

N° 92  
—  
**SÉNAT**

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1991 - 1992

---

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 19 novembre 1991.

**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 1992* **CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE AUX TERMES DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3, DE LA CONSTITUTION,**

Par M. Roger CHINAUD,

Sénateur,

*Rapporteur général.*

TOME III

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

---

ANNEXE N° 12

**ÉCONOMIE, FINANCES ET BUDGET**

**I. - Charges communes**

*Rapporteur spécial : M. Claude BELOT*

---

(1) Cette commission est composée de : MM. Christian Poncelet, président ; Geoffroy de Montalembert, vice-président d'honneur ; Tony Larue, Jean Cluzel, Paul Girod, Jean Clouet, vice-présidents ; Maurice Blin, Emmanuel Hamel, Louis Perrein, Robert Vizet, secrétaires ; Roger Chinaud, rapporteur général ; Philippe Adnot, Jean Arthuis, René Ballayer, Bernard Barbier, Claude Belot, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Paul Caron, Ernest Cartigny, Auguste Cazalet, Jacques Chaumont, Henri Collard, Maurice Couve de Murville, Pierre Croze, Jacques Delong, Marcel Fortier, Mme Paulette Fost, MM. Henri Gœtschy, Yves Guéna, Paul Loridant, Roland du Luart, Michel Manet, Jean-Pierre Masseret, René Monory, Michel Moreigne, Jacques Oudin, Bernard Pellarin, René Regnault, Roger Romani, Henri Torre, François Trucy, Jacques Valade, André-Georges Voisin.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9e législ.) : 2240, 2255 (annexe n° 12) et T.A. 533.

Sénat : 91 (1991-1992).

## SOMMAIRE

---

	<u>Pages</u>
<b>AVANT-PROPOS</b> .....	5
<b>PRINCIPALES OBSERVATIONS</b> .....	7
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	15
<b>CHAPITRE PREMIER - PRESENTATION GENERALE DES CREDITS</b> .....	21
<b>I - LA SPECIFICITE DU BUDGET DES CHARGES COMMUNES</b> .....	21
A - "CHARGES COMMUNES" ET POLITIQUE ECONOMIQUE .....	21
B - DES CREDITS VOTES AUX DEPENSES EXECUTEES : PRES DE 40 % DE DIFFERENCE .....	24
<b>II - EVOLUTION GENERALE DES CREDITS EN 1992</b> .....	34
A - EVOLUTION D'ENSEMBLE .....	35
B - PRINCIPALES EVOLUTIONS .....	37
<b>CHAPITRE II : LA DETTE PUBLIQUE</b> .....	41
<b>I - EVOLUTION DE L'ENCOURS TOTAL DE LA DETTE PUBLIQUE</b> .....	45
A - MODIFICATION DE LA STRUCTURE DE LA DETTE PUBLIQUE .....	46
B - APPEL CROISSANT AU FINANCEMENT EXTERIEUR .....	53
<b>II - CHARGE DE LA DETTE, DEFICIT BUDGETAIRE, TAUX D'INTERET</b> .....	56
A - L'EVOLUTION RECENTE DE L'ENCOURS DE LA DETTE : LE FINANCEMENT DU SOLDE BUDGETAIRE .....	58
B - CHARGE DE LA DETTE ET TAUX D'INTERET .....	63

<b>CHAPITRE III : LE SECTEUR PUBLIC</b> .....	73
<b>I - L'EVOLUTION DES RELATIONS FINANCIERES ENTRE L'ETAT ET LES ENTREPRISES PUBLIQUES : INVERSION DES FLUX FINANCIERS</b> .....	73
A - L'EVOLUTION DES DOTATIONS EN CAPITAL .....	73
B - DES DIVIDENDES ELEVES .....	77
<b>II - BOUCLAGE PAR CESSION D'ACTIFS</b> .....	78
A - UN INSTRUMENT COMPTABLE .....	79
B - UN DETOURNEMENT DE PROCEDURE .....	80
<b>III - FINANCEMENT ALEATOIRE</b> .....	84
A - DES PROJETS FLOUS .....	84
B - L'OUVERTURE DU CAPITAL DU CREDIT LOCAL DE FRANCE .....	86
C - ELF-AQUITAINE .....	89
<b>CHAPITRE IV - TITRE II HORS DETTE : DEPENSES EN ATTENUATION DE RECETTES ET GARANTIES</b> .....	93
<b>I - LES DEPENSES EN ATTENUATION DE RECETTES</b> .....	93
A - DEGREVEMENTS SUR CONTRIBUTIONS DIRECTES ET TAXES ASSIMILEES .....	94
B - REMBOURSEMENTS SUR PRODUITS INDIRECTS ET DIVERS .....	100
C - REMBOURSEMENTS FORFAITAIRES AUX EXPLOITANTS AGRICOLES NON ASSUJETTIS A LA TVA .....	103
<b>II - LES DEPENSES DE GARANTIES</b> .....	104
A - DIMINUTION DES DEPENSES DE GARANTIES LIEES A L'EXPORTATION .....	105
B - LEGERE PROGRESSION DES AUTRES GARANTIES .....	115
<b>CHAPITRE V : LE FINANCEMENT DES MESURES INTERESSANT LA FONCTION PUBLIQUE (TITRE III)</b> .....	125
<b>I - FINANCEMENT DES "MESURES GENERALES INTERESSANT LES AGENTS DU SECTEUR PUBLIC" (chapitre 31-94)</b> .....	125
<b>II - FINANCEMENT DES MESURES D'AJUSTEMENT SUR LES PENSIONS</b> .....	129

<b>III - FINANCEMENT DES PRESTATIONS ET VERSEMENTS OBLIGATOIRES ...</b>	<b>131</b>
A - PRISE EN CHARGE TOTALE .....	131
B - PRISE EN CHARGE PARTIELLE .....	132
<b>CHAPITRE VI : DEPENSES D'INTERVENTION .....</b>	<b>133</b>
<b>I - INTERVENTIONS INTERNATIONALES .....</b>	<b>133</b>
A - APPLICATION DE CONVENTIONS FISCALES .....	137
B - CONTRIBUTION DE LA FRANCE A DES ORGANISMES INTERNATIONAUX .....	137
C - AIDE BILATERALE .....	140
<b>II - INTERVENTIONS ECONOMIQUES .....</b>	<b>141</b>
A - BONIFICATIONS D'INTERETS, SERVICE D'EMPRUNTS A CARACTERE ECONOMIQUE, PARTICIPATION A DIVERS FONDS DE GARANTIE .....	143
B - MESURES EN FAVEUR DU LOGEMENT .....	149
C - MESURES EN FAVEUR DE L'EPARGNE .....	150
D - MESURES EN FAVEUR DE L'EMPLOI .....	151
E - MESURES D'INTERVENTION ECONOMIQUE .....	151
<b>III - LES INTERVENTIONS SOCIALES .....</b>	<b>153</b>
A - AIDE AUX RAPATRIES D'OUTRE-MER .....	154
B - ACTION EN FAVEUR DES PERSONNES AGEES .....	158
C - CONTRIBUTION A DIVERS REGIMES DE SECURITE SOCIALE .....	160
D - REVENU MINIMUM D'INSERTION .....	163
<b>ANNEXES .....</b>	
<b>Annexe n° 1 : Crédits évaluatifs et provisionnels .....</b>	<b>165</b>
<b>Annexe n° 2 : Dépenses éventuelles et accidentelles .....</b>	<b>166</b>
<b>Annexe n° 3 : Stabilisation de la charge de la dette .....</b>	<b>171</b>

## AVANT - PROPOS

Mesdames, Messieurs,

Le budget des Charges communes du ministère de l'Economie, des Finances et du Budget est particulièrement important de par le poids qu'il représente dans le budget général de l'Etat : près de 40 % du total des dépenses civiles de l'Etat.

Important, il l'est également par la nature des dépenses qu'il prend en charge, au premier rang desquelles la charge de la dette publique. Celle-ci constitue le deuxième poste budgétaire de l'Etat après l'Education nationale, et continue de progresser à un rythme largement supérieur à celui de l'ensemble des budgets.

Ce poste explique aujourd'hui à lui seul le déficit budgétaire, puisque, hors charge de la dette, le budget serait excédentaire. Désormais, ce n'est plus le déficit budgétaire qui alimente la dette publique, c'est la charge de la dette qui crée le déficit budgétaire. L'Etat français emprunte maintenant pour financer la seule charge de sa dette.

Les crédits inscrits au budget des Charges communes permettent également de financer, outre les provisions pour hausse de rémunération dans la fonction publique et les charges sociales des personnels en activité, une multiplicité d'interventions, dont les plus importantes restent les interventions sociales, en raison de la charge que représente le financement du revenu minimum d'insertion et celui du "minimum vieillesse".

Par ailleurs, ce budget prend en charge une partie importante des crédits afférents à l'action économique internationale de la France. Ceux-ci couvrent à la fois la participation financière de la France à divers fonds et organismes internationaux, une partie de la traduction budgétaire des annulations de dettes au pays le moins avancés décidées aux sommets de Toronto, Dakar et La Baule, et enfin les crédits de garanties COFACE.

En outre, le budget des Charges communes comprend un poste important, celui des "*dépenses en atténuation de recettes*", qui correspondent essentiellement à des dégrèvements et remboursements d'impôts. Ces dépenses ne sauraient être considérées comme de véritables "charges" du budget général, mais elles s'inscrivent bien en réduction de l'équilibre budgétaire final.

On soulignera enfin que 88 % des crédits inscrits à ce budget sont de nature provisionnelle ou évaluative (1) et font généralement l'objet de modifications importantes en cours d'exécution ou en loi de règlement, notamment pour la charge de la dette publique.

S'agissant particulièrement de l'exercice 1992, le budget des Charges communes a fait en outre l'objet de modifications importantes dès l'examen en première lecture à l'Assemblée nationale.

C'est en effet à ce budget que le Gouvernement inscrit les crédits destinés à financer le *Plan-Emploi* à partir du produit des cessions partielles d'actifs publics. Cette opération s'accompagne d'une débudgétisation totale des dotations au secteur public.

1. Cf. annexe n° 1.

## PRINCIPALES OBSERVATIONS

### 1. La charge de la dette : deuxième budget de l'Etat

• En 1992, la charge budgétaire de la dette au sens strict, c'est-à-dire hors garantie, s'élèvera à 152,1 milliards de francs : (1)

- Ceci en fait le **deuxième poste budgétaire civil de l'Etat**, après l'Education nationale (263 milliards de francs) et avant l'Equipement, Logement, Transports et Espace (126 milliards de francs).

- Cette charge représente la **moitié du produit de l'impôt sur le revenu** (318 milliards de francs) et la **quasi-totalité de l'impôt sur les bénéfices des sociétés** (163 milliards de francs).

• **Ce chiffre s'inscrit dans une tendance lourde :**

- En dix ans, de 1982 à 1992, la part de la charge de la dette dans le total des dépenses civiles aura quasiment doublé, passant de 6,8 % à 12,4 %.

- Cette tendance ne s'améliore pas. Le rythme est en effet maintenu en 1992, puisque cette part augmente encore de 0,6 points.

• **Il s'agit là d'une évolution inverse à celle de nos principaux partenaires européens :**

En dix ans, de 1982 à 1992, la charge de la dette a augmenté de 2,7 points en France, tandis qu'elle n'augmentait que de 0,7 point en Allemagne, restait stable en Italie -certes à un niveau élevé-, et diminuait de 1,8 point au Royaume-Uni.

(1) En 1992, la dette publique s'élèvera à 1 985 milliard de francs, soit 28 % du P.I.B. C'est-à-dire qu'en dix ans, elle aura été multipliée par 3,2, et que son poids dans le P.I.B. aura augmenté de onze points.

**Charges d'intérêts nette des administrations publiques  
en % des dépenses totales**

	1982	1990
France	2,4	5,1
Allemagne	4,0	4,7
Royaume-Uni	7,2	3,7
Italie	17,8	17,8

Source : O.C.D.E.

• Cette évolution est particulièrement nocive pour l'efficacité de notre politique budgétaire en particulier et pour les perspectives de notre économie en général. En effet, aujourd'hui, ce n'est plus le déficit budgétaire qui alimente la dette, c'est la charge de la dette qui crée le déficit budgétaire.

Hors charge de la dette, le budget est excédentaire. Cet excédent hors dette augmente même dans le projet de loi de finances pour 1992, ce qui peut paraître paradoxal dans un contexte de ralentissement de la conjoncture.

Car la "gestion du déficit budgétaire" ne peut être la même, selon que l'on se situe en phase d'accélération de la conjoncture, où les recettes fiscales s'accroissent mécaniquement et sans augmentation des prélèvements, ou en période de ralentissement, où la "manne fiscale" disparaît.

Il est certain que le fait d'avoir consacré la quasi-totalité des rentrées fiscales supplémentaires des exercices "fastes" de 1988 et 1989 au financement de dépenses de fonctionnement supplémentaires, plutôt qu'à la réduction "indolore" du déficit budgétaire, se paye aujourd'hui «chèrement»..

• Il en résulte que, dans un contexte d'inévitable rigueur budgétaire, mais qui s'applique d'abord aux dépenses d'équipement et d'intervention, la progression de la charge de la dette est désormais plus de deux fois supérieure à celle de l'ensemble du budget (7,8 % contre 3,1 %) et près de trois points supérieure à celle de la richesse nationale (5,1 %).

• Une telle charge réduit effectivement à presque rien l'efficacité de la politique budgétaire. Les jugements portés à cet égard autant par la Cour des comptes que par l'O.C.D.E. sont particulièrement sévères.



### Observations de la Cour des comptes (1)

*«L'ensemble des intérêts de la dette et des dépenses de garantie a représenté 9,6 % des dépenses du budget général en 1989. On mesure ainsi les charges résultant des dettes certaines ou éventuelles de l'Etat. Leur exclusion des prévisions et autorisations budgétaires rend cette contrainte malaisément perceptible. Or, une telle accumulation menace l'équilibre budgétaire annuel, grevé par la charge croissante des intérêts, ce qui réduit d'autant la marge disponible pour les autres opérations ou, si cette marge est estimée irréductible, creuse encore le déficit à financer par des ressources extra-budgétaires.*

*L'amortissement lui-même, exception faite de la tentative amorcée en 1986 et abandonnée en 1988, n'est réalisé que fictivement, étant couvert par de nouvelles émissions, qui alourdiront les charges futures.»*

### Observations de l'O.C.D.E. (2)

*«Lorsque les programmes d'assainissement budgétaire reposent sur des prévisions économiques exagérément optimistes ou que les effets favorables d'une activité économique soutenue ne sont pas dûment mis à profit pour poursuivre la réduction des déficits, le gouvernement peut se trouver contraint de durcir sa politique budgétaire dans une phase de fléchissement de l'activité.*

*«Cette action, on l'a vu, risque d'amplifier les influences récessionnistes à court terme, alourdissant ainsi le coût (perte de production) de la stabilisation du ratio dette / PNB.»*

## 2. La débudgétisation du financement du secteur public

**L'équilibre du projet de loi de finances pour 1992 repose sur un bouclage ultime par la vente du capital public.**

**Mettant fin au "dogme du ni-ni", le Gouvernement recourt en effet à des cessions partielles d'actifs publics pour financer "bien des missions" (3) budgétaires.**

**• La traduction budgétaire de cette décision est le transfert total des dotations budgétaires au secteur public inscrites au chapitre 54-90 vers le chapitre 44-75 "mesures exceptionnelles en faveur de l'emploi".**

(1) Rapport annuel 1991 de la Cour des Comptes au Président de la République

(2) Perspectives de l'O.C.D.E. - juillet 1991 - p. 21-22

(3) Allocution de M. François Mitterrand au 175<sup>e</sup> anniversaire de la Caisse des dépôts - 27 septembre 1991

Cette mesure appelle deux remarques :

- Le produit de la recette partielle d'actifs publics est affecté au financement de dépenses d'intervention. Il est certain que la rigueur budgétaire a davantage touché les dépenses d'intervention, dont la progression (+ 2,1 %) est inférieure à celle de la moyenne du budget (+ 2,2 %), que les dépenses de fonctionnement, qui progressent nettement plus rapidement (+ 3,6 %) que la moyenne du budget général.

En d'autres termes, le financement des dépenses d'intervention rendues inévitables par la détérioration de la situation économique est donc assuré, non par une rigueur accrue - et vertueuse - sur les dépenses de fonctionnement - mais par la vente du capital public.

- Cette procédure budgétaire annule l'effort de cohérence qui avait été accompli lors de l'exercice précédent - et salué par votre Commission, avec le transfert de l'intégralité des crédits inscrits au chapitre "*mesures pour l'emploi*" du budget des charges communes, vers le budget du travail et de l'emploi.

• La débudgétisation totale du financement du secteur public s'inscrit dans le droit fil de l'attitude observée depuis les nationalisations massives de 1982 :

- alimentation du budget général par les dernières retombées du programme de privatisations de 1988-1989 : 4,4 milliards de francs de 1989 à 1992 par la vente d'actions précédemment mises en réserve ;

- alimentation du budget général par les dividendes des entreprises du secteur public : 38 milliards de francs de 1989 à 1992 (à comparer avec 20 milliards de francs de dotations en capital) ;

- en 1992 : alimentation exogène du chapitre budgétaire des dotations au secteur public par le produit de la vente partielle d'actifs publics.

A compter de 1989, les dividendes prélevés sur les entreprises du secteur public excèdent donc d'une dizaine de milliards de francs par an des dotations versées.

En 1992, le secteur public "rapportera" au budget de l'Etat 16,6 milliards de francs (ventes d'actifs + dividendes + dotations).

• La vente partielle d'actifs publics pour financer des dépenses budgétaires intervient dans les pires conditions :

- la vente de titres par l'Etat ne procure aucun fonds propres supplémentaires aux entreprises concernées,
- il s'agit de cessions minoritaires de titres de sociétés dont le capital reste sous contrôle public,
- la capacité du marché à "prendre" ces titres risque d'être limitée par le maintien d'une ponction considérable au titre de la dette publique, et par la faible attractivité de sociétés dont la situation financière s'est considérablement dégradée.

### **3. L'incidence des rémunérations et charges sociales des fonctionnaires**

Après le Titre I - Dettes et garanties -, la deuxième masse de crédits du budget des charges communes est constituée par les "*dépenses administratives*", qui atteignent 44,7 milliards de francs en 1992.

Ce poste est essentiellement constitué par les charges sociales des personnels en activité, qui s'élèvent pour 1992 à 35,6 milliards de francs.

Il comprend également les "*mesures nouvelles*" liées à "*l'inscription des provisions destinées à couvrir les ajustements complémentaires de rémunérations publiques à intervenir en 1992*", fixé à 3,6 milliards de francs dans le projet de budget.

Les calculs effectués par votre commission font apparaître que, pour assurer le financement en 1992 du Plan Soisson, il «manque» encore 8 milliards de francs.

#### 4. La charge du R.M.I. et du "minimum vieillesse"

Le troisième "poste" du budget est constitué par les dépenses d'action sociale, qui s'élèvent à 39,0 milliards de francs pour 1992.

Les deux charges principales sont, d'une part, les crédits du Fonds National de Solidarité, destinés au remboursement aux différents régimes de sécurité sociale du coût du versement du "*minimum vieillesse*", qui s'élèvent à 18,3 milliards de francs, d'autre part, les crédits afférents au R.M.I., qui s'élèvent à 13,7 milliards de francs.

On rappellera ici que le coût du R.M.I. introduit en loi de finances pour 1989 devait être entièrement financé par le produit de l'I.S.F., évalué aujourd'hui à 7 milliards de francs.

Or, le coût du R.M.I. a plus que doublé depuis sa mise en place, puisqu'il est passé de 6 milliards de francs en 1989 à près de 14 milliards de francs en 1992. Dans le même temps, la conclusion de contrats d'insertion se ralentit encore, le nombre d'allocataires payés et ayant conclu un contrat d'insertion ne dépassant pas 30 %.

#### 5. La traduction budgétaire de l'"action internationale"

Dans une communication au Conseil des ministres du 10 juillet 1991, M. Pierre Bérégovoy s'est inquiété de la dérive de l'"*effort financier extérieur*", estimant que les dépenses budgétaires, directes et indirectes, affectées à cette action étaient passées de 50 milliards de francs en 1988 à près de 74 milliards de francs en 1991, soit une progression de 46 %.

Tels qu'ils sont présentés dans le fascicule budgétaire des Charges communes, les crédits d'"*action internationale*" s'élèvent à 10,2 milliards de francs, et recouvrent deux catégories distinctes : les crédits liés à la participation de la France à divers organismes internationaux (soit 7,7 milliards de francs en crédits de paiement et 3,5 milliards de francs en crédits de programme), et les crédits liés à l'aide extérieure.

La dernière catégorie traduit notamment l'incidence des opérations de Toronto, Dakar, La Baule, d'annulation de dettes ou de formation de prêts en dons.

Il semble, en outre, cohérent de rapprocher de cette catégorie les crédits de garanties COFACE inscrits au titre des "actions économiques", qui s'élèvent à 8 000 millions de francs dans le budget 1992, ainsi que les crédits destinés à financer les annulations de prêts de refinancement consentis par la B.F.C.E., et les garanties de change accordées par le Trésor aux emprunts en devises de la C.C.C.E. («*autres garanties*» du chapitre 14-01), soit 2 091 millions de francs.

On peut s'interroger sur la capacité financière de la France à poursuivre cette tendance, dans un contexte où son propre besoin de financements s'accroît.

## EXAMEN EN COMMISSION

### I - SEANCE DU MERCREDI 13 NOVEMBRE 1991

Réunie le mercredi 13 novembre 1991, sous la présidence de M. Emmanuel Hamel, puis de M. Christian Poncelet, président, la commission a procédé sur le rapport de M. Claude Belot, rapporteur spécial, à l'examen du budget de l'économie, des finances et du budget (I. charges communes) pour 1992.

M. Claude Belot, rapporteur spécial, a tout d'abord rappelé que les crédits inscrits au budget des charges communes pour 1992 s'élevaient à 513,0 milliards de francs en moyens de paiement, en progression de 8,7 % et à 507,4 milliards de francs en moyens d'engagement, en progression de 6,3 %.

Le seul Titre I - Dette publique et dépenses en atténuation de recettes-, qui représente à lui seul 389,4 milliards de francs, soit 75,9 % du budget des charges communes - progresse de 9,5 % par rapport aux crédits votés pour 1991. Hors Titre I, le budget des charges communes s'élève à 123,6 milliards de francs, en progression de 6,4 % par rapport à 1991.

Aussi, le rapporteur spécial a-t-il souligné que les crédits afférents au financement de la seule charge de la dette en 1992, soit 152,1 milliards de francs, augmentaient de 8,5 % (11,9 milliards de francs), étant entendu que l'encours total de la dette publique pour 1992 était évalué à 1.985 milliards de francs.

Il a expliqué que cette progression était plus de deux fois supérieure à celle de l'ensemble du budget, et près de trois points supérieure à celle de la richesse nationale.

M. Claude Belot, rapporteur spécial, a également souligné que cette évaluation faisait de la charge de la dette le deuxième poste budgétaire civil de l'Etat après l'Education nationale, et que cette charge représentait la moitié du produit de l'impôt sur le revenu et la quasi-totalité de celui de l'impôt sur les bénéfices des sociétés. Il a rappelé que ce chiffre s'inscrivait dans une tendance lourde, puisqu'en dix ans, de 1982 à 1992, la part de la charge de la dette dans le total des dépenses civiles aura quasiment doublé, passant de 6,8 % à 12,4 %. Il a indiqué qu'il s'agissait là d'une évolution inverse à celle de nos principaux partenaires européens, puisqu'au cours de la même période, le poids de la charge de la dette dans les dépenses publiques a augmenté de 2,7 points en France, tandis qu'elle n'augmentait que de 0,7 point en Allemagne, restait stable en Italie -certes à un niveau élevé-, et diminuait de 1,8 point au Royaume-Uni.

**M. Claude Belot, rapporteur spécial**, a estimé que cette évolution nuisait à l'efficacité de notre politique budgétaire en particulier et obérait les perspectives de notre économie en général, rappelant qu'aujourd'hui, ce n'est plus le déficit budgétaire qui alimente la dette, mais la charge de la dette qui crée le déficit budgétaire.

Le rapporteur spécial s'est enfin inquiété du handicap que pouvait risquer de constituer la forte progression de la dette détenue par des non-résidents, passée de 32 milliards de francs en 1987 à 271 milliards de francs en 1990, dans un contexte de resserrement des capacités mondiales d'épargne et de volonté de baisser le niveau des taux d'intérêt.

Puis, il a présenté les crédits inscrits au titre des "garanties" de l'Etat. Ceux-ci s'élèvent à 11,4 milliards de francs, en diminution de 1,2 % par rapport à 1991. L'essentiel des crédits concernent les garanties afférentes à l'exportation (8,9 milliards de francs pour 1992), notamment les crédits COFACE, inscrits pour un montant identique à ceux de 1990 et 1991, soit 8 milliards de francs.

S'agissant des crédits inscrits au titre des "*dépenses en atténuation en recettes*", c'est-à-dire les remboursements sur produits indirects et divers, les dégrèvements sur contributions directes et taxes assimilées et enfin les frais de poursuite de contentieux, M. Claude Belot a indiqué qu'ils s'élevaient à 225,9 milliards de francs, soit une progression de 11,0 % par rapport à 1991. En outre :

Les crédits inscrits au titre II (moyens des pouvoirs) atteignent 3,6 milliards de francs, en progression de 2,8 % par rapport à 1991 ;

Les crédits inscrits au titre des "dépenses administratives" s'élèvent à 44,7 milliards de francs, en progression de 2,3 % par rapport aux crédits inscrits en loi de finances initiale 1991. Ces crédits correspondent pour l'essentiel aux charges sociales des personnels de la fonction publique en activité.

Les crédits d'"action internationale" atteignent 10,2 milliards de francs en moyens de paiement, -soit une progression de 10,3 % par rapport à 1991- et 10,2 milliards de francs en autorisations de programme, ce qui traduit une diminution importante de 74 % par rapport à 1991. L'essentiel de ces crédits est constitué par le financement de la participation de la France à divers fonds et organismes internationaux (notamment Fonds européen de développement, Banque européenne de reconstruction et de développement, Association internationale de développement).

Les crédits d'"action économique" inscrits pour 1992 s'élèvent à 25,5 milliards de francs en moyens de paiement, ce qui correspond à une progression de 2,6 % par rapport à 1991, et à 3,8 milliards de francs en autorisations de programme, ce qui correspond à une diminution de 30,4 %. Ces crédits sont marqués par d'importants transferts internes qui se traduisent à terme par une débudgétisation totale des dotations au secteur public. Au terme de l'examen à l'Assemblée nationale, non intervenu à ce jour, les crédits destinés au financement du secteur public, alimentés par la cession partielle d'actifs publics, seront transférés au financement des "mesures en faveur de l'emploi".

A cet égard, M. Claude Belot a déploré que le financement de dépenses d'intervention rendues inévitables par la détérioration de la situation économique soit assuré non par une rigueur accrue sur les dépenses de fonctionnement, mais par la vente du capital public.

Il a souligné en outre que la débudgétisation totale du financement du secteur public s'inscrivait dans le droit fil de l'attitude observée depuis les nationalisations massives de 1982, rappelant qu'à compter de 1989, les dividendes prélevés sur les entreprises du secteur public excédaient, chaque année, d'une dizaine de milliards de francs par an les dotations versées. Il a indiqué qu'en 1992, le secteur public financerait à hauteur de 16,6 milliards de francs (ventes d'actifs + dividendes + dotations) le budget de l'Etat.

- les crédits d' "action sociale" s'élèvent à 39,1 milliards de francs, soit une progression de 13,9 % par rapport à 1991. L'essentiel de cette progression résulte de la poursuite de la montée en charge des dépenses du R.M.I., dont les crédits sont majorés de 4 milliards de francs pour atteindre 13,2 milliards de francs. Par ailleurs, les crédits du Fonds national de solidarité, essentiellement affectés au financement du minimum vieillesse, atteignent 18,3 milliards de francs.



**M. Roger Chinaud, rapporteur général,** a souligné la gravité d'une situation où l'Etat devait s'endetter pour payer la seule charge de sa dette, et non pas rembourser le capital. Il s'est interrogé sur la traduction budgétaire du plan Soisson, estimée à 40 milliards de francs sur trois ans.

**M. Christian Poncelet, président,** s'est inquiété de cette charge pour les collectivités locales, estimée à 25 milliards de francs sur la même période.

**M. Maurice Blin** s'est ému des modalités de financement du plan emploi au détriment du financement du secteur public. Il s'est inquiété de l'augmentation très rapide de la charge de la dette et s'est interrogé sur les facteurs de cette évolution, liés au montant et à la composition du stock total de dette. Il s'est étonné de la divergence entre la diminution du déficit budgétaire en pourcentage du produit intérieur brut et l'accélération de la charge budgétaire de la dette. Il a estimé nécessaire que le Parlement soit tenu mieux informé de la gestion de la dette publique, à l'instar du Parlement suédois, amené chaque année à en débattre et à se prononcer sur ce point.

**M. Christian Poncelet, président,** a estimé nécessaire qu'une étude approfondie de ce dossier soit effectuée et considéré qu'il était souhaitable que le ministre de l'économie et des finances soit entendu à ce sujet par la commission.

**M. Paul Girod** a souligné que la parcimonie des renseignements obtenus sur les modalités de gestion de la dette se retrouvait dans la présentation des lois de règlement.

Après que **M. Claude Belot** eut répondu aux différents intervenants, la commission a décidé, suivant l'avis de son rapporteur, de réserver son avis sur ce budget, dans l'attente notamment des modifications importantes qui devraient lui être apportées par l'Assemblée nationale.

## II. SÉANCE DU MERCREDI 20 NOVEMBRE 1991

Sur proposition de **M. Claude Belot, rapporteur spécial du budget des charges communes**, la Commission a adopté un amendement tendant à tirer les conséquences sur la charge de la dette de la diminution du déficit budgétaire proposée à l'article d'équilibre et décidé de recommander au Sénat l'adoption des crédits des charges communes ainsi amendés.

## **CHAPITRE PREMIER**

### **PRESENTATION GENERALE DES CREDITS**

#### **I - LA SPECIFICITE DU BUDGET DES CHARGES COMMUNES**

##### **A. "CHARGES COMMUNES" ET POLITIQUE ÉCONOMIQUE**

###### **1. Charges communes**

Le budget des Charges communes n'est pas un budget sectoriel. Il rassemble soit les crédits qui ne peuvent être rattachés au budget d'aucun ministère, comme la charge de la dette publique, les dépenses en atténuation de recettes, ou les crédits pour dépenses éventuelles ou accidentelles (1), soit ceux qui concernent plusieurs départements ministériels.

Il prend également en charge l'ensemble des crédits afférents aux relations entre la Direction du Trésor et les organismes bancaires et financiers, c'est-à-dire l'ensemble des dotations directement gérées par le ministère des finances au titre notamment des bonifications, des dotations internationales ou des dotations versées aux organismes de sécurité sociale.

(1) Voir annexe n° 2 du présent rapport.

## 2. Politique économique : des cessions partielles d'actifs publics au financement du plan-emploi

Un "changement de nomenclature significatif" intervient lors de l'exercice 1992 concernant le *chapitre 54-90 "dotations en capital aux entreprises publiques"*. (1)

Ces dotations en capital sont désormais directement financées par les produits de la cession partielle d'actifs publics inscrits en ressources du *Compte de gestion de titres du secteur public (compte de commerce n° 904-09)*.

Ce compte est directement et totalement alimenté par cette ressource nouvelle, et non plus par l'affectation de dotations du budget général.

La «marge de manoeuvre» qui a été ainsi dégagée par la suppression des dotations inscrites au *chapitre 54-90* a permis d'alimenter un *chapitre nouveau 45-75 : "Mesures exceptionnelles en faveur de l'Emploi"*, destiné à financer les mesures du Plan-Emploi.

Du seul point de vue budgétaire, cette méthode est déjà contestable.

Elle revient en effet sur la décision qui avait été prise, en bonne cohérence budgétaire, lors du précédent exercice, de transférer l'ensemble des crédits afférents aux "*Mesures en faveur de l'emploi*", inscrits au *chapitre 44-75* du budget des Charges communes, vers le budget du Travail et de l'Emploi, sur un *chapitre nouveau 44-78*.

Quant à la politique économique qu'elle traduit, elle sera analysée plus en détail dans le chapitre traitant de la "*débudgétisation du secteur public*".

1. Le projet de budget pour 1992 ne comprend aucune autre création ou suppression de chapitre.

Seuls, trois articles nouveaux sont créés :

- chapitre 57-05 : article 40 nouveau pour les "crédits du nouveau Fonds interministériel pour accessibilité des immeubles administratifs aux travailleurs handicapés"

- chapitre 68-04 : "participation de la France à divers fonds"

- article 80 nouveau pour les "crédits du Fonds de développement des Caraïbes" (précédemment inclus à l'article 90),

- article 90 nouveau pour les crédits du Fonds pour l'environnement mondial

## Du secteur public au plan emploi

### Amendement du Gouvernement à l'Assemblée Nationale en seconde délibération

*"Majorer de 3 290 millions de francs les crédits inscrits au titre IV du budget "Economie, Finances et Budget - 1° Charges communes" sur le chapitre nouveau 44-75 "Mesures exceptionnelles en faveur de l'emploi, de la formation professionnelle".*

*Ces crédits financeront plusieurs mesures en faveur de l'Emploi arrêtées en octobre dernier, notamment :*

*- l'exonération des cotisations sociales pour les jeunes sans qualification, embauchés dans le cadre d'un contrat à durée indéterminée dans les PME avant le 31 mai 1992 ;*

*- l'encouragement des associations de services aux personnes tant en ce qui concerne leur création que la formation de leur personnel ;*

*- la relance de l'apprentissage.*

*Ces crédits ont été rendus disponibles par la décision de redéployer en faveur de l'emploi les 3 290 millions de francs initialement inscrits au chapitre 54-90 du budget des Charges communes.*

*En effet, la cession d'actifs du secteur public permettra d'abonder directement le Compte Spécial du Trésor supportant ces dépenses.*

*Pour simplifier la gestion de ces crédits en faveur de l'Emploi, il est proposé de les regrouper sur un nouveau chapitre des Charges communes. Ce choix s'impose du fait de la difficulté de fixer à ce jour avec précision le montant de l'imputation budgétaire des dépenses correspondant à des mesures récemment décidées."*

**B. DES CRÉDITS VOTÉS AUX DÉPENSES EXÉCUTÉES :  
PRÈS DE 40 % DE DIFFÉRENCE**

L'importance des crédits évaluatifs ou provisionnels (1) inscrits à ce budget entraîne l'inscription de crédits complémentaires importants en loi de finances rectificative, puis en loi de règlement.

Parallèlement, la structure du budget des Charges communes limite considérablement les possibilités de régulation budgétaire, qui ne concernent qu'une très faible part des crédits.

**Des crédits votés aux dépenses exécutées**

(millions de francs)

Titres	1987		1988		1989		1990	
	LFI	Exécution	LFI	Exécution	LFI	Exécution	LFI	Exécution (a)
Titre I - Dette publique et dépenses en atténuation de recettes	207 922	227 035	224 978	252 979	254 910	287 836	307 700	340 378
Titre II - Pouvoirs publics	2 969	2 969	3 052	3 122	3 262	3 262	3 492	3 492
Titre III - Moyens des services								
Titre IV - Interventions publiques	43 854	142 537	44 827	148 263	45 543	154 971	49 391	16 048
Titre V - Investissements exécutés par l'Etat (C.P.)	48 837	79 446	43 900	64 257	49 887	67 951	56 857	68 890
Titre VI - Subventions d'investissement accordées par l'Etat (C.P.)	1 338	1 359	1 037	3 739	4 918	5 500	5 569	12 053
	5 012	5 547	5 214	5 236	6 057	6 293	6 011	5 632
<b>Total</b>	<b>309.933</b>	<b>458.893</b>	<b>323.009</b>	<b>477.596</b>	<b>364.577</b>	<b>525.813</b>	<b>429.019</b>	<b>590.493</b>
<b>Evolution LFI/Dépenses exécutées</b>	--	+ 48,1 %	--	+ 47,8 %	--	+ 44,2 %	--	+ 37,6 %

(a) résultats provisoires

## 1. Crédits du titre I : dette, garanties, dépenses en atténuation de recettes

Les crédits du titre I -essentiellement affectés à la dette publique et aux dépenses en atténuation de recettes- sont **évaluatifs par nature**. Ils donnent donc systématiquement lieu à l'inscription de crédits complémentaires, notamment en loi de règlement, car ces dotations budgétaires peuvent donner lieu à dépassement en cours d'année, sans autorisation du Parlement.

### a) Charge de la dette publique

#### Charge brute supplémentaire de la dette publique financée en cours d'exercice

(millions de francs)

- Exercice 1986	+ 3.515
- Exercice 1987	+ 553
- Exercice 1988	+ 1.120
- Exercice 1989	+ 8.352
- Exercice 1990	+ 11 337

(1) L'importance du dépassement 1989 est liée à l'incidence des grèves des services du ministère des Finances en fin d'année. La réduction des rentrées fiscales a conduit le Trésor à anticiper sur son programme d'émissions à court terme.

**Le facteur principal du dépassement des évaluations initiales est lié à des taux d'intérêt systématiquement supérieurs aux hypothèses initiales définies dans le rapport économique et financier.**

#### Taux d'intérêt 1990 (1)

	Hypothèses LFI	Taux effectifs
Taux moyen des bons du Trésor (.M.B.)	7,5 %	10,26 %
Taux moyen des emprunts d'Etat de 7 à 10 ans	8,5 %	9,94 %

(1) dernier exercice connu

Tout accroissement des taux d'intérêt se traduit :

- de façon immédiate sur la charge des Bons à taux fixe (B.T.F.) à intérêt précompté,

- par de moindres recettes de trésorerie sur les Bons à taux annuel normalisé (B.F.A.N.) et les Obligations renouvelables du Trésor (O.A.T.), ce qui nécessite de recourir à des émissions supplémentaires.

Le dépassement des taux d'intérêt par rapport à l'évaluation initiale se répercute ensuite sur l'évolution du stock de dette de l'année n - 1 qui sert de base à l'évaluation de la charge de la dette pour l'année n.

Par ailleurs, l'évaluation de la charge de la dette se fait sur la base d'un programme prévisionnel d'émissions du Trésor. L'évolution infra-annuelle du découvert budgétaire et celle des marchés financiers conduit à moduler à la fois l'enveloppe des émissions, leur date, et leur répartition entre le long et le court terme (B.T.F. et B.T.A.N.).<sup>(1)</sup>

Ainsi en 1990, le niveau élevé des taux d'intérêt à long terme en début d'année a conduit le Trésor à retarder les émissions d'O.A.T. jusqu'au second semestre, ce qui a eu pour effet de reporter sur 1991 l'essentiel des charges d'intérêts des émissions d'O.A.T. en 1990.

### b) Dépenses de garanties

Depuis 1980, la forte augmentation des sinistres indemnisés par la COFACE au titre de l'assurance crédit à l'exportation a entraîné une explosion des dépenses inscrites au *chapitre 14-01 de garanties*.

#### Garanties

(milliards de francs)

	1986	1987	1988	1989	1990
Crédits L.F.I.	4,3	4,05	5,1	13,7	11,4
Dépenses effectives (dont COFACE)	7,4 (2,8)	12,7 (8,5)	13,95 (10)	15,8 (12)	12,1 (9)

L'amélioration constatée en 1990 est restée relative.

Elle résulte, en effet, certes, d'une réduction des sinistres de 1,65 milliards de francs, mais aussi d'une amélioration des récupérations de 2,18 milliards de francs.

Or, sur le montant global des récupérations (10,83 milliards de francs), 2,4 milliards de francs proviennent de versements au titre de refinancements par la B.F.C.E.

1. "Effet de mixage des émissions"



Un tel mécanisme de refinancements se traduit donc en réalité par une réduction immédiate des dépenses budgétaires, accompagné d'un report de charges sur les exercices suivants.

*c) Dépenses en atténuation de recettes*

- Exercice 1989 : + 17 500 millions de francs,

Exercice 1990 : + 20 601 millions de francs

Les dépassements relèvent pour l'essentiel du chapitre des dégrèvements sur contributions indirectes et taxes assimilées.

**2. Crédits du Titre III : dépenses administratives**

- Exercice 1989 : + 108 495 millions de francs

- Exercice 1990 : + 110 657 millions de francs

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

La dotation initiale inscrite sur les chapitres de pensions représente la provision destinée à financer l'incidence, sur les charges de pension, des mesures de revalorisation des rémunérations publiques pouvant intervenir en cours d'année;

En cours d'exercice, ces chapitres sont abondés par transfert des dotations de pensions provenant des différents ministères.

L'évolution se fait en sens inverse pour les crédits de rémunérations. La provision inscrite à l'année n pour faire face à l'incidence des mesures de revalorisation pouvant intervenir en cours d'année est reversée aux fascicules correspondants à l'année n + 1.

**Des crédits initiaux aux dépenses effectives  
Titre III**

*(millions de francs)*

	1989		1990	
	LFI	Exécution	LFI	Exécution
<b>1ère partie :</b> Rémunérations d'activité	5 195	(1)	5 500	(2)
<b>2ème partie :</b> Pensions et allocations	5 560	117 687	6 888	123 183
<b>3ème partie :</b> Charges sociales	31 366	34 448	33 486	33 973
<b>4ème partie :</b> Matériel et fonctionnement des services	2 674	2 457	2 645	2 330
<b>5ème partie :</b> Dépenses diverses	748	378	872	363

*(1) 9 087 millions de francs répartis en cours d'année à partir de ce chapitre.*

*(2) 9 085 millions de francs répartis en cours d'année à partir de ce chapitre.*

### 3. Crédits du Titre IV : dépenses d'interventions

- Exercice 1989 : + 18 000 millions de francs

- Exercice 1990 : + 12 033 millions de francs

L'essentiel des majorations en cours d'exercice concerne le *chapitre 44-91 "Encouragements à la construction immobilière et primes à la construction"*

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

Ouverture de crédits en exécution 1990

(millions de francs)

	A.P.	C.P.
12-01 : Intérêts des bons du Trésor à court terme et valeurs assimilées		+ 6 200 (3)
15-01 : Dégrèvements sur contributions directes et taxes assimilées		+ 7 695 (3)
15-02 : Remboursements sur produits indirects et divers		+ 12 300 (3)
33-91 : Personnel en activité. Prestations et versements obligatoires		+ 310,0 (3)
37-01 : Remboursement des frais de gestion de prêts au Trésor aux Etats étrangers		+ 8,0 (3)
37-02 : Dépenses de fonctionnement relatives à des opérations de construction à caractère interministériel		+ 2,1 (3)
42-01 : Dons en faveur de l'ajustement structurel		+ 669,7 (3)
24-07 : Application de conventions fiscales entre la France et des Etats étrangers		+ 68,48 (3)
44-76 : Mesures destinées à favoriser l'emploi		+ 1 000 (3)
44-95 : Participation à divers fonds de garanties		+ 33,0 (3)
44-98 : Participation de l'Etat au service d'emprunts à caractère économique		+ 865,9 (3)
44-90 : Versements à divers régimes obligatoires de sécurité sociale		+ 1 168 (3)
54-90 : Apports au fonds de dotation ou au capital des entreprises	+ 6 283	+ 6 283 (3)
57-01 : Opérations de construction à caractère interministériel		+ 240,0 (3)
67-02 : Actions de réparation des dégâts causés par des catastrophes naturelles		+ 526 (1)
68-00 : Aide extérieure	+ 2 597	+ 2 597 (3)

(1) Décret du 31 mars 1989 - Arrêté du 30 mars 1989

(2) Décret du 8 septembre 1989 - Arrêté du 8 septembre 1989

(3) Loi de finances rectificative et arrêté d'annulation du 22 novembre 1989

**Ouverture de crédits en exécution 1991 (1)**

(millions de francs)

. 11-05	Service des rentes amortissables, des emprunts d'Etat et des obligations du Trésor à moyen et long terme .....	+ 1 000
. 11-06 :	Intérêts des bons du Trésor à court et moyen terme et valeurs assimilées .....	+ 4 600
. 15-01 :	Dégrèvements sur contributions directes et taxes assimilées .....	+ 4 780
. 15-02 :	Remboursements sur produits indirects et divers .....	7 000
. 37-02 :	Dépenses de fonctionnement relatives à des opérations de caractère interministériel ....	+ 4 990
. 42-07 :	Application de convention fiscales .....	+ 80,9
. 46-90 :	Versements à divers régimes obligatoires de sécurité sociale .....	+ 5 219,8
. 47-92 :	Contribution de l'amélioration des retraites de rapatriés .....	+ 129,0
. 57-01 :	Opérations de construction à caractère intermédiaires .....	+ 9,0
. 66-20 :	Contribution aux programmes de charges publiques de télévision .....	+ 178,3
. 68-04 :	Participation à divers fonds .....	+ 108,2

(1) Loi de finances rectificative pour 1991.

#### 4. Une régulation budgétaire très circonscrite

Majoritairement évaluatifs ou provisionnels, les crédits inscrits aux Charges communes font généralement l'objet d'abondements importants en cours d'exercice.

Inversement, ils sont peu soumis à des mesures de régulation budgétaire.

Sont en effet exclus du champ d'application de toute régulation :

- les crédits du *Titre I*, évaluatifs par nature aux termes de l'article 9 de l'ordonnance de 1958 relative aux lois de finances, *soit 355,8 milliards de francs en 1991.*
- les crédits du *Titre II* relatifs aux Pouvoirs publics, *soit 3,5 milliards de francs,*
- les crédits du *Titre III*, première, deuxième et troisième partie : rémunérations d'activité, pensions et allocations, charge sociales, *soit 40,3 milliards de francs en 1991,*
- les versements aux régimes de sécurité sociale et au Fonds national de solidarité, *soit 28,2 milliards de francs.*

#### Article 9

Les crédits évaluatifs servent à acquitter les dettes de l'Etat résultant de dispositions législatives spéciales ou de conventions permanentes approuvées par la loi. Ils s'appliquent à la dette publique, à la dette viagère, aux frais de justice et aux réparations civiles, aux remboursements, aux dégrèvements et aux restitutions, ainsi qu'aux dépenses imputables sur les chapitres dont l'énumération figure à un état spécial annexé à la loi de finances.

Les dépenses auxquelles s'appliquent les crédits évaluatifs s'imputent, au besoin, au-delà de la dotation inscrite aux chapitres qui les concernent.

(milliers de francs)

	Crédits inscrits en LFI 90	Annu- lations 1990 (1)	Crédits inscrits en LFI 91	Annu- lations 1991 (2)	Crédits inscrits en PLF 1992	Parts annulées des crédits inscrits en 1991 (%)
<b>TITRES III</b>						
37-03 Etudes	1 200 000	100 000	1 100 000	930	1 000 000	5,0
37-04 Financement des partis	20 000	1 500	18 500	900	15 500	5,0
33-91 Personnel en activité - Prestations et versements obligatoires	--	--	35 776 000	1 760 000	3 565 300	5,0
34-91 Remboursement de l'affranchissement des correspondances officielles	2 585 000	55 000	2 585 000	129 250	2 585 000	5,0
34-95 Dépenses informatiques, bureautiques et télématiques	30 000	600	30 000	1 500	27 650	5,0
34-96 Développement du contrôle de gestion et évaluation d'actions publiques	30 000	600	30 000	1 500	27 650	5,0
37-93 Amélioration de la gestion dans les administrations et R.C.B.	9 775	205	9 775	490	9 000	5,0
<b>TITRE IV</b>						
41-23 Paiement par l'Etat de la compensation due aux départements	20 000	1 800	20 000	1 000	18 000	9,50
42-01 Dons en faveur de l'ajustement structurel	--	--	737 500	73 880	700 000	10,0
44-95 Participation à divers fonds de garantie (ex : 11-03)	--	--	161 000	8 050	173 800	5,0
46-95 Contributions de l'Etat au fonds spécial institué par la loi du 10 juillet 1952	--	--	301 000	6 000	300 000	--
47-91 Caisse de retraite des régies ferroviaires d'Outre-Mer	65 000	600	63 000	17 900	62 900	2,0
47-92 Contribution à la retraite des rapatriés	510 000	5 100	100 000	--	350 000	--
<b>TITRE V</b>						
57-05 Equipement administratif - Acquisitions constructions	82 000	2 000	70 000	4 000	77 400	5,7
54-90 Apports au fonds de dotation des entreprises publiques	4 700 000	--	4 400 000	1 418 300	3 290 000	22,2
57-01 Opérations de construction à caractère interministériel	131 900	--	47 800	8 000	25 000	16,7
58-00 Participations de la France au capital d'organismes internationaux	--	--	432 500	5 000	397 500	1,1
<b>TITRE VI</b>						
64-00 Interventions en faveur des PME	265 000	3 300	265 000	20 000	281 140	7,5
65-01 Aide aux villes nouvelles	166 000	166 000	225 000	15 000	209 000	6,7
68-00 Aide extérieure	495 000	--	1 762 700	563 500	1 502 500	32,0
68-01 Participation de la France au l'AID	--	--	2 585 000	5 000	2 535 000	0,2

(1) Arrêté du 30 mars 1990 + arrêté d'annulation associé à la loi de finances rectificative pour 1990.

(2) Arrêté du 9 mars 1991 + arrêté d'annulation associé à la loi de finances rectificative pour 1991.

L'analyse des annulations de crédits intervenus en 1991 par l'arrêté d'annulation du 9 mars 1991, puis par celui accompagnant la loi de finances rectificative pour 1991 fait apparaître deux types de mouvements :

- des annulations traditionnelles, qu'on retrouve à chaque exercice budgétaire, correspondant manifestement à des sortes de "chapitres-réservoirs" :

- "remboursement de l'affranchissement des correspondances officielles" :

- 55 millions de francs annulés en 1990,
- 129,9 millions de francs annulés en 1991 ;

- "dépenses informatiques, bureautiques et télématiques" :

- 10,6 millions de francs en 1990,
- 1,5 million de francs en 1991,

- "développement du contrôle de gestion et évaluation d'actions publiques" :

- 0,6 million de francs en 1990,
- 1,5 million de francs en 1991,

- "interventions en faveur des PME" :

- 3,3 millions de francs en 1990,
- 35,0 millions de francs en 1991,

- "aide aux villes nouvelles" :

- 166,0 millions de francs en 1990,
- 15,0 millions de francs en 1991.

- des annulations significatives correspondant à une modification de politique économique :

- la plus importante concerne le chapitre 54-90 "Apports au fonds de dotation des entreprises publiques" sur lequel 32,2 % de crédits initiaux sont annulés en 1991 (1 418,3 millions de francs),

- les crédits relatifs à l'action internationale : 73,9 millions de francs sur le chapitre 42-01 "Dons en faveur de l'ajustement structurel" et 563,5 millions de francs sur le chapitre 68-00 "Aide extérieure".

## II. EVOLUTION GENERALE DES CREDITS EN 1992

### Présentation générale des crédits

(millions de francs)

	Crédits votés en 1991	Crédits demandés pour 1992	Evolution 1992/1991	
			(millions de francs)	(%)
<b>Dépenses ordinaires (D.O.)</b>				
Titre I - Dette publique et dépenses en atténuation de recettes	355 773,8	389 432,8	+ 33 659,0	+ 9,5
Titre II - Pouvoirs publics	3 505,3	3 604,8	+ 99,5	+ 2,8
Titre III - Moyens des services	43 869,8	44 999,7	+ 1 129,9	+ 2,6
Titre IV - Interventions publiques	55 299,4	61 819,4	+ 6 520,0	+ 11,8
<b>Total D.O.</b>	<b>458 448,4</b>	<b>499 856,8</b>	<b>+ 41 408,4</b>	<b>+ 9,0</b>
<b>Dépenses en capital (C.P.)</b>				
Titre V - Investissements exécutés par l'Etat	5 154,3	3 996,9	- 1 157,4	- 22,4
Titre VI - Subventions d'investissement accordées par l'Etat	8 299,4	9 204,1	+ 904,7	+ 10,9
<b>Total C.P.</b>	<b>13 453,7</b>	<b>13 201,0</b>	<b>- 252,7</b>	<b>- 1,9</b>
<b>Total D.O. + C.P.</b>	<b>471 902,1</b>	<b>513 057,8</b>	<b>+ 41 155,7</b>	<b>+ 8,7</b>
<b>Autorisations de programme (A.P.)</b>				
Titre V - Investissements exécutés par l'Etat	6 508,0	3 355,5	- 3 152,5	- 48,4
Titre VI - Subventions d'investissement accordées par l'Etat	12 413,1	4 231,9	- 8 181,2	- 65,9
<b>Total A.P.</b>	<b>18 921,1</b>	<b>7 587,4</b>	<b>- 11 333,7</b>	<b>- 59,9</b>

### Présentation par action (Dépenses ordinaires + Crédits de paiement)

(millions de francs)

Actions	Crédits votés en 1991	Crédits demandés pour 1992	Evolution	
			(MF)	(%)
<b>01 - Dette publique et divers</b>	355 773,7	389 432,8	+ 33 659,0	+ 9,5
<b>02 - Pouvoirs publics</b>	3 505,3	3 526,5	+ 99,5	+ 2,8
<b>03 - Dépenses administratives</b>	43 670,4	44 692,7	+ 1 022,3	+ 2,3
<b>04 - Interventions politiques et administratives</b>	457,7	470,5	+ 12,8	+ 2,8
<b>05 - Action internationale</b>	9 299,7	10 256,7	+ 957,0	+ 10,3
<b>07 - Action économique</b>	24 899,2	25 536,4	+ 637,2	+ 2,6
<b>08 - Action sociale</b>	34 296,0	39 063,7	+ 4 767,7	+ 13,9



## A. EVOLUTION D'ENSEMBLE

Les crédits inscrits au budget des charges communes pour 1992 s'élèvent à 513 057,8 millions de francs en moyens de paiement (dépenses ordinaires + crédits de paiement) et 507 444,2 millions de francs en moyens d'engagement (dépenses ordinaires + autorisations de programme)

Ceci représente une progression de 8,7 % pour les moyens de paiement et de 6,3 % pour les moyens d'engagement.

*Le Titre I - Dette publique et dépenses en atténuation de recettes* - qui représente à lui seul 389 432,8 millions de francs (soit 75,9 % du budget) - progresse de 9,5 % par rapport aux crédits votés pour 1991.

Hors Titre I, le budget des charges communes s'élève à 123 624,8 millions de francs, en progression de 6,4 % par rapport à 1991.

Les crédits du budget des Charges communes représentent 10,0 % de l'ensemble des moyens des services du budget civil général, 18,7 % du total des investissements publics et 16,8 % du montant total des interventions publiques.

Ces montants intègrent les dépenses de remboursements et dégrèvements d'impôts (225,9 milliards de francs en 1992 contre 204,0 milliards de francs en 1991), qui s'analysent comme des dépenses en atténuation de recettes.

Elles ne sont pas, à ce titre, comptabilisées dans l'évolution des dépenses mais viennent en déduction des recettes brutes du budget général dans l'article d'équilibre des lois de finances.

Hors remboursements et dégrèvements d'impôts, le budget des charges communes progresse de 19,3 milliards de francs (+ 7,2 %), passant de 268 milliards de francs en loi de finances initiale 1991 à 287,2 milliards de francs en projet de loi de finances 1992.

L'année précédente, la progression n'avait été que de 7 milliards de francs (+ 2,8 %). L'augmentation des crédits, hors remboursements et dégrèvements, a donc plus que doublé de 1991 à 1992, passant de + 2,8 % à 7,2 %.

## Evolution des crédits par titre et par partie

(millions de francs)

Nature de la dépense	Crédits votés pour 1991	Crédits demandés pour 1992	Evolution (en %)
<b>DEPENSES ORDINAIRES</b>	<b>458 448</b>	<b>499 857</b>	<b>+ 9,0</b>
<i>Titre I - Dette publique et dépenses en atténuation de recettes :</i>	<i>355 774</i>	<i>389 433</i>	<i>+ 9,5</i>
- première partie - dette négociable à long, moyen ou court terme	122 698	136 051	+ 10,9
- deuxième partie - dette non négociable - dette à vue	17 298	15 889	- 8,1
- troisième partie - charges diverses résultant de la gestion de la dette et frais de trésorerie	210	210	--
- quatrième partie - garanties	11 548	11 413	- 1,2
- cinquième partie - dépenses en atténuation de recettes	204 020	225 870	+ 10,7
<i>Titre II - Pouvoirs publics</i>	<i>3 505</i>	<i>3 605</i>	<i>+ 2,9</i>
<i>Titre III - Moyens des services :</i>	<i>43 870</i>	<i>45 000</i>	<i>+ 2,6</i>
- première partie : interventions politiques et administratives	2 045	2 593	+ 26,8
- deuxième partie - personnel - pensions et allocations	2 339	2 855	+ 22,1
- troisième partie - personnel en activité et en retraite - charges sociales	35 961	35 929	- 0,1
- quatrième partie - matériel et fonctionnement des services	2 645	2 640	--
- septième partie - dépenses diverses	880	983	+ 11,7
<i>Titre IV - Interventions publiques :</i>	<i>55 299</i>	<i>61 819</i>	<i>+ 11,8</i>
- première partie : interventions politiques et administratives	20	18	- 10
- deuxième partie - action internationale	1 071	1 080	+ 0,8
- quatrième partie - action économique - encouragements et interventions	19 913	21 658	+ 8,8
- sixième partie - action sociale - assistance et solidarité	34 133	38 651	+ 13,2
- septième partie - action sociale - prévoyance	163	413	+ 153,4
<b>DEPENSES EN CAPITAL</b>	<b>13 454</b>	<b>13 201</b>	<b>- 1,9</b>
<i>Titre V - Investissements exécutés par l'Etat :</i>	<i>5 154</i>	<i>3 997</i>	<i>- 22,4</i>
- quatrième partie - entreprises industrielles et commerciales	4 400	3 290	- 25,2
- septième partie - équipements administratif et divers	118	102	- 13,6
- huitième partie - investissements hors de la métropole	636	605	- 4,9
<i>Titre VI - Subventions d'investissements accordées par l'Etat :</i>	<i>8 299</i>	<i>13 201</i>	<i>- 1,9</i>
- quatrième partie - entreprises industrielles et commerciales	225	209	- 7,1
- cinquième partie - logement et urbanisme	173	171	- 0,7
- sixième partie - équipement culturel et social	--	--	--
- septième partie - équipements administratif et divers	314	256	- 18,5
- huitième partie : investissements hors de la métropole	7 588	8 568	+ 12,9
<b>TOTAL</b>	<b>471 902</b>	<b>513 058</b>	<b>+ 8,72</b>

## B. PRINCIPALES ÉVOLUTIONS

Outre les crédits afférents à la charge de la dette et les dépenses correspondant à des remboursements sur produits indirects et divers, les principales évolutions sont les suivantes :

- transfert des crédits de dotations au secteur public vers un chapitre *"mesures exceptionnelles en faveur de l'emploi"*,
- progression des charges du RMI : + 4 030 millions de francs,
- financement des primes d'épargne populaire : 930 millions de francs,
- financement du minimum vieillesse : + 368 millions de francs,
- contribution à l'amélioration de la retraite des rapatriés : + 250 millions de francs,
- financement des garanties de l'Etat à divers emprunts de caractère économique : + 804 millions de francs (dont + 1 050 pour la BFCE et + 608 pour la Caisse Centrale de Coopération Economique),
- participation de la France à divers fonds internationaux : + 910 millions de francs.

**Analyse des principales évolutions de crédits  
par rapport à la loi de finances précédente**

*(millions de francs)*

	<b>LFI 1991</b>	<b>LFI 1992</b>
<b>Titre I - Dette</b>		
11-01 Dette de l'Etat à moyen et long terme	+ 5.074	+ 7 806 (1)
11-03-20 Caisse d'amortissement pour l'acier	- 176	- 160,8
11-03-30 Fonds spécial des Grands Travaux	- 327	- 73,4
11-03-40 Caisse Nationale de l'Industrie	- 137	- 45,6
11-03-50 Caisse Nationale des Banques	- 144	- 49,8
11-03-60 Fonds d'Intervention Sidérurgique	- 276	- 112,4
11-03-70 SODEVA	+ 750	- 70,9
<b>Charges afférentes aux intérêts :</b>		
11-02 Emprunt UNEDIC	- 234	--
12-01 Comptes de dépôts du Trésor	+ 401	+ 51
12-02 Bons du Trésor à court et moyen terme	+ 7.315	+ 5 547 (2)
<b>Garanties :</b>		
14-01 Autres garanties d'emprunt	+ 184	- 135
<b>Dégrèvements et remboursements :</b>		
15-01 Dégrèvements de contributions directes	+ 7.785	- 1 420
15-02 Remboursements sur produits indirects et divers	+ 25.200	+ 23 200
<b>Titre II - Pouvoirs publics</b>		
20-11 à 20-61	+ 12,8	+ 99,5
<b>Titre III - Moyens des services</b>		
31-94 Mesures générales intéressant la fonction publique (actifs)	3.455	+ 548
32-97 Pensions civiles et militaires	- 4.436	+ 472
32-92 Fonds spécial des devises de l'Etat (ajustement)		
33-91, 33-92 Prestations et versements obligatoires payés par l'Etat	+ 2 475	+ 32
37-01 Remboursement des frais de gestion au titre de concours aux Etats étrangers	+ 8,4	+ 79,0

(1) dont 600 millions au titre des intérêts d'ORT à émettre

(2) dont 5 070 millions au titre des BTAN à émettre

	LFI 1991	LFI 1992
<b>Titre IV - Interventions publiques</b>		
42-01 Dons en faveur de l'ajustement structurel	+ 737	- 37,5
42-07-20 Application de conventions fiscales	+ 65	+ 47,0
44-76-10 - Mesures exceptionnelles en faveur de l'emploi et la formation professionnelle.		+ 3 290
44-76 - <i>Transfert</i> en 1991 au budget du Travail	- 3.960	
44-98 Participation de l'Etat au service d'emprunts à caractère économique	+ 1.697	+ 804
44-92-20 Primes d'épargne populaire	+ 1.750	+ 930
46-90-30 Allocation de RMI	+ 1.635	+ 4 033
46-01-10 Actions d'insertion en faveur des bénéficiaires du RMI dans les DOM-TOM	+ 190	+ 40
47-92 Contribution à l'amélioration de la retraite des rapatriés	- 10	+ 250
46-94 Majoration des rentes viagères	--	+ 51
46-96 Fonds National de Solidarité	- 2.253	+ 368
<b>Titre V - Investissements exécutés par l'Etat</b>		
54-90 Apports au fonds de dotation ou au capital des entreprises publiques ou d'économie mixte	- 300	- 4 400
58-00 Participation de la France au capital d'organismes internationaux	- 372	- 34,5
58-00 Banque Européenne de construction et de développement ( <i>Chapitre nouveau</i> )	+ 360	--
<b>Titre VI - Subventions d'investissement accordées par l'Etat</b>		
64-00 Interventions en faveur des P.M.E.	+ 59	
67-02 Reconstruction de la Guadeloupe	+ 214	
68-00 Aide extérieure	+ 1.268	- 260
68-01 Association Internationale de Développement	+ 1.125	- 50
68-04 Participation de la France à divers fonds	- 355	+ 910

## CHAPITRE II

### LA DETTE PUBLIQUE

Le projet de budget pour 1992 est caractérisé par une nouvelle et forte progression de la charge de la dette qui s'élèvera, en 1992, à 152,1 milliards de francs (+ 10,1 % par rapport à la loi de finances initiale pour 1991).

L'encours total de la dette en 1992 devrait atteindre 1.985 milliards de francs, soit 28 % du P.I.B.

En dix ans, de 1981 à 1991, le montant de la dette publique aura presque quadruplé et sera passé de 15,8 % à 28 % du produit intérieur brut ; la charge budgétaire des intérêts de cette dette aura triplé et représentera, en 1992, 2,11 % du P.I.B. contre 1,42 % en 1981.

#### La dette de l'Etat : capital et intérêts

	1981	1983	1985	1987	1989	1991	1992 (1)
Encours de la dette (en Mds de F)	500	780	1.068	1.282	1.622	1.880	1.985 (e)
Encours de la dette (en % du PIB)	15,8	19,5	22,7	24,1	26,5	27,8	28,0
Charge de la dette (en Mds de F)	44,8	68,5	89,8	94,3	116,1	138,1	152,1
Charge de la dette (en % du PIB)	1,42	1,71	1,91	1,77	1,90	2,02	2,1

(1) Loi de finances initiale.

(e) Estimation.

Cette évolution traduit l'existence, depuis 1989, d'un phénomène d'auto-alimentation de la dette.

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

En effet, hors charge de la dette, le "solde primaire" du budget est excédentaire. En 1992, et malgré la détérioration de la conjoncture et le ralentissement des rentrées fiscales, cet excédent augmente même.

Mais la situation des finances publiques est obérée par trois ans de déficits budgétaires injustifiés en période de forte conjoncture.

De 1988 à 1990, l'amélioration de l'activité économique s'est traduite par un supplément "mécanique" de recettes fiscales qui ne correspondait à aucun relèvement de la pression fiscale.

Mais cette "manne fiscale" n'a pas été mise à profit pour réduire a priori la charge de la dette, et diminuer ainsi massivement le déficit budgétaire -et sa transformation en charge de dette pour les exercices ultérieurs.

Aujourd'hui, dans un contexte de ralentissement de l'activité, la moindre croissance du P.I.B. et la décélération nette des rentrées fiscales, jointe à la persistance de taux d'intérêt élevés, font que l'effort de réduction du déficit ne suffit plus à empêcher l'accélération de la charge de la dette.<sup>(1)</sup>

#### Déficit et charge de la dette

(milliards de francs)

	1981	1983	1985	1987	1989	1991 (2)	1992 (3)
Déficit budgétaire (1)	- 80,9	- 129,6	- 153,3	- 120,0	100,3	- 80,2	- 89,5
Charge de la dette	44,8	68,5	89,8	94,3	116,1	138,1	152,1
Déficit hors charge de la dette (solde primaire)	- 36,1	- 61,1	- 63,5	- 25,7	+ 15,8	+ 57,9	+ 62,1

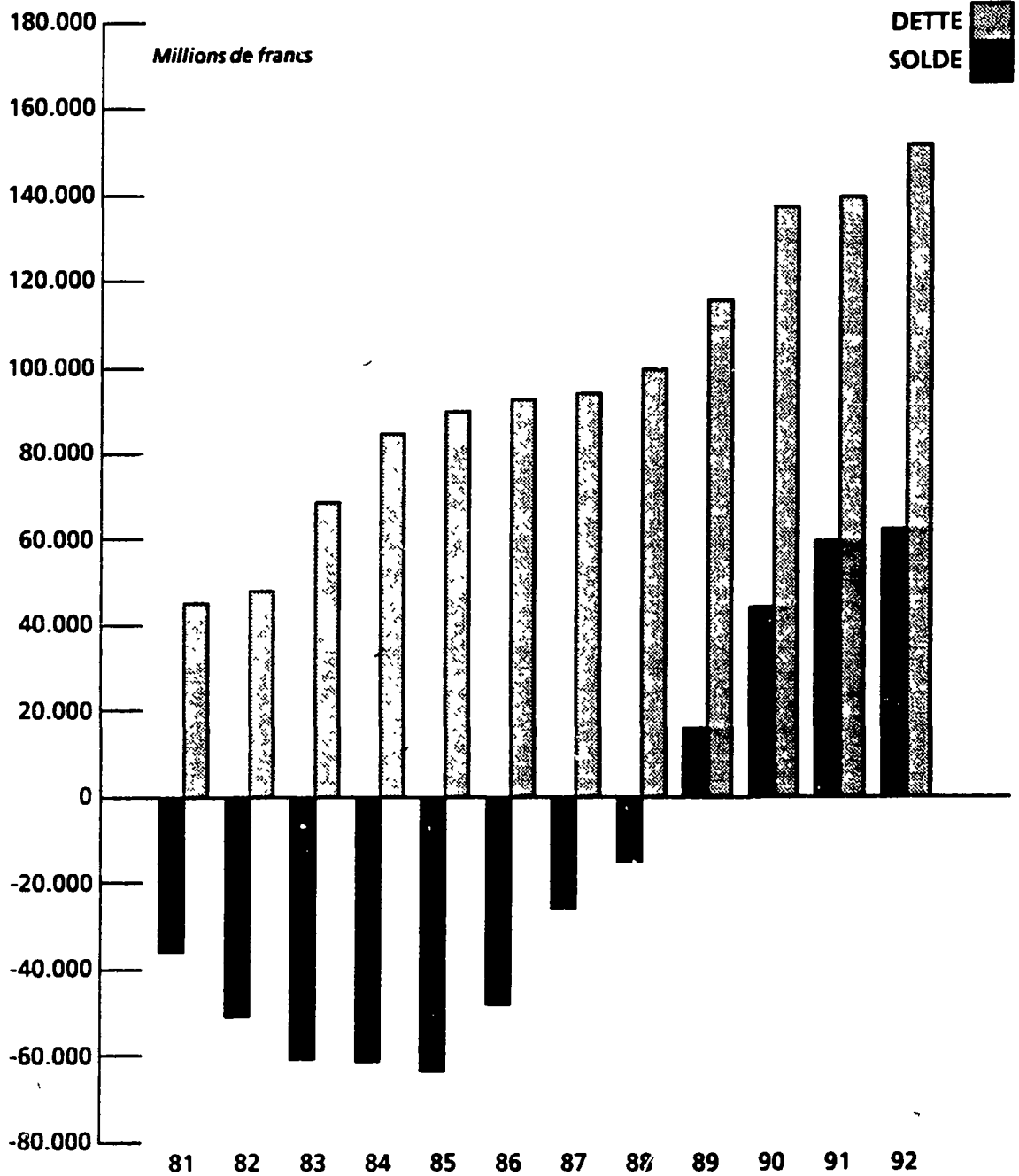
(1) Découvert en exécution hors F.M.I. et F.S.C.

(2) loi de finances initiales

(3) projet de loi de finances

(1) Voir en annexe n° 2 la réponse fort « technique » apportée à votre rapporteur sur la stabilisation de la charge de la dette.

### CHARGE NETTE DE LA DETTE ET SOLDE D'EXECUTION HORS CHARGE DE LA DETTE



81 à 90: Loi de règlement  
91: Loi de finances initiale  
92: Projet de loi de finances

Solde : hors FMI et fonds de stabilisation des changes



## **L'échec d'une politique budgétaire** **Observations de l'O.C.D.E. (1)**

L'expérience des années 80 est particulièrement probante : alors que le solde budgétaire des administrations publiques s'est amélioré dans la plupart des pays au cours de la seconde moitié de la décennie, après un gonflement rapide de la dette durant la première moitié, l'assainissement budgétaire a été moins important que ne l'auraient permis les conditions conjoncturelles.

Dans plusieurs pays où l'on n'a pas mis pleinement à profit les possibilités de réduire le déficit et la dette au cours de la phase d'expansion de la fin des années 80, les gouvernements se trouvent contraints d'adopter des politiques pour contenir la montée de la dette dans la période actuelle de ralentissement de la croissance.

Dans certains pays, en revanche, l'abaissement des ratios dette/PNB au cours des années 80 et les excédents budgétaires dégagés vers la fin de la phase d'expansion donnent aux pouvoirs publics une plus grande marge de manoeuvre.

Le principal enseignement qui se dégage de l'expérience des années 80 est qu'une stratégie budgétaire à moyen terme planifiée avec soin et mise en oeuvre de façon cohérente devrait permettre aux autorités de laisser jouer les stabilisateurs automatiques lors d'un fléchissement de la conjoncture. Mais il importe aussi que le gouvernement s'en tienne aux objectifs à moyen terme qu'il se fixe, afin de rassurer les acteurs du marché sur l'orientation de la politique économique et de permettre ainsi aux taux d'intérêt de s'établir à un niveau plus bas qu'ils ne le seraient autrement.

Si les objectifs en matière de déficit ont été fixés de manière appropriée, en tenant largement compte des effets symétriques (positifs et négatifs) des stabilisateurs automatiques sur le budget, on peut éviter d'avoir à opérer des ajustements dans des circonstances particulièrement difficiles.

En revanche, lorsque les programmes d'assainissement budgétaire reposent sur des prévisions économiques exagérément optimistes ou que les effets favorables d'une activité économique soutenue ne sont pas dûment mis à profit pour poursuivre la réduction des déficits, le gouvernement peut se trouver contraint de durcir sa politique budgétaire dans une phase de fléchissement de l'activité.

Cette action, on l'a vu, risque d'amplifier les influences récessionnistes à court terme, alourdissant ainsi le coût (perte de production) de la stabilisation du ratio dette/PNB.

(1) Perspectives de l'O.C.D.E. - juillet 1991 - p. 21-22

# I - EVOLUTION DE L'ENCOURS TOTAL DE LA DETTE PUBLIQUE

Le triplement du montant de la dette publique en dix ans -de 500,4 milliards de francs en 1981 à 1.985,0 milliards de francs prévus pour 1992- s'est accompagné d'une modification importante de sa structure.

## Evolution de la structure de la dette publique

(encours total)

	1982		1990	
	Milliards de francs	%	Milliards de francs	%
<b>DETTE NEGOCIABLE</b> .....	<b>274,9</b>	<b>61,7</b>	<b>1.368,0</b>	<b>76,7</b>
- dette à long terme .....	135,2	25,1	817,6	45,91
<i>dont O.A.P.</i> .....	---	---	662,0	37,8
- bons du Trésor à court et à moyen terme .....	139,7	36,6	549,9	30,8
<i>dont B.T.A.N. à 2 ans</i> ..	---	---	96,87	5,4
<i>dont B.T.A.N. à 5 ans</i> ..	---	---	309,72	17,4
<b>DETTE NON NEGOCIABLE</b> ..	<b>225,7</b>	<b>38,3</b>	<b>414,844</b>	<b>23,3</b>
- engagements de l'Etat et dette d'organismes prise en charge par l'Etat .....	9,6	7,8	79,6	4,5
- bons du Trésor sur formules	46,7	7,2	30,27	1,7
- dépôts des correspondants du Trésor .....	175,3	32,0	323,3	18,1
- bons des organismes internationaux .....	15,03	2,8	38,24	2,1
- compte du Trésor à la Banque de France .....	- 31,4	- 13,2	- 73,98	- 4,1
- divers .....	10,27	1,7	17,34	0,97
<b>TOTAL</b> .....	<b>500,4</b>	<b>100</b>	<b>1.782,37</b>	<b>100</b>

## **A. MODIFICATION DE LA STRUCTURE DE LA DETTE PUBLIQUE**

L'évolution de la structure de la dette publique depuis 1982 est marquée par l'augmentation de la part de la dette négociable à long terme.

### **1. Augmentation de la part de la dette à long terme**

Celle-ci a augmenté de plus de vingt points, passant de 25,14 % en 1982 à 45,87 % en 1990, avec l'apparition des O.A.T. à compter de 1985, qui constituent aujourd'hui 37,1 % du total de l'encours de la dette.

#### **Encours des O.A.T.**

- 31 décembre 1990 : 662 milliards de francs ;
- 30 septembre 1991 : 891 milliards de francs.

Cette évolution traduit le souci d'assurer un financement non inflationniste de déficit public.

Elle a toutefois deux inconvénients majeurs :

- Elle s'est accompagnée d'une ponction accrue de l'Etat sur le marché financier. Ainsi, en moins de 10 ans, de 1981 à 1990, la part de l'Etat dans les émissions brutes d'obligations a été majorée de plus de dix points, passant de 23,41 % à 37,3 % du total (1).

*1. Cf notamment le rapport de M. Jean-Paul Escande présenté au nom du Conseil Economique et Social : "Epargne et financement des investissements productifs à l'horizon 1993" (J.O. - C.E.S. - 8 novembre 1991).*

### Emissions brutes d'obligations et titres participatifs

(millions de francs)

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Ensemble des agents	106,8	154,8	177,8	240,5	310,4	346,20	283,1	336,6	313,8	308,0
Emissions de l'Etat	25	40	51	84,9	97,6	141,2	79,7	97,2	94,16	115
Part de l'Etat dans les émissions brutes (en %)	23,4	25,8	25,8	35,3	31,4	40,8	28,2	28,9	30,0	37,3

Source : Statistiques monétaires de la Banque de France.

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

### 2. Augmentation de la part de la dette négociable

Parallèlement la part de la dette négociable est passée de 61,70 % du total en 1982 à 76,7 % en 1990.

Cette évolution est uniquement imputable à la croissance de la dette à long terme.

En effet, sur la même période, la part de la dette couverte par des bons du Trésor à court et moyen terme a diminué, passant de 36,6 % du total à 30,8 %, au profit d'une forte progression des B.T.A.N. à 5 ans, passés de 4,7 % en 1986, date de leur mise sur leur marché, à 17,4 % en 1990.

#### Encours des B.T.A.N. au 31 décembre 1990

- B.T.A.N. à 5 ans : 309,7 milliards de francs ;
- B.T.A.N. à 2 ans : 96,8 milliards de francs.

### 3. Diminution de la part de la dette non négociable

Celle-ci est passée de 38,3 % du total de l'encours en 1982 à 4,5 % en 1990 au terme des évolutions suivantes :

- diminution de moitié des dépôts des correspondants du Trésor (35,0 % à 18,1 %) ;

- quasi disparition de la part des bons du Trésor sur formules (9,3 % à 1,7 %);

- développement des engagements de l'Etat et dettes d'organismes prises en charge par l'Etat (1,9 % à 4,5 %).

*N. B. Compte tenu des mécanismes de compensation des résultats du Fonds de stabilisation des changes, le plafond des avances de la Banque de France au Trésor, fixé à 20,5 milliards de francs, par la convention du 17 septembre 1973 a été abaissé par paliers, puis annulé le 22 juillet 1982.*

*Les concours de la Banque de France ne varient donc plus qu'en fonction des résultats du Fonds de stabilisation des changes. Ils s'élevaient à 38,5 milliards de francs au 31 décembre 1990.*

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

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

(millions de francs)

Date de prise en charge	Organismes	Montant de la dette prise en charge	Dernière échéance
1er janvier 1985	UNEDIC	6.000	04.06.1990
1er janvier 1986	Société pour la mise en valeur de la Corse (SOMIVAC)	66	20.02.2015
1er janvier 1988	Caisse d'amortissement pour l'acier (CAPA)	9.250	27.12.1995
1er janvier 1988	Fonds spécial des grands travaux (FSGT)	15.880	25.09.2000
1er janvier 1989	Fonds d'intervention sidérurgique (FIS)	16.464	15.06.1998
1er juillet 1989	Caisse nationale de l'industrie (CNI) (1)	12.507	01.01.1997
1er juillet 1989	Caisse nationale des Banques (CNB) (1)	11.899	01.01.1997
1er janvier 1990	Société de développement automobile (SODEVA) (2)	7.750	30.09.2000

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

(2) Restructuration financière de la Régie Renault.

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

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

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

Les intérêts de ces dettes prises en charge par l'Etat inscrits au chapitre 12-05 s'élèveront en 1992 à 5.139,1 millions de francs, en diminution de 9,1 % par rapport à 1991.

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

Aucune nouvelle prise en charge n'est envisagée pour 1991 et 1992.

**Service de la dette de divers organismes  
prise en charge par l'Etat (1)**

*(millions de francs)*

<b>Organismes</b>	<b>1991</b>	<b>1992</b>	<b>Evolution en %</b>
S.O.M.I.V.A.C.	5,15	5,0	3
C.A.P.A.	641,9	487,1	- 24,1
F.S.G.T.	1.164,3	1.074,9	7,7
C.N.I.	882,5	752,7	17,2
C.N.B.	939,5	1.429,2	- 15,1
F.I.S.	1.553,6	1.537,0	- 8,0
S.O.D.E.V.A.	750,3	679,1	- 9,4
<b>Total</b>	<b>5.937,2</b>	<b>5.965</b>	<b>- 12,0</b>

*(1) Les différences qui apparaissent pour certains organismes (notamment C.N.I. et C.N.B.) entre l'échéancier des intérêts pour 1992 et les prévisions figurant au chapitre 12-05, résultent de l'existence dans la dette de ces organismes d'emprunts en devises. Ceux-ci sont exclus dans les échéances sur la base de cours théoriques des devises ajustés chaque année pour les prévisions budgétaires.*

**Echéance 1992 des remboursements du capital**

*(millions de francs)*

<b>Organismes</b>	<b>Echéance</b>
S.O.M.I.V.A.C.	2,4
C.A.P.A.	nd
F.S.G.T.	1.132,6
C.N.I.	1.277,6
C.N.B.	1.400,8
F.I.S.	1.118,3
S.O.D.E.V.A.	750,3
<b>Total</b>	<b>5.682,0</b>

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

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

#### **4. Lissage de l'échéancier de la dette à moyen et long terme**

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

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

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

L'émission d'Obligations Assimilables du Trésor disposant d'une forte capitalisation, à 10 ans notamment, se traduit par une concentration des charges d'amortissement sur certaines années, ce qui explique le profil heurté de l'échéancier en capital de la dette de l'Etat.

Aussi était-il souhaitable de mettre en place, au cours des prochaines années, une politique de lissage de la charge d'amortissement de la dette, notamment grâce à des procédures régulières d'échanges et de rachats de titres (1).

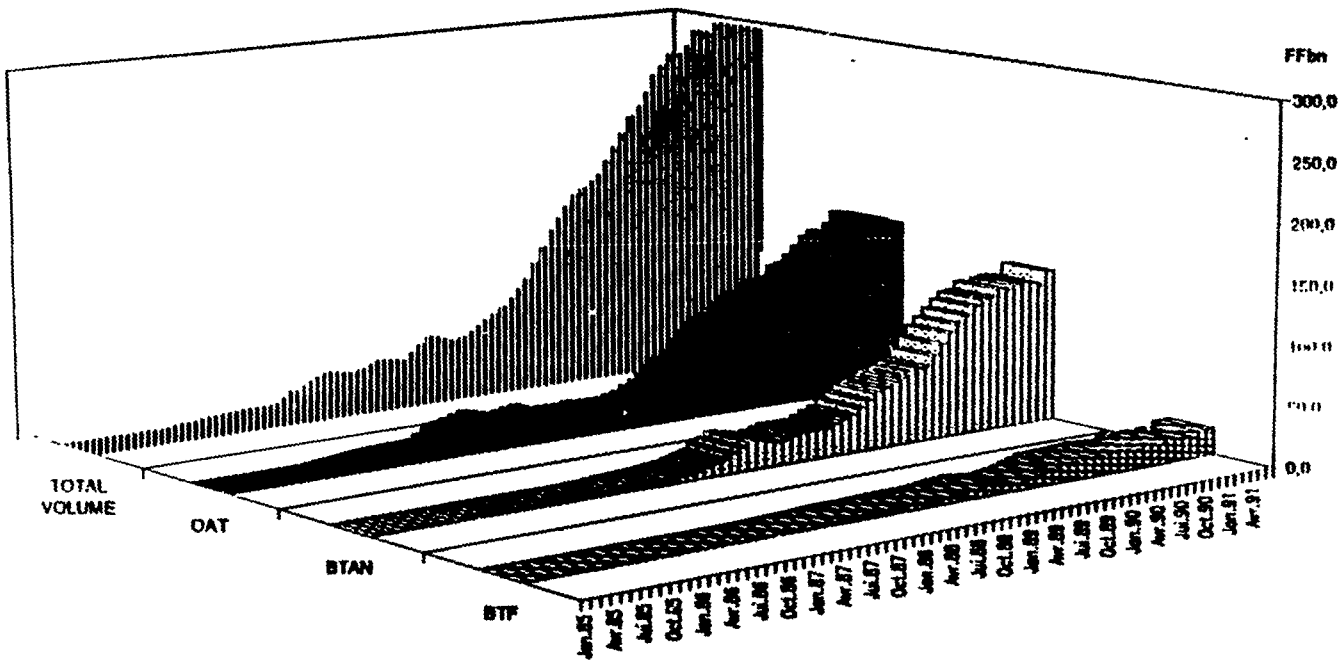
*1. Deux opérations ont été conclues en 1991 en application de l'article 56 de la loi de finances pour 1991 :*

- rachat de titres de la dette publique par adjudication "à l'envers" le 28 mars 1991 : 2.510 millions de francs de B.T.A.N. 8 % août 1991, 623 millions de francs de B.T.A.N. 7 % mars 1992, 482,2 millions de francs de B.T.A.N. 7 % octobre 1992 ;
- échange de l'O.A.T. 8,5 % 1997 en écus contre une nouvelle O.A.T. 8,5 % 2002 en écus (1.004 millions d'écus).



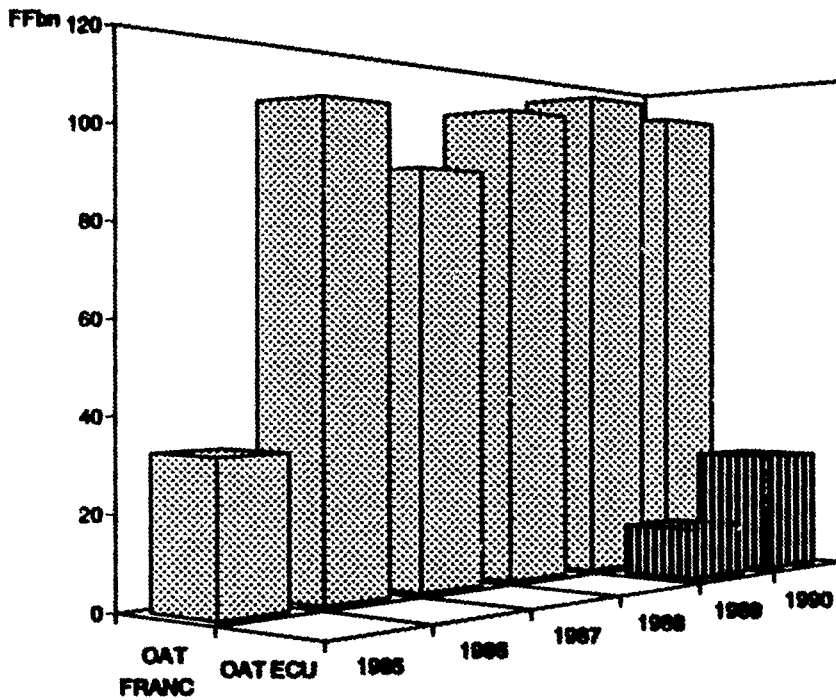
### Achats cumulés du titres du Trésor pour les non-résidents

(milliards de francs)



### Emission d'OAT en francs et en ECUS

(milliards de francs)



Source : Direction du Trésor - Colloque sur les valeurs du Trésor - 7 novembre 1991.

## B. APPEL CROISSANT AU FINANCEMENT EXTÉRIEUR

La gestion de la charge de la dette depuis 1989 est caractérisée par un appel croissant au financement extérieur. Celui-ci se manifeste de deux façons :

### 1. Emission d'O.A.T. libellées en écus

D'une durée mobile de 8 à 11 ans, ces émissions ont pour objet de :

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

#### Calendrier des émissions d'O.A.T. en écus

		<i>millions d'écus</i>
- 17 avril 1987 :	O.A.T. 5,5 % mai 1997	873,0
- 29 décembre 1989 :	O.A.T. 9,5 % avril 2000	3.370,25
- 6 novembre 1990 :	o.a.t. 10 % février 2021	1.500,0
- 31 décembre 1990 :	O.A.T. 8,5 % mars 2002	1.004,0

## 2. Acquisition de titres du Trésor par les non-résidents

De 1987 à 1990, l'encours de titres détenus par les non-résidents a été multiplié par 8, passant de 31,7 milliards de francs à 270,7 milliards de francs.

### Titres de la dette publique détenus par des non-résidents

(milliards de francs)

	1986	1987	1988	1989	1990
O.A.T.	7,2	22,8	20,9	85,6	138,6
B.T.A.N.		3,1	23,1	55,3	115,7
B.T.F.		5,8	4,4	14,5	16,4
<b>TOTAL</b>		<b>31,7</b>	<b>48,4</b>	<b>155,4</b>	<b>270,7</b>

Selon les réponses fournies à votre rapporteur :

*«L'accroissement des souscriptions des valeurs du Trésor français par les investisseurs non résidents témoigne de leur confiance dans les performances de l'économie française, notamment en matière de stabilité de la monnaie et du niveau d'inflation, ainsi que dans la politique économique menée par le Gouvernement».*

Cette réponse mérite d'être méditée.

En effet, les dernières statistiques disponibles sur les achats d'O.A.T. pour les non-résidents font apparaître un retrait net, voire une diminution nette au second trimestre 1991.

Sur les six premiers mois de l'année 1991, les flux nets de capitaux non-résidents se sont élevés à 23,2 milliards de francs, alors que le total annuel en 1990 avait atteint 114 milliards de francs.

Le retrait est encore plus marqué sur les seules obligations assimilables du Trésor (O.A.T.) puisque, au cours du troisième trimestre 1991, les non-résidents ont été vendeurs nets de 7 milliards d'O.A.T. contre des achats nets de 13 milliards le trimestre précédent.

Faut-il en conclure au reflux de la confiance des investisseurs étrangers dans les performances de l'économie française et dans la politique économique menée par le Gouvernement ?...

En outre, les effets négatifs à terme sur l'équilibre de la balance des paiements ne doivent pas être négligés.

Certes, en 1990, les incidences de cette progression des placements nets des non-résidents sont positifs sur la balance des paiements ; les achats nets ont représenté un flux de capitaux de 115 milliards de francs, alors que les intérêts versés aux non résidents au titre de ces valeurs se sont établis à 10 milliards de francs.

Mais dès lors que la progression des placements nets des non-résidents se ralentit, il convient de s'attendre à une moindre couverture -voire à un déficit net- sur le poste de la balance des capitaux, de l'accroissement des flux de rémunérations versés aux non-résidents pesant sur la balance des transactions courantes.

## II - CHARGE DE LA DETTE, DEFICIT BUDGETAIRE, TAUX D'INTERET

L'analyse de l'évolution récente de l'encours de la dette, et ses liens avec le découvert budgétaire en gestion, souligne la complexité des liens entre le stock de dette, la charge de la dette, et le montant du déficit budgétaire.

Il est essentiel de rappeler ici à nouveau, que depuis 1989, ce n'est plus le déficit budgétaire qui alimente la dette, mais la charge de la dette qui a créé le déficit budgétaire.

Depuis 1989, le solde primaire du budget est excédentaire.

Si la charge de la dette est aujourd'hui ainsi considérable, et obéit désormais à un phénomène d'autoalimentation qu'il est extrêmement difficile d'enrayer, c'est d'une part parce que la réduction du déficit budgétaire n'a pas été suffisamment massive lors des exercices "fastes" de 1988 et 1989, d'autre part parce que le niveau des taux d'intérêt réels demeure très élevé.

Il est en effet indéniable que, en termes de dette publique rapportée au P.I.B., la France se situe dans une position exemplaire vis-à-vis de ses partenaires européens.

Dette publique brute en % du P.I.B.  
(1991)

	(%)
Italie .....	105,8
Allemagne .....	47,2
Royaume-Uni .....	45,6
France .....	37,8

Source : C.E.E.

Il est tout aussi indéniable que, en termes de charge de la dette rapportée au P.I.B., sa position est franchement mauvaise.

**Charge d'intérêts nette des administrations publiques**

*(% de dépenses publiques totales)*

	1982	1990	1991
France	2,4	5,1	5,1
Allemagne	4,0	4,8	4,7
Royaume-Uni	7,2	5,5	3,7
Italie	17,8	17,2	17,8

Source : O.C.D.E.

En 1991, la charge nette de la dette reste en France la plus élevée des principaux pays européens, à l'exception toujours de l'Italie.

De 1982 à 1991, le poids de la charge nette de la dette aura augmenté de près de 3 points en France. En Allemagne, elle n'a augmenté que de 0,7 point. En Italie, elle est restée stable. Au Royaume-Uni, elle a diminué de 3,5 points.

C'est donc aujourd'hui la seule charge des intérêts de la dette publique qui alimente à la fois le déficit budgétaire et le stock de dette, dès lors que l'Etat est amené à emprunter pour payer les seuls intérêts de sa dette.

Seule une politique de réduction massive du stock de dette, par recours à la privatisation complète d'une seule entreprise publique, ainsi que l'a voté le Sénat au cours de l'examen de la première partie, suivant la proposition de sa Commission des Finances, permettrait de rompre cet enchaînement.

**A. L'ÉVOLUTION RÉCENTE DE L'ENCOURS DE LA DETTE :  
LE FINANCEMENT DU SOLDE BUDGÉTAIRE EN GESTION**

L'évolution récente des différentes composantes du stock de dette résulte immédiatement des conditions de financement du Trésor, c'est-à-dire, pour l'essentiel, du découvert budgétaire en gestion, auquel il faut ajouter l'amortissement des engagements de l'Etat (1).

**Financement du solde d'exécution budgétaire**

(en milliards de francs)

	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
<b>Solde en gestion (hors F.M.I.)</b>	- 147,13	- 143,25	157,6	135,36	101,815	116,212	- 107,653	- 111,49
<b>Emissions nettes d'emprunts à long terme et d'O.R.T. :</b>	44,5	73,72	89,5	109,6	41,68	58,3	64,362	80,3
- émissions en valeur nominale	51,01	85,2	99,9	137,2	93,68	109,1	130,072	137,73
- amortissements et charges diverses	- 6,51	- 11,48	- 10,4	- 27,6	- 5,2	- 5,2	- 65,71	- 57,43
<b>Emprunts à court terme (emprunt obligatoire 1983)</b>	13,38	0,55	0,13	- 13,42	- 0,18	- 0,052	- 0,023	- 0,01
<b>Bons sur formules</b>	- 3,04	- 2,84	- 2,22	- 1,6	- 0,41	- 0,53	- 1,65	- 1,78
<b>Bons en compte courant :</b>	41,24	48,76	21,66	33,27	64,08	15,54	70	
- système bancaire	40,73	47,79	10,05	7,42	21,98	- 28,29	32,99	
- organismes non bancaires et correspondants du Trésor	0,51	0,97	11,61	25,85	21,1	43,83	37,01	
<b>Dépôts des correspondants et des particuliers</b>	14,68	30,22	36,31	- 13,29	32,59	- 2	11,36	20,23
<b>Opérations avec la Banque de France</b>	36,67	- 14,09	0,93	16,59	- 52,98	48,06	- 42,99	12,48
- compte courant	33,91	- 19,87	- 11,11	14,89	- 64,2	47,67	- 34,97	2,83
- concours au Trésor	5,76	5,78	12,04	1,7	11,22	0,39	- 8,02	9,65
<b>Opérations diverses</b>	- 3,3	3,36	11,29	4,21	17,035	3,106	6,594	- 29,66
<b>TOTAL</b>	<b>147,13</b>	<b>147,25</b>	<b>157,6</b>	<b>135,36</b>	<b>101,815</b>	<b>116,212</b>	<b>107,653</b>	<b>111,49</b>

Source : Situation résumée des opérations du Trésor (S.R.O.T.).

## **1. Financement du Trésor en 1990**

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

La couverture a été assurée par des ressources à moyen et long terme ainsi réparties :

I. Emissions d'O.A.T. : 137,7 milliards de francs en 1990 (soit 7,5 milliards de francs de plus qu'en 1989) :

- émissions en francs : 114 milliards de francs

- émissions en Ecus : 3,85 milliards d'écus

II. Emissions de titres à moyen terme (B.T.A.N. à 2 et 5 ans)

- B.T.A.N. à 2 ans : 51,7 milliards de francs

- B.T.A.N. à 5 ans : 61,0 milliards de francs

III. Emissions de bons du Trésor à court terme (B.T.F.) : 140,8 milliards de francs.

La forte progression de ces émissions, qui ont essentiellement pour vocation la couverture de besoins infra-annuels est liée à la nécessité de compenser les retards de rentrées fiscales dus aux mouvements sociaux de la fin 1990 (1).

IV. Ressources non négociables :

- dépôts des correspondants du Trésor : 20 milliards de francs

- bons du Trésor sur formule : - 1,78 milliard de francs.

*1. La Cour des Comptes a estimé à 550 millions de francs le surcoût budgétaire de ces émissions à court terme, de septembre à novembre 1990, par rapport à 1988.*



### Solde budgétaire en exécution et solde budgétaire en gestion

Le solde budgétaire en exercice résulte de l'équilibre de la loi de finances.

Hors F.M.I. et F.S.C., il traduit le solde des dépenses et recettes, hors opérations de change.

C'est le solde budgétaire en gestion qui doit être financé en trésorerie, et qui alimente le stock de la dette publique.

Le solde budgétaire en gestion comporte :

- le solde des opérations réalisées au cours de la période complémentaire de l'exercice précédent, au plus tard jusqu'au 8 mars pour l'agent comptable central du Trésor ;

+ le solde des opérations de l'exercice en cours (1er janvier - 31 décembre) ;

+ les dépenses réalisées par anticipation au titre du budget de l'année suivante.

### Evolution du découvert budgétaire en exécution (1983-1990)

(milliards de francs)

	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
<b>Solde en exercice</b>	- 150	- 159,32	- 162	- 141,92	- 137,17	- 101,11	- 104,66	- 95,28
(hors FMI - FSC)	- 129,61	- 146,18	153,28	- 141,09	- 120,06	- 114,7	- 100,39	- 93,15
(hors FMI - FSC, hors intérêts de la dette)	- 61,1	- 61,5	- 63,5	- 48,2	- 25,8	- 15,2	+ 16,59	+ 43,94
<b>Solde en gestion</b>	- 159,28	- 145,11	- 160,2	- 130	- 101,13	- 117,56	- 109,89	- 109,03
(hors FMI - FSC)	- 141,5	- 137,47	- 145,55	- 133,66	- 90,6	- 115,82	- 115,67	- 101,84
effet du FMI	- 12,15	- 1,86	- 2,59	5,35	0,69	1,35	- 2,21	- 2,45
effet du FSC en exercice	- 8,24	- 11,28	- 6,13	- 6,18	- 17,8	14,94	- 2,04	- 4,58
effet du FSC en gestion	- 5,63	- 5,78	- 12,05	- 1,7	- 11,21	- 0,39	8,02	- 9,65

Source : Situation résumée des opérations du Trésor.

## **2. Financement du Trésor en 1991**

A la date du 14 août 1991, le besoin de financement à moyen et long terme excède de 34 milliards de francs celui enregistré à la même date en 1990, dont 7 milliards imputables au dérapage d'exécution de la loi de finances.

L'essentiel du creusement du besoin de financement résulte de la charge d'amortissement des B.T.A.N. à 5 ans, dont la première émission date de 1985.

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

I. Emissions sur le marché obligataire : 79,6 milliards de francs (en recettes de trésorerie) ;

II. Emissions de B.T.A.N. : 78,3 milliards de francs (en recettes de trésorerie) ;

III. Emissions nettes de B.T.F. : 33,7 milliards de francs.

### **Incidence en trésorerie des échanges d'O.R.T. admis en paiement d'O.A.T. d'octobre 1988 à octobre 1989**

Cette procédure d'échange a permis de refinancer en deux ans

- 51.874,8 millions de francs d'O.R.T. avant leur venue à échéance, en 1989, 1990, 1991 et 1994.

Ce montant total comprend 29.545,4 millions de francs de capital, le surplus, soit 22.329,5 millions de francs étant réparti, suivant une proportion qui ne peut être déterminée, entre les intérêts *stricto sensu* et une prime versée à l'échange.

Cette part est imputée dans la comptabilité patrimoniale de l'Etat, en pertes sur emprunts et engagements (1). La répartition par année de la valeur des O.R.T. reprises est la suivante :

- 1988 : 8.175,7 millions de francs, dont 3.376,8 pour les pertes sur emprunts ;
- 1989 : 31.488,2 millions de francs, dont 13.772,1 pour les pertes sur emprunts ;
- 1990 : 12.211 millions de francs, dont 5.180,7 pour les intérêts et primes d'échange.

La Caisse d'amortissement de la dette publique (C.A.D.E.P.), financée par les privatisations, a participé au lissage du coût des O.R.T. en rachetant des titres entre 1987 et 1990 (2) pour un montant total de 4.232 millions de francs dont 2.872,8 en capital.

Les dernières O.R.T. (ligne 10,30 % juin 1985) ont été amorties à l'échéance, le 15 juin 1991.

L'opération a porté sur 2.171,1 millions de francs en capital, et

1.739,1 millions de francs d'intérêts, inscrits en charges budgétaires.

Ne restent depuis dans la dette publique comme obligations renouvelables que les obligations renouvelables assimilables (O.R.A.T.), pour un encours nominal de 11,7 millions de francs.

Elles seront amorties le 15 juin 1994, et donneront lieu alors au paiement de 79,65 millions de francs de charge d'intérêts (3).

1. Classe 6, ligne 667.

2. Les versements de 1989 et 1990 correspondent à des reliquats d'opérations, pour 23 millions de francs.

3. Une ligne d'O.A.T. fait exception à la règle de l'intérêt payable annuellement, avec amortissement in fine : l'O.A.T.

9,82 % 2019 à intérêts capitalisés. Ces émissions étaient spécifiquement destinées à constituer les garanties des opérations de refinancement du Mexique et du Venezuela, en application du plan Brady. A la différence des O.R.T., leurs intérêts sont capitalisés annuellement au 31 décembre (décret n° 90-272 du 27 mars 1990).

## B. CHARGE DE LA DETTE ET TAUX D'INTÉRÊT

La charge de la dette, retracée dans les trois premières parties du Titre I du Budget des charges communes, atteindra 152,15 milliards de francs en 1992, ce qui représente :

- 12,5 % des crédits initiaux du budget général ;
- 29,5 % des crédits bruts du budget des charges communes ;
- le deuxième poste civil de l'Etat après l'Education nationale ;
- 52,8 % des crédits nets du budget des charges communes, hors dégrèvements et remboursements d'impôts ;
- près de la moitié du produit de l'impôt sur le revenu en 1992 (318,44 milliards de francs) ;
- la quasi-totalité du produit de l'impôt sur les sociétés (162,85 milliards de francs).

### Evolution de la charge de la dette

(milliards de francs)

	L.FI 1991	PLF 1992	Evolution en %
<b>A. Dette négociable</b>			
· Services des rentes amortissables des emprunts d'Etat et des obligations du Trésor à moyen et long terme	79 848	87 654	+ 9,8
· Intérêt des bons du Trésor à court et moyen terme	42 850	48 397	+ 12,9
<b>Total A</b>	<b>122 698</b>	<b>136 051</b>	<b>+ 10,9</b>
<b>B. Dette non négociable. Dette à vue</b>			
· Intérêt des comptes de dépôt au Trésor	7 049	7 100	+ 0,7
· Bons du Trésor non négociables	3 856	3 114	- 19,2
· Prise en charge par l'Etat de la dette de divers organismes	5 652	5 139	- 0,9
· Divers	740	535,9	- 27,6
<b>Total B</b>	<b>15 197</b>	<b>15 889</b>	<b>- 8,1</b>
<b>C. Charges diverses</b>	<b>210</b>	<b>210</b>	<b>-</b>
· Frais divers de trésorerie			
<b>Total charge de la dette (A + B + C)</b>	<b>138 105</b>	<b>152 150</b>	<b>+ 8,5</b>

## 1. Principales évolutions

### a) Augmentation de la charge de la dette négociable

Les principales augmentations par rapport aux prévisions initiales 1991 concernent les intérêts d'emprunt (+ 7,8 milliards de francs et les intérêts de bons du Trésor (+ 5,5 milliards de francs).

(milliards de francs)

. Service des rentes amortissables, des emprunts d'Etat et des obligations du Trésor à moyen et long terme	+ 7,8
<i>dont :</i>	
- Emprunts et OAT à taux fixe :	+ 6,1 (+ 10,2 %)
- OAT en écus	+ 2,63 (+ 150 %)
- Emprunts à taux variable	+ 1,08 (+ 10,2 %)
- Intérêts des ORT	- 2,0
. Intérêts du bons du Trésor	+ 5,55
- Intérêts des B.T.A.N.	+ 5,51 (+ 15,7 %)
- Intérêts des bons à taux fixe et à intérêt précompté (BTF)	+ 0,22 (+ 2,1 %)
. Charges des emprunts nouveaux à émettre	6

b) Régression de la charge de la dette non négociable (- 1,4 milliard de francs).

Celle-ci résulte essentiellement de la diminution de la charge de la dette prise en charge par l'Etat au titre de différents organismes analysée plus haut.

## Structure de la charge de la dette en 1992

(millions de francs)

	Crédits demandés pour 1992	Evolution par rapport à 1991 (%)	Part dans la charge de la dette 1992 (%)
<b>DETTE NEGOCIABLE</b>	<b>136 051</b>	<b>+ 10,9</b>	<b>89,4</b>
<i>Service des rentes amortissables des emprunts d'Etat et des obligations du Trésor à moyen et long terme</i>	<i>87 654</i>	<i>+ 9,8</i>	<i>52,5</i>
- intérêts des emprunts et des obligations en francs émis à taux fixe	65 509	+ 10,2	43,0
- intérêts des emprunts et des obligations en francs émis à taux variable	11 668	+ 10,2	7,7
- intérêts des obligations en écus	4 389	+ 250,0	2,9
- service des autres emprunts en devises	24	identique	négligeable
- intérêts des O.R.T.	0	supprimé	0
- intérêts des obligations à intérêts capitalisés	61	+ 13,9	négligeable
- intérêts des rentes sur l'Etat et des emprunts entièrement échus	1,5	- 8,6	négligeable
- intérêts des obligations créées dans l'année	6 000	identique	3,9
<i>Intérêts des bons du Trésor à court ou moyen terme et valeurs assimilées</i>	<i>48 397</i>	<i>12,9</i>	<i>31,8</i>
- bons à taux fixe (BTF)	10 700	+ 2,1	7,0
- bons à taux annuels normalisés (BTAN)	37 697	+ 17,1	24,8
- autres bons du Trésor négociables	0	supprimé	0

## Structure de la charge de la dette en 1992 (suite)

(millions de francs)

	Crédits demandés pour 1992	Evolution par rapport à 1991 (%)	Part de la charge de la dette 1992 (%)
<b>DETTE NON NEGOCIABLE</b>	<b>15 889</b>	<b>- 8,1</b>	<b>10,4</b>
. <i>Intérêts des comptes de dépôt au Trésor</i>	7 100	+ 0,7	4,7
- intérêts des comptes de dépôts au Trésor	6 300	identique	4,1
- rémunération des CCP	800	+ 6,8	négligeable
. <i>Bons du Trésor non négociables</i> (bons du Trésor sur formules)	3 114	- 12,2	2,0
. <i>Rémunération de dépôts des divers articles d'émission et banques centrales</i> (rémunération de dépôts des instituts d'outre-mer et banques centrales africaines de la zone franc)	497	+ 2,0	négligeable
. <i>Prise en charge de la dette de divers organismes (intérêts)</i>	5 139	- 9,1	3,4
- SOMIVAC	5	identique	négligeable
- caisse d'amortissement pour l'acier	487	- 24,8	"
- fonds spécial de grands travaux	1 050	- 6,5	"
- caisse nationale des banques	727	- 5,9	"
- caisse nationale de l'industrie	766	- 6,1	"
- fonds d'intervention sidérurgique	1 425	- 7,2	"
- SODEVA	679	- 9,5	"
. <i>Remboursement des créances afférentes à la distribution d'actions aux salariés des entreprises industrielles et commerciales</i>	6	- 97,3	négligeable
. <i>Service d'emprunts d'annuités et d'intérêts divers</i>	33	- 4,7	négligeable
- CDC, Crédit foncier de France, Crédit national	25	- 5,6	"
- dommages de guerre	8	- 0,1	"
<b>GESTION DE LA DETTE ET FRAIS DE TRESORERIE</b>	<b>210</b>	<b>identique</b>	<b>0,1</b>
- frais d'émission et de publicité des valeurs du Trésor	20	identique	négligeable
- commissions de placement et de services financiers	140	identique	"
- gestion courante des valeurs du Trésor et frais divers	50	identique	"
<b>TOTAL CHARGE DETTE</b>	<b>152 150</b>	<b>+ 8,5</b>	<b>100</b>

## 2. Charge nette de la dette

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

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

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

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

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

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

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

Les prévisions de la charge nette de la dette pour 1992 portent sur 145,55 milliards de francs.

La charge nette de la dette négociable notamment, atteindrait 131,55 milliards de francs au lieu de 136,05 pour sa charge brute.

1. Ligne 806 des recettes non fiscales.

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

3. sous-ligne 806-02

4. sous-ligne 806-92

5. recettes non évaluées en loi de finances initiale.



Selon les prévisions pour 1991 et 1992, les recettes en atténuations des charges de la dette se réduiraient en effet presque de moitié, hors F.S.C..

**Il en résulte que la montée de la charge de la dette nette sera encore plus rapide que celle de la dette brute : + 10,5 % au lieu de 8,5 % en prévision initiale 1991.**

**Charge brute et charge nette de la dette publique**

**- Charge brute et charge nette de la dette hors FSC**

en MDF	1986	1987	1988	1989	1990
Charge brute de la dette publique	89,568	93,140	98,723	115,724	136,743
Recettes en atténuation des charges de la dette et des frais de trésorerie	4,622	6,759	6,205	7,142	12,842
Charge nette de la dette publique	84,947	86,381	92,518	108,582	123,901

**Recettes en atténuation des charges de la dette et des frais de trésorerie (ligne 806)**

	1986	1987	1988	1989	1990
Rémunération du compte du Trésor par la BdF	1,959	2,654	2,302	1,974	3,066
recettes de coupon courus	2,641	2,461	3,073	3,852	7,134
produits du FSR		1,610	0,775	1,237	2,532
produits du FSC	2,015	0,544	0,410	0,508	0,458
divers	0,022	0,034	0,055	0,079	0,030
<b>total</b>	<b>6,637</b>	<b>7,303</b>	<b>6,615</b>	<b>7,650</b>	<b>13,300</b>

### 3. Evolution des taux d'intérêts

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

L'écart entre les taux prévisionnels en loi de finances initiale et les taux effectifs a été particulièrement élevé en 1990 et s'est traduit par de fortes inscriptions de crédits complémentaires en collectif et en règlement.

#### Taux d'intérêt 1990

	Hypothèses	Réalisations
Taux des BT à 13 semaines (T.B.M.)	7,5	10,26
Taux moyen des emprunts d'Etat à plus de 7 ans (T.M.E.)	8,5	9,94

En 1991, l'écart devrait être moindre, dès lors que les hypothèses initiales ont été révisées à la hausse, et que la hausse des taux effectifs est elle-même plus modérée.

Pour 1992, les hypothèses retenus sont 8,6 % pour les taux à court terme et 8,8 % pour les taux à long terme.

Selon les indications fournies à votre rapporteur :

**- une hausse d'un point du niveau des taux d'intérêt implique un accroissement de la charge de la dette la même année de 2 milliards de francs (1)**

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

- . 3 milliards de francs la deuxième année (2) ;**
- . 1,7 milliard de francs les années suivantes.**

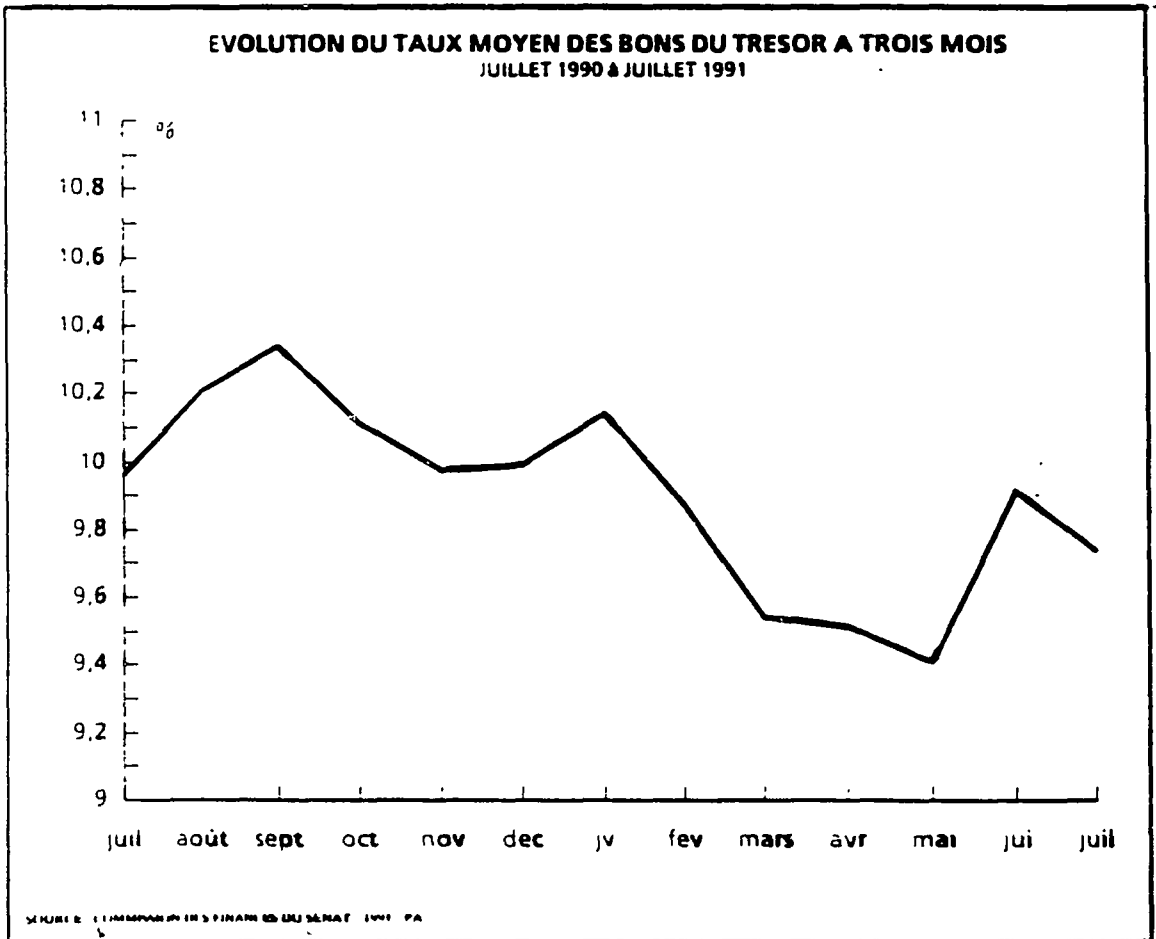
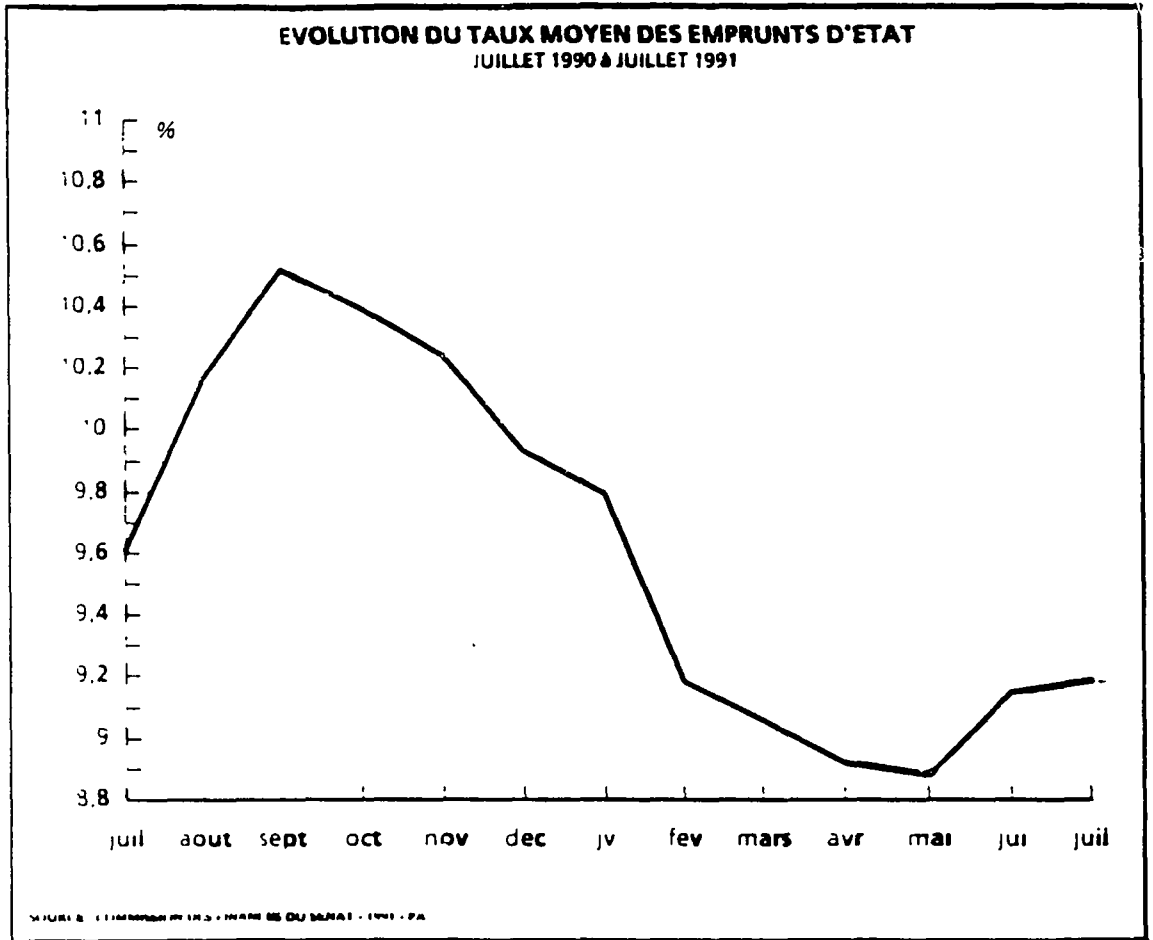
1. Surcroît de B.T.F. inscrit au chapitre 11-06-10

2. indexation des emprunts à taux variables sur le niveau des taux dès 12 mois précédant le paiement du coupon.

**Evolution des taux d'intérêt annuels**

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
T.M.M. * (prévisions)	nd	11,0	8,0	8,5	7,5	6,0	6,3	6,5	7,5	9,0
T.M.M. (réalisations)	14,9	12,5	11,7	9,9	7,7	8,0	7,5	9,1	10,0	9,3
T.M.E. * (prévisions)								9,0	8,5	9,0
T.M.E. (réalisations)	15,8	13,6	12,3	10,1	8,4	9,4	9,1	8,8	9,9	9,2
Rappel : hausse des prix à la consommation	11,8	9,6	7,4	5,8	2,7	3,1	2,7	3,6	3,4	3,3

\* T.M.M. : taux moyen du marché monétaire ; T.M.E. : taux moyen des emprunts d'Etat.



## **CHAPITRE III**

### **LE SECTEUR PUBLIC**

Le projet de budget pour 1992 est marqué par la débudgétisation totale des dotations en capital du secteur public, auparavant inscrites au chapitre 54-90 du budget des charges communes.

Ces dotations seront désormais financées par le produit des cessions minoritaires d'actifs publics.

#### **I. L'ÉVOLUTION DES RELATIONS FINANCIÈRES ENTRE L'ÉTAT ET LES ENTREPRISES PUBLIQUES : UNE INVERSION DES FLUX FINANCIERS**

##### **A. L'ÉVOLUTION DES DOTATIONS EN CAPITAL**

Depuis quatre ans, l'effort de l'Etat actionnaire plafonne entre 4 et 5 milliards de francs contre une moyenne annuelle de plus de 15 milliards de francs entre 1982 et 1988 (soit plus de 18 milliards de francs d'aujourd'hui).

## Dotations en capital : imputations budgétaires

En millions de francs	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
<i>Budget général</i>								
- Charges communes	3.663,5	274,7	282,8	2.357	4.000	4.153,40 (1)	3.334,0	-
- Industrie	13.151,0	18.202,2	19	17	14,2	17,4	6,0	-
- Transports	-	-	-	1.752	-	-	59,5	-
- Défense	-	250	-	70	-	-	-	-
<i>Sous-total Budget général</i>	<i>16.814,5</i>	<i>18.726,9</i>	<i>301,8</i>	<i>4.196</i>	<i>4.014,2</i>	<i>4.171</i>	<i>3.399,5</i>	<i>-</i>
<i>Budget annexe des PTT</i>	<i>1.747,1</i>	<i>3.411,1</i>	<i>1.215,6</i>	<i>149,9</i>	<i>1.101,6</i>	<i>602,0</i>	<i>-</i>	<i>-</i>
<i>Comptes spéciaux du Trésor</i>								
- Gestion des titres publics	-	1.205,9	1.078,9	1.312,8	0,1	144,9 (2)	261,6	-
- Privatisations	-	-	17.242,8	5.839,5	-	-	-	5.640
<i>Sous-total Comptes spéciaux</i>	<i>-</i>	<i>1.205,9</i>	<i>18.321,7</i>	<i>7.152,3</i>	<i>0,1</i>	<i>144,9</i>	<i>261,6</i>	<i>5.640</i>
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>18.561,6</b>	<b>23.343,9</b>	<b>19.839,1</b>	<b>11.498,2</b>	<b>5.115,9</b>	<b>4.917,9</b>	<b>3.661,1</b>	<b>5.640</b>

(1) Hors conversion d'un prêt du FDES à la sidérurgie et opération Renault (remboursement-reversement).

(2) Hors opérations d'ordre liées aux participations croisées au sein du secteur public.

## Dotations en capital : secteurs bénéficiaires

En millions de francs	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
<b>Secteur public industriel</b>	14.291,5	14.610,8	22.377,2	11.632	4.371,2	4.950,4	3.205,0 (1)	1.360
<i>dont : Renault Sidérurgie</i>	<i>(6.550)</i>	<i>(9.793)</i>	<i>(17.712,3)</i>	<i>(3.250)</i>	<i>(1.350)</i>	<i>(210)</i>	<i>(860)</i>	<i>0</i>
<b>Transports &amp; Aéronautique</b>	820	3.181,7	438,1	6.258	6.211	-	506	1.360 (3)
<b>Secteur financier</b>	426,0	100,6	381,9	1.016	298,9	140	-	-
<b>Divers</b>	337,3	668,5	146,7	933,1	617,1	25,5	1.207 (2)	- 941 (4)
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>15.874,8</b>	<b>18.561,6</b>	<b>23.343,9</b>	<b>19.839,1</b>	<b>11.498,2</b>	<b>5.115,9</b>	<b>4.917,9</b>	<b>3.661,1</b>

(1) Y compris GIAT (1.070 millions de francs).

(2) Dont audiovisuel (SFP et FR3) : 550 millions de francs.

(3) Air France (1.000 millions de francs), CGMF (360 millions de francs).

(4) Dont audiovisuel (SFP et A2) : 620 millions de francs.

L'évolution sur plusieurs années montre en effet que l'Etat actionnaire n'a pu dégager des moyens importants en faveur du secteur public :

- qu'en acceptant un déficit croissant des finances publiques (1982-1986) qui explique aujourd'hui le poids exorbitant de la charge de la dette ;

- qu'en recourant à des financements externes et en premier lieu au budget annexe des P.T.T. ; la réforme du statut de *France Télécom* n'a pas mis un terme à cette évolution : l'exploitant a dû ainsi en 1991 suivre l'augmentation de capital du groupe Bull, décidée par l'Etat et renforcer les fonds propres de la banque nationalisée Hervef, soit au total 846 millions de francs.

- qu'en procédant à une forme de "*procrastination*" que constitue la reprise par l'Etat des dettes des entreprises publiques : au lieu de doter ces entreprises en capital pour leur permettre de se désendetter, l'Etat prend leurs dettes à sa charge et se contente chaque année d'inscrire au budget les seuls intérêts de cette dette et les intérêts des emprunts contractés pour en rembourser le capital, reportant ce faisant la charge sur les contribuables futurs ;

- qu'en faisant appel enfin à des ressources externes : les produits des privatisations ont permis de recapitaliser les entreprises publiques à hauteur de 26.680 millions de francs en trois ans : l'Etat libéral a été ainsi le meilleur actionnaire qui soit pour le secteur public.

Devant la carence de l'Etat actionnaire, les groupes publics, du moins ceux dont les comptes étaient "*présentables*", se sont toujours davantage tournés vers l'épargne privée.

Grâce à des titres hybrides (certificats d'investissements, titres subordonnés à durée indéterminée, etc...) ils ont pu trouver des "*quasi fonds propres*" sur le marché.

Mais surtout, l'Etat a décidé un nombre spectaculaire d'opérations de croisement de participations entre les entreprises publiques permettant un gonflement nominal des fonds propres et une marge supplémentaire d'appel du marché.

Décembre 1988 (1)	Prise de contrôle du CIC par le GAN
Mars 1989	Participations croisées de la BNP et de l'UAP
Mai 1989	Prise de participation de la Caisse des dépôts dans le Crédit Lyonnais
Novembre 1989	Prise de participation de Thomson CSF dans le Crédit Lyonnais
Décembre 1989	Prise de contrôle de la Banque de Bretagne par la BNP
Janvier 1990	Prise de participation du GAN et des AGF dans Total CFP
Février 1990	Prise de contrôle de Roussel Uclaf par Rhône Poulenc et par l'ERAP
Février 1990	Prise de participation des AGF et du Crédit Lyonnais dans Rhône Poulenc
Septembre 1990	Prise de participation des AGF et de la BNP dans Péchiney
Septembre 1990	Prise de participation de Péchiney dans la Banque Hervet
Avril 1991	Prise de participation de France Télécom dans la Banque Hervet
Juillet 1991	Prise de participation de la BNP dans Air France
Juillet 1991	Prise de participation du Crédit Lyonnais dans Usinor Sacilor.

(1) Les dates sont celles de l'annonce des opérations.

En quelques mois, le Crédit Lyonnais a vu ainsi entrer dans son capital la Caisse des dépôts (5 %) puis Thomson CSF (16 %) et s'est retrouvé actionnaire de Rhône Poulenc (9,4 %) et d'Usinor Sacilor (20 %) tandis que les AGF entraient dans le tour de table de Total CFP (4,3 %), de Rhône Poulenc (6,8 %) et de Péchiney (10,0 %) : la BNP prenait le contrôle de la Banque de Bretagne, et devenait actionnaire de l'UAP (10 %), de Péchiney (10 %) et d'Air France (5 à 10 %) etc....

En réalité, à quelques exceptions près, ces opérations relèvent d'une sorte de "monopoly" financier : caractère purement nominal des augmentations de fonds propres obtenus par apports de titres de surcroît incessibles, caractère aléatoire des liaisons financières ainsi créées.



## B. DES DIVIDENDES ÉLEVÉS

Si les dotations en capital plafonnent autour de 4 à 5 milliards de francs, les dividendes prélevés par l'Etat-actionnaire atteignent désormais environ 15 milliards de francs par an.

### Dividendes perçus par l'Etat actionnaire

(millions de francs)

	1989 (1)	1990 (1)	1991 (2)	1992 (3)
Produits des participations de l'Etat dans des entreprises financières .....	7.256	9.392	8.130	8.500
Poduits des participations de l'Etat dans des entreprises non financières .....	2.700	4.387	4.400	4.815
INtérêts des dotations en capital et avances d'actionnaires .....	2.192	2.174	2.203	2.203
<b>TOTAL</b> .....	<b>12.148</b>	<b>15.959</b>	<b>14.733</b>	<b>15.518</b>

(1) Loi de Règlement

(2) Loi de finances rectificative

(3) Projet de loi de finances

De sorte, que les flux financiers entre l'Etat et son secteur public se traduisent par une ponction nette du premier sur le second de l'ordre de 10 milliards de francs par an.

## II. UN BOUCLAGE PAR CESSIION D'ACTIFS

L'évolution des dotations en capital en 1991-1992 telles qu'elles ressortent du projet de loi de finances rectificative de fin d'année et du projet de budget pour l'an prochain est significative d'une "accélération de l'histoire".

### Dotations en capital

(millions de francs)

	LFI 1991	Collectif 1991	PLF 1992 Texte initial	PLF 1992 modifié Assemblée nationale
Chapitre 54-90 .....	4.400	2.981,7 (1)	3.290	--(2)

(1) Après annulations de crédits.

(2) Après transfert au compte de gestion des titres du secteur public.

Non seulement les dotations en capital seront totalement débudgétisées en loi de finances pour 1992, mais le processus semble s'amorcer dès 1991.

La situation est claire pour 1992, sinon dans le projet de loi lui-même du moins dans les déclarations du Gouvernement : l'intégralité des dotations en capital sera inscrite au compte spécial du Trésor (compte de commerce) n° 904-09 "compte de gestion des titres du secteur public".

En revanche, l'amputation en cours d'année des dotations de 1991 peut signifier soit une remise en cause des concours en fonds propres au secteur public, soit l'intention du Gouvernement de compenser cette diminution par l'apparition dès 1991 de produits de cessions d'actifs.

Pour cet exercice, en effet, 440 millions de francs de crédits ont été annulés par arrêté du 9 mars 1991 et 978,3 millions de francs par arrêté du 21 novembre 1991, soit au total 1.418,3 millions de francs, soit encore près du tiers de la dotation en loi de finances initiale.

**Répartition des dotations en capital en 1991  
(chapitre 54-90)**

*(millions de francs)*

Air France .....	1.000
Antenne 2 .....	500
C.G.M.F. ....	360
Bull .....	1.354
S.F.P. ....	120
<b>TOTAL</b> .....	<b>3.334</b>

*(Source : réponse au questionnaire)*

Il demeure surprenant que les **dépenses effectuées** sur le seul chapitre 54-90 excèdent de 353 millions de francs les **crédits disponibles** après les arrêtés d'annulation des 9 mars et 21 novembre 1991 (2.981,7 millions de francs).

**A. UN INSTRUMENT COMPTABLE**

Le compte spécial du Trésor n° 904-09 "*gestion des titres du secteur public et apports et avances aux entreprises publiques*" comporte :

**- en recettes**

- le produit de la vente de titres publics (1),
- les versements du budget général (les crédits budgétaires au titre des dotations en capital dus ecteur public),

**- en dépenses**

- les dotations en capital au secteur public,
- les reversements au budget général.

Ce compte était jusqu'à aujourd'hui essentiellement un **instrument comptable** : il centralisait les crédits inscrits souvent dans différents budgets au titre des dotations en capital (Charges communes, Budget annexe des PTT, Industrie, Défense, Transports...) et les reversait aux entreprises publiques.

*1. A l'exception des produits des privatisations réalisées en application de la loi du 2 juillet 1986. Ces produits (vente des titres mis en réserve, paiements différés) sont directement inscrits en recette non fiscale (ligne 0210).*

La Cour des comptes s'en satisfaisant car, en loi de règlement, c'est-à-dire *a posteriori*, il lui était plus facile, du fait de cette centralisation comptable, d'apprécier les relations financières entre l'Etat actionnaire et les entreprises publiques (1).

Ce compte a fonctionné longtemps de cette façon. Il a été utilisé en 1987-1988 : il centralisait alors les produits de privatisations qui étaient inscrits sur un compte d'affectation spéciale et reversés, soit à la CADEP (2) pour l'amortissement de la dette, soit au compte de gestion pour le financement des entreprises publiques.

## B. UN DÉTOURNEMENT DE PROCÉDURE

**Aujourd'hui, ce compte est utilisé comme l'instrument d'une politique de vente du patrimoine public et en réalité de bouclage du budget général.**

### 1. Deux étapes

Dans le projet de loi de finances initiale, le gouvernement avait inscrit au chapitre 54-90 (*Apports au fond de dotation ou au capital des entreprises publiques ou d'économie mixte*) du budget des Charges communes, 3.290 millions de francs, soit une forte baisse par rapport à la loi de finances initiale pour 1991 (4.400 millions de francs).

Mais il était déjà inscrit au compte de gestion un produit de cession de titres publics de 2.350 millions de francs, finançant un surcroît de dotation en capital.

Au total, (*chapitre 54-90 et compte de gestion n° 904-09*) les dotations en capital progressaient en 1992 (5.640 millions de francs contre 4.400 millions de francs).

1. Cf réponse de la Cour des Comptes au questionnaire de votre Commission, rapport sur le projet de loi de règlement définitif du budget de 1989 (n° 1, 1991-1992) p. 132.

"L'existence du compte n°904-09 présente l'avantage de fournir une centralisation dans les comptes de l'Etat de l'ensemble des opérations de dotations en capital et d'avances d'actionnaire réalisées, et ainsi d'assurer une transparence appréciable lors du contrôle de l'exécution des lois de finances".

2. Caisse d'amortissement de la dette publique.

A l'Assemblée nationale, le gouvernement a vidé le chapitre 54-90 pour alimenter un chapitre 44-75 nouveau (*mesures exceptionnelles en faveur de l'emploi, de la formation professionnelle*) toujours au budget des Charges communes. Il s'agit de financer le nouveau "plan emploi" du Gouvernement grâce à la "marge de manoeuvre" dégagée par la débudgétisation des dotations en capital.

Les 3 290 millions de francs supprimés au chapitre 54-90 seraient inscrits au compte de gestion alimenté par un surcroît de produits de cession.

Mais l'Assemblée nationale ne s'est prononcée ni sur le transfert des dotations en capital vers le compte de gestion, ni sur l'inscription d'un surcroît de produit de cession.

*«Au total, la discussion budgétaire aura permis de déplacer environ six milliards de francs de crédits, ce qui est très supérieur aux années passées et montre que le Gouvernement est attentif aux demandes du Parlement et à ses propositions»<sup>(1)</sup>.*

Cette déclaration de Mme le Premier ministre, à l'Assemblée nationale, lors de l'engagement de responsabilité du Gouvernement sur l'ensemble du projet de loi de finances pour 1992 (*article 49-3 de la Constitution*), prend une saveur ironique puisque l'essentiel de la masse des crédits déplacés s'explique par la débudgétisation des dotations en capital qui, de ce fait, échappent totalement au vote du Parlement. L'Assemblée nationale ne saurait se féliciter d'un tel désaisissement.

## **2. Une double inadéquation**

**En réalité, l'instrument utilisé, le compte apparaît totalement inadéquat d'un double point de vue :**

- celui du respect des textes relatifs aux lois de finances ;**
- celui du respect des prérogatives du Parlement.**

*1. Journal Officiel, débats Assemblée nationale, 3ème séance du 15 novembre 1991, page 6209.*

*a) l'ordonnance organique relative aux lois de finances.*

Elle définit ainsi les comptes de commerce :

*«Art. 26. - Les comptes de commerce retracent des opérations de caractère industriel ou commercial effectuées à titre accessoire par des services publics de l'Etat. Les prévisions de dépenses concernant ces comptes ont un caractère évaluatif ; seul le découvert fixé annuellement pour chacun d'eux a un caractère limitatif (...).»*

Juridiquement, organiquement, le recours au compte de commerce est incorrect pour décrire les opérations de cession d'actifs et les apports de l'Etat actionnaire, car, à l'évidence, ces opérations ne présentent ni un caractère industriel ou commercial, ni, en l'espèce un caractère accessoire.

*b) les prérogatives du Parlement.*

En second lieu, le Parlement assiste muet à ces opérations : il ne vote que sur une **autorisation de découvert** purement théorique (article 50 du projet de loi de finances pour les services votés, article 57 du projet de loi de finances pour les mesures nouvelles).

Il ne se prononce d'aucune manière sur les **masses** en produit ou en dépense ni, *a fortiori*, sur la modification de ces masses.

Le compte d'affectation des produits de la privatisation (1) (1987-1988) faisait l'objet d'un vote sur les recettes et sur les dépenses.

Ainsi, aujourd'hui, le Parlement ne se prononce pas sur le volume des cessions d'actifs programmées par le gouvernement.

Il ne se prononce pas davantage sur le montant des dotations en capital du secteur public.

En cours d'année, sans autorisation du Parlement, le gouvernement peut

- à la fois majorer les produits de cession ;
- et, soit gonfler les dotations au secteur public

1. Compte n° 902-21 dont la clôture a été prononcée par la loi de finances pour 1989.

. soit encore, reverser une partie de ces produits en recettes du budget général puisque le compte de gestion prévoit explicitement cette possibilité.

**L'ouverture du capital des entreprises publiques :  
un contexte juridique confus**

Par un décret du 4 avril 1991, le Gouvernement a autorisé l'ouverture du capital des entreprises publiques jusqu'à 49 %, assortie de deux conditions impératives : que cette ouverture se fasse par augmentation de capital et qu'elle s'inscrive dans le cadre d'un *"accord de coopération industrielle, commerciale ou financière"*.

Quelque mois plus tôt, le Gouvernement avait demandé solennellement au Parlement de permettre l'ouverture du capital de Renault à hauteur de 25 % maximum dans le cadre d'une alliance industrielle avec le groupe suédois Volvo. De sorte que la Régie a besoin désormais d'une nouvelle loi pour faire ce que Péciney ou Rhône-Poulenc peuvent faire en vertu d'un simple décret.

Pour mettre en oeuvre, aujourd'hui, le programme annoncé de cessions par l'Etat d'actifs minoritaires jusqu'à 49 % du capital des entreprises publiques, il suffit au Gouvernement d'appliquer la loi du 2 juillet 1986, toujours en vigueur dans ses dispositions relative à la *"respiration"* du secteur public.

Mais Renault est à nouveau exclue de ce dispositif : la loi du 4 juillet 1990 rappelle explicitement que les trois quarts au moins des droits de votes *"doivent rester la propriété directe ou indirecte de l'Etat"*. Les compagnies d'assurances également : la loi du 31 décembre 1989 limite à 25 % la part de leur capital qui peut être cédée au secteur privé.

De même, les opérations annoncées aujourd'hui périssent singulièrement et en réalité contredisent parfaitement le dispositif mis au point par le décret d'avril 1991 : les privatisations étroitement assujetties à un double objectif apparemment vertueux -favoriser les alliances stratégiques et l'amélioration des fonds propres- cèdent le pas devant la vente pure et simple de ses titres par l'Etat.

### III. UN FINANCEMENT ALEATOIRE

Le désaisissement du Parlement à l'égard du processus actuel des cessions d'actifs publics rend son analyse difficile.

#### A. DES PROJETS FLOUS

Les documents budgétaires annexés au projet de loi de finances ("bleu" Comptes spéciaux du Trésor) font mention d'un produit de 2 350 millions de francs au titre des *"Ventes de titres, de parts ou de droits de sociétés et de certificats pétroliers"* (Compte de gestion des titres du secteur public).

Le dossier de presse du ministère des finances se veut plus précis : *"Les recettes prévues correspondent principalement à la vente de titres du Crédit local de France à l'occasion de son introduction en bourse et pour le solde aux recettes courantes de ce compte"*.

Or, le produit de la vente de 22 % du capital du CLF devrait rapporter à l'État moins de 1,5 milliard de francs (*voir ci-après*).

De plus, si l'on en croit les déclarations orales du gouvernement sur lesquelles reposent pourtant l'équilibre du projet de budget 1992, des cessions supplémentaires d'actifs publics sont prévues à hauteur de 3.290 millions de francs, soit au total 5.640 millions de francs.

Ainsi, les *"recettes courantes"* attendues s'élèvent désormais à plus de 4 milliards de francs.

Outre l'ouverture du Crédit local de France, une seule opération a été officiellement annoncée : la vente de 2 % du capital d'Elf Aquitaine (soit environ 2 milliards de francs) mais cette opération reste soumise à l'évolution de la conjoncture boursière.

D'autres opérations devraient suivre mais supposent un dispositif législatif qui ne devrait pas intervenir avant le printemps :

- l'ouverture du capital de la Caisse nationale de prévoyance, établissement public actuellement dans l'étroite mouvance de la Caisse des dépôts et consignations : l'établissement public serait transformé en société anonyme, la Caisse des dépôts



rachèterait une partie du capital à l'Etat (1) qui en cèderait une autre partie à des partenaires privés.

• la modification de la loi sur les assurances qui, actuellement, exige que la participation de l'Etat, directe ou indirecte, soit maintenue à 75 % ; ce pourcentage pourrait être ramené à 49 %.

Enfin, le Parlement n'est pas à même de savoir si une partie des cessions en cours, ou devant avoir lieu "*prochainement*"; ne sera pas en réalité imputée sur l'exercice 1991, au titre du bouclage final de ce budget ou pour compenser les annulations des crédits prévues pour les dotations en capital du secteur public (*voir plus haut*).

Au total, non seulement les dotations en capital échappent totalement au vote du Parlement, mais le financement du secteur public, désormais débudgétisé, dépend pour sa totalité des aléas du marché, quant aux montants effectivement disponibles et quant au rythme des versements.

Une telle politique prétend s'inscrire dans la continuité de celle menée en 1987-1988. La différence pourtant est considérable : pendant cette période, le produit des privatisations a été affecté à la **récapitalisation massive** des entreprises publiques en difficulté, dans la perspective de les rendre au marché. Les moyens dégagés alors ont été considérables : 23 milliards de francs en deux ans.

Aujourd'hui, il s'agit de pallier, au rythme de 5 à 6 milliards de francs par an, la défaillance du budget général et de permettre aux entreprises, bénéficiaires de ces dotations, de **persévérer dans leur statut public**.

Dans le premier cas, il s'agissait en quelque sorte d'un **solde de tout compte** que la réussite des opérations de privatisation permettait de dégager ; dans la situation nouvelle, il s'agit de faire face, au jour le jour, aux besoins en fonds propres les plus criant.

Dès lors qu'elle devient le mode de financement des besoins courants du secteur public, la ressource tirée de la vente d'actifs apparaît d'une extraordinaire fragilité.

Ainsi, s'achève une évolution entamée en réalité depuis 1983 : la plupart des entreprises publiques trouvaient déjà l'essentiel de leurs fonds propres sur le marché et en subissaient les aléas comme leurs homologues privées.

(1) Ainsi, la Caisse des dépôts et consignations, en quelque sorte, rachètera à l'Etat ce qui lui appartient déjà.

Désormais, celles, peu nombreuses, qui pouvaient compter sur les concours chichement mesurés de l'Etat actionnaire dépendront également du marché, de sa bonne volonté à acheter les titres de leurs consoeurs.

En résumé, l'avenir du groupe Bull dépend de la tenue en bourse de l'UAP.

## B. L'OUVERTURE DU CAPITAL DU CRÉDIT LOCAL DE FRANCE

Le Crédit local de France (CLF), créé en octobre 1987, a repris les activités de l'ex-caisse d'aide à l'équipement des collectivités locales (CAECL) qui n'a pas pour autant disparu puisqu'elle porte une partie du capital des CLF.

Société anonyme, le CLF est agréé par le Comité des établissements de crédit en tant qu'institution financière spécialisée, c'est-à-dire en tant qu'établissement de crédit "auxquels l'Etat a confié une mission permanente d'intérêt public".

### Principaux actionnaires du CLF

(septembre 1991)

Actionnaires	% du capital
Etat	25,5
CAECL	22,0
Groupe caisse des dépôts	34,5
<i>dont Caisse des dépôts et consignations</i>	25,0
<i>Caisse nationale de prévoyance</i>	2,5
<i>Réseau Caisse d'épargne</i>	7,0
Investisseurs français	11,8
Investisseurs étrangers	6,2
<b>TOTAL</b>	<b>100</b>

Par décret en date du 18 novembre 1991, la CAECL a été autorisée à vendre les 22 % du capital du CLF qu'elle détenait.

Ledit décret prévoit le transfert à l'Etat du produit net de cette vente.

Par arrêté du même jour, le prix d'introduction en bourse des actions du CLF a été fixé à 210 francs.

Cet arrêté ne mentionne pas d'avis de la Commission d'évaluation des entreprises publiques. Mais, il est vrai que ce n'est pas formellement l'Etat qui cède ses titres mais un établissement public, la CAECL.

Néanmoins, la note d'information, visée par la Commission des opérations de bourse (n° R 91-013) mentionne la "consultation de la Commission d'évaluation des entreprises publiques qui s'est prononcée sur la valeur minimale du CLF"<sup>(1)</sup>.

Le nombre de titre mis en vente s'élève à :

- 7.570.000 actions sous forme d'offre publique de vente en Bourse de Paris,
- 1.900.000 actions sur le marché international,

Soit un total de 9.470.000 actions.

Préalablement à cette vente, l'Etat, la Caisse des dépôts et la CAECL ont exercé les bons de souscription attachés à leurs actions (1 bon pour 10 actions), chaque bon donnant droit de souscrire une action au prix de 130 francs jusqu'au 30 septembre 1992.

Ce faisant, le capital été porté de 32.500.000 actions à 34.855.340 actions.

#### Exercices des bons de souscription

	Avant	Exercice des bons	Après
Etat	8.278.420	827.842	9.106.262
CDC	8.124.950	812.495	8.937.445
CAECL	7.150.000	715.000	7.865.000
<i>S/Total</i>	<i>23.553.370</i>	<i>2.355.340</i>	<i>25.908.710</i>
<b>Nombre total d'actions</b>	<b>32.500.000</b>	<b>2.355.340</b>	<b>34.855.340</b>

Les titres faisant l'objet de l'offre publique de vente et du placement international (9.470.000 actions, soit 27,06 % du capital

1. Cette valeur minimale n'a pas pour autant été rendue publique

augmenté) recouvrent donc non seulement la participation de la CAECL (1) mais également celle d'un certain nombre d'actionnaires qui se sont désengagés à cette occasion.

De fait, le Crédit national, la Nederlandse Waterschapbank, la Société bordelaise de crédit et la Marseillaise de crédit (toutes deux banques nationalisées) ainsi qu'Allianz France se sont retiré purement et simplement du CLF (2).

(1) 7.8755.010 actions cédées.

(2) Sous réserve des droits de souscription qu'ils conservent.

**Principaux actionnaires du CLF  
après O.P.V. (1)**

Actionnaires	% du capital
Etat	25,5
Groupè Caisse des dépôts	34,5
<i>dont Caisse des dépôts et consignations</i>	25,0
<i>Réseau Caisse d'épargne</i>	7,0
<i>Caisse nationale de prévoyance</i>	2,5
Investisseurs français et étrangers	13,51
Public	26,49
<b>TOTAL</b>	100

(1) Sur la base d'un capital après exercice de l'ensemble des bons de souscription, soit au total 35.750.000 actions.

Sur la base d'un prix de l'action de 210 francs, la vente des titres CLF par la CAECL devrait représenter **1.649,55 millions de francs**.

Il reste toutefois que l'Etat, directement ou par l'intermédiaire de la CAECL, a dû exercer préalablement ses bons de souscription, soit un investissement de 200,5 millions de francs.

**Le produit net de cette cession par l'Etat serait donc de 1.449 millions de francs.**

On observera que le CLF ne reste dans le secteur public que grâce à l'intervention de la Caisse des dépôts qui a dû exercer les bons de souscription attachés à ses actions pour maintenir sa participation à 25 % (soit un investissement de 105,6 millions de francs).

**C. ELF-AQUITAINE**

Par communiqué du 13 novembre 1991, le ministre d'Etat, ministre de l'économie, des finances et du budget, annonçait la décision du gouvernement de procéder, "*prochainement si les conditions du marché le permettent*", à la cession de 5,78 millions

d'actions d'Elf Aquitaine détenues par l'intermédiaire de l'ERAP, soit 2 % environ du capital du groupe pétrolier.

Après cette opération, la participation de l'Etat serait ramenée à 51,5 % du capital.

Cette vente constitue le dénouement inattendu d'une suite d'opérations sur le capital d'Elf Aquitaine.

En 1990, l'Etat a fait apport à Elf Aquitaine d'une partie des actifs d'ORKEM ex CDF-Chimie. A cette occasion, la société a émis 8 millions d'actions au profit de l'Etat en rémunération de cet apport.

La participation de l'Etat a été portée, ce faisant, à 55,62 % au 31 décembre 1990, laissant au groupe pétrolier une marge d'augmentation de capital en numéraire par appel au marché, sans mettre en cause son appartenance au secteur public.

De fait, en juin 1991, Elf Aquitaine a procédé à une augmentation de son capital par l'émission de 7,6 millions d'actions.

- 2,6 millions d'actions constituant la tranche de placement française,
- 1,8 million d'actions, la tranche internationale,
- 3,2 millions d'actions, la tranche de placement aux Etats Unis.

Le produit de l'émission, sur la base d'une évaluation de l'action à 348 francs, s'est élevé à 2.645 millions de francs.

Les actionnaires ont été conduits à renoncer à leur droit préférentiel de souscription.

A l'issue de cette opération, la participation de l'Etat a été ramenée à **53,95 % du capital**.

La vente de 5,78 millions d'actions ramènerait la participation de l'Etat à 51,6 % du capital.

Le produit de la vente sur la base de l'évaluation faite en juin 1991 représenterait une recette pour l'Etat de 2 milliards de francs environ.

**Mais, cette opération, à la différence de la première, ne procure aucun fonds propre supplémentaire à Elf Aquitaine.**

**Détenu désormais à 51,6 % par l'Etat, le groupe pétrolier voit, pour l'avenir, sa marge d'appel au marché extrêmement réduite.**

**Cette opération est donc parfaitement révélatrice d'un conflit d'intérêt manifeste : le bouclage du budget de l'Etat se faisant au dépens du financement de l'entreprise publique.**

## CHAPITRE IV

### TITRE II : DEPENSES EN ATTENUATION DE RECETTES ET GARANTIES HORS DETTE

#### I - LES DEPENSES EN ATTENUATION DE RECETTES

Inscrites au *Titre I*, ces dépenses ne peuvent être considérées comme de véritables charges de budget général (1) mais plutôt comme des dépenses d'ordre.

Dans son *Rapport public 1990* (2), la Cour des Comptes suggère d'ailleurs de les classer à part du *Titre I*.

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

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 recettes.

L'Etat supporte donc également les conséquences des dégrèvements et remboursements accordés sur ces impôts et taxes, les pertes de recettes correspondantes étant assimilées à celles subies sur les impôts d'Etat.

Les crédits destinés à couvrir ces dépenses représentent près de la moitié des dépenses totales (dépenses ordinaires + crédits de paiement) du budget des charges communes. Ils s'élèvent, pour 1992 à 225.870 millions de francs contre 204.020 millions de francs en 1991, soit une progression de 10,7 %.

**En dix ans, de 1981 à 1992, leur montant total aura été multiplié par quatre.**

1. A l'exception des chapitres 15-03 "Frais de poursuite et de contentieux", et 15-04 "Décharges de responsabilité et remises de débets".

2. Tome I, p. 15.



Les dégrèvements et remboursements d'impôts représentent 99,5 % du total de ces charges (dont 66,5 % au titre des remboursements de T.V.A.).

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

**Dépenses en atténuation de recettes**

(millions de francs)

	Crédits votés pour 1991	Crédits demandés pour 1992	Évolution (en %)
15-01 "Dégrèvements sur contributions directes et taxes assimilées .....	74.890,0	73.470,0	- 1,9
15-02 "Remboursements sur produits indirects et divers" .....	127.100,0	150.300,0	+ 18,2
15-03 "Frais de poursuite et de contentieux"	840,0	1.000,0	+ 19,0
15-06 "Décharges de responsabilité et remises de débets" .....	90,0	100,0	+ 11,1
15-07 "Remboursement forfaitaire aux exploitants agricoles non assujettis à la T.V.A." .....	1.100,0	1.000,0	- 10,0
<b>Total .....</b>	<b>204.020</b>	<b>225.870,0</b>	<b>+ 10,7</b>

**A. LES DEGREVEMENTS SUR CONTRIBUTIONS DIRECTES ET TAXES ASSIMILEES (Chapitre 15-01)**

Les crédits inscrits à ce titre pour 1992 s'élèvent à 73.470,0 millions de francs, en diminution de 1,9 % par rapport à 1991, et plus encore par rapport à l'évolution révisée (1) (- 7,6 %).

Les dégrèvements d'impôts résultent :

- soit du mécanisme de certains impôts (ex : reversement d'impôts sur les sociétés à la suite de la régularisation annuelle),
- soit de dispositions à caractère social prévues par la loi (ex : dégrèvement de taxe d'habitation pour les personnes âgées),

1. Les prévisions pour 1991 ont été portées à 79.500 millions de francs.

- 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.

Les remboursements imputés au chapitre 15-01 concernent :

- *paragraphe 11*, les impôts directs assis par la Direction générale des impôts ;
- *paragraphe 12*, les remises et décharges allouées par la Direction de la comptabilité publique et les comptes du Trésor ;
- *paragraphe 13*, les remboursements des excédents de versement d'impôt sur les sociétés ;
- *paragraphe 20*, les restitutions liquidées en matière de retenue à la source et de prélèvement sur les revenus de capitaux mobiliers.

#### Dégrèvements des contributions directes

(millions de francs)

	Résultats					Prévisions	
	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
- <i>Paragraphe 11</i> .....	35.699	35.960	37.735	33.705	47.385	50.000	52.100
- <i>Paragraphe 12</i> .....	1.605	3.029	3.694	1.656	2.151	2.100	2.300
- <i>Paragraphe 13</i> .....	10.500	10.383	13.604	15.249	19.793	25.000	23.500
- <i>Paragraphe 20</i> .....	1.168	1.381	1.630	1.832	2.131	2.400	2.600
Total chapitre 15-01 ....	50.972	50.753	56.663	52.442	71.460	79.500	80.500
Evolution .....	+ 16,8 %	- 0,4 %	+ 11,6 %	- 7,5 %	+ 36,3 %	+ 11,3 %	+ 1,3 %
Rappel des crédits inscrits en loi de finances initiale	45.400	41.440	46.300	52.270	66.605	74.890	73.470

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

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

- En 1987, la diminution du montant porté sur cette ligne budgétaire (-0,4 %) provient essentiellement de la *suppression de la réduction forfaitaire de 10 % des cotisations de taxe professionnelle*.

- Pour 1988, la reprise de la croissance des dépenses (+ 11,6 %) est imputable à la hausse sensible constatée en matière de *remboursements d'excédents de versement d'impôt sur les sociétés* (+ 31 %) tandis que les dégrèvements d'impôts directs ne progressent que de 4,9 %.

- La forte diminution observée en 1989 est liée aux *mouvements sociaux* qui ont ralenti les travaux de la Direction générale des impôts.

- L'exercice 1990 intègre à la fois l'effet d'une progression normale moyenne d'environ 15 % et le report des affaires non ordonnancées en 1989, ainsi que l'incidence des *mesures nouvelles en matière de taxe d'habitation* (extension du dégrèvement d'office partiel, plafonnement en fonction du revenu) et de *taxe professionnelle* (abaissement du taux du plafonnement en fonction de la valeur ajoutée à 4 % en 1990).

- La prévision pour 1991 intègre l'incidence des mesures nouvelles en matière de *taxe d'habitation* (dégrèvement total pour les bénéficiaires du R.M.I., abaissement du taux de plafonnement en fonction du revenu), partiellement compensées par la nouvelle définition des non-imposables à l'impôt sur le revenu, de *taxe professionnelle* (abaissement du taux de plafonnement en fonction de la valeur ajoutée à 3,5 % en 1991), et de *taxe foncière sur les propriétés non bâties* (automatisation des procédures pour pertes de récoltes et mise en place de l'article 6 de la loi de finances pour 1991).

L'évolution attendue pour 1992 fait apparaître une baisse de 6.030 millions de francs, qui correspond à deux facteurs différents :

- la dégradation conjoncturelle de la situation des entreprises, la diminution législative des dégrèvements de *taxe d'habitation*.

Elle tient compte également de la mise en place de la *taxe départementale sur le revenu en 1992*.

- la baisse des remboursements d'excédents de versements d'impôts sur les sociétés (à hauteur de 1.905 millions de francs) traduit essentiellement la baisse de leurs résultats.

- l'impact des mesures législatives nouvelles définies par le présent projet de loi de finances se traduit par une diminution des

dégrèvements d'impôts directs locaux. Il n'est que partiellement pris en compte dans les prévisions 1992.

- L'article 17 (1) du présent projet de loi de finances réduit les dégrèvements totaux de taxe d'habitation au profit des contribuables les plus modestes en transformant ces dégrèvements en prélèvements sur recettes

*Impact* : diminution de 7.030 millions de francs des dégrèvements de taxe d'habitation, non prise en compte dans les crédits initiaux.

- L'article 7 (1) du présent projet de loi de finances augmente ces dégrèvements de taxe d'habitation en pérennisant et modifiant les allègements de taxe d'habitation à la charge de l'Etat.

*Impact* : augmentation de 2.875 millions de francs des dégrèvements de taxe d'habitation.

**Incidence de la taxe départementale sur le revenu  
sur le montant des dégrèvements  
de taxe d'habitation**

L'institution de la taxe départementale sur le revenu en 1992 s'accompagne d'importantes mesures de dégrèvements des cotisations.

La charge de l'Etat est accrue, outre l'extension à la taxe départementale sur le revenu des dégrèvements d'office prévus en matière de taxe d'habitation en faveur des contribuables de condition modeste et âgés de plus de 60 ans, ou remplissant certaines conditions (veufs, invalides, titulaire du fonds national de solidarité, bénéficiaires du revenu minimum d'insertion) conformément à l'article 1414.I du code général des impôts, par :

- le dégrèvement de 8 % du montant des cotisations de taxe départementale sur le revenu accordé à l'ensemble des redevables de cette taxe ;

- le relèvement à 200 F du seuil de recouvrement du total de la cotisation de taxe d'habitation et de la taxe départementale sur le revenu ;

- les dégrèvements accordés pendant 3 ans aux contribuables dont les cotisations augmentent de plus de 50 % et de 500 F.

L'ensemble de ces dégrèvements s'élèverait à 2.525 millions de francs en 1992.

A l'inverse, le montant des dégrèvements totaux et partiels accordés en matière de taxe d'habitation diminuerait de 2.930 millions de francs, ceux-ci n'étant plus appliqués sur la part départementale.

Au total, le nouveau dispositif conduirait à une réduction de 405 millions de francs des dégrèvements accordés sur ces deux taxes en 1992.

**Article 17 du projet de loi de finances pour 1992 :  
Remplacement des dégrèvements d'office d'impôts locaux par une exonération**

*(Extraits du commentaire de l'article 17) (1)*

Votre Rapporteur général a présenté dans son *exposé général* et à l'article 32 (infra) les raisons qui conduisaient à rejeter l'ensemble des dispositions qui aboutissent à un prélèvement de 17 milliards de francs sur les ressources transférées aux collectivités locales.

L'article 17 ne constitue pas en lui-même une mesure de mauvaise gestion : il s'apparente au mécanisme qui avait été adopté lors de la mise en oeuvre de la dotation de compensation de la taxe professionnelle.

Toutefois, le présent article est doublement contestable en raison de son contexte et de ses modalités d'application.

Comme le fait observer le Conseil des Impôts, dans un contexte de tendance à la hausse des taux d'imposition locale, le recours à la compensation est générateur d'un accroissement de la pression fiscale pesant sur le contribuable imposé localement.

Certes la collectivité locale dispose la première année de la dotation de compensation qui correspond au montant du dégrèvement pris en charge par l'État au cours de l'année précédente.

Mais dans la mesure où la compensation n'intègre pas la hausse des taux d'imposition subie ou décidée par la collectivité au cours des années ultérieures, le décalage s'accroît entre la compensation et le niveau réel du coût de l'exonération. Cet aspect peut être plus sensible encore en matière d'impôt sur les ménages. En tout état de cause les ponctions opérées sur les ressources des collectivités locales ne vont pas dans le sens de la diminution du recours à la ressource fiscale.

Enfin, les modalités d'application ne sont pas entièrement satisfaisantes : la compensation de la réduction pour embauche ou investissement instituée, dans la loi de finances pour 1987, à compter de 1988, était compensée chaque année à hauteur de la réduction de base comprise dans les rôles généraux de l'année considérée. Ce dispositif sera maintenu pour les collectivités qui ne subissent pas les conséquences de l'institution de l'abattement de 2 % des recettes fiscales prévu à l'article 32 infra.

En revanche, s'agissant de compensation de l'exonération de taxe d'habitation, celle-ci serait opérée par "*rapport aux bases d'imposition exonérées au titre de l'année précédente*" notamment pour des raisons techniques liées à la difficulté de connaître à l'avance au 1er janvier l'ensemble des personnes exonérées.

Il n'en demeure pas moins que le coefficient d'actualisation des bases d'imposition afférentes aux contribuables exonérés l'année précédente n'est pas pris en compte dans le présent dispositif.

**Décision de la Commission : Votre Commission vous propose d'adopter un amendement de suppression de cet article.**

1. Tome I du rapport Général.

*N.B. : Au cours de l'examen des articles de la première partie, le Sénat a rejeté cet article.*

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

Les crédits inscrits à ce chapitre atteignent 150.300 millions de francs pour 1992, contre 127.100 millions de francs en 1991, soit une progression de 18,2 %.

Au total, ces crédits représentent 62,5 % du total des dépenses en atténuation de recettes. L'essentiel de ces dépenses est lié aux remboursements de T.V.A.

**Remboursements de T.V.A.**

(millions de francs)

Années	Crédits inscrits en loi de finances initiale	Montants remboursés	Evolution par rapport à l'année précédente (en %)
1986	59.500	60.448	--
1987	65.700	65.598	+ 8,6
1988	71.715	78.548	+ 19,7
1989	82.403	98.777	+ 25,8
1990	99.400	113.105	+ 14,5
1991	124.150	130.480 (*)	+ 15,4

(\*) Prémision.

S'agissant de l'ensemble des remboursements sur produits indirects et divers, les dépenses effectives de chaque exercice ont constamment excédé les prévisions des lois de finances initiales. Ce résultat est principalement imputable aux remboursements de T.V.A. accordés aux assujettis.

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

Selon les réponses fournies à votre Rapporteur, l'augmentation des remboursements de T.V.A. jusqu'en 1990 tient à plusieurs facteurs :

#### **Facteurs d'ordre économique**

La *progression de l'investissement* à partir de 1987 s'est traduite par une croissance de la T.V.A. déductible sur immobilisations qui a eu pour effet de dégager dans les entreprises un supplément de crédits de T.V.A.

De même, *l'évolution favorable des exportations*, exonérées de T.V.A., a généré une augmentation des crédits de T.V.A. non déductibles.

#### **Facteurs d'ordre législatif**

Les *taux de T.V.A.* applicables à certains produits ont été diminués au cours de la période considérée. Pour les entreprises productrices, cette baisse de taux a eu pour conséquence de diminuer la T.V.A. sur les ventes alors qu'elle n'a pas eu d'incidence sur la T.V.A. déductible lorsque les achats de produits et de matières premières n'étaient pas affectés par les changements de taux.

Tel est notamment le cas de l'industrie pharmaceutique, des producteurs de boissons non alcooliques et des constructeurs automobiles.

#### **Facteurs d'ordre administratif**

Les *délais de traitement* des demandes de remboursement ont été réduits en raison d'une simplification de la procédure d'instruction mise en place en 1988. Les entreprises demandent plus souvent le remboursement lorsqu'elles disposent d'un crédit de T.V.A., au lieu de l'imputer sur la T.V.A. due les mois suivants.

Il reste que la forte augmentation des remboursements de T.V.A. en 1992 ne saurait être imputable à la seule évolution spontanée, liée "*au niveau élevé de l'investissement et à la croissance extérieure*".

La stagnation des exportations et la chute de 9 % du volume de l'investissement industriel prévue pour 1991 selon les dernières estimations de l'INSEE laissent votre rapporteur sceptique sur le bien-fondé d'une telle réponse.



Un facteur plus limité, mais nouveau, de la croissance des crédits du chapitre 15-02 tient à l'évolution de l'article 60 "Remboursements divers", où sont notamment inscrites diverses créances non imputées sur l'impôt sur les sociétés (1).

Cet article enregistre de fait une tendance spontanée à l'accélération depuis 1988, cinq ans après l'année au cours de laquelle les premières options pour le report en arrière ("carry-back") ont été exercées.

En 1988, la prévision initiale de 550 millions de francs a été révisée à 800 millions de francs. La dépense a atteint 1.260 millions de francs.

En 1989, l'inscription initiale était de 850 millions de francs. La dépense s'est élevée à 1.309 millions de francs.

En 1990, 1.590 millions de francs étaient inscrits en loi de finances. La dépense attendue est de 2.410 millions de francs en raison de certains reports en arrière de déficits particulièrement élevés.

L'évolution spontanée conduit pour 1991 à un niveau de 2 milliards de francs.

Ce n'est qu'à partir de 1994 que ce poste de dépenses devrait retrouver une tendance modérée.

- 1.- *créances nées du report en arrière des déficits ("carry back"),*
- *crédits d'impôt-recherche,*
- *crédits d'impôt-formation,*
- *autres crédits d'impôt (utilisation des équipements, etc...).*

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

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

**Dépenses et des crédits  
du chapitre 15-07**

(millions de francs)

Années	Loi de finances initiale	Estimation révisée	Résultat
1984	1.600	1.540	1.329
1985	1.770	1.500	1.365
1986	1.600	1.600	1.290
1987	1.470	1.400	1.270
1988	1.500	1.300	1.242
1989	1.300	1.200	1.085
1990	1.200	1.100	1.072
1991	1.100	1.100	--
1992 (prévision)	1.000	--	--

Les crédits inscrits pour 1992 sont en légère régression par rapport à 1991.

Cette évolution s'explique par la lente diminution du nombre des bénéficiaires : 320.000 environ en 1989, soit moins du tiers des exploitants agricoles.

**Situation des exploitants agricoles au regard  
de la T.V.A.**

Années	Nombre global d'exploitants agricoles (a)	Assujettis à la T.V.A. (b)	Bénéficiaires du remboursement forfaitaire	Autres
1985	1.106.000	451.000	420.000	235.000
1986	1.075.000	462.000	397.000	216.000
1987	1.045.000	497.000	374.000	174.000
1988	1.015.000	504.000	346.600	166.200
1989	990.400	511.000	321.300	158.100
1990	995.200	513.500 (d)	301.300 (c)	191.100

(a) Source : *Ministère de l'agriculture.*

(b) Source : *Direction générale des impôts.*

(c) Le remboursement forfaitaire afférent aux ventes réalisées en 1989 sera liquidé en 1990. Les statistiques correspondantes ne seront donc disponibles qu'en juin 1991. Aussi, les chiffres indiqués ne constituent-ils qu'une estimation.

(d) Estimation.

## II - LES DEPENSES DE GARANTIES

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

L'essentiel de ces crédits -77,8 % du total en 1992- est affecté aux garanties afférentes à l'exportation, assurées par la C.O.F.A.C.E.

En 1992, l'évolution globale des crédits de garanties -11.412,8 millions de francs- enregistre une légère diminution, après avoir triplé entre 1987 et 1991 (de 4,05 milliards de francs à 11,55 milliards de francs).

Ceci résulte pour l'essentiel de la fin du "rattrapage" des garanties C.O.F.A.C.E., qui avaient dû faire l'objet d'importantes inscriptions complémentaires lors des précédentes lois de finances rectificatives, en raison à la fois de l'explosion du déficit de l'assurance crédit et d'une importante politique de rebudgétisation de ses charges.

Parallèlement, les autres dotations, et notamment celles afférentes à l'exportation, diminuent également.

### Garanties - Chapitre 14-01

	Crédits votés en 1991 (millions de francs)	Crédits demandés pour 1992 (millions de francs)	Evolution 1991/1990	
			(millions de francs)	en %
- 10 : Garanties accordées à des collectivités, établissements publics et services autonomes	4,0	154,5	- 154,5	+ 38,6
- 20 : Garanties afférentes au financement du logement	50,0	72,0	+ 22,0	+ 44
- 40 : Garanties afférentes au financement de l'agriculture	25,0	20,0	- 5,0	- 20
- 50 : Garanties afférentes au financement de l'industrie	200,0	200,0	0	0
- 70 : Garanties afférentes à l'exportation	9.215,0	8.875	- 250,0	- 2,7
- 90 : Garanties diverses	2.844,0	2.091,3	- 52,7	+ 24,6
<b>Total</b>	<b>11.548,0</b>	<b>11.412,8</b>	<b>- 135,2</b>	<b>- 1,2</b>

## A. DIMINUTION DES DEPENSES DE GARANTIES LIEES A L'EXPORTATION

### 1. Garanties COFACE (article 70)

Les crédits inscrits à cet article, "*garanties afférentes à l'exportation*", sont destinés à couvrir le déficit de quatre procédures de garantie gérées pour le compte de l'Etat par la *Compagnie française d'assurance pour le commerce extérieur* (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 la C.O.F.A.C.E. les fonds nécessaires à l'indemnisation des entreprises assurées, versés sous forme de provisions périodiques dès lors que l'on constate ou prévoit un déficit.

#### a) Assurance-crédit (article 71)

L'assurance-crédit est destinée à couvrir les exportateurs français d'un certain nombre de risques (1).

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

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

Elle dépend aussi de *l'ampleur et des modalités de la consolidation des dettes des États défaillants*.

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

1. - *risques de fabrication : arrêt de production, interruption de marché,*
- *risques commerciaux ou risques de paiement liés à deux types de risques :*
- *"risque politique" : guerre, émeutes, catastrophe naturelle, décisions ou actes de gouvernement faisant obstacle à l'exécution des contrats ou au transfert des fonds ;*
- *"risque commercial" : insolvabilité ou carence du débiteur.*

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

- soit par l'intermédiaire du *Compte special du Trésor (1)*,
- soit par l'intermédiaire de la *B.F.C.E.*, par des crédits inscrits au budget des Charges communes (2).

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

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

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

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

Dans un souci de clarification des comptes de l'assurance crédit, les techniques de consolidation sont désormais unifiées :

Depuis 1990, l'ensemble des créances commerciales faisant l'objet d'un accord de consolidation en Club de Paris sont rééchelonnées par la C.O.F.A.C.E.

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

1. *Compte n° 903-17 : "Prêts du Trésor pour la consolidation de dettes envers la France"*.

2. *Chapitre 44-98-38 : "Participations de l'Etat au service d'emprunts à caractère économique"*.

Ainsi en 1990, au titre de cette nouvelle procédure, la COFACE a emprunté auprès de la BFCE un montant total de 2.176 millions de francs pour les pays ne pouvant faire l'objet de rééchelonnements et 200 millions de francs pour les impayés des pays ayant fait l'objet de rééchelonnement.

**Besoin de financement de l'assurance-crédit**

(millions de francs)

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
- Indemnités reçues par les assurés	6.681	10.514	12.156	14.190	15.622	22.305	19.813	23.281	21.122
dont - comptabilisées par la COFACE	6.350	9.423	8.905	8.606	12.696	18.249	17.906	21.741	18.456
- refinancées par la BFCE	331	1.021	3.251	5.584	2.926	4.056	1.907	1.540	2.666
- Récupérations (hors refinancements)	1.447	2.343	1.430	2.498	2.937	3.008	3.860	4.390	5.778
- Primes	2.003	2.840	3.315	3.121	3.382	2.442	1.856	2.099	1.780
- Charges de gestion nettes	166	211	277	293	242	285	253	264	278
- Produits divers							130	46	83
<b>A - Besoin de financement brut (1)</b>	<b>3.397</b>	<b>5.542</b>	<b>7.688</b>	<b>8.864</b>	<b>9.545</b>	<b>17.140</b>	<b>14.220</b>	<b>17.010</b>	<b>13.759</b>
- Crédits budgétaires (14-01)	644	1.200	- 1.000	0	2.800	8.500	10.000	12.000	9.000
- Refinancements BFCE (CC)									
dont - refinancements directs	331	1.021	3.251	5.584	2.926	4.056	1.907	1.540	2.666
- remboursements à la COFACE (ancienne procédure)	274	552	4.420	4.754	1.883	6.945	604	3.924	724
- prêt à la COFACE (nouvelle procédure)									2.176
- Emprunt COFACE	1.514	2.018		- 3.532					
<b>B - Couverture du besoin de financement</b>	<b>2.763</b>	<b>4.791</b>	<b>6.671</b>	<b>6.806</b>	<b>7.609</b>	<b>19.501</b>	<b>12.511</b>	<b>17.464</b>	<b>14.566</b>
<b>C - Variation de trésorerie ( B - A)</b>	<b>- 634</b>	<b>- 751</b>	<b>- 1.017</b>	<b>- 2.058</b>	<b>- 1.936</b>	<b>2.361</b>	<b>- 1.709</b>	<b>454</b>	<b>807</b>

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

Pour l'exercice budgétaire 1990, le montant des sinistres d'assurance-crédit s'est élevé à 21.122 millions de francs, dont :

- 18.456 millions de francs versés par la C.O.F.A.C.E.,
- 2.666 millions de francs d'ordres de paiement directs versés par la B.F.C.E. concernant des échéances non encore échues incluses dans un accord de consolidation.

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

(millions de francs)

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	% du total en 1990	Total cumulé
Brésil .....	1.473,4	2.234,1	1.475,1	1.662,0	1.616,0	2.736,3	19,8	11.196,9
Egypte .....	49,9	1.856,1	2.979,9	2.877,0	2.634,1	3.193,7	17,3	13.590,7
Irak .....	66,3	137,3	497,9	180,0	2.688,1	2.224,4	12,0	5.874,0
Nigéria .....	530,5	1.031,8	2.257,1	2.471,8	2.065,3	1.535,0	8,3	9.891,5
Pologne .....	1.357,2	1.500,9	1.188,5	1.020,7	660,2	168,7	0,9	5.896,2
Total des sinistres .....	8.606,0	12.696,0	18.249,0	17.906,0	21.741,0	18.456,0	100	97.654,0

**Assurance-crédit  
Pays ayant accumulé depuis 1985 un  
montant de sinistres  
supérieur à 5 milliards de francs**

Milliards de francs	
Brésil	11.197
Irak	5.874
Nigéria	9.891
Pologne	5.896
Egypte	4.792

**20 sinistres ayant donné lieu aux versements les plus importants  
au cours de l'exercice 1989 (1)**

<b>Pays</b>	<b>Montant (en millions de francs)</b>	<b>Assuré - Exportateur - Débiteur</b>
Irak	219	Dumez - Ministry of Housing and Construction
Maroc	160	BFCE - Heurtey Industries - Ste Maroc Phosphore
Nigéria	174	Paribas - Ministère des Finances
Nigéria	270	Paribas - Ministère des Finances
Nigéria	122	Crédit Lyonnais - Ministère des Finances
Nigéria	137	Indosuez - Nikon
Nigéria	251	Crédit Lyonnais - Peugeot - Peugeot automobile Nigeri
Nigéria	307	Crédit Lyonnais - Peugeot Automobiles
Paraguay	128	SGE - Construction El. Minist. de la Salud Pub.
Etats-Unis	412,5	BFCE - BNP - CFEM - Global Martine Nautilus
Pologne	160	BFCE - Creusot Loire entreprises - Bank Handlowy
Pologne	393	BFCE - Divers - Bank Handlowy
Arabie Saoudite	125	Indosuez - Saint Rapt et Brice - Saudi medical services
Brésil	149	BFCE - Divers fournisseurs - Electronorte
Brésil	204	BFCE - Thomson - Ministeria da aeronautica
Côte d'Ivoire	139	BFCE - Divers fournisseurs SIR
Irak	255	Ministère des communications - CIT Alcatel
Irak	291	State organisation - SAE

(1) Votre rapporteur n'a pas pu obtenir les résultats équivalents pour 1990.



## COFACE et crise du Golfe

- Le coût de l'embargo dans les comptes de la COFACE est essentiellement lié aux sinistres enregistrés sur les contrats à destination de l'Irak.

La politique de crédit sur l'Irak, réouverte avec l'accord bilatéral de rééchelonnement de fin 1989, avait été suspendue à compter de mai 1990 avec l'apparition de nouveaux arriérés sur les échéances de 1990.

Faible sur 1990 compte tenu du délai d'indemnisation, l'impact des sinistres enregistrés sur les contrats devrait être élevé en 1991, compte tenu de l'indemnisation en "*sinistre de crédits*" des défauts de paiement sur des crédits en remboursement (environ 3,6 milliards de francs), auxquels il faut ajouter la prise en charge des "*sinistres de fabrication*" dus à l'interruption de contrats.

- Il faut également tenir compte de l'impact de l'embargo sur les sinistres enregistrés sur les **pays de la "ligne de front"**.

En l'état actuel, le surcoût COFACE a été évalué à 350 millions de francs pour le Koweït.

L'Egypte a été autorisée à suspendre le service de sa dette à l'égard de la France jusqu'à la conclusion d'un prochain accord en Club de Paris.

La Jordanie avait déjà suspendu tout paiement avant l'invasion du Koweït.

En l'état actuel, le coût exact pour 1991, et pour 1992 est difficile à évaluer.

- Il semble toutefois que les "contributions extérieures à la crise du Golfe", inscrites à hauteur de 10,5 milliards de francs en collectif 1991, puissent être amenées à financer une partie des pertes COFACE sur les contrats Irak, au terme d'une interprétation extensive de la notion de "dépenses budgétaires liées à la guerre du Golfe".

*b) Assurance-prospection (article 72)*

L'*assurance-prospection* a pour objet de couvrir les entreprises - moyennant le paiement d'une prime de risque et d'une prime sur les recettes - contre les risques commerciaux liés à la prospection de nouveaux marchés étrangers. Elle couvre également l'*assurance-foire*, qui permet de financer les frais exposés à l'occasion d'une manifestation commerciale agréée.

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

En 1991, la prévision d'exécution est de 405 millions de francs, pour une prévision initiale de 490 millions de francs, ce qui a conduit à réduire à 415 millions de francs la dotation initiale pour 1992.

*c) Garantie de change (article 73)*

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

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

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

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

*d) Risque économique (article 74)*

La garantie du risque économique a pour objet de couvrir les entreprises contre l'évolution anormale des coûts de revient des marchés d'exportation conclus à prix fermes ou à prix révisables plafonnés, lorsque ces marchés portent sur la fourniture de biens d'équipements élaborés.

Les hausses de prix considérées comme normales, représentées par une franchise, restent à la charge des assurés. L'indemnisation est calculée par la C.O.F.A.C.E. sur la base d'instruments de mesure de la hausse des coûts définis contrat par contrat au terme d'études

comptables effectuées pour les contrats importants par la Mission de contrôle économique et financier auprès des entreprises bénéficiant d'une garantie pour leurs opérations d'exportation.

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

Les crédits demandés à ce titre pour 1992 sont ramenés de 635 à 460 millions de francs.

### Garanties exportations

(millions de francs)

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

## Coût total de l'aide au commerce extérieur

(millions de francs)

	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	P.L.F. 1992
<b>I - COUT BUDGETAIRE</b>										
<b>AIDE AUX GRANDS CONTRATS</b>										
- Assurance credit (Charges communes 14-01-71)	1.200	1.000	0	2.800	8.500	10.000	12.000	8.000	8.000	8.000
- Refinancements budgétaires, charge nette (Compte spécial du Trésor 903-17)(1)	- 64	- 177	- 166	569	1.305	3.400	5.597	7.150	8.500	8.400
- Risque économique (Charges communes 14-01-74)	1.070	1.000	1.000	1.000	1.465	1.120	750	640	635	460
- B.F.C.E. (Charges communes 44-98-38)	5.594	5.516	4.465	1.986	2.199	1.850	3.955	2.500	3.400	4.450
<b>AIDE AU DEVELOPPEMENT LIEE</b>										
- Prêts du Trésor, charge nette (Compte spécial du Trésor 903-07)	1.942	2.037	2.948	2.624	2.702	2.844	2.942	3.570	4.725	4.625
- Dons (Charges communes 68-00-10)	128	142	120	157	142	267	510	495	-	-
- Fonds ingénierie (Services financiers 44-88-20)	7	33	33	12	13	10	10	25	30	25
<b>AIDES DIVERSES</b>										
- Assurance-prospection (Charges communes 14-01-72)	295	400	620	650	600	490	510	500	495	415
- Codex (Charges communes 64-00-40)	70	133	236	116	135	248	198	260	260	260
- A.C.T.I.M. (Services financiers 44-88-10)	94	139	123	138	109	99	125	96	102	103,4
- C.F.C.E./C.F.M.E. (Services financiers 44-84)	186	205	251	216	221	231	250	223	236	230,8
<b>TOTAL COUT BUDGETAIRE</b>	<b>10.522</b>	<b>8.428</b>	<b>9.630</b>	<b>10.288</b>	<b>17.391</b>	<b>20.559</b>	<b>26.847</b>	<b>24.459</b>	<b>26.383</b>	<b>26.969,2</b>
<b>II - COUT EXTRA-BUDGETAIRE</b>										
- Bonifications Banque de France	6.603	6.035	4.206	1.757	1.907	1.126	1.345	1.195		
<b>TOTAL COUT EXTRA-BUDGETAIRE</b>	<b>6.603</b>	<b>6.035</b>	<b>4.206</b>	<b>1.757</b>	<b>1.907</b>	<b>1.126</b>	<b>1.345</b>	<b>1.195</b>		
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>17.125</b>	<b>14.463</b>	<b>13.836</b>	<b>12.025</b>	<b>19.298</b>	<b>21.685</b>	<b>28.192</b>	<b>25.659</b>		

N.B. : Ce tableau ne prend pas en compte les refinancements effectués par la B.F.C.E. (1,6 milliard de francs en 1983, 9,5 milliards de francs en 1984, 11,2 milliards de francs en 1985, 5,9 milliards de francs en 1986, 12 milliards de francs en 1987, 2,6 milliards de francs en 1988 et 5,2 milliards de francs en 1989), ni les prélèvements effectués sur la trésorerie des organismes gestionnaires.

### **Crédits à l'exportation, transferts de capitaux et politique budgétaire**

L'attention mérite d'être portée sur l'ampleur relative des crédits à l'exportation bénéficiant d'une garantie publique.

La comparaison de l'importance de ces passifs dans la zone O.C.D.E. souligne, en effet, l'importance du "risque" français.

#### **Montant total des encours de crédits à l'exportation à moyen et long terme garantis par les pouvoirs publics (1990)**

*(millions de dollars)*

<b>France</b>	<b>59.864</b>
<b>Royaume-Uni</b>	<b>37.104</b>
<b>Etats-Unis</b>	<b>26.654</b>
<b>Allemagne</b>	<b>25.406</b>
<b>Japon</b>	<b>20.808</b>
<b>Italie</b>	<b>20.808</b>
<b>Total O.C.D.E.</b>	<b>225.516</b>

Le jugement porté par l'O.C.D.E. à cet égard, et plus généralement à celui des politiques d'annulation de dettes, est sévère.

*"Ces programmes publics extrabudgétaires contribuent, pour une large part, à l'accumulation d'engagements non couverts.*

*"Outre qu'il est important d'avoir une idée claire de la charge générale pour le budget, une meilleure comptabilisation de ces programmes permettrait d'évaluer leurs conséquences économiques et de sensibiliser davantage le public à leurs coûts potentiels.*

*"Il faudrait pour cela imputer le montant estimé de leur élément de subvention sur le budget de l'année au cours de laquelle a eu lieu la transaction.*

*"Faute de quoi, le financement de la subvention sera représenté sur les contribuables ou nécessitera des coupes dans d'autres programmes de dépense "(1).*

(1) *Perspectives Economiques de l'O.C.D.E. - Juillet 1991 - p. 24*

## **B. LEGERE PROGRESSION DES AUTRES GARANTIES**

L' évolution globale des autres dépenses de garanties fait apparaître une légère progression de 115 millions de francs.

Le caractère fragmentaire, et souvent incomplet des réponses reçues sur les différentes catégories de garanties concernées, notamment les "*garanties diverses*" ne permet pas de donner une analyse exhaustive, ni même toujours de comprendre la nature et l'évolution de ces crédits.

La part la plus importante de ces crédits est constituée par les "*garanties diverses*".

### **1. Garanties diverses (article 90)**

Les crédits inscrits à cet article, qui représentent 18,3 % du total des crédits de garanties, sont marqués par une diminution de 52,7 millions de francs (- 2,4 %), pour atteindre 2.091,3 millions de francs.

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

Comme l'indique leur intitulé, ces garanties sont par nature éclectique, et l'analyse de leur évolution est souvent rendue difficile par la diversité des services concernés et, conséquemment, le caractère parfois épars des renseignements recueillis par votre rapporteur.

**a) Annulations de prêts de refinancement B.F.C.E.  
(paragraphe 21)**

Le poste le plus important est constitué par les crédits destinés à financer les annulations de prêts de refinancement consentis par la B.F.C.E. (paragraphe 21).

Les annulations de prêts constituent la traduction budgétaire des décisions prises au *sommet de Toronto* (1) et au *sommet de Dakar* (2).

A ce titre, l'analyse des crédits affectés au chapitre 14-01, article 90, paragraphe 21, ne peut être dissociée de celle des crédits du chapitre 44-98, article 36, paragraphes 13 et 14, qui retracent les garanties accordées aux prêts de la Caisse centrale de coopération économique.

Votre rapporteur déplore, pour la bonne compréhension du sujet important que constitue la lourde traduction budgétaire de l'aide aux pays en développement, que ces crédits soient ainsi isolés.

1. *Loi de finances rectificative pour 1988 - article 40 ; loi de finances pour 1990 - article 125 - alinéa 2.*

2. *Loi de finances pour 1990 - article 125 - alinéa 1.*

### Traduction budgétaire des consolidation de dettes

**Question :** Fournir une note précise sur les modalités de consolidation des dettes des Etats défaillants.

**Indiquer l'incidence budgétaire des décisions prises à Toronto, Dakar, La Baule, Paris et leur traduction sur les chapitres budgétaires ou comptes spéciaux concernés.**

**Peut-on chiffrer des perspectives pour 1992 ?**

**Réponse :** I - Mécanismes des consolidations de dettes

- Depuis 1985, les techniques de consolidation de dettes étrangères ont été marquées par un recours progressif à la budgétisation dans le cadre d'un dispositif qui jusqu'en 1989 était le suivant :

Les créances pouvaient soit être refinancées par la BFCE lorsque l'espérance de recouvrement des créances était raisonnable (la BFCE collecte des ressources sur les marchés financiers et prête aux pays débiteurs pour qu'ils puissent assurer leurs engagements), soit lorsqu'il était probable qu'il s'agissait d'une dépense quasi définitive être rééchelonnées par la COFACE (les impayés sur échéances sont supportés directement dans le compte de l'assurance-crédit), ou refinancées par le *compte spécial du Trésor n° 903.17* (ex. n° 905.08 pour les créances non portées par la COFACE.

- En 1989, le souci de budgétiser dans les comptes de l'assurance-crédit les charges de consolidation et de simplifier le dispositif a amené à unifier les techniques de consolidation.

Désormais, pour les nouveaux accords, les créances commerciales garanties par la COFACE faisant l'objet d'un accord de consolidation sont dans tous les cas rééchelonnées par la COFACE.

Le refinancement par emprunt de la BFCE n'est cependant pas abandonné. La BFCE, pour des pays présentant des critères de solvabilité, finance directement la COFACE, à charge pour cette dernière de supporter dans ses comptes les impayés éventuels sur accords de consolidation. Ce dispositif a été autorisé par le Parlement dans le cadre de la *loi de finances rectificative pour 1989 (art. 58)*.

Jusqu'à présent quatre accords ont fait l'objet du financement selon cette procédure.

- Enfin, les consolidations des prêts du Trésor et des crédits de la CCCE, de même que les nouvelles consolidations d'échéances dues au titre de refinancements antérieurs (y compris les consolidations de crédits commerciaux garantis effectuées précédemment par des refinancements sur ressources de la BFCE) sont effectuées par l'engagement d'une procédure de refinancement sur les ressources du *compte 903-17*.



## II - Dépenses effectuées au titre des décisions prises aux sommets de "Toronto", "Dakar", "conférence de Paris" et des pays "La Baule".

- Les annulations dites de "Toronto", "Dakar" et "Conférence de Paris" apparaissent au *chapitre 44-98, article 36, paragraphe 13, du budget des Charges communes* en ce qui concerne les prêts de la Caisse Centrale de Coopération Economique (CCCE), au *chapitre 14-01, article 90, paragraphe 21* en ce qui concerne les prêts de refinancement sur ressources de la Banque française du Commerce Extérieur (BFCE).

Les prêts du Trésor consentis par l'intermédiaire des *Comptes spéciaux n° 903-07 et 903-17* sont annulés par voie de transport aux découverts du Trésor.

S'agissant des mesures de bonifications d'intérêts (1) annoncées au Sommet des pays franco-africains "La Baule", celles-ci ont été prises en charge sur le *chapitre 44-98, article 36, paragraphe 13* du Budget des charges communes jusqu'en 1990.

Depuis lors, elles sont imputées au *paragraphe 14* qui a été créé spécifiquement à cet effet, au sein du chapitre.

De 1988 à 1990, les dépenses effectuées au titre des mesures rappelées ci-dessus ont été les suivantes :

*(millions de francs)*

	Toronto	Dakar	Conférence de Paris	La Baule
CCCE (chapitre 44-98) article 36 § 13	372	2.701	0	324
BFCE (chapitre 14-01) article 90 § 21	606	289	0	---

- Les transports au compte permanent des découverts du Trésor au titre de l'exercice 1989 sont les suivants :

- 11,3 millions de francs au titre des remises de dettes dites de "Toronto" prévues par l'article 40 de la loi de finances rectificative pour 1988 (n° 88-1193 du 29 décembre 1988) ;

- 26,12 millions de francs au titre des remises de dettes dites de "Dakar" prévues par l'article 125, alinéa 1 de la loi de finances initiale pour 1990 (n° 89-935 du 29 décembre 1989).

A ces sommes il convient d'ajouter 48,6 millions de francs d'intérêts également remis.

(1) Réduction à 5 % des taux d'intérêts des prêts consentis au Cameroun, Congo, Côte d'Ivoire et Gabon.

En 1991 et 1992, les mesures d'annulations (Toronto, Dakar et Conférence de Paris) se traduisent par les inscriptions budgétaires suivantes :

*(millions de francs)*

	LF1 1991	PLF 1992
- Annulations prêts CCCE : <i>chapitre 44-98</i> <i>(article 36 § 13)</i>	1.850	2.000
- Annulations prêts de refinancement BFCE : <i>(chapitre 14-01,</i> <i>article 90 § 21)</i>	850	900

- Par ailleurs, les annulations d'échéances dues à la COFACE devraient représenter 400 millions de francs en 1991 et 350 millions de francs en 1992. Ces annulations sont prises en charge dans le cadre du *financement global d'assurance-crédit*.

- S'agissant des mesures "La Baule", la dépense prévue au *chapitre 44-98, article 36, paragraphe 14* du budget des charges communes est de 250 millions de francs en 1991. Elle devrait être également de 250 millions de francs en 1992, pour lesquels les crédits correspondants ont été inscrits.

*b) Garanties diverses d'emprunts (paragraphe 7)*

Cette ligne correspond pour l'essentiel à la compensation des pertes de changes des institutions financières spécialisées.

Elle enregistre les opérations résultant de la stabilisation des charges du service des emprunts en devises étrangères contractés par les institutions financières spécialisées.

Depuis 1974 (*article 12 de la loi n° 74-644 du 16 juillet 1974*) l'octroi d'une garantie de change aux établissements de prêts à long terme <sup>(1)</sup> est prévu chaque année par la loi de finances.

1. *Crédit National, Caisse Française de Développement Industriel, Crédit d'Équipement des PMF, Sociétés de Développement Régional et Caisse Centrale de Crédit Coopératif.*

Cette garantie, dont l'étendue actuelle a été définie par la loi de finances rectificative pour 1981, permet aux établissements d'émettre des emprunts en devises sans que leur équilibre financier ne soit remis en cause par des variations de taux de change.

### Garanties diverses d'emprunt

(millions de francs)

	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
L.F.I.	0	0	1.600	1.918	730	727,3	717,1	1.003,0
Montant des dépenses effectuées	1.128,7	1.836,6	2.096	1.176	1.257,7	1.587,2	1.540,0	1.396,2

Pour 1991, la loi de finances initiale a prévu une dépense de 945,8 millions de francs. La consommation au 1er août 1991 permet de prévoir, sur la base des données fournies par les établissements, des pertes de change en 1991 à hauteur de 1.175 millions de francs.

Pour 1992, la prévision faite sur la même base aboutit à une perte de change d'environ 996 millions de francs, qui résulte essentiellement de pertes sur les emprunts en ECU et en Deutschmark.

Mais les évolutions des taux de change permettent également l'apparition sur certains emprunts de gains de change.

Imputés sur le *Compte de recettes 901-590, "recettes diverses" (1)*, ils ont évolué ainsi :

- 1987 : 1.619,9 millions de francs,
- 1988 : 1.281 millions de francs,
- 1989 : 825,1 millions de francs,
- 1990 : 1.400,1 millions de francs, soit une fois encore plus que les pertes de change.

En 1991, les gains de change pourraient atteindre 728 millions de francs.

La prévision de gain de change pour 1992 ressort à 603 millions de francs. L'essentiel de ce gain est lié à la dépréciation du dollar par rapport au franc.

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

Ces crédits couvrent d'une part les garanties de l'Etat au *Comptoir des Entrepreneurs* et au *Crédit Foncier de France*, destinées à pallier les défaillances des fonctionnaires bénéficiaires de prêts complémentaires.

Ramené à l'encours de ces prêts, le montant des garanties représente environ 47 % du total. Plus de la moitié des fonds ainsi versés sont toutefois récupérés ultérieurement.

D'autre part, ils financent la garantie prévue pour les *Sociétés immobilières d'investissement* en compensation de la limitation réglementaire de la hausse des loyers <sup>(1)</sup>.

Les crédits inscrits à ce titre dans le projet de budget 1992 atteignent 72 millions de francs, soit une majoration de 44 % par rapport à 1991.

### Garanties Logement

(millions de francs)

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991 (1)
Prêts aux fonctionnaires	9,08	9,44	9,85	12,87	18,23	9,18	19,13	22,88	30,55	97,0
Sociétés immobilières d'investissement	13,09	10,36	21,36	32,81	15,98	32,97	13,17	17,61	12,68	7,79 (1)
<b>Total</b>	<b>22,17</b>	<b>19,80</b>	<b>31,22</b>	<b>45,68</b>	<b>34,21</b>	<b>42,15</b>	<b>32,30</b>	<b>40,50</b>	<b>39,23</b>	<b>22,78</b>

(1) Etat de la consommation au 30 juin 1991.

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

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

Cette compensation est destinée à disparaître à compter de l'année 1993.

Les crédits inscrits au *paragraphe 20* de cet article sont destinés à financer la garantie de l'Etat sur les emprunts contractés par les jeunes agriculteurs et jeunes artisans ruraux sociétaires du *Crédit Agricole Mutuel*, ainsi que par des associations ou des sociétés d'équipements touristiques.

#### Garanties Agriculture

(millions de francs)

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Crédits votés	4	4	21,5	21,5	5	5	3	3	5	20,0	15,0
Dépenses	27,3	30,5	22,3	18,9	0,6	15,4	18,98	1,74	45,0	62,0	25,0 (1)

(1) Etat de la consommation au 30 juin 1990.

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

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

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

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

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

Les crédits ouverts en loi de finances initiale sont évaluatifs.

### Garanties Industrie

(millions de francs)

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

(1) Dépenses engagées au 30 juin 1991.

La dotation prévue pour 1992 (200 millions de francs) devrait être suffisante pour couvrir les demandes de mise en jeu de la garantie de l'Etat. Au 30 juin 1991, les dépenses engagées s'élevaient à 48,9 millions de francs.

Cette évolution consacre la diminution des risques, qui justifie la stricte reconduction en francs courants des crédits inscrits à ce titre pour 1992.

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

Ces crédits couvrent pour l'essentiel la garantie apportée par l'Etat à divers emprunts émis avant l'indépendance de l'Algérie par des établissements publics et Sociétés de développement régional opérant en Algérie, ainsi que par des Sociétés de développement régional des départements d'outre-mer (1).

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

Or, les crédits prévus à ce titre dans le projet de loi de finances pour 1992 sont majorés de 150 millions de francs, pour être portés à 154 millions de francs, soit quasiment le retour au niveau de la loi de finances 1990 (135 millions de francs).

1. Article 25 de la loi n° 53-80 du 7 février 1953.

La seule réponse disponible, concernant *l'article 10, paragraphe 12*, c'est-à-dire la garantie de l'Etat accordée aux emprunts des S.D.R. d'Outre-Mer indique :

*«Les dépenses sur ce chapitre apparaissent au demeurant peu probables. Aucune SDR d'Outre-Mer n'a en effet bénéficié de la garantie de l'Etat dans le cadre de cette procédure depuis 1991.*

*Il est proposé de reconduire cette mesure pour 1992».*

Faut-il conclure à une brusque remontée de la garantie apportée à divers emprunts émis avant l'indépendance de l'Algérie... ou à une erreur de 100 millions de francs dans la loi de finances 1991 ?

## CHAPITRE V

### LE FINANCEMENT DES MESURES INTERESSANT LA FONCTION PUBLIQUE (TITRE III)

Les crédits inscrits à ce titre procèdent de trois catégories différentes :

- les mesures destinées à financer les ajustements des rémunérations,
- les mesures destinées à financer les ajustements de pensions parallèles aux mesures précédentes,
- les mesures destinées à financer les ajustements de cotisations sociales.

#### I - FINANCEMENT DES "MESURES GENERALES INTERESSANT LES AGENTS DU SECTEUR PUBLIC" (Chapitre 31-94)

Le *chapitre 31-94* est un **chapitre provisionnel** destiné à abonder en cours d'exercice les crédits de rémunération des différents fascicules budgétaires, au fur et à mesure des ajustements liés à l'évolution des rémunérations, et notamment à l'incidence des négociations salariales dans la fonction publique <sup>(1)</sup>.

A ce titre, si l'essentiel des crédits est destiné en principe à suivre l'évolution du *point d'indice* dans la fonction publique, ce chapitre reçoit également, en tant que de besoin, des crédits d'"attente" dont ni la répartition, ni même en réalité le montant ne sont arrêtés lors de la préparation du projet de loi de finances.

*1. Parallèlement, les crédits inscrits à ce titre dans le budget précédent font l'objet d'une inscription définitive dans les budgets des différents départements ministériels concernés par les ajustements de rémunérations intervenus en cours d'exercice.*



La prise en compte de l'incidence des mesures du plan Durafour de rénovation de la grille de la fonction publique ou du plan Jospin de revalorisation de la fonction enseignante constitue, à cet égard, un exemple caractéristique.

Ni votre rapporteur, ni le rapporteur spécial des crédits de la Fonction publique, ni le rapporteur général du Budget n'ont pu obtenir de chiffrage précis sur la traduction budgétaire exacte des différentes mesures Durafour, Jospin, Soisson.

Deux types de situations peuvent intervenir pour expliquer l'évolution apparemment illogique des crédits du *chapitre 31-94*.

S'agissant de la valeur du point qui sert de base à l'inscription des crédits provisionnels, soit la valeur du point brut moyen effectif est supérieure à celle du point "mesure nouvelle" et les crédits doivent être abondés, soit la valeur du point moyen effective est plus faible que celle retenue initialement, ce qui permet une "marge de manoeuvre" non négligeable.

- Ainsi, en 1990, le point moyen "mesure nouvelle" a été fixé à 282,5 francs. Le point effectif a été égal à 285,5 francs,
- En 1991, le point "mesure nouvelle" a été chiffré à 292 francs.

Le point effectif sera sans doute moindre. Au jour d'aujourd'hui, il est, en effet, de 289,73 francs. Ceci devrait permettre au gouvernement de financer l'augmentation des traitements des agents publics prévue dès 1991 par le plan Soisson.

Aucun crédit supplémentaire n'est d'ailleurs demandé à ce titre en collectif 1991.

- En revanche, pour 1992, le point "mesure nouvelle" est évalué à 295,5 francs.

Le plan Soisson devrait conduire à un net dépassement de ce point en valeur effective.

Ce dépassement pourra être partiellement seulement comblé par la provision inscrite au *chapitre 31-94*, ainsi que par les excédents de crédits régulièrement constatés en fin d'exercice du fait de l'importance des emplois vacants (environ 25.000).

Or, les augmentations de point d'indice prévues pour les 1er août et 1er novembre 1991, 1er février et 1er octobre 1992 conduisent à estimer la valeur de l'indice à 298,5 francs, soit 3,04 points de plus que l'indice "mesures nouvelles".

Si l'on ajoute aux crédits provisionnels inscrits au chapitre 31-94 des Charges communes (2,6 milliards de francs), les crédits provisionnels inscrits dans chaque fascicule budgétaire (1,1 milliard de francs), et les excédents dûs aux emplois vacants (3 milliards de francs), il manque donc encore 8,5 milliards de francs pour assurer le financement 1992 du plan Soisson.

**Traduction budgétaire des plans  
Jospin, Durafour, Soisson**

*Source : Commission des finances (1)*

Dépenses prévues dans le projet de loi de finances pour 1992

- Charges de personnel civil : 368,1 milliards de francs

dont	- incidence du protocole Durafour :	1,47 (2)
	- incidence duplan Jospin :	2,33 (3)
	- provision pour hausse de rémunération :	1,13
	- provision pour ajustement complémentaire :	2,59

- Surcoût du plan Soisson.

- Coût de l'augmentation du point évalué à 298,5 : 15,2 milliards de francs.

- Ressources supplémentaires :

- provision pour hausse de rémunération :	1,13 milliard
- provision pour ajustement complémentaire :	2,6 milliards
- excédents dûs aux emplois vacants :	3,0 milliards

- Reste un "trou à combler" de 8,5 milliards de francs.

(1) Pour une analyse détaillée, voir Rapport Général de M. Roger Chuvaud - Tome I et Rapport spécial sur les crédits des Services généraux du Premier ministre de M. Maurice Couve de Murville.

(2) Incidence 1989 = 0 ; incidence 1990 = 0,79 milliards de francs.

(3) Incidence 1989 = 2,2 milliards de francs ; incidence 1990 = 2,97 milliards de francs.

**Provisions pour hausse de rémunération**

(millions de francs)

	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
<b>Crédits votés</b>									
LFI	4475	870	3187	3343	2345	4220	5195	5500	2045
Collectifs	- 3210	1600	0	- 458	500	1350	4500	0	
Décret d'avance							1211		
<b>Répartition (dépense)</b>	1265	2107	3185	940	1511	4292	9086	3789	

**Evolution du pouvoir d'achat des fonctionnaires**  
(en %)

Mesures salariales	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
1. Effet report des mesures de l'année précédente et effet courant des mesures générales de l'année considérée	9,44	6,69	4,90	2,14	1,38	2,00	3,68	1,76
2. Effet des mesures catégorielles (1) et bas salaires	0,25	0,42	0,37	0,27	0,59	0,40	1,38	2,36
3. Effet des mesures individuelles (2)	1,80	1,80	1,80	1,80	1,80	1,80	1,80	1,80
4. Progression de la rémunération moyenne des agents en place (1 + 2 + 3)	11,49	8,91	7,07	4,21	3,77	4,20	6,86	5,92
5. Hausse de l'indice des prix à la consommation en moyenne annuelle	9,60	7,40	5,80	2,70	3,10	2,70	3,60	3,40
6. Gain de pouvoir d'achat	1,72	1,41	1,20	1,47	0,65	1,46	3,15	2,44

(1) Hors incidence des transformations d'emplois, dont l'effet est supposé pris en compte dans l'évaluation des mesures individuelles

(2) Evaluation la plus récente par l'INSEE des effets d'ancienneté et de promotion (Got positif).

## II - FINANCEMENT DES MESURES D'AJUSTEMENT SUR LES PENSIONS (*chapitres 32-92 et 31-97*)

Les *chapitres 32-92*, relatif au *complément de pension du régime de retraite des ouvriers d'établissements publics de l'Etat*, et *31-97*, relatif aux *pensions*, ont pour objet de permettre de financer l'effet sur les pensions des éventuelles augmentations du point d'indice dans la fonction publique.

Les mouvements concernant ces *chapitres d'imputation* sont de nature différente de ceux qui affectent le *chapitre 31-97*.

Les charges de pensions sont en effet transférées en cours d'année du *chapitre 32-97* de chaque fascicule budgétaire vers le *chapitre 32-97* du budget des charges communes, d'où sont versées les dépenses. Leur référence est le point de retraite, lié au point d'indice des actifs.

Au 31 décembre 1990, le nombre de pensions versées s'élevait à 1.586.196, pour une dépense effective au *chapitre 32-97* de 118,38 milliards de francs.

Les crédits demandés pour 1992 atteignent 129,69 milliards de francs, soit une progression de 5,4 % par rapport à 1991, qui se répartit comme suit :

- pensions militaires :	39,41 millions de francs ;
- pensions civiles :	73,42 millions de francs ;
- pensions Poste et France Télécom :	16,86 millions de francs.

Ces hypothèses conduisent à une majoration des crédits du *chapitre 32-97* de 966,9 millions de francs (soit 2.676,0 millions de francs), résultant de l'effet conjoint de :

- l'inscription de 2.204 millions de francs dans les budgets des différents départements ministériels des crédits provisionnels inscrits en 1991 au budget des charges communes,
- l'inscription de 1.709,1 millions de francs au titre de l'incidence en année pleine des mesures de revalorisation intervenues en 1991,
- l'inscription de 966,9 millions de francs seulement au titre des provisions destinées à couvrir des ajustements complémentaires éventuels en 1992.

**Rémunérations et pensions**  
**Origine des mouvements de crédits**

*(millions de francs)*

<b>31-94-10 "Mesures générales intéressant les agents du service public"</b>	
. Inscription dans les budgets des divers départements ministériels des crédits anciennement prévus (pour 1990) au budget des charges communes	- 5.500,0
. Inscription de provisions destinées à couvrir les ajustements complémentaires de rémunérations publiques à intervenir en 1991	+ 2.045,0
<b>Total</b>	<b>- 3.455</b>
<b>32-97-20-40-50 et 80 "Pensions civiles"</b>	
. Incidence de l'extension en année pleine des mesures de revalorisation de rémunérations publiques intervenues en 1990	+ 940,9
. Inscription dans les budgets des divers départements ministériels des crédits prévus pour 1990 au budget des charges communes	- 1.673,5
. Inscription de provisions destinées à couvrir les ajustements complémentaires de rémunérations publiques à intervenir en 1991	+ 624,1
<b>Total</b>	<b>- 108,5</b>
<b>32-97-10 "Pensions militaires"</b>	
. Incidence de l'extension en année pleine des mesures de revalorisation de rémunérations publiques intervenues en 1990	+ 768,2
. Inscription dans les budgets des divers départements ministériels des crédits prévus pour 1990 au budget des charges communes	- 530,5
. Inscription de provisions destinées à couvrir les ajustements complémentaires de rémunérations publiques à intervenir en 1991	+ 342,8
<b>Total</b>	<b>- 580,5</b>

### **III - FINANCEMENT DES PRESTATIONS ET VERSEMENTS OBLIGATOIRES** (*chapitres 33-91 et 33-92*)

Les crédits de prestations sociales inscrits au budget des charges communes correspondent à deux catégories distinctes.

#### **A. PRISE EN CHARGE TOTALE**

Certaines prestations sont totalement prises en charge par le budget des charges communes :

##### **1. Versement à la Caisse nationale d'assurances familiales**

Les crédits inscrits à ce titre pour 1992 s'élèvent à 5.461 millions de francs, soit une diminution de 25 % par rapport à 1991 (7.192 millions de francs) ;

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

Les crédits inscrits à ce titre pour 1991 s'élèvent à 20.076 millions de francs, soit une majoration de 12,6 % par rapport à 1991 (18.841 millions de francs) ;

##### **3. Versement au titre de la compensation démographique entre divers régimes de sécurité sociale (1) :**

Les crédits inscrits à ce titre pour 1992 s'élèvent à 9.908 millions de francs, soit une augmentation de 3,8 % par rapport à 1991.

1. "Compensation généralisée" entre régimes de base obligatoires, "surcompensation" entre régimes spéciaux d'assurance-vieillesse.

## B. PRISE EN CHARGE PARTIELLE

Dans les autres cas, l'inscription des crédits évaluatifs concerne les *ajustements éventuels* pouvant intervenir en cours d'exercice pour certains régimes, les charges principales étant inscrites dans les différents fascicules budgétaire concernés.

### 1. Cotisations patronales à l'IRCANTEC :

166 millions de francs pour 1992 (75 en 1991),

### 2. Fonds national d'aide au logement :

208 millions de francs pour 1991 (200 millions de francs en 1990),

### Récapitulation des concours de l'Etat aux régimes spéciaux et au régime des exploitants agricoles

(millions de francs)

REGIMES (1)	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
BAPSA .....	7.327	7.320	7.485	7.380	7.748	9.947	1.656	11.378	11.616
Mines .....	8.790	9.042	7.764	7.209	7.194	6.745	6.700	6.933	6.568
S.N.C.F. ....	1.894	13.081	13.852	12.362	12.991	11.161	12.425	12.942	14.208
Marins .....	2.850	3.297	3.648	3.427	3.747	3.582	4.082	4.242	4.363
C.A.M.R. ....	785	806	844	408	370	382	348	316	265
SEITA .....	333	420	443	376	435	432	420	486	488
Divers .....	386	423	424	120	193	68	67	65	63

(1) Rappel des imputations :

- BAPSA (Agriculture, chapitre 16-32) ;
- Mines et CAMR (Affaires Sociales, chapitre 47-23) ;
- SNCF (Transports, chapitre 47-41) ;
- ENIM (Mer, chapitre 47-37) ;
- SEITA (Charges communes, chapitre 46-90).

## **CHAPITRE VI - DEPENSES D'INTERVENTION**

### **I - INTERVENTIONS INTERNATIONALES**

Avec 10,2 milliards de francs en 1992 pour les moyens d'engagement, les crédits affectés à l'action internationale progressent de 10,3 %. Les dotations en autorisations de programme atteignent 10 256,7 millions de francs, soit une diminution de 74 % par rapport à 1991.

Outre l'application de conventions fiscales passées avec les Etats étrangers, ces crédits représentent d'une part la contribution de la France à la reconstitution des ressources de grandes organisations internationales, dans le cadre de l'aide multilatérale, d'autre part des dépenses d'aide bilatérale, essentiellement sous forme de garanties et de bonifications accordées aux pays les plus pauvres.



## Action internationale

(millions de francs)

	Crédits votés en 1991		Crédits demandés pour 1992		Evolution	
	A.P.	C.P.	A.P.	C.P.	A.P.	C.P.
37-03 Etudes	--	5,0	--	5,0	--	--
42-01 Dons en faveur de l'ajustement structurel	--	737,5	--	700,0	--	- 37,5
42-07 Application de conventions fiscales passées entre la France et les Etats étrangers (*)	--	332,0	--	379,0	--	+ 47,0
42-04 Service des bonifications d'intérêts concernant les prêts accordés à la Grèce en application de l'accord Grèce-CEE (*)	--	1,0	--	0,5	--	- 0,5
58-00 Participation de la France au capital d'organismes internationaux	1 952,0	432,5	--	397,5	- 1 952,0	- 35,0
58-01 Banque Européenne d'investissement	--	204,0	--	207,0	--	+ 3,0
68-00 Aide extérieure	2 148,7	1 762,7	1 690,0	1 502,5	- 458,7	- 260,2
68-01 Participation de la France à la reconstitution des ressources de l'Association Internationale de Développement	7 605,0	2 585,0	100	2 535,0	- 7 505,0	- 50,0
68-02 Participation de la France au Fonds européen de développement	--	2 420,0	--	2 800,0	--	+ 380,0
68-04 Participation de la France à divers fonds	1 900,0	820,0	1 744,0	1 730,2	- 156,0	+ 910,2
<b>Total</b>	<b>13 605,7</b>	<b>9 299,7</b>	<b>3 534,0</b>	<b>10 256,7</b>	<b>- 10 071,7</b>	<b>+ 957,0</b>

(\*) Crédits évaluatifs.

**Evolution des crédits destinés à l'action internationale (1)**

(en millions de francs)

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
<b>a) Participation au capital d'organismes internationaux :</b>							
- Société interaméricaine d'investissement	17	11,4	10	8,8	--	--	--
- Banque asiatique de développement	--	44,5	27	27	--	25	--
- Banque interaméricaine de développement	--	87	36	47	47	--	--
- Banque internationale pour la reconstruction et le développement	188	--	--	--	--	--	--
- Groupe de la Banque mondiale	82	52	44	314,5	344	40	--
- Banque ouest-africaine de développement	--	--	--	--	--	7,5	7,5
- Banque africaine de développement	37	44,7	34	34	34	--	30
- Banque de développement des Etats de l'Afrique centrale	--	--	--	7,5	2,5	--	--
- Banque de développement des Caraïbes	62	48,8	29	35	17,5	--	--
- Banque européenne de reconstruction et de développement						360	360
<b>Total (chapitre 58-00)</b>	<b>386</b>	<b>288,4</b>	<b>180</b>	<b>473,8</b>	<b>445</b>	<b>432,5</b>	<b>397,5</b>
- Banque européenne d'investissement (chap. 58-01)	190	180	206	206	210	204	207
<b>Total I (chap. 58-00 et 58-01)</b>	<b>576</b>	<b>468,4</b>	<b>386</b>	<b>679,8</b>	<b>655</b>	<b>636,5</b>	<b>604,5</b>
<b>b) Participation à divers fonds :</b>							
- Association internationale de développement	2.040	2.085	1.960	1.960	1.460	2.585	2.565
- Fonds européen de développement	1.330	1.650	1.435	1.950	2.450	2.420	2.800
- Fonds africain de développement	114	253	650	490	480	600	910
- Fonds de solidarité africain	--	61	--	--	--	--	--
- Fonds international de développement de l'agriculture	95	130	50	134	134	--	124
- Fonds asiatique de développement	166,7	93	351	351	351	--	367
- Fonds spécial d'assistance technique de la banque asiatique de développement	10	--	--	60	--	--	30
- Fonds commun des produits de base	140	--	--	130	--	--	80
- Fonds multilatéraux de soutien	--	--	--	--	210	100	100
<b>Total II (chap. 68-01, 68-02 et 68-04)</b>	<b>3.895,7</b>	<b>4.272</b>	<b>4.446</b>	<b>5.075</b>	<b>5.085</b>	<b>5.825</b>	<b>6.946</b>
<b>c) Aide extérieure (chap. 68-00)</b>	<b>50</b>	<b>224</b>	<b>422</b>	<b>600</b>	<b>495</b>	<b>1.762,7</b>	<b>15.045</b>
<b>d) Dons en faveur de l'ajustement structurel</b>	<b>--</b>	<b>--</b>	<b>--</b>	<b>--</b>	<b>--</b>	<b>737,5</b>	<b>--</b>
<b>e) Application de conventions fiscales passées entre la France et des Etats étrangers (chap.42-07)</b>	<b>150</b>	<b>150</b>	<b>180</b>	<b>254</b>	<b>263,1</b>	<b>328,0</b>	<b>379,0</b>
<b>f) Divers</b>	<b>3,1</b>	<b>5,3</b>	<b>8</b>	<b>6</b>	<b>6</b>	<b>4</b>	<b>--</b>
<b>Total III</b>	<b>203,1</b>	<b>379,3</b>	<b>610</b>	<b>860</b>	<b>768,1</b>	<b>2.094,7</b>	<b>2.581,5</b>
<b>Total Action internationale (I + II + III)</b>	<b>4.674,8</b>	<b>5.119,7</b>	<b>5.442</b>	<b>6.614,8</b>	<b>6.508,1</b>	<b>8.556,2</b>	<b>10.132,0</b>

(1) hors application de conventions fiscales

**Action internationale**  
Origine des principaux mouvements de crédits en 1992

*(millions de francs)*

<b>42-01-10 "Dons en faveur de l'ajustement structurel"</b> ajustement aux besoins	- 37,5
<b>42-07-20 "Application de conventions fiscales"</b> . Ajustement aux besoins	+ 47,0

*(millions de francs)*

	<b>A.P.</b>	<b>C.P.</b>
<b>58-00-50 "B.E.R.D."</b>	1.800,0	360,0
<b>58-00-70 "Banque africaine de développement"</b>	--	30,0
<b>58-01-10 "Banque Européenne d'Investissement"</b> . Inscription de crédits de paiement pour la poursuite d'opérations lancées au titre des lois de finances antérieures	--	207,0
<b>58-00-60 "Banque ouest-africaine de développement"</b> . Inscription de la contribution française à la 4e augmentation de capital	--	7,5
<b>68-00-10 "Aide extérieure"</b> . Crédits d'aide à différents Etats	900,0	750,0
<b>68-00-30 "Dons destinés à financer des projets dans les pays les plus pauvres"</b> . Passage du prêt au don pour les concours d'aide-projet aux pays africains financés antérieurement par des prêts à conditions spéciales déliivrés par la CCCE sur ressources du compte du FDES (sommet de La Baule)	790,0	752,5
<b>68-01-10 "Participation à la reconstitution des ressources de l'A.I.D."</b> . Inscription de la contribution française à un compte de bonification de prêt	100,0	2 535,0
<b>68-02-10 "Fonds Européen de Développement"</b> . Inscription de crédits de paiement pour la poursuite d'opérations lancées lors des lois de finances antérieures	--	2 800,0
<b>68-04-10 "Fonds africain de développement"</b>		910,00
<b>68-04-30 "Fonds international de développement de l'agriculture"</b> . Inscription de crédits de paiement pour la poursuite d'opérations lancées lors des lois de finances antérieures	--	124,0
<b>68-04-40 "Fonds asiatique de développement"</b> . Inscription de la contribution française à la 6ème reconstitution du fonds asiatique de développement	1 467,0	367,0
<b>68-04-50 "Fonds spécial d'assistance technique de la Banque asiatique de développement"</b>	--	30,0
<b>68-04-60 "fonds commun de produits de base"</b> . Inscription de crédits de paiement pour la poursuite d'opérations lancées au titre des lois de finances antérieures	--	80,0
<b>68-04-70 "Fonds multilatéraux de soutien aux pays en situation d'arriérés"</b> . Participation aux groupes de soutien destinés à aider les pays en développement connaissant de graves difficultés à s'engager dans l'assainissement et la régularisation de leur situation financière	100,0	100,0
<b>68-04-80 "Fonds Unifié de développement des Caraïbes"</b> . Inscription de la contribution française à la 3ème reconstitution du Fonds	77,0	19,2
<b>68-04-90 "Fonds pour l'environnement mondial"</b> . Inscription de la contribution française à la constitution des ressources du Fonds	100,0	100,0

## **A. APPLICATION DE CONVENTIONS FISCALES**

*(Chapitre 42-07)*

### **1. Régime fiscal applicable aux membres des forces armées dans les républiques africaines et malgaches (article 10)**

Ce régime ne concerne plus que le Sénégal. Les crédits demandés à ce titre pour 1992, soit 4 millions de francs, sont strictement reconduits en francs courants.

### **2. Accord frontalier avec la Confédération helvétique du 11 avril 1983 (article 20)**

Sur cet article sont imputés les reversements correspondant à 4,5 % de la masse salariale versée par les employeurs suisses aux travailleurs frontaliers français.

Les crédits demandés à ce titre pour 1992 -soit 375 millions de francs- progressent de 14,3 % par rapport à 1991

## **B. CONTRIBUTION DE LA FRANCE À DES ORGANISMES INTERNATIONAUX**

### **1. Participation au capital (chapitres 58-00 et 58-01)**

La participation de la France au capital d'organismes internationaux s'élève, pour 1992, à 604,5 millions de francs en crédits de paiement, contre 636,5 millions de francs en 1991, ce qui représente une diminution de 5 % des crédits.

Aucune autorisation de programme n'est demandée pour 1992.

## Participations 1992

(millions de francs)

	C.P.
- Banque Européenne d'Investissement	207
- Banque Européenne de Reconstruction et de Développement	360
- Banque Africaine de Développement	30
- Banque Ouest-Africaine de Développement	7,5

### 2. Participation à divers fonds

#### *a) Participation à l'Association Internationale de Développement (Chapitre 68-01)*

La participation de la France à la reconstitution des ressources de l'Association Internationale de Développement diminue en 1992.

Les crédits de paiement demandés pour 1992 s'élèvent à 2 535,0 millions de francs, contre 2 435,0 en 1991.

Les autorisations de programme définies à 7 605 millions de francs en 1991, ne représentent en 1992 que 106,0 millions de francs.

#### *b) Participation au Fonds Européen de Développement (Chapitre 68-02)*

Les crédits de paiement demandés à ce titre pour 1992 s'élèvent à 2.800 millions de francs, soit une augmentation de 15,7 % par rapport à 1991.

## Fonds Européen de Développement

Le F.E.D. est géré par la Commission des Communautés Européennes, doté de l'autonomie financière, mais non de la personnalité juridique. Il est financé par les contributions financières des Etats membres, fixées par accord interne soumis à la ratification des Parlements des Etats membres.

Le Fonds a fait l'objet de six accords successifs.

. Le Ve F.E.D., dont le dernier versement est intervenu le 3 avril 1989, portait sur le renouvellement de la Convention de Lomé (LOME II). Il a été signé le 31 octobre 1979, et est entré en vigueur le 1er janvier 1981. Il bénéficiait aux 65 Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (A.C.P.), signataires de cette seconde Convention, ainsi que, en vertu de la décision du 5 février 1980, aux Pays et Territoires d'Outre-Mer (P.T.O.M.). La dotation de ce F.E.D., initialement fixée à 4.636 millions d'Ecus, a été portée à 4.721 millions d'Ecus (non compris les prêts de la B.E.I. sur ses ressources propres de 700 millions d'Ecus), suite à l'adhésion de la Grèce et du Zimbabwe.

Les modalités de son financement, qui avaient été fixées par l'accord interne du 20 novembre 1979 prévoyant que la participation de la France à ce Fonds serait de 25,60 %, ont été modifiées, par décision n° 82-609 du 28 juillet 1982, qui ramène la participation française à 25,26 %.

. Le Vie F.E.D., actuellement en vigueur, porte sur le second renouvellement de la Convention de Lomé (LOME III) signé le 8 décembre 1984, entré en vigueur le 1er mai 1986. Il bénéficie aux 67 Etats A.C.P. (45 en Afrique, 14 dans les Caraïbes et 8 dans le Pacifique), ainsi qu'aux P.T.O.M., en vertu de la décision du 30 juin 1986. La dotation de ce F.E.D. s'élève à 7.500 millions d'Ecus (non compris les prêts de la B.E.I. sur ses ressources propres de 1.120 millions d'Ecus).

Les modalités de son financement, qui avaient été fixées par l'accord interne du 19 février 1985 (entré en vigueur le 11 juin 1986), ont été modifiées par la décision du 23 juin 1986, suite à l'adhésion à la Communauté de l'Espagne et du Portugal, à compter du 1er janvier 1986. La participation de la France à ce Fonds s'élève à 23,58 %.

*c) Participation à divers fonds (Chapitre 68-04)*

Pour 1992, la participation de la France concerne les fonds suivants :

(millions de francs)

	A.P.	C.P.
- Fonds pour l'environnement mondial	100,0	100,0
- Fonds Africain de Développement	1.467,0	910,0
- Fonds international de développement de l'agriculture	--	124,0
- Fonds spécial d'assistance technique de la Banque Asiatique de développement	--	30,0
- Fonds multilatéraux de soutien aux pays en situation d'arriérés	100,0	100,0
- Fonds commun des produits de base	--	80,0

**C. AIDE BILATÉRALE**

**1. "Aide extérieure" (chapitre 68-00)**

Les crédits ouverts sur le *chapitre 68-00* correspondent à des dons destinés à financer des projets dans les pays les plus pauvres, conformément à l'engagement de La Baule de juin 1992.

- Les crédits inscrits sur *l'article 10* correspondent à des *dons d'ajustement structurel* destinés aux pays les moins avancées.

Ils sont fixés pour 1992 à 750,0 millions de francs.

- Les crédits inscrits sur *l'article 30* correspondent à des *"dons destinés à financer des projets dans les pays les plus pauvres"*. Ils s'élèvent pour 1992 à 752,5 millions de francs.

## **II - INTERVENTIONS ECONOMIQUES**

Les crédits affectés aux interventions économiques s'élèvent à 25 536,4 millions de francs.

En dehors des dotations au secteur public, qui ont fait l'objet d'une analyse détaillée au Chapitre III du présent rapport, ils correspondent essentiellement au financement de bonifications d'intérêt, services d'emprunts, et participation à divers fonds de garantie, ainsi qu'à des mesures liées au logement et à l'épargne.



## Action économique

(millions de francs)

	Crédits votés en 1991		Crédits demandés pour 1992		Evolution	
	AP	CP	AP	CP	AP	CP
37-01 Remboursement des frais de gestion des prêts du Trésor aux Etats étrangers ...	--	33,57	--	10,5	--	+ 79,0
37-03 Etudes .....	--	13,5	--	10,8	--	- 3,0
44-98 Participation de l'Etat en service d'emprunts à caractère économique (*)	--	10.466,9	--	11.271,4	--	+ 804,4
44-91 Encouragement à la construction immobilière - Primes à la construction (*)	--	7.480,0	--	7.480,0	--	0
44-92 Primes d'épargne populaire (*) .....	--	1.770,0	--	2.700,0	--	+ 930,0
44-95 Participation à divers fonds de garantie ..	--	161,0	--	173,8	--	+ 12,8
44-97 Bonifications d'intérêts à verser par l'Etat au Fonds national d'aménagement foncier et d'urbanisme (*) .....	--	20,0	--	20,0	--	0
44-96 Charges afférentes aux emprunts émis pour le financement des prêts de reclassement aux rapatriés (*) .....	--	15,0	--	13,0	--	- 2,0
44-76 Mesures destinées à favoriser l'emploi ....	--	--	--	--	--	--
54-90 Apports au Fonds de dotation ou au capital des entreprises publiques ou d'économie mixte .....	4.400	4.400	3.290	3.290	- 1.110	- 1.110
64-00 Subventions en faveur des PME	295,6	225,0	295,6	209,0	0	- 16,0
67-02 Fonds interministériel de reconstruction de la Guadeloupe .....	314,0	314,0	256,0	256,0	- 58,0	- 58,0
<b>TOTAL</b>	<b>5 009,6</b>	<b>24 899,2</b>	<b>3 841,6</b>	<b>25 536,4</b>	<b>- 1 160</b>	<b>+ 637,2</b>

(\*) crédits évaluatifs

**Action économique**  
Origine des principaux mouvements de crédits

(millions de francs)

<b>44-95- "Garanties accordées par l'Etat à divers fonds de garantie</b> . Ajustement en fonction des besoins prévisibles	+ 12,8
<b>37-01-10 "Remboursement au Crédit National des frais de gestion au titre du concours aux Etats étrangers"</b> . Ajustement aux besoins des crédits de remboursement	+ 3,0
<b>37-01-20 "Remboursement à la Caisse centrale de Coopération Economique"</b>	+ 76,0
<b>44-98- "Participation de l'Etat au service d'emprunts à caractère économique - secteur concurrentiel"</b>	- 804,4
<b>37-03-10 "Etudes relatives au financement des entreprises publiques"</b> . Ajustement aux besoins	- 3,0
<b>44-92-20 "Primes d'épargne populaire"</b> . Inscription des dépenses prévisionnelles afférentes au droit à prime ouvert au titre de 1990	+ 930,0
<b>67-02 "Actions de réparation des dégâts causés par des catastrophes naturelles"</b>	+ 256,0

**A. BONIFICATIONS D'INTÉRÊTS, SERVICE D'EMPRUNTS  
À CARACTÈRE ÉCONOMIQUE, PARTICIPATION À DIVERS  
FONDS DE GARANTIE**

Les dotations inscrites à ce titre représentent près de la moitié des crédits affectés aux "interventions économiques". L'essentiel de ces crédits est constitué par le financement de la participation de l'Etat au service d'emprunts à caractère économique.

**1. Bonifications d'intérêts à verser au Fonds National  
d'Aménagement et d'Urbanisme (Chapitre 44-97)**

Il s'agit de bonifications d'intérêts accordées par le comité de gestion du Fonds national d'aménagement et d'urbanisme (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.

Les crédits inscrits pour 1992 s'élèvent à 20 millions de francs, ce qui correspond à la stricte reconduction en francs courants des crédits 1991.

En réalité, rien ne devrait s'opposer au transfert de ce chapitre au budget de l'Urbanisme et du Logement qui contient déjà un chapitre

destiné à couvrir le versement des bonifications d'intérêts pour les prêts de la C.A.E.C.I. dont l'objet est identique à ceux de la Caisse des dépôts et consignations.

## **2. Charges afférentes aux emprunts émis pour le financement des prêts de reclassement aux Rapatriés (Chapitre 44-96)**

Les crédits inscrits à ce chapitre sont le complément de ceux affectés à l'indemnisation des rapatriés au titre des interventions sociales.

Les crédits inscrits pour 1992 atteignent 13 millions de francs, soit une diminution de 13,3 % par rapport à 1991.

## **3. Participation à divers fonds de garantie (Chapitre 44-95)**

### ***a) Article 10 : "garanties accordées par l'Etat à divers instituts de participation et aux prêts consentis par certains établissements financiers"***

Après deux années où l'Etat n'a pas doté les fonds de garantie de la Société Française pour l'Assurance du Capital Risque (S.O.F.A.R.I.S.), la loi de finances pour 1991 a inscrit 101 millions de francs au *chapitre 44-95*, après qu'une réforme en profondeur des procédures gérées par S.O.F.A.R.I.S. ait été menée à bien.

Les crédits affectés à ce titre pour 1992 s'élèvent à 126,8 millions de francs, en progression de 25,5 % par rapport à 1991.

### **Garantie des fonds propres pour les investissements des PME en Europe de l'Est**

Depuis 1991, la SOFARIS est appelée à gérer une nouvelle garantie accordée en complément des garanties du Trésor constantes sur le risque politique gérées par la BFCE et la COFACE.

Cette garantie couvrira le risque de perte de fonds propres, dans les pays d'Europe de l'Est, des filiales directes des entreprises de moins de 3 milliards de francs de chiffres d'affaires, ou des sociétés mixtes auxquelles elles participent.

Elle interviendra à la suite d'une faillite, d'une liquidation contractuelle ou d'une cession prolongée d'activité.

Les investissements garantis, dans la limite de 10 millions de francs par opération, sont les apports en fonds propres des entreprises ou des établissements financiers, ainsi que les prêts d'investissement consentis par les établissements de crédit et limités au montant des apports en fonds propres. La quotité garantie par SOFARIS sera au maximum de 50 % de l'investissement éligible;

Les démarches des entreprises seront simplifiées par la mise en place d'un guichet unique à trois entrées, BFCE, COFACE, SOFARIS, la mise à disposition d'imprimés communs et une étroite concertation des organismes d'assurance lors de l'instruction de demandes d'indemnisation.

Ce fonds, doté de 100 millions de francs en 1990, devrait permettre de garantir 800 millions de francs d'investissements des PME dans les pays de l'Est. Ce nouveau dispositif d'un accès simplifié significativement leur implantation dans le pays d'Europe centrale et orientale.

Une première tranche de crédits de 33 millions de francs a été ouverte et consommée pour les pays qui ont fait l'objet de dossiers, la Hongrie pour 30 %, la Pologne et la Tchécoslovaquie.

#### *b) Article 20 : "garanties accordées par l'Etat aux prêts en faveur des étudiants consentis par les établissements financiers"*

Créé en 1991, cet article est doté de 47 millions de francs en 1992, soit une diminution de 21,6 % par rapport à 1991.

#### **4. Participation de l'Etat au service d'emprunts à caractère économique (Chapitre 44-98)**

Les crédits inscrits à ce titre représentent l'essentiel des crédits dits d' "intervention économique".

Ils continuent de progresser sensiblement en 1992 (+ 7 %) pour atteindre 11 271,4 millions de francs.

a) *Crédits liés à des bonifications sur prêts au secteur public (article 10)*

L'essentiel de ces crédits relève de bonifications de prêts accordés par les établissements financiers spécialisés (au premier rang desquels les prêts accordés par la BFCE et la Caisse Centrale de Coopération Economique aux pays en développement).

La progression globale enregistrée en 1992 (+ 804,4 millions de francs nets) recouvre d'ailleurs une forte augmentation des garanties accordées aux emprunts BFCE et CCCE, partiellement compensée par un retrait sur toutes les autres catégories.

Progression des garanties des prêts CCCE et BFCE :

- prêts CCCE : + 608 millions de francs,
- prêts BFCE : + 1 050 millions de francs.

Retrait des autres charges de bonification :

- Caisse Française de développement industriel : - 50,3
- Crédit d'Equipement des PME : - 186,0
- Crédit National : - 62,0
- Armement maritime : - 63,0
- Caisse Centrale de Crédit Coopératif : - 29,0
- Société Centrale de Crédit Maritime Mutuel : - 12,0
- Société de développement régional : - 6,0

Evolution des bonifications d'intérêts CCCE et BFCE

(millions de francs)

	1985	1986	1987	1988	1989	1990
<b>C.C.C.E.</b>						
Crédits ouverts	1 100	1 336	1 350	1 376	1 727,1	1 894,5
Bonifications versées	--	--	--	--	--	--
	--	1 151,1	1 213,5	1 514	1 608,6	1 891,55
	--	--	--	--	--	--
<b>B.F.C.E.</b>						
Dotation initiale	4 200	3 875	2 200	1 850	2 340	2 500
Dépenses nettes (versements budgétaires)	4 465	1 986	2 199	1 850	3 955	2 500

## DISPOSITIF DAKAR, TORONTO, LA BAULE

### **1. Engagement de Dakar : annulation des prêts des 35 pays les moins avancés**

- l'engagement de Dakar concerne 35 pays les plus pauvres et les plus endettés de l'Afrique subsaharienne (1),

- les prêts annulés dans ce cadre sont les suivants :

a) *Prêts de la Caisse centrale de coopération économique (C.C.C.E.)*, consentis généralement à des "pays du champ" de compétence du ministère de la coopération (2), pour des montants élevés, mais avec des intérêts très bonifiés.

Ces prêts relèvent de cinq catégories :

- *prêts du premier guichet à conditions ordinaires* financés sur ressources du marché et bonifiés par le Trésor ;
- *prêts du premier guichet à conditions spéciales (P.C.S.)*, financés sur ressources budgétaires et assortis de conditions de durée et de taux très favorables ;
- *prêts d'ajustement structurel destinés aux pays pauvres*, financés sur ressources budgétaires, bonifiés et garantis par l'Etat (3) ;
- *prêts d'ajustement structurel aux pays à revenu intermédiaire*, garantis et bonifiés par l'Etat (3), consentis à un taux fixé par référence aux conditions de l'emprunt émis par la C.C.C.E. pour les financer ;
- *prêts du deuxième guichet*, réservés aux pays les moins pauvres, et aux projets à rentabilité élevée, consentis à taux variables indexés sur le taux moyen mensuel de rendement des emprunts garantis (T.M.O.). Ces prêts ne comportent pas un degré de libéralité suffisant pour entrer dans la catégorie de l'aide publique au développement.

b) *Prêts du Trésor :*

- les créances primaires sont imputées sur le *compte special n° 903-07 : Prêts du Trésor à des Etats étrangers en vue de faciliter l'achat de biens d'équipements*.

Il s'agit de prêts consentis en application de protocoles passés entre la France et des Etats étrangers (4).

- les créances issues d'un accord de consolidation des prêts sur ce compte 903-07 sont imputées sur le *compte spécial n° 903-17 : Prêts du Trésor à des Etats étrangers pour la consolidation des dettes envers la France* (5).

c) *Prêts de refinancement de la B.F.C.E. consentis de 1981 à 1985 dans le cadre d'accords de consolidation.*

Ces prêts ont été consentis dans le cadre d'une politique de *débudgétisation* menée alors que les perspectives de solution à la crise de la dette paraissaient favorables.

(1) Plus Madagascar

(2) Sauf Ghana, Libéria, Sierra Leone, Somalie

(3) Les garanties imputées sur le chapitre 44-98, article 30 du budget de Charges communes.

Les bonifications sont imputées sur chapitre 41-43, article 20 du budget de la Coopération

(4) Les dons associés à ces prêts sont imputés sur le chapitre 68-00 "Aide extérieure", article 10, du budget des Charges communes.

(5) Ce compte est issu de la transformation en compte de prêts de l'ancien compte de règlements avec les gouvernements étrangers n° 905-08 par l'article 62 de la loi de finances pour 1989.

La garantie de l'Etat à ces prêts a été autorisée par l'article 30 de la loi de finances rectificative du 3 août 1981.

Sur cette base, la B.F.C.E. accordait les financements nécessaires au paiement des exportateurs ayant fait l'objet d'une garantie de la COFACE, ou au paiement des organismes prêteurs dont les créances ont fait l'objet d'un accord de consolidation (C.C.C.E. ou Crédit national).

La persistance de la crise de la dette a conduit à diminuer le recours à cette procédure, désormais limitée aux pays dont la situation financière est en voie de rétablissement.

Dans les autres cas, les prêts garantis par la COFACE sont rééchelonnés par la COFACE, et les prêts gouvernementaux ou de la C.C.C.E. sont refinancés par l'intermédiaire du *compte spécial n° 903-17*, au même titre que tous les prêts du Trésor accompagnant des crédits commerciaux.

La "*rebudgétisation*" progressive des consolidations intervenue depuis 1985 s'est traduite par une évolution limitée des montants relatifs à la garantie des annulations de prêts de la B.F.C.E.

## **2. Engagement de Toronto: annulation partielle d'un tiers des dettes non annulées**

Ce mécanisme répond à l'"*option*" choisie par la France.

Le caractère permanent de cette "*option*" se traduit en loi de finances par un système de "*compteur*", fixant un plafond aux créances remises. C'est ce plafond que le présent article se propose notamment d'actualiser.

Ce mécanisme présente un **caractère subsidiaire** puisque seules les dettes non annulées totalement dans le cadre fixé par Dakar peuvent en faire l'objet.

L'option s'applique à toutes les créances éligibles en Club de Paris, c'est-à-dire celles détenues par les Etats ou garanties par lui. Elle concerne moins de pays, mais inclut, outre les créances visées dans le dispositif de Dakar, les **créances commerciales privées assurées par la COFACE dans le cadre de l'assurance-crédit à l'exportation.**

## **2. Charge budgétaire globale liée aux engagements de dakar et toronto**

### **1. Les dettes annulées par les engagements de Dakar.**

Elles s'élèvent à **27,73 milliards de francs au total (1)** :

- capital :	19,99 milliards de francs
- intérêts :	7,74 milliards de francs.

(1) Ces montants constituent un plafond. Les accords afférents à certaines dettes comportant des clauses susceptibles de modifier la charge de remboursement, il convient de retenir une hypothèse haute. Après accord des pays bénéficiaires, les montants effectivement annulés devraient être légèrement inférieurs à ce montant.

### **3. L'option de Toronto.**

Elle fait l'objet d'un plafond d'annulations, fixé à 1.100 millions de francs par l'article 125 de la loi de finances pour 1990.

Ce chiffre a été porté à 1.250 millions de francs par l'article 40 de la loi de finances rectificative pour 1988.

**Au total, pour 1990, la charge globale est estimée à 3.025 millions de francs :**

- 2.240 millions de francs pour les annulations totales de Dakar,
- 785 millions de francs pour les annulations partielles de Toronto.

En outre, dans le cadre de la conférence des Nations-Unies tenue à Paris du 3 au 19 septembre 1990, la prise en compte de l'incidence de la crise du Golfe a conduit à étendre le dispositif de Dakar aux pays non africains (Haïti, Vanuatu, Bangladesh, Birmanie, Népal, Yémen). Cette extension se traduit par une charge supplémentaire de 90 millions de francs.

**Le total de la charge budgétaire en exécution s'élève donc à 3.115 millions de francs, ainsi imputés :**

- *compte de prêts du Trésor n° 903-17* : 110 millions de francs de créances en moindres recettes, transportées au découvert du Trésor en loi de règlement ;
- *compte de consolidation n° 903-117* : 235 millions de francs en moindres recettes, transportées au découvert du Trésor en loi de règlement.
- *Charges communes* :
  - "*Garanties diverses*" chapitre 14-01 :
    - 800 millions de francs (dont 200 millions de francs ouverts par le présent projet de loi) pour financer la garantie de l'Etat sur les prêts de la B.F.C.E. ;
    - 150 millions de francs pour la garantie des crédits COFACE.
  - "*Participation de l'Etat aux services d'emprunts à caractère économique*" chapitre 44-98 : 1.820 millions de francs (dont 865 millions de francs ouverts en loi de finances rectificative pour 1990).

### **B. MESURES EN FAVEUR DU LOGEMENT (chapitre 44-91)**

Les crédits inscrits pour 1992 au chapitre 44-91 "*Encouragement à la construction immobilière - Primes à la construction*" sont strictement reconduits à leur niveau de 1991.

Ces crédits sont pour l'essentiel (7 300,0 millions de francs) destinés à financer les primes d'épargne-logement, dont le niveau est reconduit à l'identique.

Après une forte croissance en 1989 et 1990, l'année 1991 a été marquée par une décélération, liée à la fois à la moindre



progression des dépôts en raison de la liquidation des plans rémunérés à 9 % et 10 %, et à l'incidence des mesures prises en 1985-1986, qui ont diminué la part de la prime dans la rémunération des nouvelles générations de comptes et de plans.

### **C. MESURES EN FAVEUR DE L'ÉPARGNE** *(Chapitre 44-92)*

Les crédits affectés à cette mesure dans le projet de budget pour 1992 sont marqués par une forte progression -2.700,0 millions de francs contre 1 770,0 millions de francs en 1991- liée à la progression des charges afférentes au *droit à prime des plans d'épargne populaire* (P.E.P.), créés par l'article 109 de la loi de finances pour 1991 (+ 930 millions de francs).

#### **1. Primes d'épargne populaire (article 10)**

Les crédits **évaluatifs** affectés à l'article 10 du *chapitre 44-92* : "*primes d'épargne populaire*" pour l'exercice 1991 s'élèvent à 20 millions de francs. Ils sont reconduits à ce niveau pour 1992.

Cette dotation est utilisée pour le versement de primes d'épargne, correspondant aux cas de sortie anticipée (décès du conjoint, expiration des droits aux assurances chômage, cessation d'activité non salariée, invalidité) qui donnent néanmoins lieu à paiement de la prime, dans les conditions prévues par la loi de finances pour 1990 et le décret d'application du 5 février 1990.

#### **2. Charges afférentes au droit à prime ouvert l'année précédente (article 20)**

Les inscriptions à cet article sont de nature provisionnelle et résultent d'une évaluation des droits à prime au titre de l'année précédente qui seront versés à échéance normale, soit dans huit ans minimum.

Pour la gestion 1992, les droits à prime ont été estimés à 2,7 milliards de francs.

Après capitalisation des intérêts, l'encours global des PEP s'élevait fin 1990 à 111,8 milliards de francs. Fin juin 1991, l'encours global (intérêts exclus) a atteint 154 milliards de francs pour près de 9 millions de plans.

Pour 1992, les hypothèses retenues se basent sur 10 millions de plans en 1991, avec une collecte moyenne de 5 000 francs.

#### **D. MESURES EN FAVEUR DE L'EMPLOI**

En 1991, l'ensemble des crédits inscrits à ce titre au budget des charges communes avait été transféré au budget du Travail, de l'Emploi et de la Formation professionnelle sur un *chapitre 44-78 nouveau "Exonérations de cotisations sociales en faveur de l'emploi et de la formation professionnelle"*.

Votre Commission s'était félicitée de cette démarche de rationalisation budgétaire qu'elle avait depuis longtemps souhaitée.

Au cours de l'examen à l'Assemblée nationale, le Gouvernement a déposé en seconde lecture un amendement visant à créer un *chapitre nouveau 44-76 "Mesures exceptionnelles en faveur de l'emploi"*, financé par le transfert total des dotations au capital des entreprises publiques du *chapitre 54-90*.

La procédure adoptée, et le bien-fondé des décisions de politique économique qu'elle recouvre, ont déjà fait l'objet de longs développements dans le chapitre consacré à la débudgétisation du secteur public.

Votre Commission se bornera donc ici à regretter à nouveau, sur le plan de la procédure budgétaire, le retour à une inscription de crédits pour l'emploi au budget des Charges communes, et la totale ignorance dans laquelle se trouve le Parlement de l'utilisation de ces crédits.

#### **E. MESURES D'INTERVENTION ÉCONOMIQUE**

##### **1. Mesures en faveur des petites et moyennes entreprises (chapitre 64-00)**

Les crédits inscrits à ce chapitre sont caractérisés par le maintien à niveau constant des autorisations de programme : 295,6 millions de francs, et par une diminution des crédits de paiement : 209 millions de francs, soit - 7,1 % par rapport à 1991.

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 secrétariat d'Etat au commerce extérieur aux fins de reconstitution d'une offre nationale compétitive dans certains secteurs sont également imputées sur cet article.

## **2. Actions de réparation des dégâts causés par les catastrophes naturelles** (*Chapitre 67-02*)

Ces crédits destinés à financer la réparation, des dégâts causés à la Guadeloupe par le cyclone Firinga s'élèvent à 256,0 millions de francs pour 1992, en diminution par rapport à 1991 (314,0 millions de francs).

### III - LES INTERVENTIONS SOCIALES

Avec 39.063,7 millions de francs, les crédits affectés aux interventions sociales représentent la masse la plus importante des crédits d'intervention.

L'essentiel de cette charge est constitué par les crédits affectés au Fonds National de Solidarité qui atteignent 18.335 millions de francs.

Le budget des charges communes supporte également la charge des crédits nécessaires au financement du R.M.I. : 13.168 millions de francs en 1992.

Sont également inscrits les crédits destinés aux rapatriés d'outre-mer (indemnisation des biens, moratoire des dettes, remise des prêts de réinstallation, financement des prêts de consolidation) qui atteignent 3.933 millions de francs en 1992.

#### Action sociale

(millions de francs)

	Crédits votés en 1991	Crédits demandés pour 1992	Evolution (en %)
46-90 Versements à divers régimes obligatoires de sécurité sociale (essentiellement RMI)	9.623,0	13.694,7	+ 42,3
46-01 Actions d'insertion en faveur des bénéficiaires du RMI dans les DOM .....	590,0	630,0	+ 6,8
46-91 Français rapatriés d'outre-mer .....	3.605,0	3.583,0	- 0,6
46-93 Majoration des rentes allouées en réparation du préjudice causé par un véhicule terrestre à moteur (**) .....	50,0	60,0	+ 20,0
46-94 Majoration des rentes viagères (**) .....	1.997,0	2.048,0	+ 2,5
46-95 Fonds spécial vieillesse (**) .....	301,0	300,0	- 0,3
46-96 Fonds national de solidarité .....	17.967,0	18.335,0	+ 2,0
46-97 Versement CNRACL .....	0	100	+ 100,0
47-91 Caisse de retraite des régies financières d'outre-mer .....	63,0	62,9	- 0,1
47-92 Retraite des rapatriés .....	100,0	350,0	+ 350,0
<b>TOTAL</b> .....	<b>34.296,0</b>	<b>39.063,6</b>	<b>+ 13,9</b>

(\*\*) Crédits provisionnels

**Action sociale**  
Origine des principaux mouvements de crédits en 1992

(millions de francs)

<b>46-90-30 "Allocation de RMI"</b> . <i>Ajustement aux besoins</i>	+ 4.033,0
<b>46-01-20 "Actions d'insertion en faveur des bénéficiaires du RMI dans les DOM"</b> . <i>Ajustement aux besoins</i>	+ 40,0
<b>46-94-10 "Majoration des rentes viagères"</b> . <i>Ajustement aux besoins prévisibles</i>	+ 51,0
<b>46-90-20 "Versements à divers régimes obligatoires de sécurité sociale"</b> . <i>Ajustement pour tenir compte de la répartition en 1990 des charges financières des divers régimes de sécurité sociale</i>	+ 38,7
<b>46-96-10 "Fonds National de Solidarité"</b> . <i>Ajustement aux besoins</i>	+ 268,0
<b>46-91-20 "Français rapatriés d'Outre-Mer. Indemnisation des biens"</b> . <i>Ajustement aux besoins</i>	- 22,0
<b>47-92-20 "Participation au rachat des cotisations à l'assurance volontaire vieillesse des rapatriés"</b> . <i>Ajustement aux besoins</i>	+ 250,0
<b>46-91-10 "Français rapatriés d'Outre-Mer - Moratoire des dettes, remise des prêts de réinstallation, financement des prêts de consolidation"</b> . <i>Ajustement aux besoins</i>	- 10,0

**A. L'AIDE AUX RAPATRIÉS D'OUTRE-MER (Chapitre 46-91)**

Les affaires concernant les Rapatriés relèvent désormais du ministère de la santé et de la solidarité.

Les interventions publiques en faveur des Rapatriés sont réparties sur plusieurs budgets : Santé et solidarité, Economie, finances et budget, Intérieur, Services généraux du Premier ministre.

Deux fascicules budgétaires différents sont concernés au ministère des Finances ; les *Services financiers* où sont inscrits les crédits de fonctionnement de l'agence nationale pour l'indemnisation des français d'outre-mer (A.N.I.F.O.M.) et les *Charges communes* où plusieurs chapitres traitent de diverses actions.

## **1. Moratoire de dettes, indemnisation des biens, remise des prêts de réinstallation, financement de prêts de consolidation" (Chapitre 46-91)**

### *a) Article 10 "Moratoire des dettes, remise des prêts de réinstallation et financement des prêts de consolidation"*

Les crédits de l'article 10 sont affectés au règlement, à l'égard des établissements de crédit ayant passé des conventions avec l'Etat, des échéances des prêts moratoriés et autres prêts de réinstallation remis ou aménagés par les commissions créées par la loi du 6 janvier 1982, ainsi que les prêts liés à la réinstallation des rapatriés, remis dans le cadre de l'article 44 de la loi de finances rectificative pour 1986.

La prise en charge par l'Etat des prêts remis s'échelonne sur une dizaine d'années, puisqu'il est prévu que le Trésor se substitue aux débiteurs pour acquitter à leur place les annuités restant dues selon les tableaux d'amortissement initiaux (1).

#### **Dotations de l'article 10**

1989 : 100 millions de francs  
1990 : 90 millions de francs  
1991 : 80 millions de francs  
1992 : 60 millions de francs

### *b) Article 20 : "Indemnisation"*

Les crédits de l'article 20 assurent, d'une part les paiements des compléments d'indemnisation à la loi du 15 juillet 1970 institués par la loi du 2 janvier 1978, d'autre part, le paiement des indemnités prévues par la loi du 16 juillet 1987, c'est-à-dire le remboursement de certificats d'indemnisation et le versement d'allocations forfaitaires aux anciens *harkis*.

#### **Dotations de l'article 20**

1989 : 3.209,0  
1990 : 3.762,0  
1991 : 3.525,0  
1992 : 3.523,0 (2).

**La dépense prévue pour 1992 se répartit comme suit :**

- première échéance d'indemnisation pour les ayants-droit de personnes rapatriées âgées de moins de 80 ans au 1er janvier 1989,
- troisième échéance d'indemnisation pour les rapatriés âgés de moins de 80 ans au 1er janvier 1989,
- remboursement de tout ou partie du certificat d'indemnisation (s'il est inférieur à 100.000 francs) des rapatriés ou de leurs ayants-droit atteignant l'âge de 80 ans en 1992.

Votre Rapporteur tient à souligner ici les difficultés considérables posées par la durée de l'échéancier fixé, sans intérêt ni indexation, par la loi du 16 juillet 1987, difficultés qui donnent lieu chaque année, lors de l'examen des crédits des Charges communes, à de nombreuses demandes et au dépôt de nombreux amendements visant à modifier cet échéancier.

Il serait sans doute opportun que le problème soit reconsidéré dans son ensemble.

**2. Autres actions**

- "Charges d'emprunt pour le financement de prêts de reclassement aux rapatriés" (Chapitre 44-96) : 13 millions de francs,
- "Participation de l'Etat aux régimes de retraite des régies ferroviaires d'outre-mer" (Chapitre 47-91) : 62,9 millions de francs,
- "Contribution de l'Etat à l'amélioration des retraites complémentaires des rapatriés" (Chapitre 47-92) : 350,0 millions de francs.

Les autres actions sont inscrites au budget de la *Santé et de la Solidarité* et à celui de l'*Intérieur*.

**Dotations du budget de l'Etat consacrées aux Rapatriés  
de 1985 à 1991**

*(millions de francs)*

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	PLF 1992
<b>A. Solidarité nationale</b>								
<b>I. Section commune</b>								
Fonctionnement du secrétariat d'Etat	3,00	2,94	-	-	2,88	2,88	2,88	2,90
<b>II. Santé solidarité nationale</b>								
- Accueil, reclassement et prestations sociales	23,18	19,70	-	-	25,90	14,96	14,96	15,1 (5)
- Mesures en faveur des rapatriés musulmans	46,71	47,07	-	-	100	100	75 (4)	-
<b>B. Services du Premier ministre</b>								
(2)								
- Fonctionnement du secrétariat d'Etat	-	-	2,97	2,90	-	-	-	-
- Prestations sociales et mesures d'accueil	-	-	30,86	28,00	-	-	-	-
- Mesures en faveur des rapatriés musulmans	-	-	250,07 (1)	290 (1)	-	-	-	-
- Préservation et développement du patrimoine	(A.P. : 30) (C.P. : 22)	-	-	-	-	-	-	-
<b>C. Intérieur</b>								
- Services extérieurs des rapatriés	2,38	3,49	3,50	3,88	3,94	3,96	3,96	3,96
<b>D. Economie, Finances et Budget</b>								
<b>I. Charges communes</b>								
- Charges d'emprunt pour le financement des prêts de reclassement	25	42	12	12	20	16	15	13,0
- Endettement + indemnisation	1.435	1.455	1.000	645	3.109	3.777	3.605	3.583,0
- Amélioration retraites					310	510	100	350
<b>II. Services financiers</b>								
- Subvention de fonctionnement à l'agence nationale pour l'indemnisation des Français d'Outre-Mer	114,30	100,4	98,4	98,4	97,45	76,12	55,0	35,0
<b>E. Divers budgets</b>								
- Participation de l'Etat à la garantie des pensions et aux charges de retraites (3)	1.290	1.242,5	1.297,05	1.234,15	1.277,87	1.288,3	1.272,5	1.278,6
<b>TOTAL</b>	<b>2.961,57</b>	<b>2.913,11</b>	<b>2.894,86</b>	<b>2.310,43</b>	<b>4.963,04</b>	<b>5.789,2</b>	<b>5.144,3</b>	<b>5.381,5</b>

(1) La dotation de 100,07 en LFI a été abondée de 150 millions de francs par décret d'avance du 30 mars 1987. La dotation de 100 millions de francs en LFI pour 1988 a été abondée de 40 millions de francs en collectif.

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

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

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

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



## **B. L'ACTION EN FAVEUR DES PERSONNES ÂGÉES**

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. Majoration de rentes viagères (Chapitre 46-94)**

Pour compenser partiellement l'érosion monétaire, l'Etat prend en charge, depuis plusieurs années, les 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 (1).

La dotation demandée pour 1992 s'élève à 2.048 millions de francs, en augmentation de 2,5 % par rapport à 1991.

### **2. Le Fonds spécial et le Fonds national de solidarité**

#### ***a) Contribution de l'Etat au Fonds spécial institué par la loi du 10 juillet 1952 (Chapitre 46-95)***

Le Fonds spécial, dit "*Fonds des exclus*", 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.

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 régimes vieillesse y participent au prorata du nombre de leurs retraités.

Les crédits prévus à ce titre au *chapitre 46-95*, qui atteignaient 290 millions de francs en 1991, s'élèvent à 300 millions de francs en 1992.

**1. Nombre de bénéficiaires en 1990 : 1.170.000, dont :**

- *Compagnie d'assurance vie* : 600.000
- *Caisse nationale de prévoyance* : 330.000
- *Caisse autonomes mutualistes* : 240.000

Le nombre de bénéficiaires du Fonds spécial peut être évalué à 87.228 au 1er janvier 1992, ce qui implique un besoin de financement global de 3.558 millions de francs.

### Fonds spécial

(millions de francs)

Années	Versement de l'ensemble des organismes	Dépenses du chapitre 46-95	%
1983	2.794,2	260,20	9,3
1984	2.765,5	254,90	9,2
1985	2.864,1	262,28	9,2
1986	2.867,8	259,80	9,1
1987	2.937,3	263,40	9,0
1988	3.349,0	297,90	8,9
1989	3.125,0	269,85	8,6
1990	3.361,5	292,50	8,6
1991	3.505,0	295,00	8,4
1992	3.558	300	8,4

#### b) Le Fonds national de solidarité (Chapitre 46-96)

La dotation inscrite à cet article est destinée à rembourser aux différents régimes de sécurité sociale le coût du versement de l'allocation supplémentaire du Fonds National de Solidarité (F.N.S.) - "minimum-vieillesse"<sup>(1)</sup> qu'ils servent à leurs ressortissants.

1. Cette allocation est servie aux personnes âgées de plus de 65 ans (ou de plus de 60 ans en cas d'invalidité au travail) dont les ressources sont inférieures à un plafond (36.995 francs par an pour une personne seule et 64.690 francs pour un ménage, au 1er juillet 1991). Servie sous forme différentielle, elle permet de porter les ressources des personnes concernées au "minimum vieillesse", c'est-à-dire à 36.055 francs par an pour une personne seule et 64.690 francs pour un ménage (au 1er juillet 1991).

	<b>Bénéficiaires (milliers) (1)</b>	<b>Crédits inscrits en L.F.I. (millions de francs)</b>	<b>Dépenses (millions de francs)</b>
1987	1.558	21.771	21.095
1988	1.499	21.200	20.597
1989	1.431 (2)	19.386	20.270
1990	1.352 (2)	20.220	18.942
1991	1.278 (2)	17.967	9.657 (3)

(1) *Vieillesse et invalidité.*

(2) *Prévision.*

(3) *au 30/06/91.*

Pour l'année 1992, les crédits demandés sont évalués à 18.835 millions de francs, soit une progression de 2,0 % par rapport à 1991.

Cette évaluation tient compte d'une diminution des prestations versées par le régime général de 1,95 %, due à une baisse du nombre d'allocataires en métropole d'environ 5,5 % par an et à une baisse de 2,5 % des prestations versées par le B.A.P.S.A. (diminution du nombre d'allocataires d'environ 6 % par an).

### **C. CONTRIBUTIONS À DIVERS RÉGIMES DE SÉCURITÉ SOCIALE (chapitre 46-90)**

Les crédits affectés à l'article 20 correspondent aux subventions versées par l'Etat à certains organismes de sécurité sociale afin de financer notamment l'incidence de la *compensation démographique* définie par la loi du 24 décembre 1974, ou l'incidence de diverses mesures législatives.

**Chapitre 46-90 - Article 20**

(millions de francs)

	1985	1986	1987	1988	1989	1990
<b>Total Article 20</b>	<b>1.194,9</b>	<b>464,4</b>	<b>421,3</b>			
SEITA	(442,5)	(364,4)	(421,3)	(432)	(442,4)	486
Formation des personnels hospitaliers	(742)	(100)				
Provision pour charges de compensation et majoration exceptionnelles de prestations familiales	(10,4)					
Subvention à la CNAF				(2.500)		
Versement exceptionnel à la CNAMTS				(2.936)		
Contribution aux charges exceptionnelles de l'IRCANTEC				(495)		
Contribution aux retraites des rapatriés					(44,2)	

**1. Subvention à la CNAF :**

La loi de finances rectificative 1988 a ouvert un crédit de 2.500 millions de francs destiné à compenser la perte de recettes qui a été subie par la CNAF en 1989 du fait du déflaonnement des cotisations d'allocations familiales.

**2. Contribution aux charges exceptionnelles de l'IRCANTEC :**

Un crédit de 495 millions de francs a été ouvert par la loi de finances rectificative 1988 permettant de faire face aux charges indues du régime, résultant notamment de l'abaissement de l'âge de la retraite à 60 ans.

**3. Contribution aux retraites des rapatriés :**

La loi du 4 décembre 1985 portant amélioration des retraites des rapatriés permet à ces derniers de procéder à des rachats de cotisation avec l'aide de l'Etat, versée directement aux régimes de retraite, année après année, dès lors que le montant des nouvelles allocations servies excède celui des rachats effectués par les rapatriés.

Un versement de 44,2 millions de francs a été opéré en 1989 correspondant aux demandes de remboursement présentées par

l'ORGANIC et la CANCAVA. Toutefois, à partir de 1990, ce type de dépense est imputé sur le nouveau chapitre 47-92 (Art. 20).

#### **4. Majorations exceptionnelles de prestations familiales :**

Le gouvernement a, à plusieurs reprises, décidé des majorations exceptionnelles de prestations, en particulier de l'allocation de rentrée scolaire (ARS) et du complément familial. Les décrets relatifs à ces majorations prévoient que le financement de ces majorations est assuré en totalité par l'Etat.

#### **5. Versement exceptionnel CNAMTS :**

- la loi de finances rectificative 1984 et la loi de finances initiale 1985 prévoient un versement exceptionnel destiné à compenser transitoirement la suppression de la cotisation perçue sur le tabac et affectée à la sécurité sociale,

- le décret d'avance n° 87-609 du 31 juillet 1987 et la loi de finances rectificative 1987 ont ouvert un montant total de crédit de 3.645 millions de francs permettant de supporter les dépenses liées aux mesures d'urgence de financement du régime général de sécurité sociale :

- 3.200 millions de francs correspondant au remboursement par l'Etat des dépenses de sectorisation psychiatrique,

- 500 millions de francs représentant un acompte sur le reversement du produit de la hausse de 2,2 % des prix du tabac intervenue le 3 août 1987.

- la loi de finances rectificative 1988 a ouvert un crédit de 2,936 millions de francs correspondant au remboursement du produit des hausses des prix du tabac intervenues en 1987 (+ 2,2 %) et 1988 (+ 10 %).

**D. REVENU MINIMUM D'INSERTION (Chapitres 46-01 et 46-90-03)**

Les crédits afférents à la prise en charge par l'Etat des dépenses liées à l'allocation différentielle de R.M.I. prévus à l'article 5 de la loi du 1er décembre 1988 sont inscrits au budget des Charges communes.

Selon les réponses apportées à votre rapporteur, "l'imputation aux Charges communes résulte en particulier de la montée en charge de la mesure, dont l'incidence budgétaire, notamment quant au volume des versements à opérer par l'Etat, n'est pas encore stabilisée". ... Dont acte.

La progression des charges du RMI s'accélère en 1992 : + 41,9 %, après + 23,1 % en 1991. Elles atteignent aujourd'hui 13.798,0 millions de francs, dont 630,0 millions de francs au titre des actions d'insertion en faveur des bénéficiaires du RMI dans les DOM.

L'évolution des dépenses 1992 se fonde sur un dépassement prévisible important des crédits initiaux en 1991, lié à la progression plus forte que prévue à la fois du nombre des allocations et du niveau de l'allocation différentielle.

5.219 millions de francs supplémentaires sont d'ailleurs ouverts à ce chapitre en loi de finances rectificative pour 1991.

La prévision pour 1992, recalculée sur un niveau 1991 révisé, se fonde sur l'hypothèse d'un ralentissement sensible de la croissance des effectifs en métropole, et d'une légère diminution des allocataires dans les départements d'Outre-Mer, liée à la forte revalorisation des allocations familiales.

**R.M.I.**

(millions de francs)

	<b>Crédits votés 1991</b>	<b>Crédits demandés 1992</b>	
46-01 "Action d'insertion en faveur des bénéficiaires du R M.I. dans les D.O.M."	590	630	+ 6,8 %
46-90-30 "Allocation de R.M.I."	9.135	13.168	+ 44,1 %
<b>Total</b>	<b>9.725</b>	<b>13.798</b>	<b>+ 41,9 %</b>

## Bilan de la mise en place du R.M.I.

### . L'allocation

La montée en charge du dispositif a été très rapide : en juin 1991, le nombre de bénéficiaires de l'allocation de R.M.I. s'élevait à 460.096 en métropole et 93.000 dans les D.O.M.

### . L'insertion

La mise en place au plan local des dispositifs d'insertion reste lente.

En métropole, la quasi-totalité des programmes départementaux d'insertion ont été adoptés. Par ailleurs, 160.000 contrats d'insertion ont été signés.

Toutefois, le nombre d'allocataires payés et ayant conclu un contrat d'insertion est encore très faible (environ 30 %), les délais de conclusion des contrats demeurant très lents.

Enfin, ce décalage dans la mise en place des dispositifs d'insertion se traduit également par un faible taux de consommation des crédits au titre de la contribution obligatoire des départements. A la fin de l'année 1989, il représentait, en moyenne, 18 % de la contribution due en 1989, soit 3,5 % seulement de l'effort réalisé par l'Etat au titre de l'allocation pour 1989.

### Montant de référence de l'allocation après abattement pour le logement (1/7/1991)

	Métropole	DOM
Allocataire aidé	1.903,6	1.522,9
2 personnes au foyer	2.725,6	2.180,5
3 personnes	3.251,3	2.600,9
3 personnes hors conjoint ou concubin	3.467,5	2.774,0

Le montant moyen de l'allocation versée au cours de l'exercice 1990 est de 1.850 francs en métropole et 1.450 francs dans les DOM.

La répartition des bénéficiaires (métropole) fait apparaître une nette prédominance des personnes seules (57 %), et une présence forte de père ou mère célibataires (18 %).

## Annexe n° 1

### Budget des charges communes Crédits évaluatifs ou provisionnels

(millions de francs)

	Montant intérêts au PLF 1992
<b>Crédits évaluatifs en vertu de l'article 9 de l'ordonnance organique relative aux lois de finances</b> Titre I .....	389.432,8
<b>Crédits évaluatifs (inscrits à l'Etat F du PLF 1992 - article 59)</b>	
33-91 et	
33-92 Dotations sociales versées par l'Etat .....	35.929,0
32-92 Fonds spécial des ouvriers de l'Etat .....	178,9
41-21 Paiement de la compensation due aux communes en application de l'article 3 de la loi du 10 janvier 1990 .....	--
42-04 Service des bonifications d'intérêts des prêts accordés à la Corée .....	0,5
42-07 Application de conventions fiscales .....	379,0
44-91 Encouragement à la construction immobilière - Primes à la construction .....	7.480,0
44-92 Primes d'épargne populaire .....	2.700,0
44-96 Charges afférentes aux emprunts émis pour les prêts aux rapatriés .....	13,0
44-97 Bonifications d'intérêts à verser par l'Etat au FNAFU .....	20,0
44-98 Participation au service d'emprunts à caractère économique .....	11.271,4
<b>Crédits provisionnels inscrits à l'Etat G du projet de loi de finances</b>	
37-04 Financement des partis et groupements politiques .....	281,1
46-93 Majoration des rentes accident à moteur .....	60,0
46-94 Majoration de rentes viagères .....	2.048,0
46-95 Contribution de l'Etat au Fonds spécial .....	300,0
<b>TOTAL .....</b>	<b>450.093,6</b>



## **Annexe n° 2**

### **Dépenses éventuelles et dépenses accidentelles**

#### **1. Dépenses éventuelles (chapitre 37-94)**

Aux termes de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances, les crédits de "*dépenses éventuelles*" servent à abonder, en tant que de besoin, les chapitres dotés de crédits provisionnels, dont la liste est donnée à l'état G annexé à la loi de finances.

• En 1990, la dotation initiale de 285 millions de francs a été répartie comme suit :

- Secours d'extrême urgence : 17,3 millions de francs :

- indemnisation des dépôts du cyclone OFA à Wallis et Futuna :  
1,7 millions de francs (DOM-TOM) ;

- couverture des dépenses liées aux frais de rapatriement des  
français du Gabon, Rwanda, Irak, Koweït, Tchad :  
15,6 millions de francs (Affaires Etrangères).

- Frais de réception et voyages officiels : 225 millions de francs :

- voyage du Président de la République en Polynésie : 4 millions  
de francs (DOM-TOM).

- Financement du sommet franco-africain de La Baule et du sommet  
des chefs d'Etat et de Gouvernement de la C.S.C.E. : 245 millions de  
francs (Affaires Etrangères).

- Intérieur : 6 millions de francs.

- Coût de la mensualisation de l'allocation spéciale versée aux  
ressortissants du Fonds spécial vieillesse : 2,5 millions de francs  
(Charges communes).

• La dotation de 285 millions de francs inscrite en loi de finances  
initiale pour 1991 a été ainsi répartie, jusqu'au 30 septembre 1991 :

- Couverture des frais d'hébergement courants des réfugiés  
surinamiens : 25 millions de francs (DOM-TOM).

- Couverture des dépenses liées aux frais de rapatriement des français résidant dans la région du Golfe : 12,02 millions de francs (Affaires Etrangères).

- Dépenses de fonctionnement du centre de presse interministériel de la crise du Golfe, préfinancement de l'organisation du IVème sommet de la francophonie ;

- Coût de maintien des installations provisoires mises en place pour le sommet de la C.S.C.E. en 1990.

Total : 98 millions de francs (Affaires Etrangères).

Votre commission continue de regretter cette procédure qui consiste à imputer sur des crédits de "*dépenses éventuelles*" des frais de réception (en l'occurrence de construction) ou de voyage qui relèveraient davantage d'une inscription en loi de finances rectificative, au motif qu'ils sont "*exceptionnels*".

## **2. Dépenses accidentelles (Chapitre 37-95)**

• L'utilisation des crédits inscrits à ce chapitre pour 1990, soit 250 millions de francs, a été effectuée comme suit :

- aide financière afin de réparer les *dommages matériels causés par les tempêtes de l'hiver 1989-1990* intervenues sur le littoral Ouest de la France (30 millions de francs et 20 millions de francs d'AP au profit du budget de la Mer) ;

- financement des opérations de *regroupement des services d'administration centrale du ministère de l'Industrie* (20 millions de francs et 5 millions de francs d'AP) ;

- création d'une *mission de conversion industrielle en Auvergne* (1 million de francs sur le budget de l'Aménagement du territoire) ;

- création d'une *direction de l'administration générale (DAGPB) au sein du ministère du Travail* (18,82 millions de francs) ;

- réparation de la *toiture d'un établissement des Monnaies et Médailles à Pessac, en Gironde* (8,30 millions de francs) ;

- règlement de *factures du ministère du Tourisme* (2,50 millions de francs) ;

- *réfection des locaux de Barcelone* endommagés par un attentat à l'explosif du 7 septembre 1990 (1,287 millions de francs) ;
- reconstruction de la *résidence de l'ambassadeur de France à Londres*, (20,58 millions de francs) ;
- programme *d'aide sanitaire à l'URSS* (10 millions de francs).

En 1990, les crédits inscrits sur ce chapitre, de même montant que 1989, soit 250 millions de francs, ont permis d'abonder par répartition les chapitres suivants :

- renforcement des moyens des *juridictions de la Corse* (2 millions de francs) ;
- *aide humanitaire aux réfugiés kurdes d'Irak* (10 millions de francs) et **aide en faveur du Bangladesh** (40 millions de francs) ;
- abondement de 1.189.500 F au profit de *divers chapitres du budget des services généraux du Premier ministre* ;
- *financement du livre blanc sur les retraites* (5 millions de francs) ;
- frais de mise en place et de fonctionnement d'un *hôpital militaire de campagne pour les réfugiés kurdes* (25 millions de francs).

**Dépenses "éventuelles" et "accidentelles"**  
**Ordonnance du 2 janvier 1959**

**Art. 7.-** Les crédits ouverts par les lois de finances sont mis à la disposition des ministres pour les dépenses ordinaires, les dépenses en capital et les prêts et avances.

Ils sont affectés à un service ou à un ensemble de services. Ils sont spécialisés par chapitre groupant les dépenses selon leur nature ou selon leur destination. Toutefois, certains chapitres peuvent comporter des crédits globaux destinés à faire face à des dépenses éventuelles ou à des dépenses accidentelles.

**Art. 10.-** Les crédits provisionnels s'appliquent aux dépenses dont le montant ne peut correspondre exactement à la dotation inscrite dans la loi de finances, parce que les dépenses afférentes à ces crédits sont engagées en vertu d'une loi ou d'un règlement contresigné par le ministre des finances. La liste des chapitres dont les dotations ont un caractère provisionnel est donnée chaque année par la loi de finances.

Les dépenses sur crédits provisionnels ne peuvent être ordonnancées que dans la limite des crédits ouverts. S'il est constaté en cours d'année que ces crédits sont insuffisantes, ils peuvent être complétés, par arrêté du ministre des finances, par prélèvements sur le crédit global pour dépenses éventuelles. En cas d'urgence, si ces prélèvements sont eux-mêmes insuffisants, des crédits supplémentaires peuvent être ouverts par décret d'avances pris sur le rapport du ministre des finances et dont la ratification est demandée au Parlement dans la plus prochaine loi de finances.

**Art. 11.-** Tous les crédits qui n'entrent pas dans les catégories prévues aux articles 9 et 10 ci-dessus sont limitatifs.

Sauf dispositions spéciales prévoyant un engagement par anticipation sur les crédits de l'année suivante et sans préjudice des exceptions au principe de l'annualité qui pourront être apportées par le décret prévu à l'article 16, les dépenses sur crédits limitatifs ne peuvent être engagées et ordonnancées que dans la limite des crédits ouverts ; ceux-ci ne peuvent être modifiés que par une loi de finances sous réserve des dispositions prévues aux articles 14, 17, 21 et 25, ainsi que des exceptions ci-après :

1°. Dans la limite d'un crédit global pour dépenses accidentelles, des décrets pris sur le rapport du ministre des finances peuvent ouvrir des crédits pour faire face à des calamités ou à des dépenses urgentes ou imprévues.

### Annexe n° 3

#### Stabilisation de la charge de la dette

**Question n° 33 : Selon certains experts, «le montant où le poids de la dette n'augmente pas plus par rapport à la richesse nationale et où le service de la dette ne s'accroît presque plus dans les dépenses de l'Etat se situe à 70 milliards de francs» (JO. Débats AN. - 12 avril 1990 - p. 329) : fournir une note permettant, selon les hypothèses retenues, d'infirmer ou de confirmer ce seuil.**

#### REPONSE

On peut décomposer la variation du ratio dette/PIB en deux facteurs :

- d'une part, la variation due aux flux nets d'endettement nouveaux engendrés par le déficit primaire ;
- d'autre part, la variation due au stock d'endettement passé, qui correspond aux intérêts versés diminués de l'érosion de la dette provoquée par la croissance (volume du PIB) et l'inflation (prix du PIB).

En notant :

$B_t$  le stock nominal de la dette à la fin de l'année  $t$

$D_t$  le déficit total

$X_t$  le déficit primaire, c'est-à-dire hors charge d'intérêts

$l_t$  le taux d'intérêt apparent de la dette, défini comme le rapport des intérêts versés durant l'année  $t$  au stock de dette  $B_{t-1}$

Le système dynamique correspondant aux enchaînements déficit - dette - déficit peut être résumé par les deux relations suivantes :

$$B_t = D_t + B_{t-1}$$

$$D_t = X_t + l_t B_{t-1}$$

d'où :

$$B_t = X_t + (1 + l_t) B_{t-1}$$

et le ratio dette/PIB, s'écrit en notant  $Y_t$  le PIB en valeur et  $N_t$  le taux de croissance du PIB en valeur :

$$B_t/Y_t = X_t/Y_t + (1+l_t) (B_{t-1}/Y_{t-1})/(Y_t/Y_{t-1})$$

$$B_t/Y_t = X_t/Y_t + (1+l_t)/(1+N_t) (B_{t-1}/Y_{t-1})$$

et la variation de ce ratio s'écrit alors :

$$B_t/Y_t - B_{t-1}/Y_{t-1} = X_t/Y_t + ((l_t - N_t)/(1 + N_t)) (B_{t-1}/Y_{t-1})$$

Ainsi, même si le solde primaire est nul ( $X_t = 0$ ), le ratio dette sur PIB augmente dès lors que le taux d'intérêt apparent est supérieur au taux de croissance du PIB.

Compte tenu de l'encours actuel de la dette publique, et d'une prévision de croissance du PIB de 4,3 % pour 1991 en valeur nominale, il faudrait un déficit budgétaire de l'ordre de 70 MDF environ pour stabiliser le poids de la dette publique dans le PIB.

La stabilisation du poids des charges d'intérêt dans les dépenses du budget général dépend également du rythme de croissance de ces dépenses.

## AMENDEMENT ADOPTÉ PAR LA COMMISSION

### Article 41

Titre I	6 895 000 000 F
Réduire ces crédits de	1 000 000 000 F

### Objet

Cet amendement a pour objet de réduire de 1 milliard de francs les crédits inscrits au *chapitre 11-05 article 90* (intérêts des obligations créées dans l'année). Il tire les conséquences sur la charge de la dette de la diminution du déficit budgétaire proposée par la commission à l'article d'équilibre.

L'économie ainsi réalisée sur la charge de la dette a été strictement évaluée : les emprunts émis en cours d'année pour financer le déficit ne donnent lieu pour partie à paiement d'intérêts que l'année suivante.

L'évaluation citée par M. le ministre d'Etat, ministre de l'économie, des finances et du budget devant le Sénat est toutefois réellement plus optimiste :

*« Si vous vendez, par exemple, 25 milliards de francs d'actifs publics en 1992, l'économie budgétaire qui en résulterait sur les charges de la dette ne dépasserait pas 2 milliards de francs (1). »*

Selon cette évaluation, l'économie sur la charge de la dette d'un programme de privatisation de 40 milliards de francs serait de 3,2 milliards de francs.

Néanmoins votre Commission a maintenu son évaluation prudente pour tenir compte des dépassements de crédits traditionnels qui affectent en cours d'année la charge de la dette, du fait notamment de l'écart existant entre les hypothèses de taux d'intérêts retenues et les taux effectifs.

1. JO Débats Sénat - Séance du 19 novembre 1991, p. 3841.