

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1987-1988

Annexe au procès-verbal de la séance du 16 novembre 1987.

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 1988, 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, finances et privatisation

I. — CHARGES COMMUNES

Rapporteur spécial : M. André FOSSET.

(1) Cette commission est composée de : MM. Christian Poncelet, *président* ; Geoffroy de Montalembert, *vice-président d'honneur* ; Michel Durafour, Jean Cluzel, Jacques Descours Desacres, Tony Larue, *vice-présidents* ; Emmanuel Hamel, Modeste Legouez, Louis Perrein, Robert Vizet, *secrétaires* ; Maurice Blin, *rapporteur général* ; MM. René Ballayer, Stéphane Bonduel, Raymond Bourguin, Roger Chinaud, Maurice Couve de Murville, Pierre Croze, Gérard Delfau, Jacques Delong, Marcel Fortier, André Fosset, Mme Paulette Fost, MM. Jean Francou, Henri Goetschy, Georges Lombard, Roland du Luart, Michel Manet, Jean-Pierre Masseret, Josy Moinet, Jacques Moission, Lucien Neuwirth, Jacques Oudin, Bernard Pellarin, Jean-François Pintat, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Joseph Raybaud, René Regnault, Robert Schwint, Henri Torre, André-Georges Voisin.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (8^e législ.) : 941 et annexes, 960 (annexe n° 14) et T.A. 175.

Sénat : 92 (1987-1988).

SOMMAIRE

	Pages
I. — Principales observations de la commission	5
II. — Examen en commission	8
Rapport	9
CHAPITRE PREMIER. — PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS	15
A. — <i>La présentation traditionnelle</i>	15
1. Les dépenses ordinaires	16
2. Les dépenses en capital	18
B. — <i>La présentation par action</i>	19
1. La dette publique et divers	21
2. Les pouvoirs publics	23
3. Les dépenses administratives	24
4. Les interventions politiques et administratives	25
5. L'action internationale	26
6. L'action économique	26
7. L'action sociale	27
8. Le budget civil de recherche	28
CHAPITRE II. — LA DETTE PUBLIQUE ET DIVERS (Action 01)	29
A. — <i>La dette publique</i>	29
1. La dette intérieure de l'Etat	30
2. L'évolution des charges de la dette publique	33
3. Le financement du déficit budgétaire	38
4. Les modifications dans la gestion de la dette publique	41
5. La dette extérieure française et la dette extérieure de l'Etat	50
6. L'évolution des créances à moyen et à long terme de la France sur l'étranger	56
B. — <i>Les garanties</i>	57
1. Les garanties accordées à des collectivités, établissements publics et services autonomes	57
2. Les garanties afférentes au financement du logement	58
3. Les garanties afférentes au financement des autoroutes	58

4. Les garanties afférentes au financement de l'agriculture	59
5. Les garanties afférentes au financement de l'industrie	59
6. Les garanties au commerce extérieur	60
7. Garanties diverses	64
C. — <i>Les dépenses en atténuation de recettes</i>	67
1. Les dégrèvements	68
2. Les remboursements	71
3. Le remboursement forfaitaire aux exploitants agricoles non assujettis à la T.V.A.	72
CHAPITRE III. — LES DÉPENSES ADMINISTRATIVES (Action 03)	74
A. — <i>Les mesures générales intéressant la fonction publique</i>	74
1. Les traitements et pensions	74
2. Les prestations sociales	78
B. — <i>Les autres dépenses de fonctionnement</i>	79
1. L'affranchissement des correspondances officielles	79
2. Les dépenses éventuelles et accidentelles	79
C. — <i>L'équipement administratif et les grands travaux d'architecture</i>	80
1. Les acquisitions et les constructions d'immeubles administratifs	80
2. Les opérations à caractère interministériel	81
D. — <i>La suppression du carrefour international de la communication</i>	84
CHAPITRE IV. — LES INTERVENTIONS POLITIQUES ET ADMINISTRATIVES (Action 04)	85
CHAPITRE V. — L'ACTION INTERNATIONALE (Action 05)	88
CHAPITRE VI. — L'ACTION ÉCONOMIQUE (Action 07)	92
A. — <i>Les mesures en faveur de l'emploi</i>	92
1. Les actions nouvelles pour l'emploi et la formation professionnelle	93
2. L'exonération de charges sociales : apprentis et divers	93
B. — <i>Les encouragements à la construction immobilière et les primes à la construction</i>	94
C. — <i>Les bonifications d'intérêts et le service d'emprunts à caractère économique</i>	96
D. — <i>La participation à divers fonds de garantie</i>	98
E. — <i>Les chapitres 44-93 et 44-94</i>	99
F. — <i>L'aménagement du territoire et l'aide pour l'équipement hôtelier</i>	100
1. L'aménagement du territoire	100
2. L'aide pour l'équipement hôtelier	101

CHAPITRE VII. — L'ACTION SOCIALE (Action 08)	103
A. — <i>L'aide aux Français rapatriés d'outre-mer</i>	103
1. L'indemnisation	104
2. Le moratoire des dettes, la remise et l'aménagement des prêts	104
B. — <i>L'action en faveur des personnes âgées</i>	105
1. La majoration des rentes viagères	105
2. Le Fonds spécial et le Fonds national de solidarité	106
C. — <i>Les contributions à divers régimes de sécurité sociale</i>	109
CHAPITRE VIII. — LE BUDGET CIVIL DE RECHERCHE (Action 09)	110
CONCLUSION	114
DISPOSITIONS SPÉCIALES	116

I. PRINCIPALES OBSERVATIONS DE LA COMMISSION

1. La structure du budget

Elle variera peu en 1988. Trois chapitres nouveaux sont créés :

- 20.61 "Haute Cour de Justice" : aucune dotation budgétaire n'est inscrite;
- 34.96 "Développement du contrôle de gestion" (30 millions de francs);
- 37.01 "Remboursement des frais de gestion des prêts du Trésor à des Etats étrangers". Il s'agit d'éviter une contraction entre recettes et dépenses. La dotation demandée est de 15 millions de francs.

Deux chapitres sont supprimés en raison de l'abandon de l'opération dite du Carrefour international de la communication. Quatre autres chapitres disparaissent, dont 46.92 "Contribution de l'Etat au financement de l'allocation aux adultes handicapés" dont les crédits ont été transférés aux Affaires sociales et à l'Agriculture.

2. Les orientations.

a) L'effort de **rebudgétisation** est poursuivi. La rémunération des fonds libres des chèques postaux a été réintégrée en 1987. Le coût des ressources nécessaires à l'assurance-crédit reçoit 2.000 millions au lieu de 1.000. Il est probable d'après les indications données par le ministère, que ce crédit de 2.000 millions devrait être dépassé (2.800 millions utilisés en 1986).

Une partie du financement nécessaire à l'assurance-crédit reste mobilisée par la B.F.C.E. Le coût du financement de nos exportations s'élève en raison de l'insolvabilité croissante des débiteurs. Ce phénomène apparaît bien dans la croissance des crédits destinés à financer les garanties apportées par l'Etat (+ 26 % en 1988).

b) L'allègement de l'intervention économique se poursuit.

Les crédits destinés à la participation de l'Etat au service d'emprunts à caractère économique, c'est-à-dire au service des bonifications d'intérêt, qui avaient été réduits de 2.875 millions de francs dans le budget de 1987 le sont à nouveau de 1.418 millions de francs dans celui de 1988. Ils restent néanmoins au niveau de 8.565 millions de francs. Cependant, la suppression de la C.A.P.A. (Caisse d'amortissement pour l'acier) entraîne la prise en compte de ses charges (470 millions de francs) au chapitre 11.03 "Prise en charge de la dette d'organismes supprimés", qui recueille aussi les charges du fonds spécial des grands travaux, supprimé lui aussi. L'allègement de l'intervention de l'Etat s'accompagne dans ces deux cas d'un effort de rebudgétisation.

c) L'effort en faveur des pays en développement

Net à travers les garanties données à la Caisse centrale de coopération économique en matière de change (chap. 14.01, art. 90) pour ses emprunts en devises, ainsi qu'au travers des bonifications données à ce même établissement (chap. 44.98, art. 36, paragraphe 10, 1.420 millions de francs pour 1988 contre 1.350 en 1987), il apparaît aussi dans le crédit de 650 millions de francs pour le fonds africain de développement et celui de 350 millions de francs pour le fonds asiatique de développement (chap. 68.04).

d) Effort en faveur du logement

+ 1.687 millions de francs pour les H.L.M. (44.91).

e) Augmentation des dégrèvements et remboursements

+ 10,3 % pour cette dépense en raison notamment du dispositif relatif à la taxe professionnelle (dont une partie de la charge apparaît à l'Etat A en annexe au budget au titre des prélèvements sur recettes pour 18 millions de francs).

f) La poursuite d'un effort de rigueur dans le domaine social

- 355 millions de francs en faveur des rapatriés : à noter cependant qu'il s'agit d'un ajustement aux besoins, certaines mesures nouvelles apparaissant,

- 671 millions de francs pour le fonds national de solidarité.

En revanche, les rentes viagères bénéficient d'un crédit en hausse de 194 millions de francs.

g) Le poids toujours très grand de la dette

- **La croissance de la charge de la dette se poursuit**, même si le rythme de cette croissance se réduit. Le déficit budgétaire est la première cause de cette situation. Les privatisations qui allègent le fardeau de la dette, leur produit évitant d'autant le recours à l'emprunt, n'ont eu d'effet qu'à partir de 1987. La baisse des taux qui avait considérablement réduit le poids des emprunts nouveaux est arrêtée. Depuis la fin de 1987, les taux sont soit stables, soit en hausse. La politique de restructuration et de renégociation, menée grâce aux ressources de la Caisse d'amortissement de la dette publique (C.A.D.E.P.) n'a, elle aussi, d'effets qu'à partir de 1987 et ils n'apparaîtront que plus tard dans les chiffres publiés.

De plus, les ressources apportées par la privatisation même si elles sont importantes, plus de 50 milliards, n'ont d'impact qu'à la marge; il faut les rapprocher de l'endettement qui atteint 1.300 milliards. En matière de dette, la vitesse acquise est très grande et les inflexions ne peuvent être apportées que progressivement. Ainsi, la charge de la dette devrait croître de 4,8 %, soit plus rapidement que l'ensemble du budget des charges communes (+ 4,2 %). Mais cette évolution tient compte de la reprise par l'Etat de la Caisse d'amortissement pour l'acier et du Fonds spécial de grands travaux pour un montant de 2,2 milliards.

- **La dette extérieure de l'Etat**, après les opérations de remboursement de juillet 1987, est presque complètement amortie; ne restent plus à rembourser que les emprunts émis avec échéances de remboursements invariables et qu'il n'a pas été possible de renégocier.

II. EXAMEN EN COMMISSION

Lors de la réunion du 4 novembre 1987, la commission réunie sous la présidence de **M. Jacques Descours Desacres**, vice-président, a procédé à l'examen des crédits de l'économie, des finances et de la privatisation (**I - Charges communes**) et des articles n°s 64 et 66 du projet de loi de finances pour 1988, sur le rapport de **M. André Fosset**, rapporteur spécial. **M. André Fosset**, rapporteur spécial, a tout d'abord rappelé le volume du budget des charges communes : 332 milliards de francs, ce qui représente 30 % de l'ensemble des dépenses de l'Etat. Ce budget progresse de 4,2 % par rapport à 1987.

Le rapporteur spécial a souligné que la dette publique a été multipliée par plus de 2,5 entre 1981 et 1986, ce qui explique l'évolution des dotations nécessaires au paiement des intérêts de la dette en 1988, soit + 4,8 %.

M. André Fosset, rapporteur spécial, a insisté sur l'augmentation des dépenses au titre des garanties (+ 26 %) et en atténuation de recettes (+ 10,3 %).

S'agissant des dépenses administratives, **M. André Fosset**, rapporteur spécial, s'est félicité que l'augmentation de 1,7 % permette l'achèvement de la mensualisation des retraites versées aux agents de l'Etat.

Le rapporteur spécial a, en outre, approuvé l'effort de rebudgétisation qui caractérise, d'une manière générale, le projet de budget pour 1988 du ministère de l'économie, des finances et de la privatisation et de l'intensification des crédits consentis en faveur des pays en développement et du logement.

La commission a alors décidé, à la majorité, de proposer au Sénat l'adoption du budget de l'économie, des finances et de la privatisation (**I - charges communes**), ainsi que des articles n°s 64 et 66 du projet de loi de finances pour 1988.

MESDAMES, MESSIEURS,

Budget le plus important par son volume et la variété des actions qu'il permet de financer, le budget des charges communes fournit au gouvernement les moyens d'orienter la politique économique, financière et sociale qu'il a arrêtée et notamment d'apporter, à tout moment, en cours d'exercice, les modifications qui lui semblent opportunes.

Sa part, dans le budget général (crédits initiaux) qui s'était stabilisée à environ 24 % jusqu'en 1981, est passée à 29,5 % en 1986, 29,6 % en 1987 et atteint 29,8 % pour 1988 : son montant est de 322.908 millions de francs pour 1988 (contre 309.932 millions en 1987).

Sans doute, la part croissante du budget des charges communes au sein du budget général s'explique-t-elle par l'alourdissement, depuis 1982, des charges de la dette publique dû à l'effet conjugué de la hausse des taux d'intérêt et de l'aggravation du déficit budgétaire. Cette progression est d'autant plus sensible qu'en 1986 avait été opéré un transfert massif de 13,6 milliards de francs des crédits consacrés au financement de l'allocation aux adultes handicapés aux budgets de l'agriculture et de la santé-solidarité.

Ce mouvement, par lequel les charges communes progressent alors que certaines dotations importantes en sont retirées, s'est aussi produit en 1987 et en 1988. Ainsi, dans le projet de loi de finances pour 1987, les dépenses relatives aux nationalisations n'apparaissaient plus alors que pour l'exercice précédent, 5,5 milliards avaient été inscrits. De même, les dépenses de bonification dont les volumes décroissent fortement, en application de la politique gouvernementale, ont réduit les dotations du budget des charges communes de 1,8 milliard en 1987 et de 1,4 milliard en 1988.

En outre, compte tenu de la masse de crédits à caractère évaluatif qu'il comporte, ce budget est le plus sensible aux erreurs de prévision (1 % en plus ou en moins équivaldrait pour

1988 à une surestimation ou à une sous-évaluation de l'ordre de 3,2 milliards de francs).

Enfin, ce budget est soumis en cours d'année à des fluctuations importantes : deux postes de dépenses sont essentiellement concernés :

- la charge de la dette qui reflète les évolutions relatives aux taux d'intérêt, au solde d'exécution et aux besoins de trésorerie ;

- les remboursements et dégrèvements d'impôts qui dépendent des modifications de la législation fiscale et des variations de l'activité économique.

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

Bilan des chapitres nouveaux ou supprimés en 1988

Pour 1988, sont proposées la création de trois chapitres, la suppression de six chapitres et diverses modifications au sein d'autres chapitres.

Le solde chapitres supprimés/chapitres créés est donc de trois.

Sur deux ans, seize chapitres auront été supprimés et 7 chapitres seulement auront été créés, soit un solde net de 9 suppressions.

I. CHAPITRES NOUVEAUX

1. Chapitre 20-61 : "Haute Cour de Justice"

Prévue par le titre IX de la Constitution du 4 octobre 1958 complété par l'ordonnance n° 59-1 du 2 janvier 1959, la Haute Cour de Justice a été constituée courant 1987.

Aussi, est-il proposé de créer un chapitre au titre II - Pouvoirs publics des charges communes qui permettra de retracer les crédits, éventuellement nécessaires, destinés à financer le fonctionnement de cette institution.

2. Chapitre 34-96 : "Développement du contrôle de gestion"

La création de ce chapitre a pour objet d'isoler les crédits destinés à promouvoir des expériences de contrôle de gestion dans les administrations, afin d'améliorer leur productivité.

3. Chapitre 37-01 : "Remboursement des frais de gestion des prêts du Trésor aux Etats étrangers"

Les prêts du Trésor accordés aux Etats étrangers pour leur faciliter l'achat de biens d'équipement sont mis en place par la caisse centrale de coopération économique et par le crédit national.

Les frais liés à la gestion de ces prêts étaient jusqu'à présent précomptés sur le montant des intérêts reversés à l'Etat par les organismes gestionnaires. La Cour des comptes a critiqué cette contraction de recettes et de dépenses.

Aussi, est-il proposé de créer un chapitre destiné à retracer les commissions perçues par la CCCE et le Crédit National sur la gestion des prêts aux Etats étrangers, et de le doter d'une somme de 15 millions de francs dont le caractère évaluatif justifie son inscription à l'état F.

En contrepartie, le montant attendu des intérêts perçus (recette non fiscale) est augmenté d'autant.

II. CHAPITRES SUPPRIMES

1. L'abandon décidé par la loi du 30 septembre 1986 de la création du carrefour international de la communication donne lieu à la suppression de deux chapitres :

- le chapitre 36-20 qui retraçait la subvention de fonctionnement versée à l'établissement public chargé de sa réalisation ;

- le chapitre 67-10 "Opérations de la tête-Défense" qui supportait les crédits d'investissement destinés aux achats de surfaces pour l'installation de cet organisme dans les constructions de la tête-Défense.

Le reliquat de crédits de ce dernier chapitre a été transféré sur le chapitre 57-01 "Opérations de construction à caractère international" sur un article 20 (nouveau) intitulé "Opération immobilière de la tête-Défense" pour permettre à l'Etat d'honorer les échéances des acquisitions de surfaces.

2. Le chapitre 14-02 "Garanties d'intérêts aux réseaux secondaires de chemins de fer" ne devrait plus faire l'objet de dépenses à l'avenir, les dernières opérations ayant été soldées ; il est donc proposé de le supprimer.

3. Le chapitre 42-06 "Versement à la Communauté économique européenne en application de l'accord intergouvernemental des 23 et 24 avril 1985" créé par la loi de finances rectificative pour 1985, et inscrit à l'état H par la loi de finances pour 1986, avait été maintenu l'année suivante dans l'éventualité d'un nouveau versement à la C.E.E.

4. Le chapitre 46-92 "Contribution de l'Etat au financement de l'allocation aux adultes handicapés" dont les crédits ont été transférés aux affaires sociales et à l'agriculture en 1986 peut être supprimé.

5. Le chapitre 57-90 "Dépenses informatiques, bureautiques et télématiques - Actions de modernisation des administrations" créé en 1986 était destiné à constituer, en liaison avec le chapitre 34-95 de même intitulé, une provision (à répartir) pour promouvoir des projets exemplaires d'équipement informatique "sélectionnés" parmi ceux présentés par les divers ministères.

Compte tenu de la nature des opérations, les moyens ont pu être regroupés sur le chapitre 34-95 dès 1987, le chapitre 57-90 n'étant maintenu que pour permettre de solder les opérations engagées sur ce chapitre.

III. MODIFICATIONS DE NOMENCLATURE INTERNE

1. Le chapitre 11-01 "Service des rentes perpétuelles et amortissables ainsi que des bons et obligations du Trésor à moyen terme" fait, à nouveau cette année, l'objet d'une modification de nomenclature. Il est proposé d'y créer un huitième article intitulé "Intérêts des emprunts à émettre" et destiné à recevoir une dotation représentant l'évaluation du coût des emprunts que l'Etat émettra après le dépôt au Parlement du projet de loi de finances et qui auront une incidence dès 1988.

2. Le chapitre 11-03, créé en 1986 pour retracer les intérêts de la dette de la SOMIVAC prise en charge par l'Etat au moment de la dissolution de cet organisme, voit son champ élargi au service de la dette de deux autres établissements dont la suppression est proposée dans le cadre du projet de loi de finances pour 1988 : la caisse d'amortissement pour l'acier (CAPA) et le fonds spécial de grands travaux (FSGT).

Tel est l'objet de la création des deux nouveaux articles au sein du chapitre 11-03 dont le libellé est en conséquence modifié pour devenir "prise en charge par l'Etat de la dette d'organismes supprimés".

3. La procédure d'aménagement des prêts aux rapatriés étant parvenue à échéance, l'intitulé du chapitre 46-91 voit son intitulé modifié ; la mention "et aménagement" disparaît.

4. Au sein du chapitre 57-01, "Opérations de construction à caractère interministériel" est créé un deuxième article intitulé "Opération immobilière de la tête-Défense".

5. Enfin, au sein du chapitre 58-00 "Participation de la France au capital d'organismes internationaux" les articles 40 "Banque internationale pour la reconstruction et le développement" et 50 "Société financière internationale" sont fusionnés en un nouvel article 40 "Groupe de la Banque mondiale" qui retracera, en outre, les participations de la France à l'agence multilatérale de garantie des investissements. En conséquence l'article 50 est supprimé.

Le tableau ci-après présente pour 1987 et 1988 les crédits affectés aux différents chapitres susceptibles d'être facilement transférés.

Chapitres	Budget d'accueil	Crédits 1988	Crédits 1987
14-01 (art. 10)	Intérieur	141,2	140
14-01 (art. 40)	Agriculture	3	5
14-02	TransportS	(1) »	»
41-21	Intérieur	22	32,5
41-22	Intérieur	»	0,01
42-03	Coopération	4	4
44-01	Culture et communication	»	»
44-76	Emploi	3 499,9	5 854
44-91	Urbanisme, Logement et Services communs ..	6 697	5 980
44-97	Urbanisme, Logement et Services communs ..	40	50
46-90	Affaires sociales	460	507
46-94	Affaires sociales	1 830	1 636
46-95	Affaires sociales	272	272
46-96	Affaires sociales	21 200	21 771
64-00	Aménagement du territoire	195	312
64-01	Tourisme	»	»
65-01	Urbanisme, Logement et Services communs ..	150,6	156,88
	Total	34 784,7	36 720,39

(1) Chapitre dont la suppression est proposée par le présent projet de loi.

Votre rapporteur souhaiterait vivement entendre du gouvernement l'exposé des motifs du maintien de ces crédits au fascicule des charges communes. Il rappelle qu'après ses prédécesseurs, et en plein accord avec la Commission des finances du Sénat et la Commission des finances de l'Assemblée nationale, il en demande chaque année les transferts suggérés au tableau ci-dessus.

CHAPITRE PREMIER

PRESENTATION GENERALE DES CREDITS

En 1988, le budget des charges communes reste le budget particulier le plus important : il s'élève à 322.908 millions de francs et est en augmentation de 12.975 millions de francs et de + 4,2 % par rapport à celui de 1987.

Si l'on exclut les remboursements et les dégrèvements contractés, de sensibles corrections doivent être apportées : en effet, avec un montant de crédits ramené à 203.553 millions de francs, le budget des charges communes pour 1988 est en progression de 1.626 millions de francs et de + 0,8 % par rapport à l'année précédente.

4

A. LA PRESENTATION TRADITIONNELLE

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

5

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU BUDGET DES CHARGES COMMUNES (1987-1988)

(En millions de francs.)

	Crédits votés en 1987	Crédits inscrits pour 1988	Variations 1987-1988 (en pourcentage)
Dépenses ordinaires.			
Titre premier : dette publique et dépenses en atténuation de recettes	207 922	224 878	+ 8,1
Titre II : pouvoirs publics	2 969	3 052	+ 2,8
Titre III : moyens des services	43 854	44 827	+ 2,2
Titre IV : interventions publiques	48 837	43 900	- 10,1
Total pour les dépenses ordi- naires	303 582	316 657	+ 4,3
Dépenses en capital.			
Titre V : investissements exécutés par l'Etat ...	1 338	1 037	- 22,5
Titre VI : subventions d'investissement accordées par l'Etat	5 012	5 214	+ 4
Total pour les dépenses en- capital	6 350	6 251	- 1,5
Total pour le budget des Charges- communes	309 932	322 908	+ 4,2

La lecture de ce tableau permet d'établir au titre de 1988 les constatations suivantes :

1. Les dépenses ordinaires (316.657 millions de francs contre 303.582 millions de francs) sont majorées de 4,3 % et représentent 98 % du total des dépenses du budget des charges communes qui est essentiellement un budget de fonctionnement et d'interventions.

Cette augmentation relève de mouvements d'inégale ampleur :

a) Au titre I "Dettes publiques et dépenses en atténuation de recettes" qui regroupe près de 70 % des dépenses (- 69,6 %), la croissance par rapport à l'année précédente est de 8,1 %, les dépenses s'élevant à 224.878 millions de francs contre 207.922 millions de francs ; cette progression est essentiellement imputable à l'augmentation des charges de la dette publique liée à la persistance du déficit budgétaire.

b) Au titre II "Pouvoirs publics", la dotation globale est de 3.052 millions de francs (soit + 2,8 % par rapport à 1987).

c) Au titre III "Moyens des services", le montant des crédits qui s'élève à 44.827 millions de francs contre 43.854 millions de francs en 1987 (soit + 2,2 %) représente 13,9 % du budget des charges communes. Cette évolution porte principalement en masse sur les chapitres :

- **32-97 "Pensions"** dont les dotations sont inférieures de 3.309 millions de francs à celles votées en 1987.

La variation de la dotation de ce chapitre s'explique par les mesures adoptées concernant les revalorisations de traitements et de pensions. En revanche, il faut noter que la dotation de 1987 qui atteignait plus de 8 milliards va subir l'impact des décisions prises à l'automne 1987 concernant l'achèvement de la mensualisation des pensions ;

- **33-91 et 33-92 "Personnels en activité - prestations et versements obligatoires"** augmentés de 2.084 millions de francs par suite de l'ajustement aux besoins des crédits destinés au versement :

. à la Caisse nationale d'allocations familiales au titre de l'apurement des cotisations de sécurité sociale,

. des prestations familiales en faveur des personnels civils et militaires de l'Etat,

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

d) Au titre IV "Interventions publiques", les crédits sont cette année encore en régression sensible de 10,1 % par rapport à ceux de 1987.

Cette évolution traduit l'ajustement de la dotation correspondant au plan d'emploi pour les jeunes (- 2.354 M.F.) qui s'achève et est remplacée par une autre action inscrite dans les chapitres du ministère des affaires sociales. De même, la participation de l'Etat au service d'emprunts à caractère

économique, c'est-à-dire la charge des bonifications d'emprunt est réduite de 1.417 millions de francs.

En 1987, la réduction avait été entamée dans ce secteur. La baisse des taux d'intérêts et la volonté de désengagement de l'Etat sont à l'origine de ce mouvement qu'approuve pleinement votre commission.

Sur les interventions économiques :

- 1.400 millions de francs au titre de la Caisse d'amortissement pour l'acier qui est supprimée. Les charges correspondant aux emprunts de la caisse sont reprises par l'Etat directement et figurent donc au titre I des charges communes.

Sur les interventions sociales :

- 355 millions de francs sur les dépenses en faveur des rapatriés, qui correspondent à un solde entre un ajustement aux besoins pour l'indemnisation et une augmentation au titre des mesures nouvelles ;

- 571 millions de francs au titre des dépenses pour le fonds national de solidarité. L'origine de ce mouvement tient aux diverses mesures d'économies qui seront prises.

2. Les dépenses en capital sont de 6.251 millions de francs en crédits de paiement, soit - 1,5 % (10.369 millions de francs en autorisations de programme soit + 154,6 %) et représentent 1,9 % du total des dépenses du budget des charges communes.

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

- d'une sensible régression au titre V (- 22,5 %) ;
- d'une légère majoration au titre VI (4 %).

a) Au titre V "Investissements exécutés par l'Etat". La baisse (- 301 millions de francs) constatée pour 1988 résulte de mouvements affectant essentiellement les chapitres suivants :

- **57-01 "Opérations de construction à caractère interministériel"** (- 240 millions de francs) en raison de l'achèvement de l'opération Bercy ;

- **57-05 "Equipement administratif à caractère interministériel"** (+ 21 millions de francs) ;

- 58-00 "Participation de la France au capital d'organismes internationaux" (- 108 millions de francs).

b) Au titre VI "Subventions d'investissement accordées par l'Etat", la variation (+ 201 millions de francs) concerne essentiellement les chapitres :

- 64-00 "Aide à la localisation d'activités créatrices d'emplois (- 117 millions de francs) ;

- 66-10 "Aménagement de la Villette" (- 50 millions de francs) ;

- 68-00 "Aide extérieure" (+ 201 millions de francs) ;

- 68-01 "Participation de la France à la reconstitution des ressources de l'association internationale de développement" (- 125 millions de francs) ;

- 68-02 "Participation de la France au fonds européen de développement" (- 215 millions de francs) ;

- 68-04 "Participation de la France à divers fonds" (+ 514 millions de francs).

B. LA PRESENTATION PAR ACTION

En retenant la référence aux modes d'action, la ventilation des crédits proposés pour 1988 par rapport à l'année précédente serait la suivante :

	1987 (en millions de francs)	1988 (en millions de francs)	Evolution	
			En millions de francs	En pourcentage
01. Dette publique et divers	207 922	224 878	+ 16 956	+ 8,1
<i>dont :</i>				
● dette publique	92 517	97 992	+ 5 475	+ 5,9
● garanties	5 305	5 399	+ 94	+ 1,8
● dépenses en atténuation de recettes ..	110 100	121 487	+ 11 387	+ 10,3
02. Pouvoirs publics	2 969	3 052	+ 83	+ 2,8
03. Dépenses administratives	44 655	45 406	+ 751	+ 1,7
04. Interventions politiques et administratives	223	206	- 17	- 7,6
05. Action internationale	5 120	5 443	+ 323	+ 6,3
07. Action économique	23 691	19 414	- 4 277	- 18
08. Action sociale	25 256	24 475	- 781	- 3,1
09. Budget civil de recherche	96	34	- 62	- 64,6
Total	309 932	322 908	+ 12 976	+ 4,2

Pour 1988, parmi ces diverses actions, les cinq principales sont par ordre d'importance des crédits :

1. La dette publique et divers : 224.878 millions de francs (+ 8,1 %);

2. Les dépenses administratives : 45.406 millions de francs (+ 1,7 %);

3. L'action sociale : 24.475 millions de francs (- 3,1 %);

4. L'action économique : 19.414 millions de francs (- 18 %);

5. L'action internationale : 5.443 millions de francs (+ 6,3 %).

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

- une augmentation des dépenses administratives et de celles réservées à l'action internationale ;

- une régression des crédits d'action économique et sociale ;

- une baisse de l'effort de recherche.

Les principales variations de crédits d'une année sur l'autre affectent les postes suivants :

1. La dette publique et divers (+ 16.956 millions de francs)

a) La dette publique

Au 31 juillet 1987 (dernier chiffre connu), l'encours de la dette publique était de 1.294 milliards de francs contre 1.234 au 31 juillet 1986. Il faut rappeler qu'au 31 décembre 1981, la dette publique était de 500 milliards de francs. Elle a donc été multipliée depuis cette date par plus de 2,5.

Les principales composantes sont :

- dette à moyen et long terme : 577,12 milliards de francs contre 496 au 31 juillet 1986,
- dette à court terme : 432,21 milliards de francs contre 435 au 31 juillet 1986,
- dépôts des correspondants et des particuliers : 249 milliards de francs contre 247,8 au 31 juillet 1986,
- endettement à la Banque de France : 5 milliards de francs contre 42,39 au 31 juillet 1986,
- divers : 29,8 milliards de francs contre 13,26 au 31 juillet 1986.

Parallèlement, la dette extérieure en devises de l'Etat qui s'élevait à 225 millions de francs au 31 décembre 1981 est passée à 71.961 millions de francs au 31 décembre 1984 et a été ramenée à 44.917 millions un an après : elle avait été réduite au 31 juillet 1986, soit sept mois plus tard, à 16.379 millions de francs. Elle est après des remboursements intervenus en juillet 1987 égale à 4.140 millions.

Les dotations nécessaires au paiement des intérêts de la dette s'élèvent pour 1988 à 98.292 millions de francs contre 93.777 millions de francs en 1987 (+ 4,8 %) dont :

- pour la dette intérieure : 97.992 millions de francs contre 92.517 millions de francs en 1987 (+ 5,9 %). Il faut noter à cet égard que :

- . la dette intérieure amortissable : 61.542 millions de francs contre 50,427 en 1987 a été calculée sur la base d'un taux d'intérêt à long terme de 7,5 % pour les emprunts émis en 1987 ;
- . la dette flottante (36.450 millions de francs) en fonction d'un taux du marché monétaire de 6 %. En 1987, la dotation était de 42.090 millions;
- pour la dette extérieure de l'Etat : 300 millions de francs contre 1.260 millions de francs en 1987, compte tenu d'une hypothèse du cours du dollar de 6 F et du cours de l'ECU de 6,92 F.

Ainsi, les dotations consacrées à la charge de la dette publique pour 1987 représentent, à elles seules, l'ensemble des crédits des budgets suivants :

- . Agriculture + Services financiers + Anciens combattants
- . ou encore Urbanisme - Logement + Transports.

Il y a lieu également d'observer que la rémunération des chèques postaux, mise à la charge des P.T.T. en 1985 est de nouveau supportée depuis 1987 par les charges communes (+ 3.621 millions de francs contre 3.450 pour 1987).

Pour 1987, l'effet des privatisations n'est pas sensible. Malgré la réduction du déficit, le recours à l'emprunt continue à s'accroître.

La croissance de la charge de la dette serait cependant, à structure constante, nettement moins forte que cela n'apparaît à la lecture des chiffres inscrits dans les fascicules budgétaires. En effet, la rebudgétisation des opérations de la caisse d'amortissement pour l'acier (CAPA) et du fonds spécial des grands travaux (F.S.G.T.) ont eu pour conséquence la reprise au titre I d'emprunts qui étaient auparavant pris en charge par l'Etat indirectement dans d'autres titres. De même, la nouvelle méthode de comptabilisation des charges de la dette alourdit ce poste. A structure constante, le poids de la dette ne serait en augmentation que de 0,4 %.

b) Les dépenses au titre des garanties

Ces dotations dont le montant est de 5.099 millions de francs soit + 26 % (contre 4.045 millions de francs en 1987) intéressent essentiellement :

- les garanties du commerce extérieur dont la progression d'une année sur l'autre (de 2.640 à 3.590 millions de francs) s'explique par le fait que la charge de l'assurance-crédit figurera en 1988 en loi de finances initiale pour 2.000 millions de francs au lieu d'une dotation de 1.000 millions en 1987; il faut rappeler qu'en 1987, pour la première fois depuis 1983 une dotation de 1.000 millions avait été inscrite au lieu de la mention "mémoire".
- les garanties diverses (850 millions de francs contre 730) essentiellement constituées de garanties de change données par l'Etat à des emprunts en devises effectués par divers établissements financiers dans le cadre de ce qui a existé jusqu'en 1986 sous le nom de F.D.E.S. débudgétisé.

c) Les dépenses en atténuation de recettes

Ces crédits progressent de + 10,3 % et atteignent 121.486 millions de francs (contre 110.099 millions de francs en 1987); les opérations concernées sont :

- les **dégrèvements** sur contributions directes et taxes assimilées (46.300 millions de francs, soit + 11,7 % par rapport à l'année précédente), incluant la prise en charge par l'Etat de l'allègement de taxe professionnelle ;
- les **remboursements** sur produits indirects -essentiellement de T.V.A.- et divers (73.055 millions de francs, soit + 9,7 % par rapport à 1987) ;
- les **frais de poursuite et de contentieux** et les décharges de responsabilité et remises de débits (601 millions de francs, soit + 1 % par rapport à 1987) ;
- le **remboursement forfaitaire aux exploitants agricoles non assujettis à la T.V.A.** (1.500 millions de francs contre 1.470 millions de francs en 1987, soit + 2 %).

2. Les pouvoirs publics (+ 83 millions de francs)

Ces crédits sont globalement de 3.052 millions de francs (contre 2.968 millions de francs en 1987, soit + 2,8 %) ; ils

concernent la Présidence de la République (+ 2 %), l'Assemblée nationale (+ 2,7 %), le Sénat (+ 2,7 %) et le Conseil constitutionnel (+ 3,7 %).

3. Les dépenses administratives (+ 3.840 millions de francs)

Leur montant s'élève pour 1988 à 45.406 millions de francs, en augmentation de 1,7 % par rapport à 1987. Cette majoration de 751 millions de francs s'explique au titre :

a) des dépenses de fonctionnement (+ 3.973 millions de francs) :

. **en mesures acquises** (- 6.513 millions de francs) :

- par une non-reconduction de 10.405 millions de francs résultant de l'inscription en 1988 dans les budgets des divers départements ministériels des crédits prévus en 1987 au titre :

. des mesures intéressant les agents du secteur public (- 2.345 millions de francs),

. des pensions civiles et militaires (- 8.060 millions de francs) ;

- par l'incidence sur les charges de pensions civiles et militaires de l'extension en année pleine des décisions de relèvement des rémunérations publiques intervenues en 1987 (+ 4.079 millions de francs) ;

- par l'ajustement de crédits évaluatifs ou provisionnels (- 480 millions de francs dont + 310 millions de francs destinés au versement à la caisse nationale d'allocations familiales au titre de l'apurement, - 138 millions de francs pour les cotisations au régime d'assurance-maladie des agents de l'Etat et - 850 millions de francs au titre des prestations familiales en faveur des personnels civils et militaires de l'Etat).

. **en mesures nouvelles** (+ 7.483 millions de francs) :

- par l'inscription de provisions pour couvrir l'incidence d'ajustements complémentaires des rémunérations à intervenir en 1988 (+ 4.200 millions de francs) et de charges de pensions correspondantes (+ 671 millions de francs) ;

- par un ajustement aux besoins (+ 2.562 millions de francs) notamment pour :

. le remboursement à forfait de la valeur d'affranchissement des correspondances officielles de l'ensemble des administrations (+ 74 millions de francs) ;

. le versement de l'Etat au titre de la compensation des ressources et des charges des régimes de sécurité sociale (+ 1.835 millions de francs) ;

. les dépenses éventuelles (+ 200 millions de francs) et les dépenses accidentelles (+ 50 millions de francs) ;

b) des dépenses en capital (- 219 millions de francs) :

- par l'inscription de 170 millions de francs en autorisations de programme et de 141 millions de francs en crédits de paiement pour l'équipement administratif (contre respectivement 114 et 120 millions de francs en 1987) ;

- par des dotations de 560 millions de francs en crédits de paiement (contre 750 millions de francs en 1987) au titre des opérations de construction à caractère interministériel (transfert du ministère de l'économie et des finances).

**4. Les interventions politiques et administratives
(- 16,7 millions de francs)**

Il s'agit notamment d'assurer :

- en mesures acquises, l'ajustement de divers crédits d'interventions politiques et administratives (notamment paiement par l'Etat de la compensation aux communes résultant du plafonnement des taux des impôts locaux : - 10,5 millions de francs) ;

- les aides aux villes nouvelles : 197 millions de francs en autorisations de programme, soit - 3,9 % par rapport à 1987 et 150 millions de francs en crédits de paiement (- 4,4 %).

5. L'action internationale (+ 323 millions de francs)

Des crédits d'un montant global de 5.442 millions de francs seront consacrés à cette action en 1988 (contre 5.119 millions en 1987, soit + 6,3 %).

Le reversement à la Suisse en application de l'accord frontalier du 11 avril 1983 (30 millions de francs).

Par ailleurs, la France participera, en 1988, au capital de sept organismes internationaux, les crédits de paiement s'élevant à 386 millions de francs (contre 468 millions de francs en 1987, soit - 17,5 %) tandis que les autorisations de programme augmentent de 220 % (1.239 millions de francs contre 386 millions de francs en 1987).

Au titre de l'aide extérieure et de la participation de la France à l'association internationale de développement, au fonds européen de développement et à divers fonds, sont prévues des dotations de 8.287 millions de francs en autorisations de programme (contre 1.757 millions de francs en 1987) et de 4.868 millions de francs en crédits de paiement (contre 4.446 millions de francs, soit + 8,5 %).

6. L'action économique (- 4.276 millions de francs)

Les dotations réservées à cette action en 1988 représentent 19.414 millions de francs (contre 23.691 millions de francs en 1987, soit - 18 %). Les principaux écarts concernent :

a) pour le fonctionnement : (+ 15 millions de francs) : l'inscription d'un crédit destiné au remboursement des frais de gestion des prêts aux Etats étrangers ;

b) pour les interventions (- 4.175 millions de francs)
. au titre des mesures acquises (- 390 millions de francs)

- des ajustements aux besoins :

. de **primes à la construction** (+ 1.037 millions de francs) .

. de la **participation de l'Etat au service d'emprunts à caractère économique** (- 1.417 millions de francs), soit des crédits moindres principalement pour la Banque française du commerce extérieur (- 350 millions de francs), le Crédit d'équipement des petites et moyennes entreprises (- 229 millions de francs), le Crédit national (- 350 millions de francs), la Caisse française de développement industriel (- 346 millions de francs).

. au titre des **actions nouvelles** (- 3.784 millions de francs) :

. ajustement de la dotation destinée au **financement du plan pour l'emploi des jeunes** (- 3.067 millions de francs) ;

. subvention pour l'apurement de la **dette de la Caisse d'amortissement pour l'acier** (- 1.400 millions de francs).

c) en dépenses en capital (- 117 millions de francs)

Les aides à la **localisation d'activités créatrices d'emplois et au renforcement des fonds propres des petites et moyennes entreprises** passent, d'une année sur l'autre, de 245 à 220 millions de francs en autorisations de programme (- 10 %) et en crédits de paiement de 312 à 195 millions de francs (- 37,5 %).

7. L'action sociale (- 781 millions de francs)

Les crédits destinés à l'action sociale sont de 24.475 millions de francs en 1988 (contre 25.256 millions en 1987, soit - 3 %).

- les principales opérations portent sur les chapitres :

46-91 "Ajustement en fonction des besoins constatés pour l'indemnisation des Français rapatriés" (- 495 millions de francs) ;

46-96 "Contribution de l'Etat au financement du fonds national de solidarité" (- 351 millions de francs) ;

- des économies affectent le chapitre :

46-96 "Fonds national de solidarité" (- 220 millions de francs), par suite de la modification du système d'indexation de la prestation servie et de l'amélioration du contrôle des revenus pour l'attribution de celle-ci.

8. Le budget civil de recherche (- 12 millions de francs)

Au titre de l'aménagement de La Villette, la subvention de fonctionnement passe de 46 millions de francs en 1987 à 34 millions de francs (- 26 %) pour 1988, soit une réduction de 12 millions de francs, qui s'accompagne d'une suppression de 23 postes.

CHAPITRE II

LA DETTE PUBLIQUE ET DIVERS (ACTION 01)

Le contenu de cette action recouvre exactement le titre premier qui est intitulé : "Dettes publiques et dépenses en atténuation de recettes". En réalité, on a affaire à un ensemble relativement composite, puisqu'il n'y a rien de commun entre les charges de la dette, le coût des garanties accordées par l'Etat et les dépenses en atténuation de recettes. Ces trois composantes feront l'objet d'examen séparés.

A. LA DETTE PUBLIQUE

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

L'encours de la dette publique a augmenté de près de 140 % entre 1980 et 1986 où il atteignait 1.194 milliards de francs, soit environ 24,8 % du P.I.B. Sans une action volontariste du gouvernement visant à réduire le déficit budgétaire, la croissance de cette dette aurait continué à être forte au moins jusqu'en 1990, où son niveau aurait été compris entre 27 % et 30 % du P.I.B., selon les différentes hypothèses économiques.

La dette publique française demeure certes à un niveau comparable ou même inférieur à celui de nos principaux partenaires, mais son rythme de croissance était devenu supérieur à celui de l'Allemagne, du Japon et du Royaume-Uni.

Pour mettre fin à cette augmentation trop rapide de la dette publique, le gouvernement a choisi de diminuer le déficit budgétaire de 144 milliards de francs en 1986 à 129 milliards de francs en 1987 et à 115 milliards de francs en 1988, l'objectif étant de retrouver en trois ans l'équilibre budgétaire hors dette.

En outre, le gouvernement a décidé d'affecter la majeure partie des recettes de la privatisation à l'amortissement de la dette publique y compris des obligations à la Caisse nationale de l'industrie et de la Caisse nationale des banques. C'est pourquoi, la loi de finances rectificative pour 1986 a créé la Caisse d'amortissement de la dette publique alimentée par le compte d'affectation spéciale qui reçoit les recettes de la privatisation depuis le 1er janvier 1987.

1. La dette intérieure de l'Etat

a) Les diverses composantes

Le tableau ci-dessous retrace l'évolution de la dette publique et de ses différentes composantes entre décembre 1981 et décembre 1986.

(En millions de francs)

	1981	1982	1983	1984	1985	1986
A. — Dette à moyen et long termes	145 735	203 771	261 701	335 262	424 981	521 077
A.I. Dette intérieure	145 360	203 656	261 562	335 121	424 747	520 914
dont Index-Emprunts (1)	33 509	16 077	15 269	11 174	7 603	5 994
dont O.N.E.R.A. - C.N.I. - C.N.B.	0	38 873	38 116	35 623	32 930	30 039
A.II. Dette extérieure	105	115	139	141	144	163
B. — Dette à court terme	201 500	286 916	337 220	385 591	410 201	436 702
B.I. Bons sur formules	46 736	44 342	41 298	38 640	36 242	34 640
B.II. Bons en compte courant	139 731	225 414	266 647	315 409	337 070	370 342
B.II.1. Système bancaire	70 813	125 794	146 920	174 350	160 966	158 132
B.II.2. Correspondants	67 515	98 517	118 152	138 274	161 535	174 046
dont C.D.C.	67 221	98 087	117 687	137 865	161 478	171 728
B.II.3. Organisations non bancaires ...	1 403	1 103	1 575	2 605	14 569	38 164
B.III. Bons organisations internationales	15 033	17 160	29 275	31 542	36 889	31 720
C. — Dépôts des correspondants	175 235	197 596	212 316	238 229	274 997	261 159
D. — Relations avec la Banque de France	- 31 453	- 81 648	- 41 983	- 56 069	- 55 141	- 38 551
— concours de la Banque de France	»	»	5 760	11 540	23 580	25 280
— compte courant du Trésor à la Banque de France	- 31 453	- 81 648	- 47 743	- 67 609	78 721	- 63 831
E. — Divers	9 400	10 000	10 400	12 381	13 201	14 199
Total dette (A + B + C + D + E)	500 417	616 635	779 654	915 214	1 067 599	1 194 586

(1) Hors garanties d'emprunts

Ce tableau appelle les observations suivantes :

- la part des bons sur formule dans le financement du Trésor n'a cessé de régresser durant toute la période : leur encours a diminué de plus de 12 milliards de francs entre fin 1981 et décembre 1986 ;

- les dépôts des correspondants n'ont connu qu'une progression modérée (49 % entre fin 1981 et décembre 1986).

L'évolution de leur encours est autonome et peu sensible à l'ampleur des déficits publics ;

- les besoins de financement du Trésor ont, de ce fait, été essentiellement couverts par l'émission d'emprunts sur le marché obligataire (25 milliards de francs en 1981, 40 en 1982, 51,01 en 1983, 85,2 en 1984, 99,9 en 1985 et 137,2 en 1986) et par l'émission de bons en compte courant ;

- enfin, il convient de souligner que les concours de la Banque de France au Trésor se sont accrus de 25,28 milliards de francs au cours de la période considérée. Cette évolution s'explique par le relèvement du plafond des avances de l'institut d'émission induite par le jeu des mécanismes de compensation des résultats du Fonds de stabilisation des changes.

b) La dette intérieure flottante

Le tableau ci-après indique l'évolution de l'encours des principales composantes de la dette intérieure flottante depuis 1981 :

(En milliards de francs.)

Fin d'année	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Dépôts des correspondants	175,2	198	212	238,2	274,4	261,1
— (dont P. et T.)	87	(96,9)	(102,8)	(105,6)	(112,4)	(126,6)
Bons du Trésor	186,4	269,7	307,9	354	373,3	404,9
— sur formules (émis dans le public)	(46,7)	(44,3)	(41,3)	(38,6)	(36,2)	(34,6)
— (en compte courant)	(139,7)	(225,4)	(266,6)	(315,4)	(337,1)	(370,3)
Concours de la Banque de France	»	»	5,8	11,5	23,6	25,3
Total	361,1	467,7	525,7	603,7	671,4	691,3

Entre 1981 et 1986, la dette intérieure flottante de l'Etat a augmenté de 91,2 %. Elle demeure en valeur absolue le compartiment le plus important de l'endettement de l'Etat. Mais sa part relative ne cesse de décroître.

La part des dépôts des correspondants qui était de 48,4 % en 1981 n'était plus que de 37,8 % en 1986. Les fonds du budget annexe des postes et télécommunications représentent 46 % de ces dépôts.

En ce qui concerne les bons du Trésor, il convient de noter la poursuite de la diminution de l'encours des bons sur formules qui représentaient 16 % de la dette flottante en 1978 et n'en constituaient plus que 5 % en 1986.

Par contre, les bons en compte courant ont connu une sensible progression entre 1979 et 1986. De 29,5 % en 1979, leur part atteint aujourd'hui 53,5 % de l'encours de la dette flottante. Néanmoins, elle tend à se stabiliser autour de 50 % depuis 5 ans : elle atteint 48,2 % en 1982 et reste à ce niveau en 1983 (50,7 %), 1984 (52,2 %), 1985 (50,2 %) et 1986 (53,5 %).

Après avoir crû entre 1978 et 1980, les concours de la Banque de France mobilisés par le Trésor, sont devenus nuls fin 1981 puis ont atteint 5,8 milliards de francs en 1983, 11,5 milliards de francs en 1984, 23,6 milliards de francs en 1985 et 25,3 milliards de francs en 1986, du fait notamment du mécanisme de compensation des résultats du fonds de stabilisation des changes.

2. L'évolution des charges de la dette publique

Le tableau ci-joint détaille par année le montant et l'évolution des charges de la dette publique depuis 1982.

ÉVOLUTION DES CHARGES DE LA

Nature de la dépense	1982			1983		
	Montant	En pourcentage (1)	En pourcentage (2)	Montant	En pourcentage (1)	En pourcentage (2)
<i>Dette perpétuelle et amortissable</i>	15 156	+ 24,3	1,8	21 866	+ 44,27	2,2
<i>Dont :</i>						
Emprunts (chapitre 11-01)	(14 866)	(+ 23)	(1,8)	(21 581)	(+ 45,2)	(2,2)
<i>Dette flottante</i>	32 961	+ 0,9	4	43 530	+ 32,1	4,4
<i>Dont :</i>						
- Chapitre 12-01 : intérêts des comptes de dépôts au Trésor	6 573	+ 0,7	0,8	4 247	- 35,4	0,5
- Chapitre 12-02 : intérêts des bons du Trésor	23 567	- 1,8	2,8	34 157	45,4	3,4
- article 10. Bons sur formules	(3 496)	(- 22)	(0,4)	(3 162)	(- 9,6)	(0,3)
- article 20. Bons en compte courant	(20 071)	(+ 2,8)	(2,4)	(30 995)	(54,4)	(3,1)
- article 30. Bons déclarés perdus	ND	ND	ND	(ND)	(ND)	(ND)
- Chapitre 12-03 : avances de la Banque de France	»	»	»	»	»	»
Dépôts des Instituts d'Emission d'outre-mer	1 434	+ 88,4	0,2	1 046	- 27,1	0,1
- Chapitre 12-04 : Frais de trésorerie	1 387	+ 2,7	0,2	4 080	294,2	0,4
<i>Dette extérieure (chapitre 13-02)</i>	69	NS	NS	3 129	(NS)	0,3
<i>Dépenses liées à la mise en jeu des garanties accordées par l'Etat (chapitre 14-01 et 14-02)</i>	4 765	+ 68,4	0,6	5 104	7,1	0,5
Total	52 951	+ 11,08	6,4	73 629	39,1	7,4

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

(2) En pourcentage des dépenses du budget général.

DETTE PUBLIQUE DEPUIS 1982

(En millions de francs.)

1984			1985			1986		
Montant	En pourcentage (1)	En pourcentage (2)	Montant	En pourcentage (1)	En pourcentage (2)	Montant	En pourcentage (1)	En pourcentage (2)
27 975	+ 27,9	2,6	36 198,5	+ 29,4	3,1	50 806	+ 40,3	+ 4,9
(27 721)	(+ 28,4)	(2,6)	(34 892,5)	(+ 25,9)	3	(49 634)	(+ 42,2)	+ 4,8
49 341,8	+ 13,3	4,6	46 224,8	- 6,3	4	38 936	- 15,7	+ 3,8
6 734,1	+ 58,6	0,6	2 079,2	+ 69,1	0,2	2 077	- 0,1	+ 0,2
38 801,5	+ 13,6	3,6	40 812,1	+ 5,2	3,5	34 472	- 15,5	+ 3,3
(2 813,5)	(- 11,02)	(0,3)	(4 148,7)	(+ 47,5)	(0,3)	4 574	+ 10,2	+ 0,4
(35 987,5)	(+ 16,11)	3,3	36 662,8	(+ 1,2)	(3,2)	29 898	- 18,4	+ 2,9
(0,5)	(NS)	(NS)	(0,6)	(NS)	(NS)	(NS)	(NS)	(NS)
»	»	»	»	»	»	»	»	»
846,2	- 19,11	0,1	1 034,2	+ 22,2	(0,1)	1 486	+ 43,7	(+ 0,1)
2 960	- 27,45	0,3	2 299,3	- 22,3	(0,2)	901	- 60,8	(0,08)
7 417,8	(NS)	0,7	7 350,2	- 1	0,6	3 150	- 57,1	(0,3)
5 487,1	+ 7,5	0,5	5 144	- 6,2	0,4	7 400	+ 43,8	0,7
90 221,7	+ 22,5	8,4	94 911,5	+ 5,2	8,2	100 292	+ 5,7	+ 9,7

L'augmentation des charges de la dette publique est due, pour l'essentiel, à l'accroissement de l'encours de cette dette, contractée pour financer les déficits d'exécution des lois de finances qui, entre 1981 et 1986, se sont élevés à 758 milliards de francs :

EXÉCUTION DES LOIS DE FINANCES

(En milliards de francs.)

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	Cumul
Solde général d'exécution (en exercice et hors F.M.I.)	- 64,28	- 91,83	- 137,85	- 157,46	- 159,41	- 147,27	- 758,1

Par ailleurs, l'évolution des taux d'intérêt a contribué en 1981 et 1982 au renchérissement du coût de la dette ; la baisse de ces taux depuis 1983 a participé au ralentissement de la progression de ces charges en 1984, 1985 et 1986. Il paraît peu probable que cette évolution se poursuive en 1988.

(En pourcentage.)

	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Moyenne du taux au jour le jour sur le marché monétaire	15,30	14,87	12,53	11,74	9,93	7,74
Moyenne du taux des obligations de 1 ^{re} catégorie sur le marché obligataire	16,29	15,99	14,62	13,45	11,78	8,82

La charge de la dette fait, dans chaque loi de finances, l'objet de prévisions assises sur trois séries d'hypothèses :

a) Le niveau du solde à financer en gestion

L'évaluation prévisionnelle de celui-ci est d'autant plus délicate que des variations relativement minimes des masses budgétaires entraînent des écarts de soldes beaucoup plus significatifs.

Le niveau du solde est affecté en cours d'année par :

- la révision des prévisions de recettes, largement liées au niveau de l'activité économique ;
- les majorations ou réductions de crédits résultant des collectifs budgétaires ;
- l'affectation des dépenses de fin d'année sur la gestion de l'année N ou de l'année N + 1, qui présente un caractère largement aléatoire.

Le solde à financer fait l'objet de prévisions de plus en plus fines au fur-et-à mesure de l'année, les trois principaux exercices ayant lieu en février, en mai-juin et en septembre. L'ordre de grandeur des écarts peut normalement atteindre la dizaine de milliards.

b) L'évolution des ressources non négociées du Trésor

Le Trésor dispose d'un certain nombre de ressources sur le montant desquelles il n'a guère d'influence à court terme et qui présentent pour lui le caractère d'une alimentation quasi automatique, en tout état de cause largement autonome par rapport au niveau du solde à financer. Il s'agit notamment :

- des dépôts des correspondants du Trésor, pour lesquels les prévisions reposent sur l'extrapolation, corrigée en cours d'année, des tendances observées les années précédentes ;
- des avances de la Banque de France dont l'évolution dépend des résultats du Fonds de stabilisation des changes, eux-mêmes largement subordonnés à la composition du stock de devises et à la situation du marché des changes ;
- des souscriptions nettes de bons du Trésor sur formules ; depuis plusieurs années, celles-ci sont régulièrement négatives à hauteur de deux à trois milliards de francs par an.

c) La dette négociée

Les instruments de la dette négociée (bons du Trésor en comptes courants et obligations) représentent désormais 80 % à 90 % du besoin de financement annuel de l'Etat. L'évaluation de la charge en intérêts correspondante dépend des stocks prévisibles et des hypothèses associées à la loi de finances en matière de taux d'intérêts.

S'agissant des taux depuis 1983, les hypothèses associées aux lois de finances ont été les suivantes :

(En pourcentage.)

Désignation	1983	1984	1985	1986	1987 (*)	1988 (*)
Taux du marché monétaire	11	8	8,5	7,7	6,7	6
Taux du marché obligataire	13,8	12	10	8,4	8,3	7,5

(*) Prévisions.

Pour 1987, les prévisions et les résultats connus à ce jour sont retracés dans le tableau suivant :

(En millions de francs.)

	L.F.I. 1987	Dépenses au 31 août
Dettes perpétuelle et amortissable	50 427	26 157
Dettes flottantes	42 090	22 238
Dettes extérieures	1 260	106

S'agissant de l'évolution des taux d'intérêt, les estimations pour 1987 et 1988 sont fondées sur les hypothèses d'un taux du marché monétaire de 6,7 % en 1987 et 6 % en 1988 et d'un taux du marché obligataire de 8,3 % en 1987 et 7,5 % en 1988.

3. Le financement du déficit budgétaire

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

Les tableaux ci-après retracent ces évolutions :

Evolution du déficit budgétaire depuis 1980

Par ailleurs, le tableau ci-après détaille les contreparties du solde budgétaire en gestion (et hors opérations avec le F.M.I.) pour les années 1980 à 1986.

EVOLUTION DU DÉFICIT BUDGÉTAIRE DEPUIS 1980

(En millions de francs.)

Années	Déficit hors F.M.I. et hors F.S.C.		Pourcentage du P.I.B.
	Francs courants	Francs constants 1980	
1980	- 30 302	- 30 302	»
1981	- 80 885	- 71 327	- 2,56
1982	- 98 954	- 78 051	- 2,73
1983	- 129 614	- 93 280	- 3,24
1984	- 146 184	- 97 956	- 3,35
1985	- 153 285	- 97 083	- 3,27
1986	- 141 089	- 86 984	- 2,81

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Solde en exercice (hors F.M.I.)	- 23,79	- 64,28	- 91,83	- 137,85	- 157,46	- 159,41	- 147,27
Solde en gestion (hors F.M.I.)	- 35,62	- 61,25	- 82,89	- 147,13	- 143,25	- 157,6	- 135,36
Emprunts à long terme et O.R.T.	27,51	16,15	27,95	44,5	- 73,72	- 89,5	- 109,6
- émissions	31	25	40	51,01	85,2	99,9	137,2
- remboursement et engagement	- 3,49	- 8,85	- 12,05	- 6,51	- 11,48	- 10,4	- 27,6
Emprunts à court terme (1)	»	»	»	13,38	0,55	0,13	- 13,42
Bons sur formule	0,96	- 1,88	- 2,39	- 3,04	- 2,84	- 2,22	- 1,6
Bons en compte courant	- 5,95	56,75	85,68	41,24	48,76	21,66	- 33,27
- système bancaire	- 6,21	56,13	85,85	40,73	- 47,79	10,05	- 7,42
- organismes non bancaires	0,26	0,62	- 0,17	0,51	0,97	11,61	- 25,85
Dépôts des correspondants et des particuliers ...	11,99	12,26	22,38	14,68	30,22	36,31	13,29
Opérations avec la Banque de France	- 9,81	- 13,39	- 50,2	39,67	- 14,09	0,93	16,59
- compte courant	- 11,46	2,07	- 50,2	33,91	- 19,87	- 11,11	- 14,89
- concours au Trésor	1,65	- 15,46	0	5,76	5,78	12,04	1,7
Opérations diverses	10,92	- 8,64	- 0,53	- 3,3	3,36	11,29	4,21
En milliards de francs	35,62	61,25	82,89	147,13	147,25	157,6	135,36

(1) Emprunt obligatoire 1983.

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

a) Le montant brut des émissions à moyen ou long terme est très élevé pendant toute la période. Il croît fortement en 1983, 1985 et 1986. Pendant cette dernière année, le volume des émissions a même dépassé le solde (en gestion) d'exécution du budget : 137,2 milliards contre 135,3.

La part de ce mode de financement dans les opérations totales de trésorerie n'a cessé de s'accroître : 40,8 % des financements en 1981, 48,3 % en 1982, 34,67 % en 1983, 59,5 % en 1984, 63,4 % en 1985, 101,4 % en 1986.

Cette priorité accordée à l'émission d'emprunt obligataire traduit le souci de recourir à des ressources longues et stables pour financer le déficit. Les statistiques des encours de la dette au 31 juillet 1987 montrent que cette tendance s'est poursuivie ; la dette à long terme s'est accrue fortement alors que les financements à court terme sont restés stables.

b) Les ressources provenant des correspondants sont extrêmement instables. Elles enregistrent en 1984 et 1985 un accroissement. Par contre, en 1986, elles se réduisent. L'évolution de leur encours est largement autonome et peu sensible à l'ampleur des déficits publics.

c) La collecte nette de bons du Trésor sur formules, négative pour la première fois en 1981, l'est demeurée en 1982, 1983, 1984, 1985 et 1986. L'encours de ces bons constitue cependant encore un compartiment non négligeable de la dette publique. Mais la part des bons du Trésor sur formule dans la dette flottante de l'Etat n'a cessé de diminuer. Elle était de 12,9 % en 1981, elle est de 4,8 % à la fin de 1986.

d) Les encours de bons en compte courant ont progressé en 1981 et 1982. Cette progression s'est sensiblement ralentie en 1983, 1984 et 1985. Depuis 1985, on peut noter une diminution de l'encours des bons en compte courant détenus par le système bancaire au profit des organismes non bancaires, essentiellement les SICAV.

4. Les modifications dans la gestion de la dette publique

Durant ces dernières années, l'Etat a apporté des innovations importantes à ses méthodes de financement. Cette action a été rendue nécessaire par l'accroissement de l'encours et des charges de la dette publique, ces dernières ayant atteint 2 % de notre produit intérieur brut en 1985, contre 1 % encore en 1980.

a) De nouveaux produits financiers

Les nouveaux produits financiers créés au cours de ces dernières années sont essentiellement au nombre de quatre :

- Les obligations renouvelables du Trésor (O.R.T.)

La création en 1983 des O.R.T. (titres d'une durée de six ans assortis d'une faculté d'échange après trois ans) tendait à favoriser la constitution d'une épargne plus longue, proche des durées prévalant sur le marché obligataire, l'insertion d'une clause de renouvellement permettant de tenir compte de l'évolution du marché. Le paiement des intérêts capitalisés devait, par ailleurs, s'effectuer à l'échéance finale (trois ou six ans), ce qui conduisait à reporter l'intégralité des charges sur l'avenir et sur les gouvernement futurs. C'est ce qu'on a appelé "l'héritage".

Le tableau ci-dessous retrace les conditions d'émission des différentes tranches d'O.R.T. :

Date d'émission	Encours au 15 juillet 1987 (en milliers de francs)	Durée	Amortissements	Paiement des intérêts	Taux d'intérêt
Juillet 1983	1 001 296	6 ans	<i>In fine</i> option de renouvellement au bout de 3 ans	<i>In fine</i>	12,75
Mars 1984	8 168 496	»	»	»	12,25
Juillet 1984	6 951 815	»	»	»	12,15
Septembre 1984	5 481 109	»	»	»	11,85
Décembre 1984	9 907 680	»	»	»	10,00
Juillet 1985	7 367 587	»	»	»	10,30
Juillet 1986	15 468	8 ans	»	»	6,70
Total	38 893 451	»	»	»	»

- Les obligations assimilables du Trésor (O.A.T.)

La technique de l'assimilation vise à remédier à la situation créée, surtout à partir des années 1983-1984, par la multiplication du nombre des emprunts d'Etat aux caractéristiques différentes, liée à la croissance des appels de l'Etat au marché obligataire et au caractère limité de la capacité d'absorption instantanée de celui-ci. A titre d'illustration, le nombre de tranches d'emprunt d'Etat créées au cours de l'année, c'est-à-dire de lignes présentant des caractéristiques différentes, s'est élevé à 2 en 1981, 4 en 1982, 5 en 1983, 6 en 1984 et 8 en 1985.

Cette situation n'était pas favorable au développement d'un marché moderne et animé, qui suppose l'existence d'un petit nombre de lignes aux caractéristiques différentes, d'une capitalisation significative, permettant en quelque sorte d'étalonner le marché et de servir de références aux opérateurs.

Par la technique de l'assimilation, on obtient des lignes de cotation moins nombreuses et d'un montant unitaire sensiblement plus élevé. Le prix d'émission des nouvelles tranches est ajusté automatiquement en fonction de l'évolution du marché, puisqu'il résulte jusqu'à présent d'une procédure d'adjudication.

Les autres caractéristiques des tranches nouvelles restent identiques à celles de l'émission initiale (durée, montant du coupon, clauses particulières).

Depuis le mois de mai 1985, il a été procédé à la création de 15 "lignes mères" ou "réservoirs" et à 34 adjudications rattachées à plusieurs d'entre elles comme le montre le tableau qui suit.

La nouvelle gestion de la dette publique consiste à utiliser la procédure de l'adjudication en supprimant pour l'Etat le paiement des commissions de prise ferme au syndicat bancaire. Cette procédure initialement limitée aux séries d'emprunt d'Etat déjà existantes et cotées en bourse, par la technique de l'assimilation, a été étendue aux émissions nouvelles. Ce fut le cas des emprunts d'Etat de juillet 1986 et de janvier 1987. Pour la première fois en janvier 1987, le Trésor a communiqué à la place un calendrier indicatif de ses émissions d'obligations assimilables qui précise pour toute l'année la nature et

Lignes nères			Tranches assimilées						Total
Date	Dénomination	Montant	Date	Montant	Date	Montant	Date	Montant	
6/85	O.A.T. 10 % mai 2000	10,6	8/85	1,7	11/85	7,55	»	»	19,85
6/85	O.A.T. rev. septembre 2000	9,4	8/85	3,15	11/86	5,85	»	»	18,4
9/85	O.A.T. 9,90 % septembre 94	5	3/86	9,6	4/86	12,8	»	»	27,4
9/85	O.A.T. rev. septembre 98	15	»	»	»	»	»	»	15
12/85	O.A.T. 9,90 % décembre 91	5,6	12/86	2,05	»	»	»	»	7,65
12/85	O.A.T. 9,90 % décembre 97	19,4	»	»	»	»	»	»	19,4
1/86	O.A.T. 9,70 % décembre 97	23	2/86	4,15	»	»	»	»	27,15
1/86	O.A.T. 9,80 % janvier 96	7	3/86	11,3	5/86	26	»	»	44,3
7/86	O.A.T. 7,50 % 1995	(*) 0	7/86	5,5	10/86	5	11/86	4,35	15,85
7/86	O.A.T. 7,50 % 2001	(*) 0	8/86	5	9/86	12,625	»	»	17,625
1/87	O.A.T. 8,50 % mai 94	(*) 0	1/87	3,95	2/87	2,547	5/87	5,207	»
			6/87	2,95	»	»	»	»	14,654
1/87	O.A.T. 8,50 % juin 97	(*) 0	3/87	8,596	4/87	4,732	6/87	3,210	16,538
1/87	O.A.T. 8,50 % novembre 2002	(*) 0	1/87	2,2	4/87	3,241	5/87	1,176	6,617
1/87	O.A.T. 8,50 % 2012	(*) 0	2/87	3,12	3/87	2,035	6/87	2,1	»
			7/87	1,07	»	»	»	»	8,325
1/87	O.A.T. T.M.B. janvier 1999	(*) 0	1/87	5	2/87	5,003	3/87	1,241	»
			4/87	1,703	5/87	2,454	6/87	3,45	»
			7/87	1,125	»	»	»	»	19,976

(*) O.A.T. dont les caractéristiques ont été définies par décret sans faire simultanément l'objet d'une émission effective.

l'échéance des titres émis par adjudication le premier jeudi de chaque mois ainsi que le montant minimal envisagé.

Par ailleurs, l'Etat s'est efforcé d'emprunter en utilisant au mieux les conditions du marché. C'est ainsi qu'au cours du deuxième semestre 1986 et au début de 1987, les taux d'intérêt ayant baissé, les émissions d'O.A.T. ont été effectuées à taux fixe et pour des durées relativement longues. Les émissions de 1987 des O.A.T. 8,50 % ont été faites jusqu'à 1994, 1997, 2002 et 2012 et pour des montants importants qui dépassent pour trois de ces séries les 15 milliards de francs. Ainsi est assurée une bonne liquidité du titre. En 1986, l'O.A.T., 7,5 % à échéance 1995, a été émise en trois séries successives pour 15,8 milliards.

Certaines obligations ont des encours très élevés : 44 milliards pour l'O.A.T., 9,80 % échéance 1996, 27 milliards

pour l'O.A.T., 9,70 % échéance 1997, toutes deux créées en janvier 1986.

La simplicité et l'homogénéité des conditions d'émission ont été recherchées ; les avantages fiscaux et l'indexation ont été supprimées. La régularité du rythme des émissions s'ajoute à l'adjudication pour réduire le coût de l'emprunt.

Deux procédures d'échange de titres de la dette publique ont été ouvertes, qui permettent aux détenteurs de ces titres de les échanger contre des actions des sociétés privatisées ou -en ce qui concerne l'emprunt 7 % 73- contre des obligations assimilables du Trésor émises chaque mois.

- Les emprunts démembrés

La technique du démembrement consiste à fractionner une obligation en autant de titres qu'elle comporte d'échéances en capital et en intérêts, et à les vendre séparément aux investisseurs finaux.

A ce jour, l'Etat a procédé à une seule opération de ce type, en émettant deux milliards supplémentaires de la deuxième tranche de l'emprunt de janvier 1986 (9,80 % janvier 1996), destinés à être démembrés. Les titres résultant de cette troisième tranche ont été dénommés "F.E.L.I.N." (Fonds d'Etat libres d'intérêt nominal). L'émission de nouvelles tranches d'emprunt démembrés sera envisagée lorsque la technique de l'assimilation, qui soulève quelques difficultés dans ce cas particulier, sera pleinement utilisable.

- Les bons du Trésor en compte courant ouverts au public

Depuis leur création en 1945, les bons en compte courant (B.C.C.) étaient réservés essentiellement aux établissements de crédit et aux entreprises non bancaires admises au marché monétaire (E.N.B.A.M.M.).

L'ouverture du marché monétaire, réforme commencée en 1985, a consisté à décloisonner les marchés de l'argent, notamment en développant un marché des titres courts négociables, jusqu'alors quasi-inexistant en France. A cet effet ont été créés de nouveaux instruments tels que les certificats de dépôt et les billets de trésorerie.

S'agissant des bons du Trésor, principal segment du marché des titres courts de par leur encours, la qualité de leur signature et leurs caractéristiques d'homogénéité, il convenait simplement d'en élargir les possibilités de détention à l'ensemble des investisseurs, y compris les particuliers, ce qui a été fait au début de 1986. Parallèlement, l'Etat a rendu plus transparente sa politique d'émission en la matière, en annonçant un calendrier prévisionnel et en normalisant les caractéristiques et les échéances de ses produits.

Depuis le début de l'année 1986, la quasi-totalité des émissions de l'Etat a porté sur des bons "ouverts". Une partie du stock reste "fermée", dans la mesure où elle a été émise antérieurement à cette date, mais est destinée à disparaître rapidement, compte tenu du renouvellement rapide de l'encours, dont la durée de vie moyenne est d'environ un an. La politique menée activement en ce sens est illustrée par les chiffres suivants : en juin 1986, les bons "fermés" représentaient 255 milliards sur un encours total de 337. A fin juillet 1987, comme le montre le tableau qui suit, la place des bons "fermés" avait fortement reculé : 89 milliards sur 365.

En milliards de francs

- Encours total	365,7
dont bons "fermés"	89,3
dont bons "ouverts"	276,4
- Composition du stock de bons "ouverts" :	
. Bons à intérêts précomptés (B.T.F.)	106,9
. Bons à intérêt annuel (deux ans)	73,7
. Bons à taux annuel (cinq ans)	95,8

A la même date, l'encours des bons effectivement détenu par des agents non financiers s'élevait à environ 39 milliards de francs.

b) La réactivation du fonds de soutien des rentes lui confère une mission plus large de gestion de la dette de l'Etat sur les marchés

Vu sa place prédominante dans les marchés en tant qu'emprunteur, l'Etat a donc clarifié et banalisé sa politique d'émission. Corrélativement, il a pris conscience de l'importance d'une présence sur les marchés secondaires, non seulement pour garantir la bonne tenue de sa signature par rapport à celles des autres emprunteurs, mais encore pour saisir des opportunités de marché, qui lui permettent d'optimiser la structure de sa dette : le fonds de soutien des rentes est l'instrument de cette nouvelle politique.

Deux textes fixent le cadre réglementaire des attributions nouvelles du F.S.R. :

- un décret du 27 janvier 1986 modifiant le décret du 22 juillet 1937 relatif au fonds de soutien des rentes et valeurs du trésor à moyen et long terme ;

- et son arrêté d'application du 5 mars 1986 relatif au fonds de soutien des rentes, abrogeant notamment les arrêtés antérieurs relatifs à ce fonds.

Le fonds de soutien des rentes n'a pas pour but de limiter l'endettement public -ce qui ne peut d'ailleurs être réalisé que par la diminution du déficit budgétaire-, mais d'optimiser la structure de la dette de l'Etat en tenant compte des opportunités de marché, particulièrement dans trois domaines :

- L'échéancier de la dette

Pour permettre d'assurer un étalement dans le temps aussi régulier que possible des échéances en capital de la dette de l'Etat, le F.S.R. contribue à lisser certaines d'entre elles en procédant à des rachats anticipés en Bourse. Par là même, il permettra de régulariser le calendrier du recours de l'Etat aux marchés financiers et d'en limiter le volume.

- La réduction du coût de la dette

Les charges de la dette présentent une forte inertie par rapport aux mouvements de taux effectivement observés sur les marchés. Par son accès direct et continu aux marchés financiers, le F.S.R. peut exercer son action sur deux points particuliers :

- réduire ces charges, lorsqu'il rachète sur le marché des titres, dont le cours est sous-évalué par rapport aux conditions du moment d'un nouvel emprunt d'Etat ;

- les rendre plus prévisibles, en utilisant les techniques financières modernes de gestion du portefeuille, qui se mettent actuellement en place à Paris ;

- limiter les risques de variation des charges budgétaires du service de la dette, liés à la structure de taux de celle-ci.

Les modalités d'émission des titres d'Etat sur les marchés sont souvent tributaires de la demande du moment des investisseurs. La gestion sur les marchés secondaires du risque de taux d'intérêt de la dette par l'intermédiaire du F.S.R. est de nature à limiter, voire compenser, cette rigidité imposée à l'Etat sur le marché primaire.

c) Les rôles conjoints de la caisse d'amortissement de la dette publique et du fonds de soutien des rentes

- La caisse d'amortissement de la dette publique

L'article 32 de la loi du 11 juillet 1986 crée, à compter du 1er octobre 1986, la caisse d'amortissement de la dette publique, établissement public national à caractère administratif.

Son rôle est d'assurer l'amortissement des titres de la dette publique, soit par annulation anticipée, soit par prise en charge du remboursement à l'échéance normale. Ces titres sont acquis à l'aide des seules ressources, qui lui sont affectées à partir des produits de la privatisation par l'intermédiaire d'un compte d'affectation spéciale créé dans les écritures du Trésor.

Les ressources de la Caisse d'amortissement de la dette publique, la réactivation du fonds de soutien des rentes ouvrent la possibilité d'une gestion de la dette mieux adaptée à sa structure.

Le projet de loi de finances pour 1987 prévoit que la caisse d'amortissement de la dette publique recevra 16,278 milliards de francs du compte d'affectation spéciale des produits de la privatisation. La caisse devrait bénéficier ainsi d'un peu plus de la moitié des produits de la privatisation attendus en 1987 (30 milliards de francs au total).

Les ressources procurées par la privatisation ⁽¹⁾ avant être supérieures à ce qui était attendu (52 milliards avaient été collectés à la date du 31 juillet 1987) la caisse d'amortissement avait reçu 32,7 milliards au 31 juillet 1987 (1).

En opérant par rachat en bourse, toutes les possibilités de remboursement anticipé ayant été utilisées, la CADEP a permis d'alléger les charges de la dette pour un montant qui peut être estimé à pour 1987 et qui est évalué à dans le projet de loi de finances pour 1988.

- **Le rôle de la caisse d'amortissement par rapport à celui du fonds de soutien des rentes.**

Les textes confèrent à ces deux organismes des missions complémentaires, mais bien distinctes. En effet, le fonds de soutien des rentes a pour charge de réguler les marchés et de mettre en oeuvre une politique de gestion de la dette, plus particulièrement sous ses aspects du coût, de l'échéancier et du risque, tandis que la caisse a pour charge d'opérer l'amortissement proprement dit des titres de la dette publique en utilisant les ressources tirées de la privatisation des entreprises publiques.

d) La gestion de la dette publique dans certains pays industrialisés

Deux pays, outre la France, se sont dotés d'institutions spécialisées dans la gestion de la dette publique : la Belgique et la Suède. La vocation du fonds des rentes et de la caisse d'amortissement belge est toutefois moins étendue que celle de l'office suédois de la dette publique ; ce dernier, créé en 1789 et placé sous la tutelle du Parlement suédois, est investi d'une mission générale de gestion de la dette publique, procédant à l'émission des emprunts d'Etat aussi bien sur le marché intérieur que sur les marchés étrangers et de certains secteurs de l'économie, tels les chantiers navals.

Rappelons à cet égard les méthodes de gestion de la dette publique employées :

- **aux Etats-Unis :** les procédures d'émission ont été progressivement modifiées pour ménager la capacité d'absorption du marché financier, face à la nécessité d'augmenter

(1) En 1986, elle avait reçu 4,07 milliards.

très fortement et très rapidement les montants empruntés et, parallèlement, d'en augmenter la durée. Par ailleurs, le Trésor a adopté en 1975 un programme de régularisation de ses émissions d'obligations, qui a permis de minimiser leur impact sur les marchés. Ce programme de régularisation s'est principalement fondé sur un calendrier d'émission, qui est aujourd'hui publié à l'avance pour les deux prochains trimestres ;

- en Grande-Bretagne : la Banque d'Angleterre a traditionnellement eu recours à deux principales méthodes d'émission :

. l'offre "by tender", par laquelle elle propose à la souscription d'un montant donné de titres à un taux donné, assortis d'un prix minimum, généralement proche du marché. Au cas fréquent où la demande est insuffisante, elle souscrit elle-même le solde et l'écoule ensuite sur le marché secondaire (tap issue),

. le "tranchette way". Dans ce cas, elle souscrit directement et sans publicité une tranche complémentaire d'un emprunt existant et l'écoule ensuite sur le marché.

Par ailleurs, la Banque d'Angleterre a principalement mené pendant ces dernières années une politique d'étalement des échéances de la dette publique, en rééquilibrant les composantes à court terme (inférieure à 5 ans), à moyen terme (de cinq ans à quinze ans) et à long terme de son encours. Cette politique a conduit à une réduction de moitié environ depuis 1979 de la part de la dette supérieure à quinze ans et la diminution de la durée moyenne de celle-ci.

- en République Fédérale d'Allemagne : la Bundesbank assure la régulation des cours sur le marché gris et sur le marché secondaire des titres de l'Etat par l'intermédiaire d'un stock de régulation, qui lui est alloué au moment de l'émission. Ce stock peut atteindre jusqu'à 25 % du montant des emprunts émis. L'Etat, toujours par l'intermédiaire de la Bundesbank, peut également racheter ses titres : la loi de finances pour 1986 fixe à 10 % des émissions l'encours maximum des titres, qu'il peut ainsi détenir par rachat. Cet ensemble d'opérations, vente ou achat de titres sur les marchés dans le cadre du soutien des cours, appartient à l'activité quotidienne de la banque centrale, qui jouit d'une grande marge de manoeuvre dans ce domaine. Elles ne font l'objet d'aucune publicité particulière, mais sont d'une grande efficacité pour discipliner le marché en période d'instabilité des taux.

5. La dette extérieure française et la dette extérieure de l'Etat

a) La dette extérieure française

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

(En milliards de francs)

	Tirages bruts	Rembour- sements	Tirages nets	Encours
1980	29,94	11,91	18,03	122,9
1981	52,54	18,95	33,59	187,7
1982	95,25	17,19	78,06	295,4
1983	111,58	23,62	87,96	450,8
1984	84,53	48,4	36,1	528,5
1985	138,72	120,85	12,97	465
1986	67,8	115,54	47,7	396,3
1987 (1 ^{er} semestre)	29,81	31,65	1,84	(*) 373

(*) Estimation.

Il faut noter que la variation de l'encours de la dette d'une année à l'autre ne coïncide pas avec le montant des tirages nets en raison essentiellement de l'incidence du flottement des monnaies sur l'encours de la dette : les flux sont évalués sur la base du cours moyen en francs de la devise considérée durant chaque mois tandis que le stock en fin de période est évalué sur la base du cours de la date considérée. La variation de stock de fin 1982 à fin 1983 par exemple est imputable à hauteur de 67,5 milliards de francs à l'incidence du flottement des monnaies.

Au reste, l'échéancier prévisionnel du service de la dette extérieure contractée jusqu'au 30 décembre 1986 s'établit pour les cinq années à venir de la manière suivante :

(En milliards de francs)

	Intérêts	Amortissements	Total
1987	32,8	23,1	55,9
1988	30,7	25,6	56,3
1989	28,6	24,1	52,7
1990	26,4	40,6	67
1991	22,7	43,7	66,4

Il est intéressant d'examiner comment la composition en devises de la dette extérieure a évolué depuis 1981.

(En pourcentage)

	31 décembre 1981	31 décembre 1982	31 décembre 1983	31 décembre 1984	31 décembre 1985	31 décembre 1986
Dollar	48,8	54	58,1	59	51,2	37,2
Mark	14,6	12,8	9,6	8,5	8,9	11,6
Franc suisse	15,3	11,5	8,7	7,3	6,5	7,4
Florin	4,8	4,5	3,6	3,2	3,8	4,7
Franc	7,3	5	4	3,7	5,1	8,1
Autres	9,2	12,2	16	18,3	24,5	31

La répartition des tirages par catégories d'emprunteurs pour chacune des années 1982 à 1986 a été la suivante :

(En milliards de francs)

	1982	1983	1984	1985	1986
Secteur privé non bancaire	35,91	22,65	12,46	8,97	- 12,01
Secteur bancaire	19,26	21,94	25,02	22,75	- 1,89
Secteur public	22,89	43,37	- 1,35	- 18,75	- 33,84

Les notions de secteur privé, bancaire et public sont celles en vigueur dans la méthodologie balance des paiements :

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

- le secteur public comprend le Trésor public, la banque de France, les P. et T., la C.C.C.E., le Crédit national pour ses

activités de gestionnaire de prêts et donc du gouvernement français à des gouvernements étrangers ;

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

Les résidents peuvent librement s'endetter en devises auprès de non-résidents, que leurs engagements aient la forme d'emprunts auprès de banques ou d'émissions obligataires ou d'autres titres négociables.

Les résidents peuvent s'endetter en francs auprès de non-résidents dans le cadre de la procédure du calendrier de l'eurofranc pour les émissions obligataires en eurofrancs, ou dans la limite de 50 millions de francs par opération pour les autres formes d'endettement en francs auprès de non-résidents.

Les emprunteurs français sur les marchés extérieurs ont très activement géré leur dette en 1986 comme en 1985.

Les opérations de refinancement ou de renégociation recensées en balance des paiements ont atteint 36,08 milliards de francs en 1986 (102,45 milliards de francs en 1985) et les remboursements anticipés par achat de devises sur le marché des changes (donc non refinancés en devises) ont atteint 62,29 milliards de francs en 1986 (26,37 milliards de francs en 1985).

Au 1er semestre de 1987, les remboursements anticipés refinancés en devises et les remboursements anticipés par achat de devises sur le marché des changes ont été de l'ordre de 20 milliards de francs.

Quatre facteurs principaux ont incité les emprunteurs français comme les étrangers à gérer de plus en plus activement leur dette extérieure et leur dette en francs :

- la baisse des taux d'intérêt incite à rembourser par anticipation des emprunts comportant un taux d'intérêt supérieur à celui offert aujourd'hui par le marché ;

- le remplacement des euro-crédits classiques par de nouveaux instruments d'emprunts moins coûteux et plus flexibles ;

- la concurrence accrue entre les banques favorise les emprunteurs et se traduit par une contraction des marges et des commissions ;

- les fortes variations du cours des monnaies qui peuvent inciter à changer de devise d'emprunt.

La baisse du dollar depuis mars 1985, outre qu'elle a mécaniquement réduit le poids de notre endettement extérieur (dont près de 40 % sont libellés en dollars), a été l'un des éléments qui ont conduit aux opérations de remboursements anticipés auxquelles les résidents ont procédé.

b) La dette extérieure brute de l'Etat

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

(En millions de francs.)

	31 décembre 1981	31 décembre 1982	31 décembre 1983	31 décembre 1984	31 décembre 1985	1986
Engagement en francs suisses : Convention du 22 juillet 1969 avec la Suisse (travaux d'aménagement du cours du Rhin)	104	115	139	141	144	163
Emprunt en dollars de l'ex-O.R.T.F. 9,375 % de 1974	121	94	58	»	»	»
Emprunt République française 1982-1992 : 4 milliards de dollars	»	20 175	33 664	38 320	22 875	»
Emprunt République française auprès de la C.E.E. 1983 de 4 milliards d'ECU ou sa contrevaieur en d'autres devises	»	»	29 565	33 500	21 898	(1) 7 081

. Les principaux emprunts composant la dette extérieure de l'Etat sont au 30 septembre 1986 :

- **l'emprunt République française 1982-1992 de 4 milliards de dollars des Etats-Unis** : cet emprunt a été contracté le 27 octobre 1982 sous la forme d'une ligne de crédit auprès d'un groupe de banques françaises et internationales. Cet emprunt a fait l'objet d'une renégociation qui s'est conclue par la signature d'un avenant au contrat initial le 21 août 1985. A l'occasion de cette renégociation, un remboursement anticipé de

(1) Au 31 juillet 1987, compte tenu des remboursements intervenus en juillet 1987, l'encours de l'Etat au titre de cet emprunt peut être évalué à 4.141 millions de francs.

400 millions de dollars est intervenu le 3 septembre 1985 (date de valeur).

Depuis cette renégociation de l'emprunt République française 1982-1992, la France a procédé aux remboursements anticipés suivants :

- remboursement valeur 12 décembre 1985 de 600 millions de dollars ;

- remboursement valeur 21 avril 1986 de 400 millions de dollars ;

- remboursement valeur 3 juin 1986 de 140 millions de dollars ;

- remboursement valeur 9 juillet 1986 de 600 millions de dollars ;

- remboursement valeur 12 novembre 1986 de 600 millions de dollars ;

- remboursement valeur 28 novembre 1986 de 660 millions de dollars.

Avec ce dernier remboursement anticipé du 28 novembre 1986, l'emprunt République française 1982-1992 a été totalement et définitivement remboursé.

L'emprunt de la République française en 1983 auprès de la Communauté Economique Européenne de 4 milliards d'Écus correspondait à quatre opérations d'emprunt lancées par la Commission de la C.E.E. dont le produit a été rétrocédé à la France. Les deux tranches qui étaient assorties d'une clause de remboursement anticipé avaient fait l'objet d'un réaménagement en juillet et août 1985. Les principales caractéristiques des différentes opérations étaient les suivantes à l'issue de cette renégociation.

- . un emprunt de 350 millions de dollars des Etats-Unis à taux fixe d'une durée de quatre ans portant intérêt au taux de 11 % ; cet emprunt a été remboursé le 14 juillet 1987, à son échéance contractuelle ;

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

. un emprunt de 1,8 milliard de dollars des Etats-Unis, sous forme d'obligations à taux variable, portant intérêt au taux Libor + 1/16ème, d'une échéance de 7 ans. Cet emprunt a été remboursé par anticipation le 8 juillet 1986 ;

. un emprunt de 1,24 milliard de dollars des Etats-Unis sous forme d'un eurocrédit à échéance de 7 ans à taux flottant, égal au taux Libor + 0,37 % pour les trois premières années et au taux Libor + 0,50 % pour les deux dernières années. Il a fait l'objet d'un remboursement anticipé le 13 août 1985 (date de valeur) à hauteur de 650 millions de dollars. Le solde, soit 590 millions, a été refinancé par deux émissions obligataires :

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

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

A la suite des remboursements anticipés et contractuels intervenus en 1985, 1986 et 1987, il ne subsiste plus de cet emprunt communautaire qu'un encours de 590 Ms \$ (sur la quatrième opération) et de 70 millions d'écus (sur la deuxième opération).

Le solde restant dû par l'Etat sur sa dette est celui que les clauses contractuelles n'autorisaient plus à rembourser.

L'évolution des taux de change contre franc des monnaies en lesquelles est libellé notre endettement extérieur trouve sa traduction comptable dans l'effet du flottement des monnaies sur l'encours de notre dette extérieure.

La baisse du dollar depuis mars 1985, outre qu'elle a mécaniquement réduit le poids de notre endettement extérieur (dont la moitié est libellée en dollars), a été l'un des éléments qui ont conduit aux opérations de remboursement anticipé auxquelles les résidents ont procédé.

6. L'évolution des créances à moyen et à long terme de la France sur l'étranger

Les créances à moyen et long terme sur l'étranger s'élevaient à 145 milliards de francs à fin 1980, 175 milliards de francs à fin 1981, 250 milliards de francs à fin 1982, 254 milliards de francs à fin 1983, 292 milliards de francs à fin 1984, 311 milliards de francs à fin 1985, 316 milliards de francs à fin 1986, 317 milliards de francs au 31 mars 1987.

Elles sont constituées, pour l'essentiel, de crédits commerciaux à l'exportation acheteurs et fournisseurs à plus d'un an -dont l'encours atteignait 206 milliards de francs au 30 mars 1987- et également de prêts consentis par le Trésor à des Etats ou organismes étrangers, directement ou par l'intermédiaire d'établissements tels que le Crédit national et la caisse centrale de coopération économique.

Sur la base des flux enregistrés en balance des paiements, la ventilation géographique des crédits à l'exportation a été la suivante au cours des cinq dernières années :

(En pourcentage.)

	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Pays de l'O.C.D.E.	17,1	16,9	11,5	5,2	(- 11,1)	83,7
Pays à commerce d'Etat ...	10,8	4,9	2,7	0,3	(- 10)	62,9
Pays de l'O.P.E.P.	9,9	15,1	35,5	50,8	66,8	(- 42,9)
Pays A.C.P.	11,3	17,8	8,8	(- 4,3)	(- 15,3)	39,6
Autres pays	50,9	45,3	46,9	48,6	69,5	(- 43,3)

Source : Banque de France.

A noter que les chiffres entre parenthèses affectés d'un signe - correspondent à un remboursement net en provenance de l'étranger.

B. LES GARANTIES

(CHAP. 14-01)

En 1988, les crédits inscrits au projet de loi de finances initiale pour les garanties s'élèvent à 5.099 millions contre 4.045 en 1987 (+ 26 %). La croissance est due pour l'essentiel aux garanties à l'exportation : elles passent de 2.640 à 3.590 millions, soit + 74 %.

1. Les garanties accordées à des collectivités, établissements publics et services autonomes

(Art. 10)

Un crédit de 140 millions de francs est inscrit à ce titre au budget de 1988.

Elles concernent essentiellement la garantie apportée par l'Etat à divers emprunts émis avant l'indépendance de l'Algérie par des établissements publics et sociétés de développement régional opérant en Algérie.

(En millions de francs)

	1981	1982	1983	1984	1985	1986 Prévisions	1987 Prévisions	1988 Prévisions
Dépenses effectuées	73,9	78,2	91,8	105,7	123,9	136,3	136,2	131,5
Recouvrements	10	10	10	10	10	10	»	»
Total	63,9	68,2	81,8	95,7	113,9	126,3	136,3	131,5

Un crédit de 1,2 million de francs est également inscrit pour la garantie des emprunts des sociétés de développement régional des départements d'Outre-mer. Il n'a pas été utilisé au cours des dernières années.

2. Les garanties afférentes au financement du logement (Article 20)

Elles concernent les garanties données au Comptoir des entrepreneurs et au Crédit foncier de France pour pallier les défaillances des emprunteurs bénéficiaires de prêts complémentaires aux fonctionnaires. Il s'agit aussi de la garantie prévue au profit des sociétés immobilières d'investissement pour compenser la limitation réglementaire de la hausse des loyers.

Une dotation de 35 millions de francs est inscrite pour cet article en 1988.

Le tableau qui suit donne l'évolution des dépenses effectuées à ce titre au cours des dernières années.

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987 (30 juin 1987)
Prêts aux fonctionnaires	6 366 966	9 082 494	9 439 096	9 854 304	12 874 303	18 231 876	4 419 774
Sociétés immobilières d'investissement	5 998 428	13 095 914	10 365 945	21 365 945	32 814 382	15 979 665	21 903 036
Total	32 365 394	22 178 408	19 764 521	31 220 249	45 688 685	34 211 541	26 322 810

Le montant des sommes versées par l'Etat au titre de la garantie des prêts aux fonctionnaires est à rapprocher de l'encours de ces prêts qui atteint 9 milliards. Par ailleurs, une partie des fonds versés est recouvrée ultérieurement ; 8 millions ont été ainsi récupérés pour 1985 et 9,2 en 1986.

3. Les garanties afférentes au financement des autoroutes

Cette ligne est supprimée car depuis 1984 les versements au titre des garanties données à la société des autoroutes Paris Est-Lorraine (APEL), à la société des autoroutes de la Cote Basque (ACOB) et à la société des autoroutes Rhône-Alpes (AREA) n'ont plus été nécessaires en raison de la création de l'établissement public Autoroute de France.

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

Les crédits de cet article financent les décalages entre charges et recettes supportées par les sociétés d'aménagement rural pour la construction d'ouvrage hydraulique.

VERSEMENTS EFFECTUÉS DE 1981 A 1986

(En millions de francs)

1981	1982	1983	1984	1985	1986
29,90	26,70	24,50	20,86	18,20	,

En 1987, devraient être réglés les montants relatifs à 1986 et 1987, soit 6 millions de francs et 18,5 millions de francs. En 1988, un règlement des 6 millions de francs devrait être effectué. Les indications fournies par le ministère sont à rapprocher des dotations budgétaires : 3 millions de francs pour 1988, 5 millions de francs pour 1987.

5. Les garanties afférentes au financement de l'industrie

Les crédits de cette ligne financent les garanties mises en jeu pour des prêts ordinaires ou participatifs accordés par des établissements financiers. Il s'agit d'entreprises en difficulté pour lesquelles l'Etat est intervenu en garantissant les prêts. Au cours des années 1984 et 1985, la défaillance de Creusot-Loire, Ernault-Somua, Manufrance avait été, en partie, à l'origine des paiements sur cette ligne.

En 1986, les entreprises suivantes ont été à l'origine des paiements :

- GENERALE DE FONDERIE (257 MF),
INTELAUTOMATISME (213 MF),

- NORMED (185 MF), ISOROY (155 MF), LINE-PSN (116 MF)

- SCULFORT SYSTEMES (88 MF), S.R.C.F. (56 MF)

(En millions de francs.)

	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Encours des prêts garantis	817	7 470	14 546	28 027	34 286	»
Mise en jeu de la garantie	»	19	265	1 050	1 328	»

Les crédits ouverts sur cet article étaient de 500 millions de francs. Les dépenses engagées au 31 mai 1987 s'élèvent à 40 millions de francs. Elles montrent une décrue sensible qui pourrait se poursuivre. La dotation de 500 millions est reconduite en 1988.

6. Les garanties au commerce extérieur

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

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

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

Il convient donc de noter que ces crédits conservent un caractère évaluatif mais ont toutefois été plafonnés par décision du Premier ministre depuis 1983.

a) Le risque économique (article 70)

La garantie du risque économique a pour objet de couvrir les entreprises contre l'évolution anormale des coûts de revient

des marchés d'exportation conclus à prix fermes ou à prix révisables plafonnés et relatifs à la fourniture de biens d'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 C.O.F.A.C.E. sur la base d'instruments de mesure de la hausse des coûts définis contrat par contrat au terme d'études comptables effectuées pour les contrats importants par la mission de contrôle économique et financier auprès des entreprises bénéficiant d'une garantie pour leurs opérations d'exportation.

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

(En millions de francs)

	Crédits ouverts par la L.F.I.	Montant des versements du Trésor
1980	2 000	650
1981	2 000	970
1982	1 275	520
1983	1 070	1 070
1984	1 000	1 000
1985	1 000	1 000
1986	1 000	1 000
1987	965	965
1988	900	

b) L'assurance crédit (article 71) :

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

A la différence des deux régimes précédents, l'assurance-crédit présentait un solde positif jusqu'en 1978. A compter de 1979, l'apparition de sinistres politiques de grande ampleur a porté le déficit de l'assurance-crédit à un niveau élevé. Ce mouvement s'est trouvé ralenti dès 1981 et, hormis la situation déficitaire de 1982, imputable en majeure partie au sinistre généralisé enregistré sur la Pologne en l'absence d'une consolidation, s'est traduit par une recette budgétaire nette de 1.000 millions de francs en 1984 et par un solde nul en 1985.

Cette évolution s'explique par la signature d'un nombre de plus en plus important d'accords de consolidation dans le cadre du club de Paris.

Les mécanismes ainsi mis en place ont pour conséquence non seulement de limiter le montant des sinistres mais également de permettre le versement en faveur de la C.O.F.A.C.E. des échéances ainsi refinancées.

Il convient de noter qu'en ce qui concerne l'assurance-crédit, la C.O.F.A.C.E. gère, pour le compte du Trésor, un compte qui constate les mouvements de trésorerie de ce régime et qui donne lieu à des liquidations périodiques.

Si le compte présente un solde créditeur, un versement est effectué en faveur du Trésor. En revanche, si le solde existant s'avère insuffisant pour faire face aux indemnités dues, le trésor effectue le versement d'une provision, les versements de la C.O.F.A.C.E. au Trésor étaient traditionnellement portés à un compte général de recettes. En vue de permettre une clarification budgétaire des résultats nets de cette garantie, une procédure de rétablissements des crédits a été mise en place en 1985.

Le tableau qui suit indique les dotations budgétaires pour chacun des exercices ainsi que les dépenses et recettes constatées.

(En millions de francs)

	Crédits ouverts par la L.F.I.	Versements du Trésor	Recettes	Charge nette
1980	»	1 000	100	900
1981	500	810	700	110
1982	500	2 570	1 926	644
1983	mémoire	1 900	1 700	200
1984	»	1 500	2 500	- 1 000
1985	»	200	200	»
1986	»	2 800	»	- 2 800
1987	1 000	»	»	»
1988	2 000	»	»	»

Pour 1987, il est probable que le montant des versements atteindra et même excèdera celui de 1986 ; la dotation budgétaire devrait être largement insuffisante. On peut se demander si celle de 1988 n'a pas été, elle aussi, sous-estimée.

c) L'assurance prospection-foire (article 72)

L'assurance prospection a pour objet de couvrir les entreprises contre le risque d'un échec commercial complet lors de la prospection de nouveaux marchés étrangers.

Ce dispositif comprend également l'assurance-foire qui permet aux entreprises de couvrir les frais exposés à l'occasion d'une manifestation commerciale agréée.

Cette procédure s'est beaucoup développée et la charge pour l'Etat s'alourdit constamment.

Le tableau qui suit retrace les dotations et les dépenses :

(En millions de francs.)

	Crédits ouverts par la L.F.I.	Crédits ouverts par la L.F.I.	Montant des versements du Trésor
1980	55	»	82
1981	93	»	118
1982	116	»	160
1983	200	»	295
1984	400	»	400
1985	595	25	620
1986	650	»	650
1987	675	»	»
1988	690	»	»

Le tableau qui suit récapitule les dépenses effectuées pour les sept premiers mois de l'année 1987.

DÉPENSES EFFECTUÉES EN 1987 (Au 1^{er} juillet 1987.)

(En millions de francs.)

	Chapitre 14-01		
	Article 70	Article 71	Article 72
	Loi de finances initiale	965	1 000
Engagements	600	2 000	480
Ordonnements	600	2 000	480
Taux de consommation	62 %	200 %	71 %

**7. Garanties diverses
(article 90)**

Une dotation de 830 millions de francs est inscrite au budget pour 1988 contre 730 millions de francs en 1987. Elle concerne plusieurs catégories d'opérations.

- Garantie de change donnée aux institutions financières spécialisées.

A la suite de divers textes, loi du 16 juillet 1974 et loi de finances rectificative pour 1981, les établissements de prêt à long terme peuvent bénéficier de la garantie de change de l'Etat pour les emprunts en devises qu'ils émettent. Les établissements concernés sont : le Crédit national, la Caisse française de développement industriel, le Crédit d'équipement des P.M.E., les Sociétés de développement régional et la Caisse centrale de crédit coopératif.

(En millions de francs)

Différence de change sur emprunt	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Loi de finances initiale	»	»	»	»	1 600	1 750
Montant des dépenses effectuées	149,4	717,2	1 128,7	1 786,4	1 929	674,6

La baisse du taux de change du dollar contre franc depuis le début de l'année 1986 a permis de réaliser une économie substantielle par rapport à la prévision initialement retenue.

Cette évolution permet en outre l'apparition sur certains emprunts de gains de change. Imputés sur un compte de recettes 901.590 "recettes diverses", ces gains contribuent à réduire la charge nette résultant de la couverture du risque de change assumée par l'Etat.

Les prévisions initiales pour 1987 et 1988 ont été établies sur la base d'un dollar à 7 F. Leur révision sur la base d'un dollar à 6,20 F ne réduit que modérément les pertes de change mais augmente fortement les gains de change.

(En millions de francs.)

	1987		1988	
	Initiales	Révisées	Initiales	Révisées
Pertes de change	745	736	648	640
Gains de change	(472)	(568)	(379)	(457)
Charge nette	273	168	269	183

- La Caisse centrale de coopération économique

Le Trésor accorde sa garantie aux emprunts en devises de la C.C.C.E. Le tableau qui suit donne le coût budgétaire de ces garanties :

(En millions de francs.)

C.C.C.E.	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Prévisions	10	30	100	115	160	250	137
Réalisations	26,7	59	118,14	168,67	156,12	91,01	(1) 35,17

(1) Au 30 juin 1987, pour une prévision de 137 millions de francs sur l'ensemble de l'année.

Là aussi, le gain de change lorsqu'il apparaît, est recouvert au compte 901-590. Cette éventualité s'est présentée en 1979 (13,7 millions de francs), en 1980 (1,4 million de francs), en 1985 (0,037 million de francs), en 1986 (8,03 millions de francs) et début 1987 (2,9 millions de francs).

Pour l'exercice en cours, les pertes de change ont été estimées à 137 millions de francs. Au 30 juin 1987, elles s'élevaient à 35,17 millions de francs.

- Autres garanties

Diverses garanties sont imputées sur ce chapitre. Il en est ainsi des contrats de cautionnement conclus entre la République française et la Banque européenne d'investissement (en application du contrat signé les 5 et 6 novembre 1976 dans le cadre de la Convention de Lomé du 20 février 1975 pour les paiements effectués en 1984, 1985 et 1986). La mise en jeu de cette garantie n'intervient qu'en cas de défaillance d'un des emprunteurs de la Banque. Les dépenses effectuées en 1984, 1985 et 1986 ont été faites au titre des échéances impayées par la Libéria Electricity Corporation (L.E.C.) des 30 avril 1984, 31 octobre 1984 et 31 octobre 1985 :

- année 1984 : il a été ordonnancé le 23 novembre 1984, un montant de 531.047,21 F;

- année 1985 : il a été ordonnancé le 23 janvier 1985, un montant de 544.455,50 F;

- année 1986 : il a été ordonnancé le 9 mai 1986, un montant de 540.982,09 F

Ces créances ont été recouvrées ultérieurement et portées au compte 901-590.

La garantie de l'Etat est mise en jeu pour les emprunts de la **Compagnie du chemin de fer franco-éthiopien d'Addis-Abeba à Djibouti**, au titre de l'article 90 du chapitre 14-01.

Le montant des dépenses prévues pour 1988 au titre de la mise en jeu de la garantie de l'Etat est de 820.000 F.

L'article 90 retrace aussi la mise en jeu de la garantie de l'Etat concernant des emprunts d'un montant total de 67,5 millions de francs contractés par la **Mission laïque française** auprès de la Caisse des dépôts et consignations en vue de financer la construction d'un complexe scolaire à Valbonne.

Depuis l'achèvement des travaux de construction du complexe de Valbonne, la M.L.F. n'a jamais été en mesure d'honorer les échéances des prêts qu'elle avait contractés. L'Etat en sa qualité de garant s'est donc substitué à la M.L.F.

Ainsi, le Trésor a versé à ce titre à la Caisse des dépôts :

7.884.119 F en 1981

7.907.716 F en 1983

5.453.351 F en 1984.

L'absence de règlement en 1982, 1985 et 1986 résulte d'imprécisions juridiques, notamment le point de savoir sur quel poste budgétaire, charges communes du ministère des finances ou budget de l'éducation nationale, imputer ces paiements.

Un protocole a été signé le 5 avril 1984 entre l'Etat et la Mission laïque française aux termes duquel l'Etat reçoit la totalité du patrimoine de la Mission, le ministère de l'éducation nationale se trouvant subrogé dans les droits et obligations de la "M.L.F.". Ce protocole est devenu exécutoire le 6 mars 1986. A compter de cette date, la garantie de l'Etat n'a plus formellement à jouer, le ministère de l'éducation nationale devenant débiteur direct de la C.D.C.

Les impayés et les intérêts de retard y afférents (calculés au taux de 12,75 %) qui au 6 mars 1986 s'élevaient à 25.446.002 F devaient être réglés en 1987 par imputation sur le chapitre 14-01.

Il semble que le paiement soit retardé et ne devrait intervenir qu'en 1988.

C. LES DEPENSES EN ATTENUATION DE RECETTES

Ces crédits étant sans rapport avec la dette publique, il n'est pas logique de les inclure sous la rubrique générale concernant celle-ci.

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

Rappelons que les impôts et taxes établis au profit des collectivités locales sont perçus directement par les services de l'Etat : le produit des rôles émis est versé intégralement aux

collectivités locales par l'intermédiaire du compte d'avances sur impôts. L'Etat supporte actuellement les conséquences des dégrèvements et remboursements accordés sur ces impôts et taxes ; il est alors légitime que ces pertes de recettes soient assimilées à celles subies par l'Etat sur ses propres impôts.

Il est proposé que les crédits destinés à couvrir les dépenses en atténuation de recettes s'élèvent, pour 1988, globalement à 121.486 millions de francs contre 110.099 millions de francs en 1987, soit une progression de 10,3 %.

Cette dotation, qui représente 37,6 % environ des dépenses du budget des charges communes est constituée, pour l'essentiel, par les dégrèvements et les remboursements.

1. Les dégrèvements

Les crédits destinés aux dépenses relatives aux dégrèvements sur contributions directes et taxes assimilées (chap. 15-01) s'élèvent pour 1988 à 46.300 millions de francs contre 41.440 millions de francs en 1987 ; ils augmentent donc de 11,7 % par rapport à l'année précédente.

a) La nature et l'évolution des dégrèvements

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

Le tableau ci-après retrace les prévisions (1987 et 1988) et les résultats (avant 1987) comptabilisés, au titre des dégrèvements, au chapitre 15-01 du budget des charges communes.

ÉVOLUTION DES DÉGRÈVEMENTS 1981-1988

(En millions de francs)

	Résultats						Prévisions	
	1981	1982	1983	1984	1985	1986	L.F.I. 1987	1988 P.L.F.
Paragraphe 11	21 480	27 083	28 669	31 540	40 714	42 800	38 140	»
Paragraphe 12	1 086	1 152	1 170	1 296	1 912	1 500	2 100	»
Paragraphe 20	636	728	774	894	1 001	1 100	1 200	»
Total chapitre 15-01	22 202	28 963	30 613	33 730	43 627	50 972	41 440	46 300
Evolution	»	+ 24,8 %	+ 5,7 %	+ 10,2 %	+ 29,3 %	+ 16,8 %	- 18,7 %	+ 11,79 %

Ce tableau fait apparaître une forte progression du montant des dégrèvements imputés au chapitre 15-01 sur la période examinée (+ 119,7 % entre 1981 et 1986). Cette évolution reflète la constante augmentation du volume des dégrèvements relatifs à la fiscalité directe locale dont les montants ordonnancés, qui s'établissaient à 8,9 milliards de francs en 1981, ont atteint 23,4 milliards de francs en 1986 (soit + 162,9 %). Elle traduit également la croissance soutenue des remboursements des excédents de versement en matière d'impôt sur les sociétés dont les ordonnancements ont progressé de 89 % sur la même période.

En 1987, la baisse, par rapport à 1986, résulte de la disparition du dégrèvement de 10 % de la taxe professionnelle (art. 6 de la L.F.I. pour 1987) remplacé par une réduction des bases.

La prévision pour 1988 s'établit à 46.300 millions de francs. Les dégrèvements au titre des excédents de versement de l'impôt sur les sociétés (11,0 Md. F) et les dégrèvements imputables à la fiscalité directe locale (9,2 Mds F) devraient en constituer les principales composantes.

b) Les dégrèvements de taxe professionnelle

Le tableau ci-après présente les montants des dégrèvements de taxe professionnelle pour 1985 ainsi que les estimations actuellement retenues pour 1987 et 1988.

Désignation des dégrèvements	Montant des dégrèvements prononcés pour			Montant des dégrèvements estimés pour 1988
	1985	1986	1987	
Allègement transitoire	2 067	1 492	1 400	700
Plafonnement par rapport à la valeur ajoutée des entreprises	1 981	2 535	2 200	2 500
Dégrèvement d'office de 10 % .	7 241	7 838	»	»
Autres dégrèvements (y compris au titre des créations d'emplois)	3 096	3 717	3 800	4 500
Ensemble	14 385	15 582	7 400	7 700

Il convient de rappeler les définitions suivantes :

- **l'allègement transitoire** : dispositif transitoire en vigueur depuis 1976 destiné à plafonner les cotisations par rapport à la patente de 1975 (art. 1647 B quinquies du code général des impôts) ;

- **le plafonnement valeur ajoutée** : à la demande du redevable, la cotisation de taxe professionnelle est plafonnée si elle excède 5 % de la valeur ajoutée de l'entreprise (art. 4-II de la loi de finances pour 1985).

Ainsi que cela a été signalé lors de la discussion des articles de la première partie de la loi de finances, ce taux laisse encore subsister d'importantes inégalités.

La cotisation à comparer au pourcentage de valeur ajoutée ne comprend pas les taxes pour frais de chambre de commerce et d'industrie et pour frais de chambre de métiers ; elle est également diminuée des réductions et dégrèvements dont elle peut faire l'objet, notamment le dégrèvement d'office de 10 %.

- **le dégrèvement pour création d'emploi** : chaque emploi créé dans le cadre d'un contrat de solidarité donne lieu, sur demande du redevable, à dégrèvement de 3.000 F ou de 1.000 F selon les cas (art. 1647 bis B du code général des impôts) ;

- **le dégrèvement d'office de 10 %** : ce dégrèvement s'applique à compter de 1985, sans intervention du contribuable, au montant de la cotisation de taxe professionnelle proprement dite c'est-à-dire après application de la cotisation de péréquation et à l'exclusion des taxes perçues au profit des organismes consulaires (art. 4-I de la loi de finances pour 1985). La loi de

finances pour 1987 l'a remplacé par une mesure de réduction de 16 % des bases d'imposition dont le coût apparaît à l'Etat A partie D sous la rubrique "prélèvement sur recette".

2. Les remboursements

Les crédits inscrits au chapitre 15-02: "Remboursements sur produits indirects et divers" atteignent 73.500 millions de francs pour 1988 contre 66.565 millions de francs en 1987, soit une progression de 9,7 %.

Le tableau ci-après retrace l'évolution des crédits ouverts au chapitre 15-02 du budget des charges communes depuis 1981.

(En millions de francs.)

	1981		1982		1983		1984		1985		1986		1987 Prévision	1988 Prévision
	L.F.I.	Résultat	L.F.I.	Résultat	L.F.I.	Résultat	L.F.I.	Résultat	L.F.I.	Résultat	L.F.I.	Résultat		
Chapitre 15-02	25 126	30 048	31 677	33 200	36 372	40 568	41 243	46 638	51 757	56 709	60 400	61 673	66 500	73 015
dont: T.V.A.	24 150	28 944	30 500	32 283	35 150	39 255	40 000	45 059	50 000	52 402	58 600	59 172	64 500	70 215

Il révèle que les dépenses effectives de chaque exercice ont constamment excédé les prévisions des lois de finances initiales et que ce résultat est principalement imputable aux remboursements de T.V.A. accordés aux assujettis (régime de droit commun et régime des exportateurs).

Cet excédent de dépenses est toutefois parfaitement compensé par un excédent de recettes de T.V.A. brute, sans préjudice de l'évolution des recettes de T.V.A. nette, seule significative d'un point de vue économique.

Pour une entreprise relevant du régime réel d'imposition et pour un mois donné, divers facteurs peuvent se combiner pour faire apparaître un solde créditeur de T.V.A.: le montant des affaires réalisées, qui détermine la T.V.A. exigible, le montant des achats du mois précédent, la formation des stocks, le montant des immobilisations, le report de T.V.A. déductible. Si, à la limite, une entreprise peut prévoir que, dans une conjoncture donnée, elle restera créditrice au regard du Trésor pendant trois mois consécutifs, délai réglementaire requis pour bénéficier d'un

remboursement, il est impossible au plan économique de chiffrer le coût global de la dépense budgétaire correspondante, la situation de chaque entreprise étant particulière.

De plus, la prévision de l'année $n + 1$, établie pendant l'été de l'année n , s'appuie sur le résultat de l'année n qui ne constitue lui-même qu'une estimation. Le risque d'erreur est ainsi accru.

Pour 1986, il avait été estimé que la progression des remboursements de T.V.A. continuerait à se ralentir. En conséquence, la croissance du chapitre avait été estimée à 11,4 % par rapport à 1985.

Il semble que la progression ait été supérieure dans les faits ; + 12,9 %. Pour 1987 et 1988, un ralentissement des remboursements est escompté : + 9 % en 1987, + 8,8 % en 1988.

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

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

Le tableau ci-après présente, pour les années 1983, 1984, 1985 et 1986, la ventilation du nombre d'exploitants agricoles recensés selon qu'ils sont assujettis à la T.V.A. ou non et dans cette dernière hypothèse, selon qu'ils sont bénéficiaires du remboursement forfaitaire agricole ou non.

Année	Nombre global d'exploitants agricoles (a)	Assujettis à la T.V.A. (b)	Bénéficiaires du remboursement forfaitaire	Autres
1983	1 166 000	421 000	487 000	258 000
1984	1 140 000	437 000	456 600	246 400
1985	1 106 000	451 000	(c) 430 000	(c) 225 000
1986	1 070 000	462 000	390 000	218 000

(a) *Source* : ministère de l'Agriculture.

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

(c) Le remboursement forfaitaire afférant aux ventes réalisées en 1985 sera liquidé en 1986. Les statistiques correspondantes ne seront donc disponibles qu'en juin 1987. Aussi les chiffres indiqués ne constituent-ils qu'une estimation.

b) Le montant du remboursement forfaitaire

Le montant du remboursement forfaitaire versé aux agriculteurs en 1985 et 1986 au titre des ventes effectuées l'année précédente s'est élevé à :

. 1.365 millions de francs pour 1985

. 1.290 millions de francs pour 1986

Ce montant figure au chapitre 15-07 du budget des charges communes.

Pour 1987 et 1988, les montants prévisionnels ont été arrêtés à 1.470 et 1.500 millions de francs.

CHAPITRE III

LES DEPENSES ADMINISTRATIVES (ACTION 03)

Les dépenses qui figurent dans cette action concernent le fonctionnement ou l'équipement de diverses administrations qui, pour des raisons variées, ne relèvent pas du budget d'un ministère particulier : elles s'élèvent pour 1988 à 45.406 millions de francs (contre 44.655 millions de francs en 1987), soit + 1,7 %).

A. LES MESURES GENERALES INTERESSANT LA FONCTION PUBLIQUE

1. Les traitements et pensions

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

a) En ce qui concerne le personnel en activité, dans chaque fascicule budgétaire figure une estimation des rémunérations sur les bases des taux prévisibles à la fin de l'année précédant l'année budgétaire : ainsi, pour 1988, il existe une estimation des rémunérations sur la base des taux prévisibles au 31 décembre 1987 avec, en mesures acquises, les conséquences des augmentations déjà intervenues lors de l'établissement du budget. Il en résulte une réduction pour 1988 de 2.345 millions de francs au titre du chapitre 31-94 "Mesures générales intéressant le secteur public". Parallèlement, apparaissent au même chapitre des crédits d'un montant de 4.220 millions de francs destinés à titre provisionnel au financement de l'incidence

d'ajustements complémentaires des rémunérations à intervenir en 1988.

L'évolution depuis 1981 des crédits du chapitre 31-94 du budget des charges communes s'établit comme suit :

(En millions de francs.)

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Montant en loi de finances initiale	5 530	11 033	4 475	870	3 187	3 343	2 345	4 220
Crédits répartis	4 366	8 926	4 475	506	3 186	»	»	»

La dotation du chapitre 31-94 des charges communes prévue au projet de loi de finances pour 1988 (4.220 millions de francs) a été déterminée sur la base de la prévision de hausse des prix en 1988 associée audit projet de loi 1988 (+ 2,5 %).

La rémunération des agents en place dans la fonction publique pour 1986 et 1987 aurait, selon le gouvernement, évolué de la façon suivante (taux d'accroissement annuel) :

(En pourcentage.)

	1986	1987
Report (1)	2,14	0,03 (catégoriel)
Mesures générales	»	0,81
Mesures catégorielles	0,27	0,56
Mesures individuelles (2)	1,7	1,6
Evolution de la rémunération moyenne des agents en place	+ 4,11	+ 3

(1) Extension en année pleine des mesures décidées au cours d'une année.

(2) Il s'agit de l'ancien G.V.T. positif.

b) S'agissant des retraités, l'estimation dans chaque fascicule budgétaire est établie sur la base des pensions versées à la fin de la dernière année connue : ainsi, pour le budget 1988, les pensions sont inscrites pour leur montant à la fin de 1986.

Les crédits figurant au budget des charges communes doivent alors couvrir les conséquences en 1988 :

- de l'incidence sur les charges des pensions civiles et militaires de l'extension en année pleine des mesures de

relèvement des rémunérations publiques en 1987 (4.079 millions de francs dont + 170,3 millions de francs pour les pensions militaires et + 3.786,8 millions de francs pour les pensions civiles, sauf P.T.T.);

- de l'institution d'une provision destinée au financement sur les charges de pensions des mesures de revalorisation des rémunérations publiques prévues en 1988 (+ 671 millions de francs dont + 88 millions de francs : pensions militaires et + 584 millions de francs : pensions civiles, sauf P.T.T.).

Dans le même temps, il est prévu de supprimer un crédit de 8.060 millions de francs à la suite de l'inscription dans les budgets des divers départements ministériels des crédits prévus en 1987 au budget des charges communes au titre des pensions (- 596,6 millions de francs) : pensions militaires et - 7.315,7 millions de francs : pensions civiles, sauf P.T.T.

Selon les estimations, le nombre total de retraités (agents civils, militaires, agents des P.T.T. et d'Alsace-Lorraine) s'élèverait en 1988 à 1.076.840 et celui des ayants-cause serait de 429.360.

	1984	1985	1986	1987	1988
Titulaires	1 007 429	1 024 188	1 041 489	1 059 066	1 076 840
Ayants cause	406 146	411 260	417 323	423 182	429 360
Total	1 413 575	1 435 448	1 458 812	1 482 248	1 506 200

1) Estimations

2) Prévisions.

Les dépenses de pensions ont évolué comme suit (hors P.T.T.):

(En millions de francs.)

	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Dépenses constatées	52 226	60 652	67 603	75 455	81 026	85 971

Le tableau ci-dessous indique le montant des crédits et la part de ceux-ci dans les crédits de la loi de finances initiale.

	1981	1982	1983	1984	1985	1986 (1)	1987 (1)	1988 (2)
Pensions (1) en millions de francs (crédits)	49 850	58 085	67 043	75 206	80 282	86 233	91 186	96 597
Crédits de la loi de finances initiale (budget général)	617 731	788 726	882 621	939 701	994 909	1 030 820	1 049 661	1 081 648
Pensions/L.F.I. (en pourcentage) .	8,1	7,4	7,6	8	8,1	8,4	8,7	8,9

1) Pensions civiles et militaires de l'Etat lors P.T.T.

2) Hypothèse d'élaboration du P.L.F. 1988.

c) La mensualisation des pensions

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

Il est vrai que 77 départements concernant 1.439.900 bénéficiaires, soit 66,36 % des pensions payables en métropole et dans les D.O.M. sont mensualisés.

L'extension du paiement mensuel aux sept centres régionaux des pensions recouvrant vingt-quatre départements est une opération techniquement possible mais son coût budgétaire est élevé.

Au 1er janvier 1987, la mensualisation a été étendue au département du Nord. Cette mesure touchera 89.000 pensionnés civils et militaires. En outre, conformément à l'engagement pris par le gouvernement lors des négociations salariales dans la fonction publique pour 1987, 224.000 pensionnés supplémentaires bénéficieront, à compter du 1er octobre 1987 du paiement mensuel

Il reste que le retard apporté à mettre en oeuvre la généralisation du régime de mensualisation des pensions crée une distorsion dans la situation des retraités entre ceux qui sont déjà mensualisés et ceux qui ne le sont pas encore pour l'unique motif qu'ils ont élu domicile dans une région à forte démographie de pensionnés. Le Premier Ministre a annoncé la généralisation de la mensualisation qui sera effective à la fin de 1987. Les 346.000 pensionnés qui ne l'étaient pas encore seront désormais mensualisés. On ne peut que se féliciter de l'effort accompli par le présent gouvernement pour mettre fin à une situation inégalitaire que le ralentissement décidé par le précédent

gouvernement du rythme de la mensualisation avait rendue particulièrement irritante.

2. Les prestations sociales

Si certaines charges sociales font l'objet d'une inscription en principal dans les différents fascicules budgétaires, le budget des charges communes ne prenant en charge que les ajustements à prévoir en 1988 pour d'autres, c'est la totalité des crédits qui figure au budget des charges communes. Citons notamment parmi ces dernières :

- le versement à la caisse nationale d'allocations familiales (apurement) : 8.100 millions de francs contre 7.790 millions de francs en 1987 (+ 3,9 %) ;

- les cotisations patronales au titre du régime d'assurance maladie des personnels civils titulaires de l'Etat : 16.480 millions de francs contre 16.110 millions de francs en 1987 (+ 2,3 %). Cette évolution résulte pour partie du plafond des rémunérations (+ 215 millions de francs) et pour partie de la prise en compte pour le calcul des cotisations et des mesures d'amélioration des rémunérations publiques en 1988 (+ 293 millions de francs) ;

- le versement de l'Etat au titre de la compensation démographique entre les différents régimes de sécurité sociale : 6.675 millions de francs en 1988 (+ 37,9 %).

Rappelons, à cet égard, que l'Etat est concerné à un double titre par les mécanismes de la compensation entre régimes de base obligatoire de sécurité sociale -dite "compensation généralisée"- et la compensation entre régimes spéciaux d'assurance vieillesse, dite "surcompensation" :

- il contribue, en qualité d'employeur, gestionnaire du régime des pensions civiles et militaires, à ces deux mécanismes ;

- il accorde des subventions à certains régimes, il peut voir sa charge déterminée par les recettes dont ceux-ci bénéficient au titre des compensations, du fait de la dégradation de leur rapport démographique consécutive aux évolutions différenciées des secteurs de l'économie nationale.

B. LES AUTRES DEPENSES DE FONCTIONNEMENT

1. L'affranchissement des correspondances officielles

La valeur d'affranchissement du courrier officiel, c'est-à-dire des correspondances échangées entre administrations, fait l'objet d'un remboursement forfaitaire annuel au budget annexe des P.T.T. Le crédit prévu à cet effet au budget des charges communes s'élève pour 1988 à 2.540 millions de francs contre 2.466 millions de francs en 1987 (soit + 3 %).

Il faut rappeler qu'en 1987 une importante remise en ordre avait eu lieu. Les crédits du budget 1987 avaient, de ce fait, été augmentés de 37 %.

2. Les dépenses éventuelles et accidentelles

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

- dépenses consécutives à un changement dans la composition du gouvernement ;
- dépenses résultant de textes nouveaux et dont l'importance ne justifie pas un collectif ;
- secours apportés aux victimes de sinistres et de calamités ;
- rapatriement, assistance aux réfugiés étrangers.

La dotation globale de ces deux chapitres est portée de 350 à 600 millions de francs (dont 350 pour les dépenses éventuelles et 250 pour les dépenses accidentelles).

Il convient à cet égard de dénoncer les errements qui conduisent à imputer sur les crédits de dépenses éventuelles les frais de réception et de voyage mis à la charge du ministère des

relations extérieures ; l'inscription d'un abondement en loi de finances rectificative correspond à la démarche normale et le fait que l'on qualifie certains voyages d'"exceptionnels" ne saurait justifier le recours à une procédure qui apparaît irrégulière.

C. L'EQUIPEMENT ADMINISTRATIF ET LES GRANDS TRAVAUX D'ARCHITECTURE

1. Les acquisitions et les constructions d'immeubles administratifs

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

Les crédits du chapitre 57-05 progressent de 114 à 170 millions de francs en autorisations de programme et de 120 à 141 millions de francs en crédits de paiement :

- 120 millions de francs en A.P. et 71 millions de francs en C.P. sur l'article 20. Ce crédit est retenu pour la réalisation d'opérations annexes à l'opération interministérielle de Bercy ;

- 50 millions de francs en A.P. et 70 millions de francs en C.P. sur l'article 30 afin notamment de poursuivre la rénovation de la cité Gaujot à Strasbourg commencée en 1987.

2. Les opérations à caractère interministériel

a) Le transfert du ministère de l'économie, des finances et de la privatisation (chap.57-01)

L'évolution des travaux de l'ensemble en construction à Bercy est la suivante.

Sur les cinq bâtiments construits à Bercy :

- les deux premiers bâtiments implantés sur la dalle de la gare de Lyon (opération dite ODL), ont été livrés et les services centraux de la direction générale des impôts ont pris possession de ces locaux,

- le troisième bâtiment (bâtiment C) sera livré fin 1987,

- les bâtiments A et B seront livrés courant 1988 et fin 1988.

Ils seront occupés par les services au fur et à mesure de leur livraison, après installation des équipements et des mobiliers nécessaires.

Au total, les immeubles de Bercy permettront d'héberger 5.200 agents sur les 8.500 que compte l'administration centrale du ministère de l'économie, des finances et de la privatisation à Paris.

Le protocole d'accord préalable au contrat de crédit-bail concernant l'Opération Dalle Gare de Lyon, signé le 12 juin 1984, prévoyait que la signature du contrat de crédit-bail devait normalement intervenir dans les douze mois suivant la réception des travaux, soit le 3 octobre 1987.

La S.C.I.C., maître d'ouvrage délégué, ne pouvant établir le bilan définitif de l'opération dans un délai permettant la signature du crédit-bail à cette date, la Caisse des Dépôts et Consignations établit un premier loyer, qui interviendra en octobre 1987 sur la base des dépenses établies au 22 juin 1987, soit environ 512 millions de francs.

Il s'élèvera à environ 60 millions de francs.

Le solde du premier loyer correspondant à la période précédant la signature du crédit-bail fera l'objet d'une facture complémentaire.

La signature du contrat de crédit-bail devrait intervenir, avant la fin de l'année 1987.

Sa durée est fixée à 18 ans à compter de la date de réception des travaux.

Pour 1988, 510 millions de francs en crédits de paiement sont demandés pour l'achèvement de l'opération Bercy.

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

En mars 1982, à la demande du Président de la République, un programme de grands projets d'architecture et d'urbanisme a été arrêté.

Une mission de coordination a été créée afin notamment :

- d'assurer la maîtrise des coûts d'équipement et de fonctionnement des opérations suivantes :

. musée d'Orsay, grand Louvre, Opéra de la Bastille, Cité des sciences et de l'industrie, parc de la Villette, Cité musicale de la Villette, Carrefour international de la communication, l'ensemble immobilier de la Tête-Défense, le transfert du ministère de l'économie et des finances, l'Institut du monde arabe ;

. la rénovation des musées relevant du ministère de l'éducation nationale ;

. toute autre grande opération d'architecture et d'urbanisme de l'Etat pour laquelle l'intervention de la mission interministérielle est sollicitée par le Premier Ministre ;

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

- d'assurer la cohérence de leurs programmes ainsi que de leurs actions de préfiguration ;

- de préparer les décisions budgétaires relatives à ces opérations jusqu'à l'année suivant leur achèvement ;

- d'apporter son concours technique aux collectivités territoriales qui le demandent pour les grandes opérations dont les collectivités sont maîtres d'ouvrage.

Les principales dépenses de fonctionnement concernent les frais de personnel, de matériel, les études techniques ainsi que les études et actions pour la promotion des grands projets.

La répartition est la suivante :

	1985	1986	1987	1988
Effectifs	17	18	15	13
<i>Crédits (en millions de francs) :</i>				
— Personnel	4,7	5,3	3,9	»
— Etudes et assistance technique	3,3	4,4	4,5	»
— Frais divers de fonctionnement et immobilisation	1	1,2	1,1	»
Total	9	10,9	9,5	(1) 8,2

(1) La ventilation par poste ne peut pas encore être communiquée.

La dotation de la mission passe de 9,5 millions de francs à 8,2 millions de francs. Cette décroissance correspond à l'état d'avancement des grands projets et notamment l'ouverture en 1987 de l'Institut du Monde arabe et de la première tranche du Parc de la Villette, après celle de la Cité des sciences et de l'industrie et du Musée d'Orsay.

Malgré l'avancement des opérations, trois éléments justifieraient la dotation pour 1988 .

- le contrôle du coût et des délais des chantiers ;
- la mise en place des modes de gestion des nouveaux équipements ;
- la promotion technique, architecturale et culturelle des grands projets.

D. LA SUPPRESSION DU CARREFOUR INTERNATIONAL DE LA COMMUNICATION (C.I.C.O.M.)

Le gouvernement a décidé lors du conseil des ministres du 16 avril 1986 dans le cadre de la mise en oeuvre de sa politique de redressement des finances publiques, l'abandon du carrefour international de la communication, et en conséquence la revente des locaux que cet établissement public a achetés dans l'ensemble immobilier de la Tête-Défense.

L'article 109 de la loi n° 86-107 du 1er octobre 1986 relative à la liberté de communication a abrogé la loi n° 84-409 du 1er juin 1984 qui avait créé le Carrefour International de la Communication (CICOM).

Les biens, droits et obligations du CICOM ont été transférés à l'Institut national de la communication audiovisuelle (INA). Toutefois, les biens que le CICOM a acquis dans l'ensemble immobilier Tête-Défense et les droits et obligations y afférents ont été transférés à l'Etat.

Le plan social présenté au conseil d'administration du CICOM et approuvé par les représentants du personnel et par le ministre délégué, chargé du budget, a mis en place les conditions de licenciement et de reclassement des personnels qui ont pris effet à compter du 30 juin 1986.

La trésorerie du CICOM arrêtée au 30 septembre 1986, a été transférée à l'INA, conformément aux dispositions de la loi du 1er octobre 1986.

Le montant inutilisé de la subvention versée au CICOM pour l'acquisition de surfaces dans l'ensemble immobilier Tête Défense a été versé à la SAEM Tête Défense pour honorer les engagements de l'Etat.

Un compte de clôture de l'établissement, arrêté au 30 septembre 1986 après passation des opérations d'inventaire, a été préparé par l'ancien agent comptable du CICOM. Ce compte de clôture est en cours d'examen par les autorités de tutelle du CICOM qui se substituent aux instances délibérantes de l'établissement dissous. Ce document, une fois approuvé, permettra de ventiler les différents postes du bilan de clôture entre l'INA et l'Etat, dévolutaires désignés par la loi.

CHAPITRE IV

LES INTERVENTIONS POLITIQUES ET ADMINISTRATIVES (ACTION 04)

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

Il en est ainsi des crédits du **chapitre 41-21** "Paiement par l'Etat de la compensation due aux communes en application de l'article 3 de la loi du 10 janvier 1980". Les communes considérées sont celles dont le taux de taxes foncières, de taxe d'habitation ou de taxe professionnelle dépasse le plafond de deux fois et demie le taux moyen du département ou le taux moyen national : les crédits proposés à ce titre pour 1988 s'élèvent à 22 millions de francs (contre 32,5 millions de francs en 1987).

Il en va également des dotations du **chapitre 41-23** "Paiement par l'Etat de la compensation due aux départements en application de l'article 36 de la loi de finances pour 1985" qui, pour 1988 comme en 1987, sont de 33,5 millions de francs.

Ces crédits couvrent les aides exceptionnelles de l'Etat, mises en oeuvre pour résoudre les problèmes spécifiques qui se posent aux villes nouvelles ; ce sont :

- des subventions aux Etablissements publics d'aménagement (E.P.A.) des villes nouvelles et au secrétariat général du groupe central des villes nouvelles qui ne sont versées qu'aux établissements publics dont la situation financière justifie une aide budgétaire. Constitutives de dotations en capital, elles sont fixées chaque année par accord interministériel dans le cadre du groupe central des villes nouvelles, leur montant étant modulé selon la situation particulière de chacun. Elles répondent à la nécessité de les aider à supporter les charges de développement soutenu des opérations dont ils ont la responsabilité.

Seuls quatre E.P.A. sont encore bénéficiaires de ces subventions (Melun-Sénart et les trois E.P.A. de province); ce sont ceux qui réalisent les chiffres d'affaires les plus faibles et ont, en outre, les résultats les plus modestes en matière d'accueil des activités, secteur qui procure généralement les principales marges bénéficiaires;

- des avances remboursables à long terme appelées "différé d'amortissement" aux syndicats d'agglomérations nouvelles (S.A.N.) et communes assimilées en vue de la prise en charge partielle des premières annuités des emprunts souscrits auprès de la Caisse des dépôts pour la

réalisation des équipements de leur ressort. Ces avances ont pour objet de permettre aux collectivités concernées d'assurer le service de la dette qu'elles doivent contracter pour financer les équipements nécessaires durant la période qui précède le développement de leurs bases contributives;

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

La dotation demandée pour 1988 s'élève à 197 millions de francs en autorisations de programme et 150,620 millions de francs en crédits de paiement (contre 156,88 millions de francs en 1987) au vu des perspectives financières des S.A.N. et des établissements publics.

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

Fondée essentiellement sur la présence d'activités redevables de la taxe professionnelle, la richesse relative des S.A.N. est très différenciée.

Parallèlement, la réussite indéniable des villes nouvelles dans le domaine du logement a conduit à réaliser un nombre important d'équipements d'accompagnement générant partout un fort endettement, les S.A.N. ne disposant pas de capacité d'autofinancement. La charge de la dette tient aussi une place déterminante dans leurs budgets et est en croissance continue.

Au poids de la dette s'ajoutent la dotation de référence versée aux communes, qui évolue chaque année en fonction de l'indice de variation des bases de taxe professionnelle, et les dépenses du personnel.

La désinflation a pour effet d'assurer une moindre progression des recettes notamment fiscales, rendant plus difficile l'équilibre des S.A.N. qui portent en dépenses le poids du passé (intérêts de la dette) et des dépenses obligatoires (dépenses de personnel).

Ces éléments conduisent à maintenir une aide importante de l'Etat aux S.A.N. disposant de bases de taxe professionnelle insuffisantes pour faire face à leurs besoins.

CHAPITRE V

L'ACTION INTERNATIONALE (ACTION 05)

La dotation globale affectée en 1988 à l'action internationale connaît une sensible progression (+ 6,3 %) passant d'une année sur l'autre de 5.120 à 5.442 millions de francs environ en crédits de paiement, comme il apparaît dans le tableau ci-après :

(En millions de francs.)

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
a) Participation au capital d'organismes :								
– Société interaméricaine d'investissement . . .	»	»	»	»	20	17	11,4	10
– Banque asiatique de développement	8	p.m.	128,5	90	12	»	44,5	27
– Banque interaméricaine de développement .	65	122	201,6	105	72,6	»	87	36
– Banque internationale pour la reconstruction et le développement	»	306	322,7	450	150	188	»	»
– Société financière internationale	60	31	»	»	»	82	52	44
– Banque ouest-africaine de développement .	5	»	20	»	»	»	»	»
– Banque africaine de développement	46	59	24,2	45	45	37	44,7	34
– Banque de développement des États de l'Afrique centrale	»	»	10	»	»	»	»	»
– Banque de développement des Caraïbes . . .	»	»	»	45	50	62	48,5	29
Total (chap. 58-00)	184	517	707	735	349,6	386	288,4	180
– Banque européenne d'investissement (chap. 58-01 nouveau)	120	118	135	220	215	190	180	206
Total I (chap. 58-00 et 58-01)	304	635	842	955	564,6	576	468,4	386
b) Participation à divers fonds :								
– Association internationale de développement	895	895	895	895	2 113	2 040	2 085	1 960
– Programme d'aide de la conférence Nord-Sud	»	»	»	»	»	»	»	»
– Fonds européens de développement	1 290	1 500	997	826	1 350	1 330	1 650	1 435
– Fonds africain de développement	33	275	331	248	297	114	253	650
– Fonds de solidarité africain	»	»	»	»	»	»	61	»
– Fonds international de développement de l'agriculture	67	82	80,3	150	128	95	130	50
– Fonds asiatique de développement	120	145	323	300	259	166,75	92	351
– Fonds spécial d'assistance technique de la banque asiatique de développement	»	4	5	»	»	10	»	»
– Fonds communs des produits de base	34	p.m.	95,7	30	»	140	»	»
Total II (chap. 68-01, 68-02 et 68-04)	2 439	2 901	2 727	2 449	4 147	3 895,75	4 272	4 446
c) Aide extérieure (chap. 68-00)	130	220	115	200	100	50	224	442
d) Reversement du Trésor français à la Confédération helvétique (chap. 42-05 [nouveau])	»	»	»	»	»	150	150	180
e) Divers	5	3	5	3	3,1	3,1	5,3	8
Total III	135	223	120	203	103,1	203,1	379,3	610
Total Action internationale (I + II + III)	2 878	3 759	3 689	3 607	4 814,7	4 674,8	5 119,7	5 442

Au titre IV (Interventions), on observe deux mouvements de sens contraire :

- une réduction de 0,26 million de francs au titre des bonifications d'intérêts concernant les prêts accordés à la Grèce (chap. 42-04) ;

- une majoration de 30 millions de francs au titre des versements à la Confédération Helvétique en application de l'accord frontalier du 11 avril 1983. Chacun des pays s'est engagé à verser à l'autre 4,5 % de la masse salariale reçue par ses nationaux dans l'autre pays. La France est débitrice beaucoup plus que la Suisse. L'accord signé en 1983 n'entre en application que progressivement. Il a d'abord dû être ratifié par les différents cantons concernés. Il est de plus nécessaire que les justificatifs soient transmis par les autorités helvétiques. Ceci explique que des crédits supplémentaires soient nécessaires pour ce chapitre.

Les autorisations de programme passent d'une année sur l'autre :

- au titre V de 387,5 millions de francs à 1.495 millions de francs ; l'essentiel de l'augmentation est due à la banque africaine de développement et surtout à la banque européenne d'investissement (+ 1.239 millions de francs) ;

- au titre VI de 1.754 à 8.287 millions de francs, ce qui s'explique par le versement de la participation française à l'Association internationale de développement et au fonds africain de développement dont les ressources vont être reconstituées pour la cinquième fois au moyen de trois versements à intervenir au cours de chacune des prochaines années.

Comme en 1987, dix-neuf organismes figurent au titre de cette action (dont sept pour mémoire).

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

- soit à compétence générale (société financière internationale, association internationale de développement) ;

- soit à compétence régionale (fonds africain ou asiatique de développement, fonds européen de développement destiné aux pays liés à la C.E.E. par la Convention de Lomé, etc..) ;

- soit à compétence sectorielle (fonds international de développement de l'agriculture).

Leur objet est de fournir des prêts à des pays en voie de développement économique, en utilisant les fonds mis à leur disposition par les pays développés.

D'une manière générale, il faut constater une augmentation des crédits qui correspond aux besoins des pays en développement dont la situation ne s'améliore que lentement.

La croissance du chapitre 68-00 doit être soulignée à cet égard. La dotation passe, en effet, de 224 millions de francs en 1987 à 422 millions de francs en 1988. Les crédits de cette ligne sont destinés à financer des dons associés aux prêts sur protocole (compte spécial du Trésor 903-07) accordés par le Trésor français pour des opérations d'équipement.

CHAPITRE VI

L'ACTION ECONOMIQUE (ACTION 07)

Au titre de l'action économique, il est prévu pour 1988 de consacrer 19.414 millions de francs contre 23.691 millions de francs en 1987 (- 18 %) et 6 % de l'ensemble des dotations du budget des charges communes.

Les postes de dépenses sont très divers : certaines charges pourraient sans difficulté être rattachées aux budgets fonctionnels tandis que d'autres, relatives à des activités administratives autonomes mais ne disposant pas de budget propre, comme le commerce extérieur, trouvent ici leur place.

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

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

La plupart des dépenses relatives à l'application des pactes nationaux pour l'emploi des jeunes avaient trouvé leur place dans les chapitres traditionnels des ministères concernés. Certaines d'entre elles -notamment celles relatives à la prise en charge des cotisations sociales des jeunes et des apprentis- dont le rattachement au présent budget pouvait, à l'origine, se justifier à la rigueur par leur caractère exceptionnel, auraient aussi bien pu être transférées au budget Travail-Emploi, dès lors que ce caractère a disparu et que les pactes se sont succédé les uns aux autres.

1. Les actions nouvelles pour l'emploi et la formation professionnelle (art. 10)

La dotation de 3.499 millions de francs inscrite au projet de loi de finances pour 1988 est inférieure à celle de 1987. Cela résulte de la modification du système des exonérations ; celles qui étaient au taux de 25 % ont été supprimées ainsi que celles à 100 % prévues pour les contrats d'adaptation.

Les crédits inscrits devraient permettre la prise en charge intégrale des exonérations résultant du plan d'urgence.

2. L'exonération de charges sociales : apprentis et divers (art.20)

Des dotations sont inscrites en vue de compenser l'exonération de charges sociales au titre de l'apprentissage et l'exonération de 50 % des cotisations patronales de sécurité sociale pour l'embauche de certaines catégories de jeunes, de femmes et de chômeurs.

(En millions de francs.)

Crédits	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Exonérations de charges sociales :							
- apprentis et divers ...	2 123	890	1 023	1 087	1 574	1 574	1 621

La dotation destinée aux apprentis a été majorée de 47,22 millions de francs (3 %) pour tenir compte :

- de l'augmentation des effectifs,
- de la pérennisation de l'exonération dans les entreprises de plus de 10 salariés,
- de l'augmentation des rémunérations.

B. LES ENCOURAGEMENTS A LA CONSTRUCTION IMMOBILIERE ET LES PRIMES A LA CONSTRUCTION

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

- les articles 10 et 20 regroupaient jusqu'en 1984 les crédits destinés à compléter les dotations du ministère de l'urbanisme et du logement pour les aides au logement accordées respectivement aux habitations à loyer modéré et aux logements financés par des prêts spéciaux du Crédit foncier de France. A partir de 1984, ces articles ont été abondés par voie de fonds de concours. Le gouvernement a, en effet, décidé d'affecter le prélèvement opéré sur le fonds de réserve et de garantie des caisses d'épargne à l'allègement des charges de bonification d'intérêt. Le budget 1988 retrace la budgétisation du fonds de réserve et de garantie des caisses d'épargne (F.R.G.C.E.). En effet, les recettes provenant de ce fonds sont inscrites en recettes non fiscales du budget général. Parallèlement, les crédits destinés aux aides au logement ont été budgétisés. C'est ainsi que s'explique l'inscription en mesures acquises de 1.687 millions supplémentaires à l'article 10. Ce montant remplace les fonds de concours qui étaient, les années antérieures, rattachés à cet article au cours de l'exécution de la loi de finances. Le reste des montants destinés au logement figure dans les crédits urbanisme et logement, notamment au 65-48 et au 65-41. Les dotations pour ces aides aux H.L.M. sont en régression car il s'agit de formules d'aide anciennes et désormais relayées par d'autres qui ne figurent plus au budget des charges communes ;

- l'article 30 concerne les dépenses relatives aux primes d'épargne versées aux titulaires de comptes ou de plans d'épargne-logement ; 5.100 millions de francs pour 1988 contre 5.750 en 1987. Cet écart de 650 millions s'explique par la réduction prévisible des demandes de prêts d'épargne-logement. Comme le fait apparaître le tableau qui suit, la croissance des prêts accordés a beaucoup baissé en 1986. Il est possible qu'après la crise boursière survenue en octobre 1987, la tendance dans le domaine de l'épargne-logement s'inverse ;

- l'article 40 est destiné à assurer le versement de prêts consentis aux fonctionnaires : comme en 1987, 180 millions de francs y sont inscrits.

En ce qui concerne l'épargne-logement, le tableau ci-après en présente le bilan depuis 1981.

(En milliards de francs.)

Dépôts	Encours en fin d'année						Montants annuels (1)					
	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Comptes d'épargne-logement :												
– Caisses d'épargne	14	15,7	16,5	16,9	18,3	20,6	1	1,6	8	4	1,3	2,2
– Banques	39,6	45,4	49,5	54,1	62,9	71	6,3	5,8	4	4,6	8,8	8,1
Total	53,6	61,1	66	71	81,2	91,6	7,3	7,4	4,8	5	10,1	10,3
Plans d'épargne-logement :												
– Caisses d'épargne	28,7	30,5	33,1	67,6	46,7	59,9	1,5	1,9	2,6	4,4	9,2	13,2
– Banques	102,2	109,3	123,6	114,8	185,8	231,9	5,6	7	14,3	21,2	60,9	46
Total	130,9	139,8	156,7	162,4	232,5	291,8	7,1	8,9	16,9	25,6	70,1	59,2
Total I	184,5	200,9	222,7	253,4	383,7	383,4	14,4	15,3	21,7	30,6	80,2	69,5
Prêts (en milliards de francs) :												
– Caisses d'épargne	19,9	24,6	29,6	34,1	36,5	37,9	4,9	4,7	4,9	4,5	2,4	1,3
– Banques	54,1	68,2	83	96,4	104,5	110	14,1	14	14,9	13,3	8	5,5
Total II	74	92,8	112,6	130,5	141	147,9	19	18,7	19,8	17,8	10,4	6,8

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

Ainsi, il apparaît au tableau : **Evolution des encours des dépôts et de prêts**, qu'en 1986, la progression de la collecte d'épargne (total I) a continué à augmenter sensiblement par rapport aux années antérieures : avec un accroissement de 70,4 milliards de francs (contre 60 milliards de francs en 1985) les dépôts ont progressé de 22,3 % contre 23,8 % en 1985.

En revanche, la distribution des prêts a crû moins fortement que l'année précédente : l'encours était alors de 147 milliards de francs contre 141 milliards de francs en 1985. Compte tenu des remboursements effectués par les emprunteurs,

l'augmentation nette de l'encours (total II) atteint 10,5 milliards de francs.

Il est difficile de mesurer l'impact de l'extension des prêts aux résidences secondaires.

La crise boursière va peut être infléchir la tendance notée en 1986 en ce qui concerne l'épargne-logement. En effet, cette forme de placement avait connu une relative désaffection liée aux achats d'actions et d'obligations.

C. LES BONIFICATIONS D'INTERETS ET LE SERVICE D'EMPRUNTS A CARACTERE ECONOMIQUE

Trois chapitres sont concernés ; ils intéressent respectivement :

- Les bonifications d'intérêts accordées par le comité de gestion du Fonds national d'aménagement foncier et d'urbanisme (chap. 44-97).

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

Rien ne devrait s'opposer au transfert de ce chapitre au budget de l'urbanisme et du logement qui possède un chapitre destiné à verser des bonifications d'intérêts pour les prêts de la C.A.E.C.L. dont l'objet est identique à ceux de la Caisse des dépôts et consignations. Le crédit de 50 millions de francs pour 1987 est ramené à 40 millions de francs en 1988 compte tenu d'un ajustement aux besoins.

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

La dotation de 12 millions de francs allouée en 1986 et 1987 est reconduite pour 1988. Ces crédits sont en réalité complémentaires de ceux concernant l'indemnisation des rapatriés (voir le chapitre "Action sociale").

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

C'est au titre des bonifications d'intérêts le chapitre le plus important puisque sa dotation pour 1988 s'élève à 8.565 millions de francs (contre 9.983 millions de francs en 1987, soit - 14,2 %).

Le chapitre 44-98 contient quatre articles :

- l'article 10 regroupe les crédits liés à des bonifications sur prêts au secteur public. Ces prêts sont anciens et l'encours décroît, ainsi que le coût de la bonification qui tend à devenir négligeable (1 million de francs pour 1987) ;

- l'article 20 couvre les bonifications de prêts à l'armement maritime dont le niveau est décroissant (381 millions de francs pour 1988 contre 477 pour 1987), ainsi que les bonifications pour la sidérurgie dont la charge a beaucoup augmenté en raison des emprunts d'Usinor et Sacilor auprès du fonds d'intervention sidérurgique (FIS) effectués en 1985. En 1987, 2.386 millions avaient été inscrits à ce titre au budget. En 1988, la dotation inscrite est de 2.200 millions.

- l'article 30 correspond aux prêts bonifiés aux P.M.E. (P.B.P.M.E.). L'enveloppe est en forte réduction en raison notamment de la baisse des taux : 2.713 millions de francs en 1986, 2.039 millions de francs en 1987, 1.510 millions de francs en 1988.

La répartition de ces 1.510 millions de francs entre les différents établissements chargés de les répartir est la suivante :

art.31 : 427 MF

art.32 : Crédit National : 366 MF

art.33 : CEPME : 506 MF

art.35 : CCCC : 218 MF

A l'article 34, CFDI sont inscrits 1.115 millions de francs (contre 1.480 en 1987). Il s'agit de bonifications effectuées avant 1986 dans le cadre de la procédure dite "FDES" débudgétisé.

A l'article 36 figurent les prêts bonifiés à l'exportation accordés par la BFCE : 1.850 millions de francs contre 2.200 en 1987.

A l'article 37 figurent les prêts à la pêche : 88 millions de francs.

Les prêts de la Caisse centrale de coopération économique (art. 36) sont liés à la politique de coopération : 1.420 millions de francs contre 1.350 millions de francs en 1987.

Au total, l'article 30 regroupe des crédits d'un montant de 5.964 millions de francs.

- l'article 90 rassemble diverses procédures dont le coût est faible : 20 millions de francs.

D. LA PARTICIPATION A DIVERS FONDS DE GARANTIE

Le gouvernement a utilisé les fonds de garantie financés sur crédits budgétaires comme principaux instruments d'appui au développement des petites et moyennes entreprises, des petites et moyennes industries (P.M.E.-P.M.I.).

En déchargeant le prêteur ou l'apporteur de fonds propres d'une partie du risque, en réduisant les garanties réelles et personnelles prises sur l'entreprise, le fonds de garantie favorise l'orientation vers les P.M.E.-P.M.I. des concours financiers nécessaires à leur développement. A cet égard, l'effet multiplicateur des crédits budgétaires consacrés à cette politique doit être souligné.

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

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

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

Au terme de sa troisième année d'activité, la place de S.O.F.A.R.I.S. apparaît désormais bien ancrée dans le système financier. En particulier, les procédures de garantie les plus anciennes -prêts participatifs ; création-transmission d'entreprises ; prises de participation- rencontrent un succès constamment renouvelé, qui témoigne notamment de l'attrait grandissant des opérations de capital-risque en France. Il est incontestable que S.O.F.A.R.I.S. exerce dans ce domaine un rôle moteur, dont les effets sont appelés à s'amplifier au cours des prochaines années.

De leur côté, les procédures les plus récentes -pôles de conversion, cautions-export- qui traduisent la volonté des pouvoirs publics de pallier les réticences spontanées du système bancaire pour ces opérations, ont connu des débuts prometteurs dont la confirmation ne devrait pas tarder, eu égard à l'ampleur des besoins en l'espèce.

Compte tenu des besoins constatés, une dotation de 100 millions de francs est inscrite pour 1988 au chapitre 44-95 du budget des charges communes.

E. LES CHAPITRES 44-93 et 44-94

Le premier de ces chapitres a trait à l'application des lois de nationalisation. Il s'agit des versements à effectuer au profit de la Caisse nationale de l'industrie et de la caisse nationale des banques. Depuis 1987, ce chapitre n'est plus doté, les fonds versés à la C.N.E. et à la C.N.I. provenant du compte d'affectation spéciale qui recueille les produits de la privatisation.

Le chapitre 44-94 retraçait les versements à la caisse d'amortissement pour l'acier (C.A.P.A.). A partir de 1988, il a été décidé de supprimer la C.A.P.A., les dettes de cette caisse étant reprises par le budget de l'Etat directement. La charge passe donc du titre IV des charges communes au titre I.

F. L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ET L'AIDE POUR L'EQUIPEMENT HOTELIER

1. L'aménagement du territoire

Au chapitre 64-00 : "Aides à la localisation d'activités créatrices d'emplois et au renforcement des fonds propres des petites et moyennes entreprises" on observe pour 1988 par rapport à 1987 une diminution sensible des autorisations de programme, elles passent de 245 à 220 millions de francs et une sensible décroissance des crédits de paiement (195 millions de francs au lieu de 312 millions de francs).

(En millions de francs.)

	1987		1988	
	Autorisations de programme	Crédits de paiement	Autorisations de programme	Crédits de paiement
Article 10 : Aides à la localisation d'activités créatrices d'emplois et études	10	10	10	10
Article 20 : Primes au développement des P.M.E.	»	»	»	»
Article 30 : Aides à la promotion commerciale des petites et moyennes entreprises ..	»	12	10	10
Article 40 : Aides au développement d'implantations commerciales et industrielles ..	235	290	200	175
Total ..	245	312	220	195

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

Seules sont imputables sur cet article les dépenses effectuées en règlement des études commandées par la direction du Trésor et notamment le comité interministériel de restructuration industrielle (C.I.R.I.) à des cabinets de conseil ou

d'audit sur la situation financière d'entreprises suivies par le ministère de l'économie, des finances et de la privatisation.

Une dotation de 10 millions de francs est prévue à ce titre pour 1988.

b) Article 20 : "Primes au développement des P.M.E.".

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

Aucune dotation n'est prévue compte tenu de l'achèvement du programme de développement des prises de participation des S.D.R.

c) Article 30 : "Aides à la promotion commerciale des petites et moyennes entreprises".

Cet article nouveau est doté de 10 millions de francs en crédits de paiement pour 1988.

d) Article 40 : "Aides au développement d'implantations commerciales et industrielles".

Sont imputées sur cet article les subventions versées aux entreprises par le comité de développement extérieur (C.O.D.E.X.) aux fins de rachat ou de constitution de réseaux commerciaux à l'étranger ; depuis 1983, les subventions accordées par le délégué du commerce extérieur aux fins de reconstitution d'une offre nationale compétitive dans certains secteurs sont aussi imputées sur cet article : pour 1988, 200 millions de francs en autorisations de programme et 175 millions de francs en crédits de paiement sont prévus contre respectivement 235 et 290 millions de francs en 1987.

2. L'aide pour l'équipement hôtelier

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

- la prime spéciale d'équipement hôtelier (P.S.E.H.) ;
- la prime spéciale d'équipement des terrains de camping ;
- la prime à la modernisation de la petite hôtellerie rurale de montagne ;

- la prime à la modernisation de la petite hôtellerie du grand Sud-Ouest ;

- la bonification pour la Corse.

Il n'est rien demandé pour ces différents régimes en 1988. Pour la plupart, seuls des dossiers très anciens sont en cours d'examen. Pour la Corse, néanmoins, les bonifications appliquées aux prêts du crédit d'équipement des P.M.E. peuvent continuer à être accordées grâce aux reports existants.

CHAPITRE VII

L'ACTION SOCIALE (ACTION 08)

A l'action sociale inscrite au budget des charges communes, il est proposé de consacrer en 1988 des crédits d'un montant de 24.475 millions de francs contre 25.256 millions de francs en 1987, soit - 3,1 %, réduction essentiellement imputable à des économies sur les dotations réservées au fonds national de solidarité, à la majoration des rentes viagères et à un ajustement aux besoins au titre de l'indemnisation des Français rapatriés d'outre-mer.

Trois grandes rubriques sont essentiellement concernées :

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

A. L'AIDE AUX FRANCAIS RAPATRIES D'OUTRE-MER

Bien qu'un secrétariat d'Etat auprès du Premier ministre ait été chargé des questions propres aux français rapatriés d'outre-mer, fonctions maintenues dévolues au Ministre délégué auprès du Premier ministre chargé de la réforme administrative, celles-ci sont en fait traitées par de nombreuses administrations : ministère de l'économie, des finances et de la privatisation (tutelle de l'A.N.I.F.O.M.), ministère de l'intérieur et de la décentralisation, ministère du travail, ministère des relations extérieures.

Les crédits nécessaires à la mise en oeuvre de l'indemnisation et des prêts de réinstallation sont inscrits au budget des charges communes.

1. L'indemnisation (chap. 46-91)

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

Pour 1988, les prévisions de dépenses destinées tant au remboursement des titres qu'à l'achèvement de l'indemnisation au titre de la loi de 1970 et surtout de la loi de 1982 portent sur un montant de 545 millions de francs contre 1.000 millions de francs en 1987 ; cette diminution de 455 millions de francs s'explique par un ajustement aux besoins qui tient compte des reports prévisibles sans hypothéquer les gestions ultérieures.

2. Le moratoire des dettes, la remise et l'aménagement des prêts (chap.46-91)

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

- à l'article 10 : moratoire des dettes ; aucun crédit n'est inscrit pour 1987 (contre 225 millions de francs en 1986) ; cette absence de crédits serait justifiée par l'importance des reports et une décroissance du nombre des demandes.

En revanche, l'article 44 de la loi de finances rectificative pour 1986 et l'indemnisation accordée par la loi du 16 juillet 1987 ont un commencement d'application dans le budget 1988.

La remise des dettes de réinstallation aura un effet sur plusieurs années. C'est pourquoi il est proposé d'ouvrir 100 millions de francs à l'article 10 du chapitre 46-91.

La loi d'indemnisation du 16 juillet 1987 prévoit que les certificats d'indemnisation détenus par les personnes ou leurs ayants droit âgés d'au moins quatre vingt neuf ans au 1er janvier 1988 seront remboursés à concurrence de 20.000 F en 1988 et du solde l'année suivante.

Une dotation de 95 millions a été inscrite pour cette mesure à l'article 20, 6.000 personnes environ devraient être concernées.

- à l'article 20 (chap. 46-91) sont inscrits 45 millions de francs pour les Français rapatriés du Vanuatu.

B. L'ACTION EN FAVEUR DES PERSONNES AGEES

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

1. La majoration de rentes viagères (chap. 46-94)

Pour compenser, au moins en partie, l'érosion monétaire, l'Etat prend en charge, depuis plusieurs années, des majorations de rentes viagères, que celles-ci soient servies par la caisse nationale de prévoyance, par les entreprises d'assurances ou par les caisses autonomes mutualistes.

La dotation demandée pour 1988 (1.830 M.F.) est fondée sur les éléments suivants :

- s'agissant du taux de revalorisation applicable aux arrérages des crédirentiers :

. 1,7 % pour les rentes viagères constituées entre particuliers, celles servies en réparation d'un préjudice ainsi que les rentes viagères d'anciens combattants servies par les caisses autonomes mutualistes ou la Caisse nationale de prévoyance ;

. 1,7 % également pour les rentes viagères constituées avant 1969 auprès de la Caisse nationale de prévoyance, des Caisses autonomes mutualistes et des compagnies d'assurance ;

. 1 % pour ce qui est des rentes constituées auprès de ces mêmes organismes postérieurement à 1968.

L'abattement de 40 % opéré sur la majoration des rentes constituées dans la période récente se justifie par le fait que les

contrats souscrits depuis une quinzaine d'années donnent lieu au versement par les organismes débirentiers de participations aux bénéfiques ; en outre, depuis 1974, une rémunération minimum du capital investi est assurée. Ces éléments compensent, à eux seuls, tout ou partie des effets de l'érosion monétaire en raison notamment du mouvement de désinflation que connaît notre économie et du bon rendement actuel des produits obligataires détenus par les organismes.

- en ce qui concerne les modalités et les taux de remboursement :

. le remboursement à année échue des majorations légales pour tous les organismes y compris les caisses autonomes mutualistes.

La dotation prévue dans le P.L.F. 1988 doit donc permettre de rembourser aux organismes débirentiers les majorations légales qu'ils ont versées en 1987.

. un taux de participation des organismes au coût des majorations légales porté à 90 % pour les rentes postérieures à 1977 (hormis les rentes anciens combattants dont les majorations continueront d'être prises en charge intégralement par l'Etat).

Cette augmentation permet à l'Etat de concentrer son aide en faveur des rentes viagères les plus anciennes, naturellement déficitaires.

2. Le fonds spécial et le fonds national de solidarité

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

Le fonds spécial a été institué par la loi du 10 juillet 1952 pour servir des allocations aux personnes qui ne pouvaient bénéficier d'aucune retraite ou dont la retraite était inférieure à l'allocation aux vieux travailleurs salariés de façon que toutes les personnes âgées perçoivent au moins l'équivalent de cette allocation.

Ultérieurement, le fonds spécial a été amené à prendre en charge les allocations supplémentaires (celles qui font l'objet du fonds national de solidarité) pour les rapatriés démunis de

ressources : les différents organismes dispensateurs de retraites y participent au prorata du nombre de leurs retraités.

Les crédits prévus à ce titre au chapitre 46-9⁸ qui atteignaient 272 millions de francs en 1987 restent au même niveau en 1988.

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

Le fonds national de solidarité a été institué par la loi du 30 juin 1956. Depuis cette date, toute personne bénéficiant d'une allocation vieillesse, à quelque titre que ce soit, perçoit également une allocation supplémentaire à condition que ses ressources n'excèdent pas un plafond.

Les organismes qui attribuent les allocations de base sont en même temps chargés du paiement de l'allocation supplémentaire ; ils peuvent recevoir une subvention du fonds national de solidarité dans certaines limites.

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 1er janvier 1979, l'Etat supporte ainsi la totalité des dépenses du fonds national de solidarité. Depuis 1981, l'évolution des crédits ouverts en loi de finances initiale a été la suivante :

1981	13.150 millions de francs (+ 5,2 %)
1982	21.275 millions de francs (+ 61,8 %)
1983	22.600 millions de francs (+ 6,2 %)
1984	24.110 millions de francs (+ 6,7 %)
1985	23.040 millions de francs (- 4,4 %)
1986	22.160 millions de francs (- 1,8 %)
1987	21.771 millions de francs (- 1,75 %)

Les crédits prévus pour 1988 sont de 21.200 millions de francs et régressent de - 2,62 % par rapport à ceux de 1987.

Cette évolution a, selon le gouvernement, plusieurs causes :

- **Les revalorisations de l'ASFNS ont largement contribué à la revalorisation considérable du minimum vieillesse intervenue depuis 1980.**

Le montant de l'allocation supplémentaire du FNS, qui constitue le "2ème étage" du minimum vieillesse, a plus que doublé (+ 154,2 %) entre le 1er janvier 1980 et le 1er juillet 1987, passant de 600 F à 1.525 F par mois pour un allocataire isolé.

Cette progression considérable de l'ASFNS a contribué notablement à la revalorisation très importante du minimum vieillesse intervenue depuis 1980. Le montant de ce dernier a, en effet, progressé de 118,4 % entre le 1er janvier 1980 et le 1er juillet 1987, passant de 1.217 F à 2.658 F mensuels pour une personne isolée.

Dans le même temps, les prix à la consommation ont évolué de 67,2 %. Il en résulte donc, depuis 1980, une progression de plus de 30,6 % du pouvoir d'achat des personnes bénéficiant du minimum vieillesse.

- **L'évolution des dotations pour 1988 s'explique plus particulièrement par les raisons suivantes :**

. le montant de l'allocation supplémentaire du FNS sera revalorisé afin d'assurer aux allocataires une juste progression de leurs ressources ;

. le développement de l'activité professionnelle, notamment des femmes, provoque un accroissement continu des revenus de vieillesse d'origine contributive ; il en résulte une limitation des attributions de l'ASFNS qui est soumise à conditions de ressources (1) et le versement de plus en plus fréquent d'allocations à taux réduit.

(1) Le nombre de bénéficiaires du FNS a diminué de 12 % entre le 31.12.81 et le 31.12.86.

C. LES CONTRIBUTIONS A DIVERS REGIMES DE SECURITE SOCIALE

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

En outre, il arrive que certains organismes éprouvent des difficultés à régler les dépenses dont ils sont redevables à ce titre. Bien qu'aucun texte ne l'y oblige, l'Etat prévoit des crédits (art. 20 du chap. 46-90) destinés, en cas de besoin, au paiement de subventions à de tels organismes. Un organisme en bénéficie régulièrement : la caisse nationale d'assurance vieillesse des professions libérales (C.N.A.V.P.L.).

Les crédits inscrits pour 1988 à l'article 20 du chapitre 46-90, soit 460 millions de francs correspondent à :

a) la participation des finances publiques au financement du régime spécial de retraite des agents du SEITA qui résulte notamment du déséquilibre démographique consécutif à la décision d'affilier au régime général des salariés et à un régime complémentaire de droit commun les personnels recrutés depuis juillet 1980.

La dotation a été calculée en fonction des hypothèses connues d'évolution des effectifs retraités et cotisants ainsi que des revalorisations des prestations. Elle tient compte de l'institution d'un mécanisme de compensation propre aux régimes spéciaux de retraite.

b) la prise en charge par l'Etat, en cours de gestion, d'une fraction des dépenses supplémentaires supportées par différents régimes, résultant notamment des apurements de compensation.

CHAPITRE VIII

LE BUDGET CIVIL DE RECHERCHE (ACTION 09)

Cette action concerne deux chapitres relatifs à l'aménagement de la Vilette.

L'aménagement du parc de la Vilette fait l'objet de trois opérations principales, dont la réalisation a été confiée à l'Etablissement public du parc de la Vilette (E.P.P.V.).

- le musée national des sciences, des techniques et de l'industrie (cité des sciences et de l'industrie).
- le Parc de la Vilette.
- la cité musicale (conservatoire national supérieur de musique).

L'évolution des crédits affectés depuis l'origine à la construction de ces différents équipements, est retracée dans le tableau ci-après :

ÉVOLUTION DES CRÉDITS ACCORDÉS A L'E.P.P.V. SUR LE BUDGET DES CHARGES COMMUNES
ET DU MINISTÈRE DE LA CULTURE

(En millions de francs.)

Opération	Chapitre budgétaire	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	Total
<i>Fonctionnement :</i>											
Services communs et mission musée :											
-	Chapitre 36-10	10	20,50	49,92	80,50	118,94	123	55,05	46	34	»
Mission parc :											
-	Culture 43-20	»	»	2	5,02	16,82	20	33,81	46,33	46,33	»
Mission musique :											
-	Culture 43-40	»	»	1,50	5	5,56	5,50	7,11	7,51	8,58	»
Total		10	20,50	53,42	90,52	141,32	146,50	96,97	99,84	88,84	»
<i>Investissement :</i>											
<i>autorisations de programme.</i>											
Musée :											
-	Chapitre C.N.E.S. 66-10	29,68	193,40	617,10	1 020	1 720	1 127	116	»	»	4 823,18
-	Recherche 66-60	»	»	»	»	»	»	82	»	»	82
Sous-total musée		29,68	193,40	617,10	1 020	1 720	1 127	198	»	»	4 905,18
Parc :											
-	Chapitre C.N.E.S. 66-10	1,02	6,30	82,90	»	»	»	»	»	»	90,22
-	Culture 66-20	»	»	»	238	120	350	100	15,60	»	823,60
Sous-total parc		1,02	6,30	82,90	238	120	350	100	15,60	»	913,82
Cité musicale :											
-	Chapitre C.N.E.S. 66-10	»	0,30	»	»	»	»	»	»	»	0,30
-	Culture 66-40	»	»	1,80	46	15	40	225	210	»	537,80
Sous-total musique		»	0,30	1,80	46	15	40	225	210	»	538,10
Total :											
-	Chapitre C.N.E.S. 66-10	30,70	200	700	1 020	1 720	1 127	116	»	»	4 913,70
-	Recherche 66-60	»	»	»	»	»	»	82	»	»	82
-	Culture 66-20	»	»	»	238	120	350	100	15,60	»	823,60
-	Culture 66-40	»	»	1,80	46	15	40	225	210	»	537,80
Total général		30,70	200	701,80	1 304	1 855	1 517	523	225,60	»	6 357,10
<i>Investissement :</i>											
<i>crédits de paiement.</i>											
Musée :											
-	Chapitre C.N.E.S. 66-10	27,88	114,70	203,80	761	1 423	1 600	312,70	50,41	»	4 493,49
-	Recherche 66-60	»	»	»	»	»	»	312,10	99,59	»	411,69
Sous-total musée		27,88	114,70	203,80	761	1 423	1 600	624,80	150	»	4 905,18
Parc :											
-	Chapitre C.N.E.S. 66-10	1,02	4,50	26,20	»	»	»	»	»	»	31,72
-	Culture 66-20	»	»	»	95	260	275	76,50	175,60	»	882,10
Sous-total parc		1,02	4,50	26,20	95	260	275	76,50	175,60	»	913,82
Cité musicale :											
-	Chapitre C.N.E.S. 66-10	»	0,30	»	»	»	»	»	»	»	0,30
-	Culture 66-40	»	»	1,80	14	14	40	50	100	190	409,80
Sous-total musique		»	0,30	1,80	14	14	40	50	100	190	410,10
Total : Recherche 66-60											
-	Chapitre C.N.E.S. 66-10	28,90	119,50	230	761	1 423	1 600	312,70	50,41	»	4 525,51
-	Culture 66-20	»	»	»	95	260	275	76,50	175,60	»	882,10
-	Culture 66-40	»	»	1,80	14	14	40	50	100	190	409,80
Total général		28,90	119,50	231,80	870	1 697	1 915	751,30	425,60	190	6 229,10

Ce tableau précise également les crédits de fonctionnement accordés à l'E.P.P.V. pour assurer les tâches de maîtrise d'ouvrage et de gestion du site, qui lui ont été confiées.

Les crédits inscrits au chapitre 36-10 des charges communes, destinés au fonctionnement des services communs du parc, passent de 46 millions de francs en 1987 à 34 millions de francs en 1988. Cette diminution résulte de la réduction des effectifs budgétaires de l'établissement amorcée en 1987 et poursuivie en 1988, du fait de l'achèvement de la Cité des Sciences et de l'Industrie et de la première tranche du parc. En 1988, 23 emplois sont supprimés, mais des surnombres sont autorisés jusqu'à la fin de l'année.

Le chapitre 66-10 finance uniquement la réalisation du Musée national des sciences, des techniques et de l'industrie.

En investissement, les 50,40 millions de francs de crédits de paiement prévus au chapitre 66-10 pour 1987 soldent l'enveloppe de l'opération C.S.I. fixée par les autorités de tutelle à hauteur de 4.450 millions de francs T.T.C. (valeur juin 1984). Ils ont permis d'effectuer les paiements afférents au bâtiment de l'administration ainsi que les derniers paiements liés au bâtiment principal. Aucun crédit n'est donc demandé pour 1988 sur ce chapitre.

Crédits inscrits au chapitre 66-40 de la Culture

Ce chapitre finance la réalisation de la Cité de la Musique pour laquelle 190 millions de francs de crédits de paiement sont demandés pour 1988.

L'ensemble des marchés d'études et la quasi-totalité des marchés de travaux des bâtiments Ouest sont d'ores et déjà engagés. Pour les bâtiments Est, les terrassements sont exécutés. Le marché de gros oeuvre sera engagé à l'automne. Au total, 83 % des autorisations de programme disponibles seront engagées avant la fin de 1987.

Les locaux d'enseignement du conservatoire devraient être prêts pour la rentrée scolaire de 1989. C'est à cette date que devrait être effectué le transfert du conservatoire, actuellement installé rue de Madrid.

Crédits inscrits au chapitre 66-20 de la Culture

La première tranche du parc de la Villette a été soldée en autorisations de programme et crédits de paiement en 1987.

Il s'agit des prairies et jardins à l'est de la Grande Halle (prairies du cercle et du triangle, allées et promenades, séquence de jardins), et de la Place Nord (accès au Nord-Ouest de la Cité des Sciences).

L'ensemble comprend également 9 folies dont trois sont déjà achevées. Quatre d'entre elles font ou feront l'objet de concessions à des exploitants privés, principalement dans les activités de restauration ; deux autres écoles à partir de la prochaine rentrée. Les trois dernières abritent des services du Parc (antenne de secours, information, etc...).

La rotonde des Vétérinaires, dont la réhabilitation s'achève, sera consacrée à la Maison de la Villette qui présentera au public l'histoire du site à partir du 15 octobre prochain.

Enfin, la partie des galeries financées sur la première tranche de travaux (la majeure partie de la galerie Est-Ouest, deux segments de la galerie Nord-Sud) est terminée depuis le 1er octobre 1987.

Les "maisons" prévues initialement n'ont pas été engagées, devant la difficulté de trouver des concessionnaires. Un nouveau projet de serres est envisagé pour 1988, sur la base d'un programme d'utilisation satisfaisant et économique viable.

CONCLUSION

Pour les deux tiers de son montant global, le budget des Charges communes n'a qu'un caractère indicatif, puisque les crédits du titre premier sont évaluatifs, et il faut souligner combien certaines années, en cours d'exercice, ils ont évolué en hausse. Votre commission des finances espère que l'effort de clarification entrepris depuis deux ans aura porté aussi sur les modalités de calcul des dotations et qu'ainsi nous seront épargnées d'aussi fâcheuses surprises.

Pour cette même part des deux-tiers, ce budget est en fait un budget de constatation : en effet, il prend simplement en charge les conséquences financières de décisions antérieurement intervenues. Point n'est besoin, dès lors, d'insister sur les raisons de son alourdissement qui risque de se manifester davantage encore au cours des prochaines années.

Des transferts importants et qui étaient demandés depuis longtemps par la commission des finances ont été effectués vers les budgets des ministères. Ce fut le cas en 1987 pour l'allocation aux adultes handicapés. En 1988, les dotations des charges communes au titre de l'emploi sont réduites, le budget des affaires sociales prenant le relais. Il en va de même pour les aides à la construction qui, à la suite de la budgétisation de l'excédent du fonds de réserve et garantie des caisses d'épargne, ont été pour une large part transférées dans les crédits de l'urbanisme et du logement.

Mais il reste que bien des dotations pourraient encore être retirées du budget des charges communes.

L'évolution de certains chapitres pose question. Ainsi, l'ensemble des crédits destinés aux rapatriés subit une baisse en raison des reports de crédits imputables aux délais d'instruction des dossiers. Il est souhaitable que les procédures d'instruction puissent être améliorées.

Certaines mesures positives doivent être soulignées. Il en est ainsi de l'achèvement de la mensualisation du paiement des retraites des agents de l'Etat, depuis longtemps demandée par le Sénat.

C'est également la poursuite du retour à la vérité budgétaire, l'inscription de dotations accrues pour l'assurance-crédit, la suppression de la caisse d'amortissement de l'acier ainsi que du fonds spécial des grands travaux.

L'allègement des bonifications d'intérêt est poursuivi dans ce budget. Ce point est très positif.

Ce budget retrace aussi la politique de gestion de la dette publique qui a beaucoup évolué au cours des dernières années.

Les progrès incontestables qui ont été réalisés en ce domaine et la réduction du déficit budgétaire devraient avoir des conséquences importantes pour les finances publiques. Certes, les recettes apportées par la privatisation ont réduit l'endettement et allègent la charge des intérêts grâce aux opérations de rachat des emprunts effectués par la caisse d'amortissement de la dette publique. Il faut espérer que les recettes provenant de la privatisation ne se réduiront pas brusquement. Mais l'assainissement a été très sérieusement entamé. Le remboursement quasi intégral de la dette extérieure de l'Etat doit, à cet égard, être souligné.

Ce budget comporte, au-delà de quelques ombres, de très nombreux aspects particulièrement heureux qui doivent être approuvés.

DISPOSITIONS SPECIALES

ARTICLE 64

Indemnisation des rapatriés du Vanuatu (en-Nouvelles-Hébrides)

Le texte ouvre aux rapatriés du Vanuatu une possibilité d'indemnisation. Depuis l'indépendance en 1980 des Nouvelles-Hébrides, qui étaient placées sous condominium franco-britannique, les Français qui avaient dû rentrer précipitamment, avaient réclamé une indemnisation. Ce texte la leur ouvre sous forme d'une indemnité forfaitaire de 45.000 francs par foyer. Il semblerait, le crédit demandé étant de 45 MF, que mille dossiers puissent être présentés. Les rapatriés avaient par ailleurs pu bénéficier des aides à la réinstallation.

ARTICLE 66

Suppression d'organismes publics

Cet article a pour objet de supprimer la caisse autonome d'amortissement pour l'acier (C.A.P.A.) et le fonds spécial des grands travaux.

La caisse autonome pour l'amortissement de l'acier a été créée par la loi de finances rectificative pour 1978 du 23 octobre 1978. Elle a reçu pour mission de prendre à sa charge le service des emprunts souscrits par les sociétés sidérurgiques avant le 1er juin 1978.

La C.A.P.A. a fait face à ses charges au moyen de prêts du Trésor et d'emprunts émis avec la garantie de l'Etat. La première loi

de finances rectificative pour 1986 avait organisé le remboursement par la C.A.P.A. de ses dettes envers le Trésor et mis fin aux liens entre la caisse et les sociétés sidérurgiques. L'Etat ayant l'obligation de garantir l'équilibre de la C.A.P.A., c'est-à-dire de lui donner les moyens de rembourser les emprunts qu'elle a souscrits, il a été jugé meilleur de supprimer ce qui peut apparaître comme un écran inutile et de transférer directement au budget de l'Etat les charges de la caisse.

La démarche est la même pour le fonds spécial des grands travaux ; conçu en 1982 pour assurer par l'emprunt une partie des dépenses de l'Etat, ce fonds n'a plus eu d'activité à partir de 1986. Ses charges incombant de toutes manières à l'Etat, il a paru préférable de le supprimer.