortis d'une bonification spéciale destinée à maintenir ce taux d'intérêt à un niveau au plus égal à 9,50 %.

– **Les procédures spéciales destinées à encourager les investissements créateurs d'emplois.**

En 1975, le Gouvernement a demandé à certains établissements de crédit de mettre en place des prêts sur le produit de l'emprunt national pour l'investissement et l'emploi.

Ces prêts sont assortis d'une bonification spéciale permettant de ramener leur taux à 8,50 % pendant les cinq premières années du prêt et à 10,75 % pour les années ultérieures. Pour bénéficier de ce régime de financement les entreprises se sont engagées à réaliser des programmes d'investissement industriel répondant à certaines caractéristiques et notamment la création d'emplois nouveaux.

Les établissements ayant participé à la répartition de l'emprunt bénéficient d'une bonification de 3,25 %. Ce taux est ramené à 3 % en ce qui concerne le Crédit national.

Le Gouvernement a décidé en octobre 1976 l'émission d'un emprunt de 3,5 milliards de francs, dont le produit a été destiné à faciliter la réalisation des investissements des petites et moyennes entreprises et de l'artisanat. Un second emprunt a été émis en avril 1977 pour un montant de 2 milliards.

Les prêts consentis sur les ressources de ces deux emprunts sont assortis d'une bonification destinée à ramener le taux des prêts à 8,50 % pendant les cinq premières années et à 11 % ensuite.

La bonification spéciale versée aux établissements émetteurs de l'emprunt 10,60 % octobre 1975 est assise sur un montant de 2,05 milliards de francs. Son taux est de 3,438 % pour l'ensemble des établissements et de 3,188 % pour le Crédit national.

Le taux de la bonification qui est appliquée sur le produit de l'emprunt national d'avril 1977 est de 3,825 %, il est inférieur de 0,25 % en ce qui concerne la part utilisée par le Crédit national.

Le montant des bonifications versées au titre de ces différentes procédures a évolué comme suit :

	1976	1977	1978	1979 Prévisions
	(millions de francs)			
- Procédure export	22,5	28,6	39	39
- Emprunt national 10,30 % juin 1975	161,5	154,9	154,9	154,9
- Emprunt national 10,60 % octobre 1976	0,5	60,1	84	84
- Emprunt national 11 % avril 1977 ..		10,5	55	75

- Les prêts aux entreprises effectuant des investissements économisant l'énergie.

En 1977, a été mis en place une procédure de prêts économisant l'énergie ; les caractéristiques de ces prêts sont les mêmes que celles des prêts attribués dans le cadre de la procédure de financement des entreprises exportatrices.

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

Le Gouvernement s'oppose au transfert de ces crédits parce qu'il s'agit de dotations à caractère financier, sans affectation particulière. En réalité, cet argument semble un peu spécieux, car le financement des entreprises publiques forme un tout dans lequel les dotations en capital constituent un élément parmi d'autres. Aussi serait-il souhaitable de transférer ces crédits aux budgets des Ministères de tutelle des entreprises publiques (principalement le Ministère des Transports et le Ministère de l'Industrie).

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

Dotations en capital aux entreprises publiques.
(1976-1979).

	1976.	1977.	1978	1979.	1980
	(en millions de francs.)				
- EDF	1.200	1.265	900	900	900
- GDF	350	--	300	--	--
- Compagnie générale mari- time	90	85	85	100	200
- Aéroport de PARIS	150	80	40	--	50
- Air France	567	50	50	100	100
- Renault	--	175	175	250	90
- SNIAS-SNECMA	395	640	600	550	200
- EMC-CPC	75	40	130	180	75
- Divers	236	37	(1) 65	100	70
- TOTAL	3.063	2.371	2.345	2.180	1.685

(1) Plus 300 millions de francs pour la mise en œuvre du plan d'aide à la sidérurgie (loi de finances rectificative d'octobre).

Cette réduction continue des crédits fait que l'Etat participe de moins en moins au financement d'investissements qui, eux, croissent très fortement, constituant une part de plus en plus grande de l'investissement des entreprises françaises en raison de la stagnation de l'investissement privé. C'est ce qu'indique le tableau ci-après :

**Evolution en volume des investissements (hors logement).
Taux de progression annuel en %.**

	1974.	1975.	1976.	1977.	1978.	1979.	1980.
= FBCF des grandes entreprises nationales	+ 5,0	+22,6	+ 3,0	+11,1	+12,3	+ 9,0	+10,0
= FBCF des entreprises privées ...	- 2,9	-10,9	+ 7,6	- 3,3	- 0,2	+ 1,6	+ 1,5
= PIB	+ 2,8	+ 0,3	+ 4,6	+ 3,0	+ 3,3	+ 3,1	+ 2,6

SOURCE: Comptes de la Nation. Rapport économique et financier.

Pour ce qui concerne les entreprises nationales dont le programme est soumis au FDES, les investissements évoluent ainsi :

	1976	1977	1978	1979	1980
	(en millions de francs.)				
= E.D.F.	11.482	13.171	16.796	23.266	28.230
= Autres entreprises du secteur de l'énergie (1)	2.863	3.170	3.940	4.434	5.366
= Entreprises du secteur des transports (2)	7.378	8.053	9.131	10.329	12.250
= TOTAL	21.723	24.394	29.867	38.029	45.846

(1) Charbonnages de France, Compagnie de navigation du Rhône, GDF.

(2) SNCF, RATP, Aéroport de PARIS, Air France.

SOURCE: Rapports du FDES.

On voit que les investissements d'EDF croissent particulièrement vite en raison du développement du programme électro-nucléaire.

C'est ce développement qui entraîne des besoins accrus de financement par emprunts à long terme :

Evolution de la structure de financement des entreprises nationales.

(en % des besoins de financement).

	1 9 7 3		1 9 7 6		1 9 7 8		1 9 7 9		1 9 8 0.	
	EDF.	Autres	EDF.	Autres	EDF.	Autres	EDF.	Autres	EDF.	Autres.
=Autofinancement .	63,6	44,6	37,8	32,2	39,6	39,1	26,9	35,6	24,1	33,2
=Ressources à caractère définitif :										
dont:dotations en capital ...	1,8	10,8	14,3	14,5	5,8	10,1	4,9	6,3	3,1	6,2
subventions d'équipement	--	2,5	13,0	4,8	4,5	7,5	2,9	0,6	2,4	0,7
divers	1,8	3,3	1,3	5,8	1,3	5,0	2,0	3,4	0,7	1,3
=Emprunts à long terme	33,2	42,1	52,1	45,3	48,6	47,4	57,0	56,2	72,8	60,6
dont:FDES	--	6,6	6,0	4,4	5,0	4,3	3,2	4,7	2,6	3,3
marché français	29,0	25,7	16,0	20,9	34,9	35,3	53,8	51,5	70,2	57,3
marché étranger	4,2	9,8	29,5	20,8	8,7	7,8				
=Variations des crédits à moyen et court terme et trésorerie	1,4	2,5	-4,2	8,0	6,0	3,4	11,2	1,9	--	--

SOURCE : Rapports du FDES.

6. Aménagement du territoire.

Deux chapitres d'importance inégale contiennent des crédits qui visent à favoriser un meilleur aménagement du territoire et qui figurent dans ce budget faute de pouvoir être inscrits dans un budget de l'aménagement du territoire qui n'existe pas.

Les crédits du chapitre 57-00, soit 42,5 millions de francs d'autorisations de programme en 1980 comme en 1979 et 50 millions de francs de crédits de paiement également comme en 1979 servent à financer la **décentralisation en province de divers services de l'administration centrale** sur décisions des comités interministériels d'aménagement du territoire.

Le chapitre 64-00 « Aides à la localisation d'activités créatrices d'emplois et au renforcement des fonds propres des petites et moyennes entreprises industrielles » comporte des dotations beaucoup plus importantes.

	1976	1977	1978	1979	1980
	(1)				
	(millions de francs)				
-Aides à la localisation d'activités créatrices d'emploi:					
-Autorisations de programme	475	410	460	710	730
-Crédits de paiement	140	270	555	630	550
-Primes au développement des PME industrielles:					
-Autorisations de programme	-	30	-	50	70
-Crédits de paiement	-	20	-	40	50
- TOTAL:					
-Autorisations de programme	475	440	460	760	800
-Crédits de paiement	140	290	555	670	600

(1) Non compris les 500 millions de francs ajoutés par la loi de finances rectificative d'octobre 1978 (plan d'aide à la sidérurgie).

Les aides à la localisation d'activités créatrices d'emplois sont de cinq types :

- la prime de développement régional ;
- la prime de localisation de certaines activités tertiaires ;
- la prime de localisation de certaines activités de recherche ;
- l'indemnité de décentralisation ;
- l'aide spéciale rurale.

Les conditions d'attribution de ces différentes aides comportent la création d'un nombre minimum d'emplois et la réalisation d'un volume minimum d'investissements. Elles sont réservées aux implantations dans certaines zones.

Ces aides sont attribuées par un comité spécialisé du FDES (le comité I ter) dont le délégué à l'aménagement du territoire et à l'action régionale est vice-président.

Cependant, pour la prime de développement régional, la plus importante, une procédure décentralisée est prévue selon le montant des primes. Elles sont alors attribuées soit sur avis de la conférence administrative régionale, soit, depuis 1976, par les préfets sur avis d'un comité départemental pour la promotion de l'emploi.

Ces aides peuvent être accompagnées d'avantages fiscaux concernant aussi bien des impôts d'Etat (réduction des droits de mutation, amortissements exceptionnels, etc.) que les impôts locaux (exonération de taxe professionnelle).

Pour les principales d'entre elles les résultats se sont établis ainsi pour les deux dernières années connues (1977 et 1978) :

	Primes de développement régional		Primes de localisation d'activités tertiaires		Primes de localisation d'activités de recherche		TOTAL.
	national.	départem.					
-Montant des investissements 1977 (en millions Frs) 1978	2.329	1.770	-	-	62		4.161
	3.870	1.496	-	-	86		5.452
-Montant de la prime 1977 (en millions Frs) 1978	204,5	297,6	39,9		8,2		550,2
	223,8	250,5	37,2		5,3		516,8
-Nombre d'emplois créés	12.121	24.177	2.131		354		38.783
	13.952	20.117	1.946		214		36.229
-Nombre de primes	92	745	47		9		893
	97	688	36		8		829

La prime au développement des PME industrielles consiste en primes accordées aux sociétés de développement régional (SDR) qui accroissent le volume de leurs prises de participation au capital des petites et moyennes entreprises industrielles. L'attribution de ces primes reste à un niveau modéré car les SDR ne jouent pas toujours leur rôle avec suffisamment de dynamisme.

7. Aide pour l'équipement hôtelier.

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

Les dotations restent modestes : 40 millions de francs en 1977, 42,4 millions de francs en 1978, 50 millions de francs en 1979 et 1980.

Ces crédits pourraient très bien trouver leur place dans le budget du Ministère chargé du Tourisme (actuellement le budget de la Jeunesse, des Sports et des Loisirs).

A ces aides directes de l'Etat s'ajoutent des prêts spéciaux avec bonification d'intérêts (les crédits correspondants figurant parmi ceux analysés au 4, c, ci-dessus), et mis en place par la Caisse centrale de crédit hôtelier commercial et industriel (CCCHCI) et le Crédit national, ainsi que des primes et des prêts du Fonds de développement économique et social à certains projets hôteliers, particulièrement ceux relevant de la petite et moyenne hôtellerie, ainsi que le tourisme social.

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

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

Depuis plusieurs années, la dotation est fixée à 47 millions de francs en autorisations de programmes comme en crédits de paiement.

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

CHAPITRE VIII.

ACTION 08 : ACTION SOCIALE.

L'action sociale inscrite au budget des Charges communes comporte deux grandes rubriques : l'Indemnisation des rapatriés et l'Aide aux personnes âgées sous diverses formes.

Alors qu'en raison d'événements particuliers ces crédits avaient connu une croissance très rapide l'an dernier, ils ne progressent que très faiblement cette année : de 1,7 % au total.

1. L'aide aux rapatriés.

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

Le problème peut se poser du **regroupement de ces services** ou du moins de la création d'un interlocuteur unique des rapatriés, ayant un caractère plus stable qu'un Secrétaire d'Etat.

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

a) *L'indemnisation des rapatriés.*

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

En ce qui concerne la loi du 15 juillet 1970, le nombre total de dossiers déposés s'élève à 195 876 dont 175 451 pour l'ALGERIE. Au rythme actuel de règlement des dossiers (23 105 en 1977, 23 456 en 1978) **l'application complète de la loi devrait être achevée à l'automne 1981.**

En ce qui concerne le complément prévu par la loi du 2 janvier 1978, au 31 juillet 1979 :

- la quasi-totalité des personnes âgées de plus de 80 ans ont reçu leur titre prioritaire amortissable en deux ans et le plus souvent ont déjà perçu la première annuité. 7 443 titres ont été émis pour un montant total de 912 millions de francs.

- pour les personnes de plus de 70 ans devant recevoir un titre amortissable en 5 ans, 11 542 titres ont été émis pour un montant de 1 382 MF, les derniers dossiers devant normalement être réglés vers la fin de l'année.

- les rapatriés disposant de faibles revenus perçoivent également des titres amortissables en 5 ans : 1 880 ont été émis pour 210 millions de francs.

- les autres rapatriés perçoivent normalement des titres amortissables en 15 ans : 8 762 ont déjà été émis.

- les très faibles compléments ont été versés en espèces à 12 464 bénéficiaires pour un total de 40 millions de francs.

Le rythme de croisière atteint par les différentes procédures permet de **maintenir les crédits** au même niveau qu'en 1979 : 100 millions de francs pour le moratoire des dettes, 70 pour l'aménagement des prêts de réinstallation et 2 600 pour l'indemnisation proprement dite soit au total 2 770 millions de francs.

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

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

	1977	1978	1979	1980
		(en millions de francs)		
- Agents des collectivités locales.....	4	2,5	2	2
- Agents des établissements publics, offices et sociétés concessionnaires ..	554	606	665	755
- Agents des régies ferroviaires	34	37	41	47
- TOTAL	592	645,5	708	804

2. L'aide aux personnes âgées.

L'action en faveur des personnes âgées prévue à ce budget comporte trois volets : la majoration des rentes viagères, le Fonds national de solidarité et le Fonds spécial et la contribution à divers régimes de Sécurité sociale.

a) *La majoration des rentes viagères.*

Pour compenser, au moins en partie, l'érosion monétaire, l'Etat prend en charge depuis plusieurs années, des **majorations de rentes viagères** que celles-ci soient servies par la Caisse nationale de prévoyance, par les entreprises d'assurances ou par les caisses autonomes mutualistes. Pour 1980, c'est l'article 24 du présent projet de loi qui fixe le taux des majorations. Par rapport aux taux fixés l'an dernier, la progression est de 9 %, inférieure donc au taux d'inflation.

Les dispositions adoptées l'an dernier, soumettant l'octroi de ces majorations à des conditions de ressources ont permis de ralentir la progression des crédits. Leur évolution depuis 1975 (pour les seules lois de finances initiales) se présente ainsi :

- 1975	457	millions de francs
- 1976	606	millions de francs (+32,4 %),
- 1977	699	millions de francs (+15,5 %),
- 1978	839,5	millions de francs (+20,1 %),
- 1979	962	millions de francs (+14,6 %),
- 1980	1082	millions de francs (+12,5 %).

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

Le Fonds spécial a été institué par la loi du 10 juillet 1952 pour servir des allocations aux personnes qui ne pouvaient bénéficier d'aucune retraite ou dont la retraite était inférieure à l'allocation aux vieux travailleurs salariés de façon à ce que toutes les personnes âgées perçoivent au moins l'équivalent de cette allocation. Ultérieurement, le Fonds spécial a été également amené à prendre en charge les **allocations supplémentaires** (celles qui font l'objet du Fonds national de solidarité) pour les **rapatriés** démunis de ressources (environ 1 200 personnes). Les différents organismes dispensateurs de retraites y participent au prorata du nombre de leurs retraités. Pour sa part, l'Etat y participe actuellement pour environ 9 %. Les crédits prévus à ce titre au chapitre 46-95 sont passés de 115,5 millions de francs en 1977 à 129,4 millions de francs en 1978, à 141 millions de francs en 1979 puis à 148 millions de francs en 1980 (+5 %).

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

démographique et la perspective d'un déficit de la Caisse vieillesse du régime général, l'Etat a été amené à prendre progressivement en charge les dépenses du régime général. Depuis le 1^{er} janvier 1979 l'Etat supporte ainsi la totalité des dépenses du Fonds national de solidarité. C'est ce qui explique le ralentissement de la progression des crédits en 1980.

- 1976 : 4 928 millions de francs
- 1977 : 6 838 millions de francs (+39 %),
- 1978 : 8 106 millions de francs (+18,5 %),
- 1979 : 11.675 millions de francs (+44 %),
- 1980 : 12 500 millions de francs (+ 7,1 %).

La diminution régulière du nombre de bénéficiaires de l'allocation supplémentaire du Fonds national de solidarité (qui résulte de l'accroissement du nombre de personnes bénéficiant de ressources supérieures au plafond parce qu'elles ont cotisé suffisamment longtemps aux différents régimes de sécurité sociale) compense ainsi en partie la revalorisation régulière des allocations et du plafond de ressources.

Evolution des taux des allocations et des plafonds de ressources (taux annuels en francs).

Date d'effet	Allocation de base	Allocation supplémentaire du FNS	Total (minimum vieillesse)	Plafonds des ressources	
				Isolé	Ménage
- 1-12-1977 ...	5 250	5 750	11 000	11 900	22 000
- 1-07-1978 ...	5 800	6 200	12 000	12 900	24 000
- 1-01-1979 ...	6 400	6 500	12 900	13 800	25 800
- 1-07-1979 ...	7 000	6 800	13 800	14 700	27 600

Il est prévu de porter le minimum vieillesse à 14 600 F par an, soit 40 F par jour à la fin de 1979.

c) *Contribution à divers régimes de Sécurité sociale.*

Alors que les aides accordées par l'Etat à plusieurs régimes particuliers de sécurité sociale figurent en général aux budgets des différents ministères concernés, l'aide apportée aux régimes d'assurance vieillesse des travailleurs non salariés des professions artisanales, industrielles et commerciales (ORGANIC et CANCAVA), au lieu de figurer au budget de l'Industrie et à celui du Commerce et de l'Artisanat, se trouve ici à l'article 10 du chapitre 46-90. Faible en 1976 (114 millions de francs), nulle en 1977, la subvention d'équilibre à ces deux organismes avait fait un bond pour atteindre 1 501 millions de francs en 1978.

Les mesures de redressement imposé à ces organismes ont permis de réduire les crédits à 910 millions de francs en 1979 et même de les supprimer complètement en 1980.

Le principe de la **compensation démographique** entre les différents régimes a été posé par la loi du 24 décembre 1974. Elle amène les régimes les plus favorisés à reverser aux moins favorisés des sommes parfois importantes. Pour sa part, l'Etat règle ainsi en 1980, à ce titre, 3 184 millions de francs (voir ci-dessus le chapitre IV - Dépenses administratives). En outre, il arrive que certains organismes éprouvent des difficultés à régler les dépenses dont ils sont redevables à ce titre. Bien qu'aucun texte ne l'y oblige, l'Etat prévoit des crédits (art. 20 du chapitre 46-90) destinés, en cas de besoin, à verser des subventions à de tels organismes. Ces crédits progressent rapidement de 311 millions de francs en 1978 à 445 en 1979 (+43 %) et 573 en 1980 (+29 %).

COMPTE RENDU DES DEBATS EN COMMISSION.

Dans sa séance du jeudi 8 novembre 1979, la Commission des finances du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation a procédé, sur le rapport de M. TOURNAN, rapporteur spécial, à l'examen des crédits du budget des Charges communes.

Le rapporteur spécial a rappelé l'**élagage de ce budget disparate** qui avait été fait les années précédentes grâce aux efforts de la commission. Il a indiqué qu'il lui semblait que cet effort pourrait être poursuivi.

S'agissant de la **dette publique**, le rapporteur a souligné que la **croissance des dépenses** résultait de la politique générale du gouvernement et en particulier du passage à partir de 1975 d'une période d'orthodoxie financière à une période de déficits budgétaires importants. Cependant, il a précisé que l'accroissement des dépenses résultait aussi, pour partie, de l'**augmentation du coût moyen de la dette**.

Sur les dépenses en atténuation de recettes, le rapporteur a noté en particulier l'importance des sommes résultant du **plafonnement de la taxe professionnelle**, sommes qui constituent un avantage pour les collectivités locales.

Un débat s'est instauré au sein de la commission, auquel ont pris part M. BONNEFOUS, président, M.M. JACQUET, de MONTALEMBERT et HEON, au sujet des crédits relatifs aux pouvoirs publics. A l'issue de ce débat, **la commission a chargé son rapporteur spécial d'indiquer qu'elle souhaitait qu'il y ait une certaine harmonisation entre la progression des dotations des pouvoirs publics et celle du budget de l'Etat.**

Pour les dépenses administratives, le rapporteur spécial a souligné le **manque de clarté du mode de calcul des rémunérations du personnel.**

S'agissant des crédits destinés à l'**action internationale**, après que le rapporteur eut indiqué leur **croissance rapide** ces dernières années, M. HEON, rapporteur spécial pour le budget des Affaires étrangères, a indiqué qu'il avait fait la même constatation pour le budget dont il a la charge. M. LARUE, rapporteur spécial pour le budget du Commerce extérieur, a déclaré qu'il était extrêmement difficile de faire le recensement de tous les crédits qui peuvent concourir au développement des exportations. Il a déploré que dans bien des cas il s'agisse purement et simplement d'aides sans retour. Enfin, M. TOURNAN s'est demandé si la dispersion de tous ces crédits ne servait pas à dissimuler des infractions aux règles du GATT.

Le rapporteur spécial a ensuite examiné les crédits relatifs à l'action économique. Concernant plus particulièrement l'aide pour la commercialisation des avions Airbus, il s'est demandé si nos partenaires dans la construction de ces avions versaient également de telles aides. Après avoir mentionné les crédits en faveur de l'emploi des jeunes puis les différentes formes de bonifications d'intérêts, il a évoqué les crédits relatifs à l'aménagement du territoire en regrettant qu'ils ne figurent pas à un fascicule particulier. M. de MONTALEMBERT, rapporteur spécial du budget de l'aménagement du territoire, l'a approuvé sur ce point.

Pour ce qui concerne l'action sociale, le rapporteur a souligné l'importance des crédits destinés aux personnes âgées. S'agissant de l'aide aux rapatriés, il a indiqué à la commission que les opérations d'indemnisation seraient vraisemblablement terminées à fin 1981.

*

* *

Sous réserve de ces observations, la commission a, dans sa majorité, décidé de soumettre le projet de budget à l'appréciation du SENAT.