

N° 67

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1986-1987

Annexe au proces-verbal de la séance du 17 novembre 1986

RAPPORT GÉNÉRAL

F A I I

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 1987, ADOPTE PAR L'ASSEMBLEE NATIONALE.

Par M. Maurice BLIN,

Senateur,
Rapporteur general.

TOME III

LES MOYENS DES SERVICES ET LES DISPOSITIONS SPÉCIALES

(Deuxième partie de la loi de finances.)

ANNEXE N° 10

Economie, finances et privatisation

I. — CHARGES COMMUNES

Rapporteur spécial : M. André FOSSET.

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

Voir les numeros .

Assemblée nationale (8^e législ.) : 363 et annexes, 395 (annexe n° 14) et T.A. 43.

Senat : 66 (1986-1987).

Lois de finances. — Charges communes - Construction - Dette publique - Entreprises publiques - Fonction publique - Fonds national de solidarité - Jeunes - Tourisme.

SOMMAIRE

	Pages
I. — Principales observations de la commission	5
II. — Examen en commission	8
Rapport	11
CHAPITRE PREMIER. — LA PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS	17
A. — <i>La présentation traditionnelle</i>	17
1° Les dépenses ordinaires	18
2° Les dépenses en capital	20
B. — <i>La présentation par action</i>	21
1° La dette publique et divers	22
2 Les pouvoirs publics	23
3° Les dépenses administratives	24
4° Les interventions politiques et administratives	25
5 L'action internationale	25
6° L'action économique	26
7° L'action sociale	27
8° Le budget civil de recherche	28
CHAPITRE II. — LA DETTE PUBLIQUE ET DIVERS (Action 01)	29
A. — <i>La dette publique</i>	29
1° La dette intérieure de l'Etat	30
2° L'évolution des charges de la dette publique	32
3° Le financement du déficit budgétaire	38
4 Les modifications dans la gestion de la dette publique	40
5° La dette extérieure française et la dette extérieure de l'Etat	46
6° L'évolution des créances à moyen et à long terme de la France sur l'étranger	51
B. — <i>Les garanties</i>	52
1° Les garanties afférentes au financement de l'industrie	52
2 Les garanties au commerce extérieur	53

	Pages
C. – <i>Les dépenses en atténuation de recettes</i>	56
1° Les dégrèvements	56
2° Les remboursements	59
3 Le remboursement forfaitaire aux exploitants agricoles non assujettis à la T.V.A.	60
CHAPITRE III. – LES DÉPENSES ADMINISTRATIVES (Action 03)	62
A. – <i>Les mesures générales intéressant la fonction publique</i>	62
1 Les traitements et pensions	62
2 Les prestations sociales	65
B. – <i>Les autres dépenses de fonctionnement</i>	66
1° L'affranchissement des correspondances officielles	66
2° Les dépenses éventuelles et accidentelles	66
C. – <i>L'équipement administratif et les grands travaux d'architecture</i>	67
1° Les acquisitions et les constructions d'immeubles administratifs	67
2 Les opérations à caractère interministeriel	68
D – <i>La suppression du carrefour international de la communication</i>	71
CHAPITRE IV. – LES INTERVENTIONS POLITIQUES ET ADMINISTRATIVES (Action 04)	73
CHAPITRE V. – L'ACTION INTERNATIONALE (Action 05)	76
CHAPITRE VI. – L'ACTION ÉCONOMIQUE (Action 07)	79
A. – <i>Les mesures en faveur de l'emploi</i>	79
1° Les actions nouvelles pour l'emploi et la formation professionnelle	79
2° L'exonération de charges sociales : apprentis et divers	80
B. – <i>Les encouragements à la construction immobilière et les primes à la construction</i>	80
C – <i>Les bonifications d'intérêts et le service d'emprunts à caractère économique</i>	82
D. – <i>La participation à divers fonds de garantie</i>	84
E. – <i>L'application des lois de nationalisation</i>	85
F. – <i>La subvention à la caisse d'amortissement pour l'acier</i>	87
G. – <i>L'aménagement du territoire et l'aide pour l'équipement hôtelier</i>	87
1° L'aménagement du territoire	87
2° L'aide pour l'équipement hôtelier	89

CHAPITRE VII. – L’ACTION SOCIALE (Action 08)	91
A. – <i>L’aide aux Français rapatriés d’outre-mer</i>	91
1° L’indemnisation	91
2° Le moratoire des dettes, la remise et l’aménagement des prêts	92
B. – <i>L’action en faveur des personnes âgées</i>	92
1° La majoration des rentes viagères	93
2° Le Fonds spécial et le Fonds national de solidarité	94
C. – <i>Les contributions à divers régimes de sécurité sociale</i>	96
CHAPITRE VIII. – LE BUDGET CIVIL DE RECHERCHE (Action 09)	97
L’aménagement public du parc de La Villette	97
CONCLUSIONS	101
DISPOSITION SPÉCIALE	103

I. — PRINCIPALES OBSERVATIONS DE LA COMMISSION

L'examen du projet de budget des charges communes pour 1987 appelle plusieurs remarques concernant :

- sa structure
- son évolution générale
- ses orientations.

1. La structure.

Le Gouvernement propose pour 1987 la suppression de douze chapitres (dont dix au titre premier intéressant la dette publique) ; en revanche, il a introduit trois nouveaux chapitres dont un intitulé : « Versements à la caisse d'amortissement pour l'acier », créé dans le collectif de printemps 1986, est simplement confirmé.

Il reste que satisfaction n'est pas donnée à la demande de votre commission, qui depuis plusieurs années indique que devraient être écartées de ce budget les dotations pouvant être individualisées par ministère.

2. L'évolution générale.

Au budget des charges communes sont inscrits les ajustements des différentes dotations interministérielles correspondant aux orientations générales du projet de loi de finances pour 1987.

Sans doute, la disparité des mesures financées et le caractère évaluatif de nombreuses dépenses inscrites à ce budget rendent difficiles des comparaisons globales : il faut à cet égard indiquer que certaines réductions de crédits résultent de la modification de la répartition entre le budget des charges communes et les budgets des divers ministères.

3. Les orientations.

On doit souligner :

— *la priorité accordée à l'emploi des jeunes de seize à vingt-cinq ans* : + 4.300 millions de francs ;

— *l'effort de rebudgétisation* (4.450 millions de francs) au titre de :

- la rémunération des chèques postaux mis à la charge des P. et T. en 1985 : . . . + 3.450 millions de francs,
- l'assurance-crédit : . . . + 1.000 millions de francs ;

— *l'allègement de l'intervention économique de l'Etat* en raison :

- de la prise en charge par le compte d'affectation des produits de la privatisation des dépenses d'indemnisation consécutives aux lois de nationalisation (— 5.555 millions de francs) ;
- des ajustements aux besoins de la participation de l'Etat au service d'emprunts à caractère économique (— 2.875 millions de francs pour les caisses de crédit et sociétés de développement régional).

Il faut observer cependant que l'Etat augmente son effort en faveur des emprunts de la sidérurgie (+ 1.015 millions de francs) et de l'apurement de la dette de la caisse d'amortissement pour l'acier (+ 1.400 millions de francs).

— *au plan de l'action administrative*, l'évolution de caractère contraire des crédits afférents aux rémunérations publiques (— 998 millions de francs) et aux charges des pensions civiles et militaires (+ 2.100 millions de francs) ;

— *en matière de dette publique et divers* :

- *le poids accru de la dette publique* (+ 4.193 millions de francs) au titre des charges d'intérêts (emprunts, emprunt obligatoire, obligations assimilables, comptes de dépôts au Trésor, bons du Trésor) ,
- *l'allègement de la dette extérieure de l'Etat* (— 3.044 millions de francs) ;
- *l'augmentation des dégrèvements et remboursements*, malgré la suppression du dispositif de dégrèvement de 10 % institué en 1985 (— 201 millions de francs) ;

— *la poursuite de la politique de rigueur dans le domaine social* : les économies proposées à partir de l'application de dispositions adoptées par le gouvernement précédent s'élèvent à 1.387 millions de francs dont :

- majoration des rentes viagères : — 434 millions de francs ;
- indemnisation des rapatriés : — 455 millions de francs ;
- fonds national de solidarité : — 565 millions de francs.

On est en droit de se poser toutefois la question de savoir si, dans ces domaines, il n'était pas opportun d'introduire de nouveaux dispositifs afin d'être ainsi en mesure de mieux répondre que dans un passé récent aux besoins de citoyens particulièrement dignes d'intérêt.

En ce qui concerne la *mensualisation du paiement des pensions de l'Etat*, tout en approuvant la mesure d'extension prévue pour 1987 au département du Nord, force est de noter qu'il restera encore 23 départements qui ne bénéficieront pas encore de ce dispositif : il en résulte une disparité de traitement entre les retraités de l'Etat selon leur résidence à laquelle il faudrait, compte tenu des contraintes budgétaires, mettre un terme : à cet effet, un échéancier d'extension de la mensualisation devrait être établi.

— *l'étalement des crédits afférents à certains grands projets d'architecture et d'urbanisme.*

La réduction de certains crédits consacrés aux grands projets d'architecture et d'urbanisme s'explique par un étalement dans le temps de ces équipements : celui-ci prend tout son sens dans le cadre de l'impératif de rigueur budgétaire. On ne peut que se féliciter de considérer que celle-ci s'applique désormais à de telles opérations.

II. - EXAMEN EN COMMISSION

Lors de la réunion du 5 novembre 1986, la commission réunie sous la présidence de **M. Christian Poncelet**, président, a examiné, sur le rapport de **M. André Fosset**, rapporteur spécial, les crédits du budget des charges communes pour 1987.

M. André Fosset a, en premier lieu, rappelé que ce budget était le plus important budget civil avec 310,3 milliards de francs de crédits. Puis, il a tracé les grands traits de l'évolution des crédits en consacrant une place particulière à la dette publique dont l'encours au 31 juillet 1986 était de 1.234,7 milliards de francs : la charge du service de celle-ci pour 1987 étant estimée à 93,7 milliards de francs, soit une progression de 4,9 %, la seule dette intérieure (92,5 milliards de francs) progressant de 8,7 %.

Puis **M. André Fosset** a présenté ses principales observations portant tout d'abord sur la **structure** du budget : il conviendrait que soient transférées vers d'autres budgets certaines dotations qui, comme la commission a déjà eu l'occasion de l'indiquer, n'ont pas leur place au budget des charges communes.

S'agissant des **orientations** du projet de budget, le rapporteur spécial a souligné successivement la priorité accordée à l'emploi des jeunes de seize à vingt-cinq ans, l'effort de rebudgétisation (rémunération des fonds des chèques postaux et assurances), l'allègement de l'intervention économique de l'Etat, en raison de la prise en charge par un compte d'affectation spéciale des dépenses d'indemnisation des nationalisations et des ajustements de la participation de l'Etat au service des emprunts à caractère économique.

Puis, après avoir souligné le poids considérable de la dette publique et l'allègement de la dette extérieure de l'Etat, **M. André Fosset** a observé que la politique de rigueur dans le domaine social se poursuivait. Il a également indiqué que le problème de la mensualisation des pensions de l'Etat n'avait pas reçu de solution satisfaisante. Il s'est par ailleurs félicité de l'étalement des crédits afférents à certains grands projets d'architecture et d'urbanisme.

En conclusion, il a souhaité un suivi régulier de l'évolution de la dette interne et externe de l'Etat sous la forme, par exemple, d'un rapport annuel.

A l'issue de l'exposé du rapporteur spécial, **M. Maurice Blin**, rapporteur général, a souhaité faire préciser certains points concernant l'évolution de la rente viagère et l'étalement des crédits des grands projets d'architecture et d'urbanisme.

M. Christian Poncelet, président, s'est enquis des différentes lignes d'emprunts à l'étranger et du prélèvement au profit du fonds de solidarité chargé du financement du régime d'assurance-chômage. Il s'est associé à l'observation du rapporteur spécial sur le suivi de l'évolution de la dette en soulignant que l'information de la commission devait être permanente dans ce domaine.

M. Raymond Bourguin a également insisté sur la nécessité d'une information par la commission d'être régulièrement renseignée sur l'évolution de la dette de l'Etat et a souhaité que soient fixés des plafonds d'endettement comme cela se pratique aux Etats-Unis.

Après avoir entendu les réponses du rapporteur spécial, la commission a décidé de proposer au Sénat **l'adoption des crédits des charges communes pour 1987 ainsi que l'article 68 qui lui est rattaché.**

MESDAMES, MESSIEURS,

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

Sa part, dans le budget général (crédits initiaux) qui s'était stabilisée à environ 24 % jusqu'en 1981, est passée à 29,5 % en 1986, et demeure à ce niveau (29,6 %) pour 1987 : son montant est de 310.343 millions de francs pour 1987 (contre 303.583 millions en 1986).

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

En outre, compte tenu de la masse de crédits à caractère évaluatif qu'il comporte, ce budget est le plus sensible aux erreurs de prévision (1 % en plus ou en moins équivaudrait pour 1987 à une surestimation ou à une sous-évaluation de l'ordre de 3 milliards de francs).

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

- la charge de la dette qui reflète les évolutions relatives aux taux d'intérêt, au solde d'exécution et aux besoins de trésorerie ;
- les remboursements et dégrèvements d'impôts qui dépendent des modifications de la législation fiscale et des variations de l'activité économique.

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

Bilan des chapitres nouveaux ou supprimés en 1987.

Dans le projet de budget des charges communes pour 1987, il est proposé :

- d'une part une importante réforme de la nomenclature de la première partie du titre premier « Dette publique » ;
- d'autre part, sur les autres titres, la suppression de deux chapitres et la création de deux autres chapitres.

a) La réforme de la nomenclature de la première partie du titre premier, partie consacrée à la « *Dette perpétuelle et amortissable* » de l'Etat.

Cette partie comprend actuellement quatorze chapitres : il est prévu de faire passer ce nombre à cinq, par suite de la suppression de tous les chapitres numérotés de 11-12 à 11-61 et de leur transformation en articles d'un nouveau chapitre 11-90 « Service d'emprunts, d'annuités et d'intérêts divers ».

Par souci de continuité dans la numérotation, le chapitre 11-81 « Remboursement des créances afférentes à la distribution d'actions aux salariés des entreprises industrielles et commerciales » devient le chapitre 11-04 avec le même intitulé.

A l'occasion de la réforme de la première partie du titre premier exposée ci-dessus, il a été décidé par ailleurs de remanier la nomenclature interne du *chapitre 11-01* « Service des rentes perpétuelles et amortissables ainsi que des bons et obligations du Trésor à moyen terme » et notamment de créer un nouvel article 50 qui portera en temps utile les intérêts des obligations renouvelables du Trésor lorsque ces emprunts particuliers arriveront à échéance.

b) Les autres titres du budget des charges communes sont, en proportion, beaucoup moins affectés par des changements.

● *Au titre III :*

— *un chapitre est supprimé : le 32-91* « Remboursement à la Caisse des dépôts et consignations des sommes avancées par cet établissement pour la revalorisation des pensions des anciens fonctionnaires sarrois ». Ces dépenses seront désormais inscrites sur un nouvel article (80) créée à cet effet au sein du chapitre 32-97 « Pensions » ;

— un *nouveau chapitre 37-03* « Etudes » est ouvert. Les crédits inscrits sur ce chapitre sont destinés à financer les **études** qui seront menées dans le cadre de la privatisation de certaines entreprises publiques.

● *Au titre IV*, le collectif de printemps 1986 a créé un *nouveau chapitre 44-94* destiné à retracer les versements de l'Etat à la **Caisse d'amortissement pour l'acier** : le projet de loi de finances pour 1987 le confirme.

● *Au titre VI*, le *chapitre 68-03* « Fonds de bonification de la facilité pétrolière du Fonds monétaire international et du troisième guichet de la banque internationale pour la reconstruction et le développement », n'ayant plus de raison d'être, *est supprimé*.

Par ailleurs, deux chapitres du titre VI sont affectés par la modification des compétences gouvernementales :

— le **chapitre 64-00** « Aides à la localisation d'activités créatrices d'emplois et au renforcement des fonds propres des petites et moyennes entreprises industrielles » : un article 30 « Aide à la promotion commerciale des petites et moyennes entreprises » y est recréé (il avait été supprimé dans le projet de loi de finances pour 1985) pour tenir compte du rattachement de la délégation au commerce extérieur au ministère de l'économie et des finances ;

— le **chapitre 66-10** « Aménagement de la Villette » : l'article 20 « Musée national des sciences, des techniques et des industries » est supprimé, la Cité des sciences et des industries relevant du ministre chargé de la recherche.

Au total, le projet de loi de finances pour 1987 prévoit la suppression de douze chapitres dont dix au titre premier et la création de trois chapitres.

Nomenclature actuelle (L.F.I. 1986)		Modifications proposées pour 1987		
Intitulés	Chapitres	Chapitres	Articles	Intitulés
Service des rentes perpétuelles amortissables ainsi que des bons et obligations du Trésor à moyen terme	11-01	11-01		Sans changement.
Service de l'emprunt U.N.E.D.I.C.	11-02	11-02		Sans changement.
Service de la dette à moyen et long termes de la S.O.M.I.V.A.C.	11-03	11-03		Sans changement. Intérêts d'emprunts divers.
Annuités et intérêts dus ou garantis par l'Etat à la Caisse des dépôts et consignations et au Crédit foncier de France	11-12	11-90	10	Annuités à la C.D.C., au C.F.F. et au Crédit national.
Service des emprunts autorisés par les lois des 10 octobre 1919 et 31 décembre 1937, par le décret-loi du 31 août 1937 et les lois des 6 mai 1941 et 21 juillet 1950	11-14		dont 11 12 13	Caisse des dépôts et consignations. Crédit foncier de France. Crédit national
Annuités pour le paiement des subventions de l'Etat attribuées aux collectivités locales	11-21		20	Annuités versées aux collectivités locales
Service des provisions faites au titre de la garantie des emprunts contractés par les anciennes colonies devenues départements d'outre-mer	11-23		30	Garanties d'emprunts contractés par les anciennes colonies
Annuités et remboursements à des sociétés de transports et divers	11-25		40	Annuités versées à des sociétés de transports et des compagnies de navigation.
Service des emprunts contractés par les compagnies de navigation subventionnées en vue de la construction de navires devenus la propriété de l'Etat et pour assurer la trésorerie de ces sociétés (application de la loi du 28 février 1948)	11-35		dont 41 42 43	Rachat des canaux Compagnie franco-espagnole du chemin de fer de Tanger à Fez. Compagnies de navigation maritime.
Encouragements à la construction immobilière — intérêts des avances ou prêts	11-41		50	Encouragements à la construction immobilière. Programme de construction H.L.M.
Remboursement au crédit foncier de France, au Comptoir des entrepreneurs et au Fonds national d'amélioration de l'habitat des dépenses prises en charge par l'Etat au titre de la reconstruction d'immeubles sinistrés	11-42		dont 51 52	Remboursement sur Fonds national d'amélioration de l'habitat des dépenses prises en charges par l'Etat au titre de la reconstruction d'immeubles sinistrés
Service des emprunts et des indemnités dus en application de la législation sur les dommages de guerre	11-45		60	Application de la législation sur les dommages de guerre.
Service des intérêts des emprunts contractés par des organismes internationaux	11-61		70	Service des intérêts des emprunts contractés par l'U.N.E.S.C.O. pour la construction à Paris de son siège permanent.
Remboursement des créances afférentes à la distribution d'actions aux salariés des entreprises industrielles et commerciales	11-81	11-04		Sans changement

Il reste qu'aucun effort n'est entrepris en vue de transférer en 1987 à d'autres budgets où ils auraient leur place des crédits qui, malgré les observations répétées chaque année par votre commission, ne devraient pas rester inscrits au budget des charges communes.

Le tableau ci-après présente pour 1986 et 1987 les crédits affectés aux différents chapitres susceptibles d'être facilement transférés.

Chapitres	Budget d'accueil	Crédits 1986	Crédits 1987
14-01 (art.10) ...	Intérieur et décentralisation	137	140
14-01 (art. 40) ..	Agriculture	5	5
14-02	Transports	»	»
41-21	Intérieur	43	32,5
41-22	Intérieur	1,5	0,01
42-03	Coopération	1	4
44-01	Communication	»	»
44-76	Travail - emploi	1.714	5.854
44-91	Urbanisme et logement	6.380	6.380
44-97	Urbanisme et logement	65	50
46-90	Affaires sociales	620	507
46-94	Affaires sociales	2 033	1.591
46-95	Affaires sociales	280	272
46-96	Affaires sociales	22.160	21.171
64-00	Plan et aménagement du territoire	300	312
64-01	Tourisme	»	»
65-01	Urbanisme et logement	169,3	156,88
	Total	33.908,8	37.075,39

CHAPITRE PREMIER

LA PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS

En 1987, le budget des charges communes reste le budget particulier le plus important : il s'élève à 310.343 millions de francs et est en augmentation de 6.760 millions de francs et de + 2,2 % par rapport à celui de 1986.

Si l'on exclut les remboursements et les dégrèvements contractés, de sensibles corrections doivent être apportées : en effet, avec un montant de crédits ramené à 202.338 millions de francs, le budget des charges communes pour 1987 est en progression de 4.619 millions de francs et de + 2,3 % par rapport à l'année précédente.

A. — LA PRÉSENTATION TRADITIONNELLE

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

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU BUDGET DES CHARGES COMMUNES (1986-1987)

(En millions de francs)

	Crédits votés en 1986	Crédits inscrits pour 1987	Variation 1987/1986 (en pourcentage)
<i>Dépenses ordinaires :</i>			
Titre premier. — Dette publique et dépenses en atténuation de recettes	201.651	207.922	+ 3,1
Titre II. — Pouvoirs publics	2.904	2.969	+ 2,2
Titre III — Moyens des services	39.873	43.856	+ 9,9
Titre IV — Interventions publiques	52.528	49.242	- 6,3
Total pour les dépenses ordinaires	296.955	303.989	+ 2,3
<i>Dépenses en capital .</i>			
Titre V. — Investissements exécutés par l'Etat .	1.834	1.339	- 27,1
Titre VI. — Subventions d'investissement accordées par l'Etat	4.793	5.015	+ 4,6
Total pour les dépenses en capital	6.627	6.354	- 4,2
Total pour le budget des charges communes	303.582	310.343	+ 2,2

La lecture de ce tableau permet d'établir au titre de 1987 les constatations suivantes :

1. **Les dépenses ordinaires** (303.989 millions de francs contre 296.955 millions de francs) sont majorées de 2,2 % et représentent 97,9 % du total des dépenses du budget des charges communes qui est essentiellement un budget de fonctionnement et d'interventions.

Cette augmentation relève de mouvements d'inégale ampleur :

a) *Au titre I « Dette publique et dépenses en atténuation de recettes »* qui regroupe 67 % des dépenses, la croissance par rapport à l'année précédente est de 3,1 %, les dépenses s'élevant à 207.922 millions de francs contre 201.651 millions de francs ; cette progression est essentiellement imputable à l'augmentation des charges de la dette publique liée à la persistance du déficit budgétaire.

b) *Au titre II « Pouvoirs publics »,* la dotation globale est de 2.969 millions de francs (soit + 2,2 % par rapport à 1986).

c) *Au titre III « Moyens des services »* le montant des crédits qui s'élève à 43.856 millions de francs contre 39.873 millions de francs en 1986, (soit + 9,9 %) représente 14,1 % du budget des charges communes. Cette évolution porte principalement en masse sur les chapitres :

– **32-97 « Pensions »** dont les dotations sont supérieures de 2.090 millions de francs à celles votées en 1986 en raison de l'incidence sur les charges des pensions civiles et militaires de l'extension en année pleine des mesures de relèvement des rémunérations publiques intervenues en 1986 et de l'inscription d'une provision, compte tenu des mesures de revalorisation de ces rémunérations prévues en 1987 ;

– **33-91 et 33-92 « Personnel en activité - prestations et versements obligatoires »** augmentés de 2.162 millions de francs par suite de l'ajustement aux besoins des crédits destinés au versement :

- à la Caisse nationale d'allocations familiales au titre de l'apurement des cotisations de sécurité sociale,
- des prestations familiales en faveur des personnels civils et militaires de l'Etat,
- des cotisations au titre du régime d'assurance-maladie des personnels civils titulaires de l'Etat.

d) *Au titre IV « Interventions publiques »*, les crédits sont en régression de 6,3 % par rapport à ceux de 1986.

Cette évolution traduit, d'une part, le transfert sur le compte 902-21 « compte d'affectation des produits de la privatisation » des dépenses liées aux lois de nationalisation, et, d'autre part, la réduction des charges des bonifications (– 1.860 millions de francs).

Les autres ajustements notables sont :

Sur les **interventions économiques** :

- + 1.400 millions de francs correspondant au versement à la Caisse d'amortissement pour l'acier (chapitre créé lors du collectif 1986) ;
- + 4.300 millions de francs liés à la constitution d'une provision destinée au financement du plan pour l'emploi des jeunes de seize à vingt-cinq ans ;
- 140 millions de francs pour la consolidation de la suppression du programme jeunes volontaires décidée dans la loi de finances rectificative pour 1986.

Sur les **interventions sociales** :

- 455 millions de francs en ajustements des besoins constatés pour l'indemnisation des Français rapatriés ;
- 113 millions de francs au titre de la répartition des charges financières des divers régimes de sécurité sociale ;

- 442 millions de francs au titre des majorations légales de rentes viagères ;
- 389 millions de francs au titre du Fonds national de solidarité pour l'essentiel du fait d'une modification du calcul de la prestation servie.

2. **Les dépenses en capital** sont de 6.354 millions de francs en crédits de paiement, soit — 4,2 % (2.927 millions de francs en autorisations de programme soit + 58,6 %) et représentent 2 % du total des dépenses du budget des charges communes.

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

- d'une sensible régression au titre V (— 27,1 %) ;
- d'une légère majoration au titre VI (+ 4,6 %).

a) *Au titre V « Investissements exécutés par l'Etat »*. La baisse (— 496 millions de francs) constatée pour 1987 résulte de mouvements affectant essentiellement les chapitres suivants :

- **54-90** « Apports au fonds de dotation ou au capital des entreprises publiques ou d'économie mixte » (— 320 millions de francs) ;
- **57-01** « Opérations de construction à caractère interministériel » (+ 61,8 millions de francs) ;
- **57-05** « Equipement administratif à caractère interministériel » (— 100 millions de francs) ;
- **58-00** « Participation de la France au capital d'organismes internationaux » (— 98 millions de francs).

b) *Au titre VI « Subventions d'investissement accordées par l'Etat »*, la légère majoration (+ 222,6 millions de francs) concerne essentiellement les chapitres :

- **66-10** « Aménagement de la Villette » (— 262 millions de francs) ;
- **67-01** « Opération de la tête Défense » (— 65 millions de francs) ;
- **68-00** « Aide extérieure » (+ 174 millions de francs) ;
- **68-01** « Participation de la France à la reconstitution des ressources de l'association internationale de développement » (+ 45 millions de francs) ;
- **68-02** « Participation de la France au fonds européen de développement » (+ 320 millions de francs) ;
- **68-04** « Participation de la France à divers fonds » (+ 12 millions de francs).

B. — LA PRÉSENTATION PAR ACTION

En retenant la référence aux modes d'action, la ventilation des crédits proposés pour 1987 par rapport à l'année précédente serait la suivante :

	1986 (En millions de francs)	1987 (En millions de francs)	Evolution	
			En millions de francs	En pourcentage
01 — Dette publique et divers	201.651	207.922	+ 6.271	+ 3,1
dont :				
● dette publique	89.378	93.777	+ 4.399	+ 4,9
● garanties	4.270	4.045	- 225	- 5,3
● dépenses en atténuation de recettes	108.003	110.100	+ 2.097	+ 1,9
02 — Pouvoirs publics	2.904	2.969	+ 65	+ 2,2
03 — Dépenses administratives	40.820	44.660	+ 3.840	+ 9,4
04 — Interventions politiques et administra- tives	243	223	- 20	- 8,2
05 — Action internationale	4.675	5.120	+ 445	+ 9,5
07 — Action économique	26.306	24.141	- 2.165	- 8,2
08 — Action sociale	26.615	25.212	- 1.403	- 5,3
09 — Budget civil de recherche	369	96	- 273	- 74
Total	303.583	310.343	+ 6.760	+ 2,2

Pour 1987, parmi ces diverses actions, les cinq principales sont par ordre d'importance des crédits :

1. la dette publique et divers : 207.922 millions de francs (+ 3,1 %) ;
2. les dépenses administratives : 44.660 millions de francs (+ 9,4 %) ;
3. l'action sociale : 25.212 millions de francs (- 5,3 %) ;
4. l'action économique : 24.141 millions de francs (- 8,2 %) ;
5. l'action internationale : 5.120 millions de francs (+ 9,5 %).

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

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

— une régression des crédits d'action économique et sociale.

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

1. La dette publique et divers (+ 6.271 millions de francs).

a) *La dette publique.*

Au 31 juillet 1986 (dernier chiffre connu), l'**encours de la dette publique** était de 1.234,7 milliards de francs contre 500,4 milliards de francs au 31 décembre 1981 (soit une augmentation de 2,5 fois environ au cours de la période considérée).

Les principales composantes étaient :

- dette à moyen et long termes : 496,23 milliards de francs ;
- dette à court terme : 435,03 milliards de francs ;
- dépôts des correspondants et des particuliers : 247,8 milliards de francs ;
- endettement à la Banque de France : 42,39 milliards de francs ;
- divers : 13,26 milliards de francs.

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

Les dotations nécessaires au service de la charge de la dette s'élèvent pour 1987 à 93.777 millions de francs contre 89.378 millions de francs en 1986 (+ 4,9 %) dont :

- pour *la dette intérieure* : 92.517 millions de francs contre 85.074 millions de francs en 1986 (+ 8,7 %), soit pour :
 - la *dette intérieure amortissable* (50.427 millions de francs) ;
 - la *dette flottante* (42.090 millions de francs) en fonction d'un taux du marché monétaire de 6 % ;
- pour la *dette extérieure de l'Etat* : 1.260 millions de francs contre 4.304 millions de francs en 1986 (— 70,7 %), compte tenu d'une hypothèse du cours du dollar de 7,25 F.

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

- agriculture + services financiers + anciens combattants ;
- ou encore urbanisme- logement + transports.

Il y a lieu enfin d'observer que la rémunération des chèques postaux, mise à la charge des P. et T. en 1985, sera de nouveau supportée par le budget des charges communes (+ 3.450 millions de francs).

b) *Les dépenses au titre des garanties.*

Ces dotations dont le montant est de 4.045 millions de francs (contre 4.270 millions de francs en 1986) intéressent essentiellement :

- les **garanties du commerce extérieur** dont la progression d'une année sur l'autre (de 1.650 à 2.640 millions de francs) s'explique par le fait que la charge de l'assurance-crédit figurera en 1987 pour la première fois en loi de finances initiale pour 1.000 millions de francs au lieu d'une dotation « mémoire » en 1986 ;

- les **garanties diverses** (730 millions de francs).

c) *Les dépenses en atténuation de recettes.*

Ces crédits progressent de 1,9 % et atteignent 110.099 millions de francs (contre 108.003 millions de francs en 1986) ; les opérations concernées sont :

- les **dégrèvements** sur contributions directes et taxes assimilées (41.440 millions de francs, soit – 8,7 % par rapport à l'année précédente), incluant la prise en charge par l'Etat de l'allègement de taxe professionnelle ;

- les **remboursements** sur produits indirects essentiellement de T.V.A. et divers (66.565 millions de francs, soit + 10 % par rapport à 1986) ;

- les **frais de poursuite et de contentieux** et les décharges de responsabilité et remises de débits (625 millions de francs, soit + 15,8 % par rapport à 1986) ;

- le **remboursement forfaitaire aux exploitants agricoles non assujettis à la T.V.A.** (1.470 millions de francs contre 1.600 millions de francs en 1986, soit – 8,1 %).

2. **Les pouvoirs publics (+ 6,5 millions de francs).**

Ces crédits sont globalement de 2.968 millions de francs (contre 2.904 millions de francs en 1986, soit + 2,2 %) ; ils concernent la Présidence de la République (+ 2,4 %), l'Assemblée nationale (+ 2,3 %), le Sénat (+ 2,1 %) et le Conseil constitutionnel (+ 6,1 %).

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

Leur montant s'élève pour 1987 à 44.660 millions de francs, en augmentation de 9,4 % par rapport à 1986. Cette majoration de 3.840 millions de francs s'explique au titre :

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

● en *mesures acquises* (– 386 millions de francs) :

– par une non-reconduction de 9.312 millions de francs résultant de l'inscription en 1987 dans les budgets des divers départements ministériels des crédits prévus en 1986 au titre :

● des mesures intéressant *les agents du secteur public* (– 3.343 millions de francs),

● des *pensions civiles et militaires* (– 5.969 millions de francs) ;

– par l'incidence sur les charges de *pensions civiles et militaires* de l'extension en année pleine des décisions de relèvement des rémunérations publiques intervenues en 1986 (+ 7.228 millions de francs) ;

– par l'ajustement de crédits évaluatifs ou provisionnels (+ 1.698 millions de francs dont 790 millions de francs destinés au versement à la caisse nationale d'allocations familiales au titre de l'apurement, 43 millions de francs pour les cotisations au régime d'assurance-maladie des agents de l'Etat et 850 millions de francs au titre des prestations familiales en faveur des personnels civils et militaires de l'Etat).

● en *mesures nouvelles* (+ 4.329 millions de francs) :

– par l'inscription de provisions pour couvrir l'incidence d'ajustements complémentaires des *rémunérations* à intervenir en 1987 (+ 2.345 millions de francs) et de charges de pensions correspondantes (+ 832 millions de francs) ;

– par un ajustement aux besoins (+ 1.244 millions de francs) notamment pour :

● le *remboursement à forfait de la valeur d'affranchissement des correspondances officielles de l'ensemble des administrations* (+ 666 millions de francs) ;

● les *cotisations patronales pour l'assurance-maladie des personnels civils titulaires de l'Etat* (+ 617 millions de francs) ;

● le *versement de l'Etat au titre de la compensation des ressources et des charges des régimes de sécurité sociale* (– 153 millions de francs) ;

- *les dépenses éventuelles* (+ 50 millions de francs) *et les dépenses accidentelles* (+ 100 millions de francs) ;
- *des mesures diverses* (– 36 millions de francs).

En outre, au titre des économies, *l'abandon du projet du Carrefour international de la communication* conduit à la suppression de soixante-trois emplois non budgétaires et des crédits correspondant aux moyens de fonctionnement de cet établissement(– 61,7 millions de francs).

b) *des dépenses en capital* (– 133 millions de francs) :

– par l'inscription de 114 millions de francs en autorisations de programme et de 120 millions de francs en crédits de paiement pour *l'équipement administratif*(contre respectivement 400 et 220 millions de francs en 1986) ;

– par des dotations de 219 millions de francs en autorisations de programme et de 750 millions de francs en crédits de paiement (contre 688 millions de francs en 1986) au titre des opérations de construction à caractère interministériel (*transfert du ministère de l'économie et des finances*).

**4. Les interventions politiques et administratives
(– 19,9 millions de francs).**

Il s'agit notamment d'assurer :

– en mesures acquises, l'ajustement de divers crédits d'interventions politiques et administratives (notamment paiement par l'Etat de la compensation aux communes résultant du plafonnement des taux des impôts locaux : – 10,5 millions de francs et de la compensation due aux départements : + 4,5 millions de francs) ;

– les *aides aux villes nouvelles* : (205 millions de francs en autorisations de programme, soit + 3,0 % par rapport à 1986) et 156,9 millions de francs en crédits de paiement (– 7,1 %).

5. L'action internationale (+ 444 millions de francs).

Des crédits d'un montant global de 5.119 millions de francs seront consacrés à cette action en 1987 (contre 4.675 millions en 1986, soit + 9,5 %) ;

Les contributions dues aux Républiques africaines et malgache au titre du régime fiscal applicable aux membres des forces armées stationnées dans ces Etats nécessitent un crédit de 3 millions de francs.

Par ailleurs, *la France participera, en 1987, au capital de sept organismes internationaux*, les crédits de paiement s'élevant à 468 millions de francs (contre 576 millions de francs en 1986, soit — 18,7 %) tandis que les autorisations de programme régressent de 2 % (386 millions de francs contre 394 millions de francs en 1986).

Au titre de *l'aide extérieure et de la participation de la France à l'association internationale de développement, au fonds européen de développement et à divers fonds*, sont prévues des dotations de 1.757 millions de francs en autorisations de programme (contre 312 millions de francs en 1986 et de 4.496 millions de francs en crédits de paiement (contre 3.947 millions de francs, soit + 13,9 %).

6. L'action économique (— 2.165 millions de francs).

Les dotations réservées à cette action en 1987, représentent 24.141 millions de francs (contre 26.306 millions de francs en 1986, soit — 8,2 %). Les principaux écarts concernent :

a) *pour le fonctionnement* : (+ 20 millions de francs) : l'inscription d'un crédit destiné à financer des *études préalables à la privatisation d'entreprises publiques*.

b) *pour les interventions* (— 1.877 millions de francs).

● au titre des *mesures acquises* (— 7.430 millions de francs).

— des ajustements aux besoins :

● des *crédits d'indemnisation prévus en application des lois de nationalisation* (— 5.555 millions de francs) en prévision notamment de la *prise en charge de ces dépenses par le compte d'affectation des produits de la privatisation* : — 2.450 millions de francs pour la Caisse nationale de l'industrie et — 2.636 millions de francs pour la Caisse nationale des banques ;

● de la *participation de l'Etat au service d'emprunts à caractère économique* (— 1.860 millions de francs), soit des crédits supplémentaires pour la sidérurgie (+ 1.015 millions de francs) et moindres principalement pour la Banque française du commerce extérieur (— 1.675 millions de francs), le Crédit d'équipement des petites et moyennes entreprises (— 525 millions de francs), le Crédit national (— 316 millions de francs).

- *des actions nouvelles* (+ 5.553 millions de francs) :
 - la constitution d'une provision destinée au *financement du plan pour l'emploi des jeunes de 16 à 25 ans* (+ 4.300 millions de francs) ;
 - une subvention pour *l'apurement de la dette de la Caisse d'amortissement pour l'acier* (+ 1.400 millions de francs).

Par ailleurs, la consolidation de la *suppression du programme « jeunes volontaires »* décidée dans le cadre de la loi de finances rectificative pour 1986 se traduit par une économie (– 140 millions de francs).

c) *en dépenses en capital* (+ 12 millions de francs).

Les aides à *localisation d'activités créatrices d'emplois et au renforcement des fonds propres des petites et moyennes entreprises* passent d'une année sur l'autre de 65 à 245 millions de francs en autorisations de programme (+ 277 %) et en crédits de paiement de 300 à 312 millions de francs (+ 4 %).

7. L'action sociale (– 1.404 millions de francs).

les crédits destinés à l'action sociale sont de 25.211 millions de francs en 1987 (contre 26.615 millions en 1986, soit – 5,3 %).

– les principales opérations portent sur les chapitres :

46-91 « Ajustement en fonction des besoins constatés pour l'indemnisation des Français rapatriés » (– 455 millions de francs) ;

46-96 « Contribution de l'Etat au financement du fonds national de solidarité » (+ 176 millions de francs).

– des économies affectent les chapitres suivants :

46-94 « Majoration de rentes viagères » (– 434 millions de francs), compte tenu de l'aménagement de l'échéancier de remboursement aux caisses autonomes mutualistes (– 344 millions de francs) et de l'augmentation de la participation des organismes débirentiers au coût des majorations légales des rentes viagères (– 90 millions de francs) ;

46-96 « Fonds national de solidarité » (– 565 millions de francs), par suite de la modification du système d'indexation de la prestation servie et de l'amélioration du contrôle des revenus pour l'attribution de celle-ci.

8. Le budget civil de recherche (- 272 millions de francs).

Les crédits s'élèvent pour 1987 à 96 millions de francs (contre 368 millions de francs en 1986, soit - 73,9 %).

Au titre de l'aménagement de La Villette :

- la subvention de fonctionnement passe de 56 millions de francs en 1986 à 46 millions de francs (- 17,8 %) pour 1987, soit une réduction de 10 millions de francs, qui s'accompagne d'une suppression de 41 postes et est liée à l'achèvement de la Cité des sciences et de l'industrie dont les crédits figurent au budget de la recherche ;
- la subvention d'équipement qui était en crédits de paiement de 312,7 millions de francs en 1986 s'élève pour 1987 à 50 millions de francs (- 83,9 %) ; elle est destinée à solder l'enveloppe de l'opération de la Cité des sciences et de l'industrie (100 millions de francs étant ajoutés à cet effet au budget de la recherche).

CHAPITRE II

LA DETTE PUBLIQUE ET DIVERS (ACTION 01)

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

A. - LA DETTE PUBLIQUE

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

L'encours de la dette publique a augmenté de 113 % entre 1980 et 1985, où il atteignait 1.067 milliards de francs, soit environ 26 % du P.I.B. Sans une action volontariste du Gouvernement visant à réduire le déficit budgétaire, la croissance de cette dette aurait continué à être forte au moins jusqu'en 1990, où son niveau aurait été compris entre 27 % et 30 % du P.I.B., selon les différentes hypothèses économiques.

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

Pour réduire cette augmentation trop rapide de la dette publique, le Gouvernement a donc choisi de faire diminuer le déficit budgétaire de 144 milliards de francs en 1986 à 129 milliards de francs en 1987, l'objectif étant de retrouver en trois ans l'équilibre budgétaire hors dette.

En outre, le Gouvernement souhaite affecter la majeure partie des recettes de la privatisation à l'amortissement de la dette publique y compris des obligations à la Caisse nationale de l'industrie et de la Caisse nationale des banques. C'est pourquoi, la loi de finances rectificative pour 1986 a créé la Caisse d'amortissement de la dette publique qui sera alimentée par le compte d'affectation spéciale qui recevra les recettes de la privatisation à compter du 1^{er} janvier 1987.

1° La dette intérieure de l'Etat.

a) Les diverses composantes.

Le tableau ci-dessous retrace l'évolution de la dette publique et de ses différentes composantes entre décembre 1981 et décembre 1985.

(En millions de francs)

	1981	1982	1983	1984	1985
A. — Dette à moyen et long termes	145.735	203.771	261.701	335.262	424.891
A.I. Dette intérieure ...	145.630	203.656	261.562	335.121	424.747
dont Index-Emprunts (1)	33.509	16.077	15.269	11.174	7.603
dont O.N.E.R.A. - C.N.I - C.N.B ...	0	38.873	38.116	35.623	32.930
A.II. Dette extérieure ..	105	115	139	141	144
B. — Dette à court terme ...	201.500	286.916	337.220	385.591	410.201
B.I. Bons sur formules	46.736	44.342	41.298	38.640	36.242
B.II. Bons en compte courant	139.731	225.414	266.647	315.409	337.070
B.II.1 Systeme bancaire	70.813	125.794	146.920	174.530	160.966
B.II.2 Correspondants	67.515	98.517	118.152	138.274	161.535
dont C.D.C.	67.221	98.087	117.687	137.865	161.478
B.II.3 Organisations non bancaires	1.403	1.103	1.575	2.605	14.569
B.III Bons organisations internationales ...	15.033	17.150	29.275	31.542	36.889
C. — Dépôts des correspondants	175.235	197.596	212.316	238.229	274.527
D. — Relations avec la Banque de France	- 31.453	- 81.648	- 41.983	- 56.069	- 55.141
— concours de la Banque de France	»	»	5.760	11.540	23.580
— compte courant du Trésor à la Banque de France	- 31.453	- 81.648	- 47.743	- 67.609	- 78.721
E. — Divers	9.400	10.000	10.400	12.381	13.201
Total dette (A + B + C + D + E)	500.417	616.635	779.654	915.394	1.067.679

(1) Hors garanties d'emprunts

Ce tableau appelle les observations suivantes :

— la part des bons sur formule dans le financement du Trésor n'a cessé de régresser durant toute la période : leur encours a diminué de 10,5 milliards de francs entre fin 1981 et décembre 1985 ;

— les dépôts des correspondants n'ont connu qu'une progression modérée (56 % entre fin 1981 et décembre 1985). L'évolution de leur encours est autonome et peu sensible à l'ampleur des déficits publics ;

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

— enfin, il convient de souligner que les concours de la Banque de France au Trésor se sont accrus de 23,58 milliards de francs au cours de la période considérée. Cette évolution s'explique par le relèvement du plafond des avances de l'institut d'émission induite par le jeu des mécanismes de compensation des résultats du Fonds de stabilisation des changes.

b) *La dette intérieure flottante.*

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

(En milliards de francs)

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

Entre 1981 et 1985, la dette intérieure flottante de l'Etat a augmenté de 85,7 %. Elle demeure en valeur absolue le compartiment le plus important de l'endettement de l'Etat.

La part des dépôts des correspondants qui était de 48,4 % en 1981 n'était plus que de 41 % en 1985. Les fonds du budget annexe des postes et télécommunications continuent à représenter près de la moitié de ces dépôts (41 % en 1985).

En ce qui concerne les bons du Trésor, il convient de noter la poursuite de la diminution de l'encours des bons sur formules qui

représentaient 16 % de la dette flottante en 1978 et n'en constituaient plus que 12,9 % en 1981, 9,5 % en 1982, 7,9 % en 1983, 6,4 % en 1984 et 5,4 % en 1985.

Par contre, les bons en compte courant ont connu une sensible progression entre 1979 et 1985, bien qu'en 1985 l'accroissement de l'encours se ralentisse nettement (21,7 milliards de francs en 1985 contre 48,8 milliards de francs en 1984, 41,2 milliards de francs en 1983 et 85,7 milliards de francs en 1982). La part des bons en compte courant dans le total de la dette flottante tend depuis quatre ans à se stabiliser autour de 50 % : de 29,5 % en 1979 elle atteint 48,2 % en 1982 et reste à ce niveau en 1983 (50,7 %), 1984 (52,2 %) et 1985 (50,2 %).

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

2. L'évolution des charges de la dette publique.

Le tableau ci-joint détaille par année le montant et l'évolution des charges de la dette publique depuis 1981.

ÉVOLUTION DES CHARGES DE LA

Nature de la dépense	1981			1982		
	Montant	En pourcentage (1)	En pourcentage (2)	Montant	En pourcentage (1)	En pourcentage (2)
<i>Dette perpétuelle et amortissable</i>	12.191	+ 90,1	1,7	15.156	+ 24,3	1,8
dont :						
Emprunts (chapitre 11-01)	(12.084)	(+ 91,1)	(1,7)	(14.866)	(+ 23)	(1,8)
<i>Dette flottante</i>	32.646	+ 66,1	4,6	32.961	+ 0,9	4
dont :						
- Chapitre 12-01 : Interêts des comptes de dépôts au Trésor ...	6.524	- 29,7	0,9	6.573	+ 0,7	0,8
- Chapitre 12-02 : Interêts des bons du Trésor	24.011	+ 75	3,4	23.567	- 1,8	2,8
- article 10. Bons sur formules ..	(4.485)	(- 10,2)	(0,6)	(3.496)	(- 22)	(0,4)
- article 20. Bons en compte courant	(19.524)	(+ 112,7)	(2,8)	(20.071)	(+ 2,8)	(2,4)
- article 30 Bons declares perdus	ND	ND	ND	ND	ND	ND
- Chapitre 12-03 : Avances de la Banque de France						
Dépôts des Instituts d'Emission d'outre-mer	761	+ 42,5	0,1	1.434	+ 88,4	0,2
- Chapitre 12-04 : Frais de tresorerie	1.350	- 25,6	0,2	1.387	+ 2,7	0,2
<i>Dette extérieure (chapitre 13-02)</i>	4	- 55,6	ND	69	NS	NS
<i>Dépenses liées à la mise en jeu des garanties accordées par l'Etat (chapitre 14-01 et 14-02)</i>	2.829	+ 21,8	0,4	4.765	+ 68,4	0,6
Total	47.670	+ 67,8	6,8	52.951	+ 11,08	6,4

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

(2) En pourcentage des dépenses du budget général

DETTE PUBLIQUE DEPUIS 1980

(En millions de francs.)

1983			1984			1985		
Montant	En pourcentage (1)	En pourcentage (2)	Montant	En pourcentage (1)	En pourcentage (2)	Montant	En pourcentage (1)	En pourcentage (2)
21.866	+ 44,27	2,2	27.975	+ 27,9	2,6	36.198,5	+ 29,4	+ 3,1
(21.581)	(+ 45,2)	(2,2)	(27.721)	(+ 28,4)	(2,6)	(34.892,5)	(+ 25,9)	+ 3
43.530	+ 32,1	4,4	49.341,8	+ 13,3	4,6	46.224,8	- 6,3	+ 4
4.247	- 35,4	0,5	6.734,1	+ 58,6	0,6	2.079,2	+ 69,1	+ 0,2
34.157 (3.162)	45,4 (- 9,6)	3,4 (0,3)	38.801,5 (2.813,5)	+ 13,6 (- 11,02)	3,6 (0,3)	40.812,1 (4.148,7)	+ 5,2 (+ 47,5)	+ 3,5 (+ 0,3)
(30.995) (ND)	(54,4) (ND)	(3,1) (ND)	(35.987,5) (0,5)	(+ 16,11) (NS)	3,3 (NS)	36.662,8 (0,6)	(+ 1,2) (NS)	(3,2) (NS)
1.046	- 27,1	0,1	846,2	- 19,11	0,1	1.034,2	+ 22,2	(0,1)
4.080	294,2	0,4	2.960	- 27,45	0,3	2.299,3	- 22,3	(0,2)
3.129	(NS)	0,3	7.417,8	(NS)	0,7	7.350,2	- 1	0,6
5.104	7,1	0,5	5.487,1	+ 7,5	0,5	5.144	- 6,2	0,4
73.629	39,1	7,4	90.221,7	+ 22,5	8,4	94.917,5	+ 5,2	8,2

L'augmentation des charges de la dette publique est due pour l'essentiel à l'accroissement de l'encours de cette dette, contractée pour financer les déficits d'exécution des lois de finances, qui entre 1981 et 1985, se sont élevés à 610.8 milliards de francs :

EXÉCUTION DES LOIS DE FINANCES

(En milliards de francs.)

	1981	1982	1983	1984	1985	Cumul
Solde général d'exécution (en exercice et hors F.M.I.)	- 64,28	- 91,83	- 137,85	- 157,46	- 159,41	- 610,83

Par ailleurs, l'évolution des taux d'intérêt a contribué en 1981 et 1982 au renchérissement du coût de la dette ; la baisse de ces taux depuis 1983 a participé au ralentissement de la progression de ces charges en 1984 et 1985.

(En pourcentage.)

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

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

a) *Le niveau du solde à financer en gestion.*

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

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

- la révision des prévisions de recettes, largement liées au niveau de l'activité économique ;

- les majorations ou réductions de crédits résultant des collectifs budgétaires ;

- l'affectation des dépenses de fin d'année sur la gestion de l'année N ou de l'année N + 1, qui présente un caractère largement aléatoire.

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

b) *L'évolution des ressources non négociées du Trésor.*

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

– des dépôts des correspondants du Trésor, pour lesquels les prévisions reposent sur l'extrapolation, corrigée en cours d'année, des tendances observées les années précédentes ;

– des avances de la Banque de France dont l'évolution dépend des résultats du Fonds de stabilisation des changes, eux-mêmes largement subordonnés à la composition du stock de devises et à la situation du marché des changes ;

– des souscriptions nettes de bons du Trésor sur formules ; depuis plusieurs années, celles-ci sont régulièrement négatives à hauteur de deux à trois milliards de francs par an.

c) *La dette négociée.*

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

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

(En pourcentage.)

Designation	1983	1984	1985
Taux du marché monétaire	11	8	8,5
Taux du marché obligataire	13,8	12	10

Pour 1986, les prévisions et les résultats connus à ce jour sont retracés dans le tableau suivant :

(En millions de francs.)

	L.F.I. 1986	Dépenses au 31 mai
	Dette perpétuelle et amortissable	42.959	16.045
Dette flottante	42.114	19.246
Dette extérieure	4.304	»

S'agissant de l'évolution des taux d'intérêt, les estimations pour 1986 et 1987 sont fondées sur les hypothèses d'un taux du marché monétaire de 7,5 % en 1986 et 6,0 % en 1987 et d'un taux du marché obligataire de 9 % en 1986 et 7,5 % en 1987.

3° Le financement du déficit budgétaire.

Il faut d'abord rappeler l'évolution du déficit budgétaire et celle du solde d'exécution du budget depuis 1981.

Les tableaux ci-après retracent ces évolutions :

ÉVOLUTION DU DÉFICIT BUDGÉTAIRE DEPUIS 1981

(En millions de francs.)

Années	Déficit hors F.M.I. et hors F.S.C.		Pourcentage du P.I.B.
	Francs courants	Francs constants 1980	
1981	- 80.885	- 71.327	- 2,60
1982	- 98.954	- 78.051	- 2,77
1983	- 129.614	- 93.280	- 3,29
1984	- 146.184	- 97.956	- 3,41
1985	- 153.285	- 97.083	- 3,34

Par ailleurs, le tableau ci-après détaille les contreparties du solde budgétaire en gestion (et hors opérations avec le F.M.I.) pour les années 1981 à 1985.

(En milliards de francs.)

Contreparties financières du solde budgétaire	1981	1982	1983	1984	1985
Solde en exercice (hors F.M.I.)	- 64,28	- 91,83	- 137,85	- 157,46	- 159,41
Solde en gestion (hors F.M.I.)	- 61,25	- 82,89	- 147,13	- 143,25	- 157,60
Emprunts à long terme et O.R.T.	+ 16,15	+ 27,95	+ 44,50	+ 77,29	+ 89,50
- émissions	(+ 25)	(+ 40)	(+ 51,01)	(+ 85,20)	(+ 99,90)
- remboursement et engage- ment	(- 8,85)	(- 12,05)	(- 6,51)	(- 7,91)	(- 10,40)
Emprunts à court terme	»	»	+ 13,38	+ 0,55	+ 0,13
Bons sur formule	- 1,88	- 2,39	- 3,04	- 2,84	- 2,22
Bons en compte courants	+ 56,75	+ 85,68	+ 41,24	+ 48,76	+ 21,66
Dont :					
- système bancaire	(+ 35,68)	(+ 54,98)	(+ 21,13)	(+ 27,61)	(- 13,56)
- correspondants	(+ 20,46)	(+ 31)	(+ 19,64)	(+ 20,12)	(+ 23,26)
- organismes non bancaires	(+ 0,61)	(+ 0,3)	(+ 0,47)	(+ 1,03)	(+ 11,96)
Dépôts des correspondants et des particuliers	+ 12,26	+ 22,38	+ 14,68	+ 30,22	+ 36,31
Opérations avec la Banque de France	- 13,39	- 50,20	+ 39,67	- 14,09	+ 0,93
- compte courant	(+ 2,07)	(- 50,20)	(+ 33,91)	(- 19,87)	(- 11,11)
- concours au Trésor	(- 15,46)	(0)	(+ 5,76)	(+ 5,78)	(+ 12,04)
Opérations diverses	- 8,64	- 0,53	- 3,30	+ 3,36	+ 11,29
	+ 61,25	+ 82,89	+ 147,13	+ 143,25	+ 157,60

A la lecture de ce tableau, il ressort que le financement du déficit budgétaire a, depuis 1981, présenté les caractéristiques suivantes :

a) *Le montant brut des émissions à moyen ou long terme* est resté important pendant toute la période, notamment en 1984 et 1985. La part de ce mode de financement dans les opérations totales de trésorerie tend même à s'accroître (40,8 % des financements en 1981, 48,3 % en 1982, 34,67 % en 1983, 59,5 % en 1984 et 63,4 % en 1985).

Cette priorité accordée à l'émission d'emprunt obligataire traduit le souci d'éviter une trop grande monétisation du déficit.

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

c) *La collecte nette de bons du Trésor sur formules, négative pour la première fois en 1981, l'est demeurée en 1982, 1983, 1984 et 1985.*

L'encours de ces bons constitue cependant encore un compartiment non négligeable de la dette publique.

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

e) 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 ; il a été rétabli à hauteur de 5,76 milliards de francs en 1983 et progressivement relevé jusqu'à atteindre 23,58 milliards en 1985.

4° Les modifications dans la gestion de la dette publique.

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

a) *De nouveaux produits financiers.*

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

— *Les obligations renouvelables du Trésor (O.R.T.).*

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

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

	Série en pourcentage	Montant émis en millions de francs
Juin 1983	12,75	1.010
Mars 1984	12,25	8.200
Juin 1984	12,15	7.000
Septembre 1984	11,85	5.500
Decembre 1984	10	10.000
Juin 1985	10,30	7.500
Total	"	39.210

Du fait du montant relativement faible des placements de ce produit auprès des particuliers, le Gouvernement n'a pas l'intention de procéder, en 1987, à l'émission de nouvelles tranches d'O.R.T.

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

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

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

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

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

- *Les emprunts démembrés.*

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

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

- *Les bons du Trésor en compte courant ouverts au public.*

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

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

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

Depuis le début de l'année 1986, la quasi-totalité des émissions de l'Etat a porté sur des bons « ouverts ». Une partie du stock reste « fermée », dans la mesure où elle a été émise antérieurement à cette date, mais est destinée à disparaître rapidement, compte tenu du renouvellement rapide de l'encours, dont la durée de vie moyenne est d'environ un an.

A la fin du mois de juin 1986, le stock de bons en compte courant était composé comme suit :

	En milliards de francs
— Encours total	337
dont bons « fermés »	255
dont bons « ouverts »	122
— Composition du stock de bons « ouverts » :	
● Bons à intérêts précomptés (B.T.F.) . .	80,5
● Bons à intérêt annuel (deux ans)	15,7
● Bons à taux annuel (cinq ans)	26,2

A la même date l'encours des bons effectivement détenus par des agents non financiers s'élevait à environ 35 milliards de francs.

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

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

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

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

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

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

— *L'échéancier de la dette.*

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

- *La réduction du coût de la dette.*

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

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

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

- *La limitation des risques de variation des charges budgétaires du service de la dette, liés à la structure de taux de celle-ci.*

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

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

- *La caisse d'amortissement de la dette publique.*

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

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

Les ressources dont disposera la Caisse d'amortissement de la dette publique, la réactivation du fonds de soutien des rentes ouvriront la possibilité d'une gestion de la dette mieux adaptée à sa structure ; il est souhaitable que le Parlement ait régulièrement connaissance de cette gestion.

C'est pourquoi, votre commission des finances demande que soit produit annuellement en annexe au projet de loi de finances un *rapport sur la gestion de la dette.*

Le projet de loi de finances pour 1987 prévoit que la caisse d'amortissement de la dette publique recevra 16.278 milliards de francs

du compte d'affectation spéciale des produits de la privatisation. La caisse devrait bénéficier ainsi d'un peu plus de la moitié des produits de la privatisation attendus en 1987 (30 milliards de francs au total).

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

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

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

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

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

– *aux Etats-Unis* : les procédures d'émission ont été progressivement modifiées pour ménager la capacité d'absorption du marché financier, face à la nécessité d'augmenter très fortement et très rapidement les montants empruntés et, parallèlement, d'en augmenter la durée. Par ailleurs, le Trésor a adopté en 1975 un programme de régularisation de ses émissions d'obligations, qui a permis de minimiser leur impact sur les marchés. Ce programme de régularisation s'est principalement fondé sur un calendrier d'émission, qui est aujourd'hui publié à l'avance pour les deux prochains trimestres ;

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

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

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

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

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

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

a) La dette extérieure française.

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

(En milliards de francs.)

	Tirages bruts	Remboursements	Tirages nets	Encours
1980	29,94	11,91	18,03	122,9
1981	52,54	18,95	33,59	187,7
1982	95,25	17,19	78,06	295,4
1983	111,58	23,62	87,96	450,8
1984	84,5	48,4	36,1	528,5
1985	133,82	120,85	12,97	465
1986 (Premier semestre)	34	41,4	-7,5	454

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

Au reste, l'échéancier prévisionnel du service de la dette extérieure contractée jusqu'au 31 décembre 1985 s'établit pour les cinq années à venir de la manière suivante :

(En milliards de francs)

	Interêts	Amortissements	Total
1986	41.6	27.6	69.2
1987	38.9	28.6	67.5
1988	36	45	81
1989	32.3	36	68.3
1990	28.8	68	96.8
1991	22.4	50.4	72.8

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

(En pourcentage)

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

La répartition des tirages par catégories d'emprunteurs pour chacune des années 1981 à 1985 a été la suivante :

(En pourcentage)

	1981	1982	1983	1984	1985
Secteur privé non bancaire	76,9	46	25,8	34,5	61,8
Secteur bancaire	20,3	24,7	24,9	69,3	71,1
Secteur public	2,8	29,3	49,3	(*) (- 3,7)	(*) (- 32,9)

(*) Remboursements nets

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

- le secteur bancaire regroupe l'ensemble des banques et institutions financières exerçant leur activité en France, y compris le Crédit national pour ses activités autres que celles relevant du secteur public ;
- le secteur public comprend le Trésor public, la banque de France, les P. et T., la C.C.C.E., le Crédit national pour ses activités de gestionnaire de prêts et dons du gouvernement français à des gouvernements étrangers ;
- le secteur privé non bancaire comptabilise les opérations effectuées par des agents économiques autres que ceux inclus dans les deux secteurs précédents, y compris les entreprises publiques.

Si les résidents ont toute liberté pour s'endetter en devises auprès de non-résidents que leurs engagements aient la forme d'emprunts auprès de banques ou d'émissions obligataires ou d'autres titres négociables, en revanche, ils ne peuvent pas s'endetter en francs auprès des banques non résidentes : ils ont cependant la possibilité d'emprunter sur le marché obligataire de l'eurofranc dans le cadre de la procédure du calendrier, qui permet un bon déroulement des opérations.

Il convient de souligner que les emprunteurs français sur les marchés extérieurs ont fortement refinancé et renégocié leur dette depuis le début de l'année 1985. Les opérations de refinancement ou de renégociation recensées en balance des paiements ont atteint 112 milliards de francs environ en 1985 et 26 milliards de francs environ au premier semestre 1986.

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

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

- le remplacement des euro-crédits classiques par de nouveaux instruments d'emprunts moins coûteux et plus flexibles ;
- la concurrence accrue entre les banques favorise les emprunteurs et se traduit par une contraction des marges et des commissions ;
- les fortes variations du cours des monnaies qui peuvent inciter à changer de devise d'emprunt.

b) *La dette extérieure brute de l'Etat.*

Le tableau ci-après retrace l'évolution de l'encours des engagements en devises du Trésor Public, au titre de la dette propre de l'Etat comme de la dette gérée par l'Etat, au 31 décembre de chaque année depuis 1981.

(En millions de francs.)

	31 décembre 1981	31 décembre 1982	31 décembre 1983	31 décembre 1984	31 décembre 1985
Engagement en francs suisses : Convention du 22 juillet 1969 avec la Suisse (travaux d'amé- nagement du cours du Rhin)	104	115	139	141	144
Emprunt en dollars de l'ex-O.R.T.F. 9.375 % de 1974	121	94	58	*	*
Emprunt République française 1982-1992 : 4 milliards de dollars	*	20.175	33.664	38.320	22.875
Emprunt République française aupres de la C.E.E. 1983 de 4 milliards d'E.C.U. ou sa contrevaieur en d'autres devi- ses	*	*	29.565	33.500	21.898

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

— *l'emprunt République française 1982-1992 de 4 milliards de dollars des Etats-Unis* : cet emprunt a été contracté le 27 octobre 1982 sous la forme d'une ligne de crédit auprès d'un groupe de banques françaises et internationales. Cet emprunt a fait l'objet d'une renégociation qui s'est conclue par la signature d'un avenant au contrat initial le 21 août 1985. A l'occasion de cette renégociation, un remboursement anticipé de 400 millions de dollars est intervenu le 3 septembre 1985 (date de valeur).

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

- remboursement valeur 12 décembre 1985 de 600 millions de dollars ;
- remboursement valeur 21 avril 1986 de 400 millions de dollars ;
- remboursement valeur 3 juin 1986 de 140 millions de dollars ;
- remboursement valeur 24 juin 1986 de 600 millions de dollars ;
- remboursement valeur 9 juillet 1986 de 600 millions de dollars.

L'encours de la dette de l'Etat sur cet emprunt n'était plus au 30 septembre 1986 que de 1,26 milliard de dollars ; de nouveaux remboursements anticipés interviendront avant la fin de l'année et l'emprunt République française 1982-1992 aura ainsi été totalement et définitivement remboursé.

– *l'emprunt République française auprès de la Communauté économique européenne 1983 de 4 milliards d'ECU* : le principe d'un emprunt communautaire de 4 milliards d'ECU – ou sa contrevaletur en devises – au profit de la France a été approuvé par le Conseil des ministres de la C.E.E. le 16 mai 1983.

Les deux tranches de cet emprunt qui étaient assorties d'une clause de remboursement anticipé ont été réaménagées en juillet et août 1985. Les principales caractéristiques des différentes opérations étaient les suivantes à l'issue de cette renégociation :

- un emprunt de 350 millions de dollars des Etats-Unis à taux fixe d'une durée de quatre ans portant intérêt au taux de 11 % ;
- un emprunt de 150 millions d'ECU en obligations à taux fixe divisé en trois tranches : l'une de 80 millions échéance 1987 portant intérêt à 11,125 %, l'autre de 40 millions échéance 1990 portant intérêt à 11,25 %, la dernière de 30 millions échéance 1993 portant intérêt à 11,50 % .
- un emprunt de 1,8 milliard de dollars des Etats-Unis, sous forme d'obligations à taux variable, portant intérêt au taux Libor + 0,125 %, et d'une échéance de sept ans, avec une option ouverte au prêteur de demander le remboursement à l'issue de la cinquième année. Il a été refinancé par une émission de caractéristiques identiques à l'exception du coupon qui a été abaissé à Libor + un seizième ;
- un emprunt de 1,24 milliard de dollars des Etats-Unis sous forme d'un eurocrédit à échéance de sept ans à taux flottant, égal au taux Libor + 0,375 % pour les trois premières années et au taux Libor + 0,50 % pour les deux dernières années. Il a fait l'objet d'un remboursement anticipé le 13 août 1985 (date de valeur) à hauteur de 650 millions de dollars. Le solde, soit 590 millions, a été refinancé par deux émissions obligataires :

- une émission euro-obligataire à taux fixe de 350 millions de dollars « swapée » en taux variable pour arriver à Libor — 0,52 %,
- une émission obligataire à taux fixe de 240 millions de dollars sur le marché domestique américain « swapée » en taux variable pour arriver à Libor — 0,42 %.

Depuis cette renégociation de l'emprunt communautaire de 4 milliards d'ECU, la tranche obligataire de 1,8 milliard de dollars a été remboursée par anticipation le 8 juillet 1986.

Pour l'emprunt République française 1982-1992 de 4 milliards de dollars comme pour l'emprunt communautaire de 4 milliards d'ECU, la France a ainsi procédé à tous les remboursements anticipés autorisés par les contrats de ces emprunts.

*
* *

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

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

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

Les créances à moyen et long terme sur l'étranger s'élevaient à 145 milliards de francs à fin 1980, 175 milliards de francs à fin 1981, 250 milliards de francs à fin 1982, 254 milliards de francs à fin 1983, 292 milliards de francs à fin 1984, 311 milliards de francs à fin 1985. Selon les statistiques actuellement disponibles, leur montant serait de 314,5 milliards de francs au 30 juin 1986.

Elles sont constituées pour l'essentiel de crédits commerciaux à l'exportation acheteurs et fournisseurs à plus d'un an — dont l'encours atteignait 219,2 milliards de francs au 30 juin 1986 — et également de prêts consentis par le Trésor à des Etats ou organismes étrangers, directement ou par l'intermédiaire d'établissements tels que le Crédit national et la caisse centrale de coopération économique.

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

(En pourcentage.)

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

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

B. — LES GARANTIES

(Chap. 14-01.)

Il faut d'abord se demander si le financement des garanties — qui, pour l'essentiel, se rattachent à l'action économique — ne devra pas figurer parmi les interventions, donc au titre IV.

Les crédits relatifs aux garanties s'élèvent, pour 1987, à 4.045 millions de francs (contre 4.870 millions de francs en 1986) et intéressent essentiellement les garanties afférentes au commerce extérieur (1.675 millions de francs) et les garanties au commerce extérieur (965 millions de francs).

1° Les garanties afférentes au financement de l'industrie.

(Art. 50.)

Les dépenses imputées sur l'article 50 sont afférentes à la mise en jeu de la garantie accordée par l'Etat dont bénéficient certains prêts ordinaires ou participatifs mis en place par les établissements financiers sur leurs propres ressources.

(En millions de francs)

	1982	1983	1984	1985
Encours des prêts garantis	817	7.470	14.546	28.027
Mise en jeu de la garantie	*	19	265	1.050

Les dépenses s'expliquent partiellement par la défaillance en 1984 de la société Creusot-Loire (coût 204 millions de francs) et en 1985 par celle des sociétés H. Ernault Somua (388 millions de francs), S.A.C.M.T. (82 millions de francs), Manufrance (48 millions de francs), mais doivent surtout être comparées au volume des engagements contractés depuis juillet 1982 au titre des prêts débudgétisés.

Il est proposé pour 1987 de reconduire la dotation de 500 millions de francs allouée en 1986.

2° Les garanties au commerce extérieur.

(Articles 60, 71 et 72.)

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

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

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

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

a) *Le risque économique.*

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

Les hausses de prix considérées comme normales, représentées par une franchise, restent à la charge des assurés. L'indemnisation de ceux-ci est effectuée par la C.O.F.A.C.E. sur la base d'instruments de mesure

de la hausse des coûts définis contrat par contrat au terme d'études comptables effectuées pour les contrats importants par la mission de contrôle économique et financier auprès des entreprises bénéficiant d'une garantie pour leurs opérations d'exportation.

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

(En millions de francs)		
	Crédits ouverts par la L.F.I.	Montant des versements du Trésor
1980	2.000	650
1981	2.000	970
1982	1.275	520
1983	1.070	1 070
1984	1.000	1 000
1985	1.000	1.000

b) *L'assurance-crédit.*

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

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

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

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

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

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

On trouvera ci-dessous le montant des dotations budgétaires ainsi que celui des dépenses et des recettes pour chaque exercice.

(En millions de francs)

	Crédits ouverts par la L.F.I.	Versements du Trésor	Recettes	Charge nette
1980	»	1.000	100	900
1981	500	810	700	110
1982	500	2.570	1.926	644
1983	»	1.900	700	1.200
1984	»	1.500	2.500	- 1.000
1985	»	200	200	»

c) *L'assurance prospection-foire.*

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

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

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

Les dotations et les dépenses sont retracées ci-dessous :

(En millions de francs)

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

Pour 1987, les garanties afférentes au commerce extérieur passent de 1.650 à 2.640 millions de francs : l'explication de l'écart réside dans le fait que **la charge de l'assurance-crédit figurera en loi de finances** pour 1.000 millions de francs au lieu d'une dotation « mémoire » depuis 1983.

C. — LES DÉPENSES EN ATTÉNUATION DE RECETTES

Ces crédits n'ayant rien à voir avec la dette publique, on se demande pourquoi ils sont inclus sous la rubrique générale concernant celle-ci.

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

Rappelons que les impôts et taxes établis au profit des collectivités locales sont perçus directement par les services de l'Etat : le produit des rôles émis est versé intégralement aux collectivités locales par l'intermédiaire du compte d'avances sur impôts. L'Etat supporte actuellement les conséquences des dégrèvements et remboursements accordés sur ces impôts et taxes ; il est alors légitime que ces pertes de recettes soient assimilées à celles subies par l'Etat sur ses propres impôts.

Il est proposé que les crédits destinés à couvrir les dépenses en atténuation de recettes s'élèvent, pour 1987, globalement à 110.099 millions de francs contre 108.003 millions de francs en 1986, soit une progression de 1,9 %.

Cette dotation qui représente 35,5 % environ des dépenses du budget des charges communes est constituée, pour l'essentiel, par les dégrèvements et les remboursements.

1° Les dégrèvements.

Les crédits destinés aux dépenses relatives aux dégrèvements sur contributions directes et taxes assimilées (chap. 15-01) s'élèvent pour 1987 à 41.440 millions de francs contre 45.400 millions de francs en 1986 ; ils diminuent donc de 8,7 % par rapport à l'année précédente.

a) *La nature et l'évolution des dégrèvements.*

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

Le tableau ci-après retrace les prévisions (1986 et 1987) et les résultats (avant 1986) comptabilisés, au titre des dégrèvements, au chapitre 15-01 du budget des charges communes.

ÉVOLUTION DES DÉGRÈVEMENTS 1981-1987

(En millions de francs.)

	Résultats					Prévisions	
	1981	1982	1983	1984	1985	1986 L.F.I.	1987
Paragraphe 11	21.480	27.083	28.669	31.540	40.714	42.800	38.140
Paragraphe 12	1.086	1.152	1.170	1.296	1.912	1.500	2.100
Paragraphe 20	636	728	774	894	1.001	1.100	1.200
Total chapitre 15-01 ..	23.202	28.963	30.613	33.730	43.627	45.400	41.440
Evolution	»	+ 24,8 %	+ 5,7 %	+ 10,2 %	+ 27,3 %	+ 4,1 %	- 8,7 %

Ce tableau fait apparaître une forte progression du montant des dégrèvements imputés au chapitre 15-01 sur la période examinée (+ 88 % entre 1981 et 1985). Cette évolution reflète la constante augmentation du volume des dégrèvements relatifs à la fiscalité directe locale dont les montants ordonnancés, qui s'établissaient à 8,9 milliards de francs en 1981, ont atteint 20,8 milliards de francs en 1985 (soit + 134 %). Elle traduit également la croissance soutenue des remboursements des excédents de versement en matière d'impôt sur les sociétés dont les ordonnancements ont progressé de 89 % sur la même période.

La prévision arrêtée pour 1987 repose sur les hypothèses suivantes :

— augmentation des sommes remboursées au titre de la régularisation d'impôt sur les sociétés (9,7 milliards de francs au lieu de 8,6 milliards de francs) ;

— réduction de 50 % des dégrèvements de taxe professionnelle sous l'effet exclusif des dispositions du projet de loi de finances pour 1987 qui prévoient une diminution de 16 % des bases d'imposition à la taxe professionnelle (ce qui remplace et amplifie le dégrèvement d'office de 10 % institué par l'article 4-I de la loi de finances pour 1985) ;

— accroissement de 4,2 % du volume des autres rubriques du chapitre.

b) *Les dégrèvements de taxe professionnelle.*

Le tableau ci-après présente les montants des dégrèvements de taxe professionnelle pour 1985 ainsi que les estimations actuellement retenues pour 1986 et 1987.

(En millions de francs.)

Désignation des dégrèvements	1985		Montant des dégrèvements estimés pour :	
	Montant total des dégrèvements prononcés	Pourcentage des dégrèvements par rapport au total des rôles de 1985	1986	1987
Allègement transitoire	2.067	2,6	1.700	1.400
Plafonnement par rapport à la valeur ajoutée des entreprises	1.981	2,5	2.130	2.200
Dégrèvement d'office de 10 % .	7.241	9,3	7.790	(1)
Autres dégrèvements (y compris au titre des créations d'em- plois)	3.096	4	3.620	3 800
Ensemble	14.385	18,4	15.240	7.400

(1) Suppression proposée par le P.L.F. 87 au profit d'une réduction de 16 % des bases d'imposition.

Il convient de rappeler les définitions suivantes :

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

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

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

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

— *le dégrèvement d'office de 10 %* : ce dégrèvement s'applique à compter de 1985, sans intervention du contribuable, au montant de la cotisation de taxe professionnelle proprement dite c'est-à-dire après application de la cotisation de péréquation et à l'exclusion des taxes perçues au profit des organismes consulaires (art. 4-I de la loi de finances pour 1985). Le P.L.F. 1987 propose de le remplacer par une mesure de réduction de 16 % des bases d'imposition.

2° Les remboursements.

Les crédits inscrits au chapitre 15-02 : « Remboursements sur produits indirects et divers » atteignent 66.565 millions de francs pour 1987 contre 60.440 millions de francs en 1986, soit une progression de 10,1 %.

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

(En millions de francs.)

	1981		1982		1983		1984		1985		1986 L.F.I.	1987 Prévision
	L.F.I.	Résultat										
Chapitre 15-02	25.126	30.048	31.677	33.200	36.372	40.568	41.243	46.638	51.757	56.709	60.400	66.500
<i>dont</i> : T.V.A.	24.150	28.944	30.500	32.283	35.150	39.255	40.000	45.059	50.000	52.402	58.600	64.500

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

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

Pour une entreprise relevant du régime réel d'imposition et pour un mois donné, divers facteurs peuvent se combiner pour faire apparaître un solde créditeur de T.V.A. : le montant des affaires réalisées, qui détermine la T.V.A. exigible, le montant des achats du mois précédent, la formation des stocks, le montant des immobilisations, le report de T.V.A. déductible. Si, à la limite, une entreprise peut prévoir que, dans une conjoncture donnée, elle restera créditrice au regard du Trésor pendant trois mois consécutifs, délai réglementaire requis pour bénéficier d'un remboursement, il est impossible au plan macro-économique de chiffrer le coût global de la dépense budgétaire correspondante, la situation de chaque entreprise étant particulière.

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

Pour 1986, le volume des crédits ouverts en loi de finances progresse de 11,4 % par rapport à la dépense de 1985, corrigée d'une somme de 2,5 milliards de francs relative à un remboursement à caractère exceptionnel intervenu au profit des P. et T. (art. 60).

La progression des remboursements de T.V.A. devrait continuer à ralentir en 1987. En conséquence, la croissance du chapitre est estimée à 10 % par rapport à 1986.

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

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

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

Année	Nombre global d'exploitants agricoles (a)	Assujettis à la T.V.A. (b)	Bénéficiaires du remboursement forfaitaire	Autres
1983	1.166.000	421.000	487.000	258.000
1984	1.140.000	437.000	456.600	246.400
1985	1.106.000	451.000	(c) 430.000	(c) 225.000

(a) Source : ministère de l'agriculture.

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

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

b) *Le montant du remboursement forfaitaire.*

Le montant du remboursement forfaitaire versé aux agriculteurs en 1984 et 1985 au titre des ventes effectuées l'année précédente s'est élevé à :

- 1.329 millions de francs pour 1984 ;
- 1.365 millions de francs pour 1985.

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

Pour 1986 et 1987, les montants prévisionnels ont été arrêtés à 1.600 et 1.400 millions de francs.

CHAPITRE III

LES DÉPENSES ADMINISTRATIVES (ACTION 03)

Les dépenses qui figurent dans cette action concernent le fonctionnement ou l'équipement de diverses administrations qui, pour des raisons variées, ne relèvent pas du budget d'un ministère particulier : elles s'élèvent pour 1987 à 44.660 millions de francs (contre 40.820 millions de francs en 1986, soit + 9,4 %).

A. - LES MESURES GÉNÉRALES INTÉRESSANT LA FONCTION PUBLIQUE

1° Les traitements et pensions.

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

a) En ce qui concerne *le personnel en activité*, dans chaque fascicule budgétaire figure une estimation des rémunérations sur les bases des taux prévisibles à la fin de l'année précédant l'année budgétaire : ainsi, pour 1987, il existe une estimation des rémunérations sur la base des taux prévisibles au 31 décembre 1986 avec, en mesures acquises, les conséquences des augmentations déjà intervenues lors de l'établissement du budget. Il en résulte une réduction pour 1987 de 3.343 millions de francs au titre du chapitre 31-94 « Mesures générales intéressant le secteur public ». Parallèlement, apparaissent au même chapitre des crédits d'un montant de 2.345 millions de francs destinés à titre provisionnel au financement de l'incidence d'ajustements complémentaire des rémunérations à intervenir en 1987.

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

(En millions de francs)

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Montant en loi de finances initiale	5.530	11.033	4.475	870	3.187	3.343	2.345
Credits repartis	4.366	8.926	4.475	506	3.186	"	"

La dotation du chapitre 31-94 des charges communes prévue au projet de loi de finances pour 1987 (2.345 millions de francs) a été déterminé sur la base de la prévision de hausse des prix en 1987 associé audit projet de loi 1987 (+ 1,7 % en glissement et + 2 % en moyenne).

La rémunération des agents en place (1) dans la fonction publique pour 1985 et 1986 aurait, selon le Gouvernement, évolué de la façon suivante (taux d'accroissement annuel) :

	1985	1986
Mesures generales	4.90	2.14
Categorielles	0.37	0.27
G.V.T. positif	1.80	1.80
Evolution en moyenne de la remuneration des agents en place ...	7.07	4.21

(1) L'évolution d'une année sur l'autre de la rémunération moyenne des agents en place dans la fonction publique résulte des mesures générales prises en cours de l'année et de l'année antérieure (effet report), l'effet des mesures catégorielles, et l'effet des mesures individuelles (G.V.T. positif)

b) S'agissant des *retraités*, l'estimation dans chaque fascicule budgétaire est établie sur la base des pensions versées à la fin de la dernière année connue : ainsi, pour le budget 1987, les pensions sont inscrites pour leur montant à la fin de 1985.

Les crédits figurant au budget des charges communes doivent alors couvrir les conséquences en 1987 :

- de l'incidence sur les charges des pensions civiles et militaires de l'extension en année pleine des mesures de relèvement des rémunérations publiques en 1986 (+ 7.228 millions de francs dont + 510,4 millions de francs pour les pensions militaires et + 6.566,7 millions de francs pour les pensions civiles, sauf P.T.T.) ;

- de l'institution d'une provision destiné au financement sur les charges de pensions des mesures de revalorisation des rémunérations publiques prévues en 1987 (+ 832 millions de francs dont + 86,2 millions de francs : pensions militaires et + 749 millions de francs : pensions civiles, sauf P.T.T.).

Dans le même temps, il est prévu de supprimer un crédit de 5.969 millions de francs à la suite de l'inscription dans les budgets des divers départements ministériels des crédits prévus en 1986 au budget des charges communes au titre des pensions (- 482,8 millions de francs : pensions militaires et - 5.381,3 millions de francs : pensions civiles, sauf P.T.T.).

Selon les estimations, le nombre total de retraités (agents civils, militaires, agents des P.T.T. et d'Alsace-Lorraine) s'élèverait en 1987 à 1.057.160 et celui des ayants-cause serait de 421.830.

	1984	1985	1986 (*)	1987 (**)
Titulaires	1.007.429	1.024.188	1.040.800	1.057.160
Ayants-cause	406.146	411.260	416.640	421.830
Total	1.413.575	1.435.448	1.457.440	1.478.990

(*) Estimations

(**) Previsions

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

(En millions de francs)

	1981	1982	1983	1984	1985
Depenses constatees	52.226	60.652	67.603	75.455	81.026

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

	1981	1982	1983	1984	1985	1986 (1)	1987 (2)
Pensions (1) en millions de francs (credits) ...	49.850	58.085	67.043	75.206	80.282	86.233	91.186
Credits de la loi de finances initiale (budget general)	617.731	788.726	882.621	939.701	994.909	1.030.820	1.049.661
Pensions/L.F.I. (en pourcentage)	8,1	7,4	7,6	8	8,1	8,4	8,7

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

(2) Hypothese d'elaboration du P.L.F. 1987

c) La mensualisation des pensions.

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

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

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

Sans doute pour 1987, est-il prévu d'étendre la mensualisation au département du Nord. Cette mesure touchera 55.400 pensionnés pour un coût de 247 millions de francs.

Il reste que le retard apporté à mettre en œuvre la généralisation du régime de mensualisation des pensions crée une distorsion dans la situation des retraités entre ceux qui sont déjà mensualisés et ceux qui ne le sont pas encore pour l'unique motif qu'ils ont élu domicile dans une région à forte démographie de pensionnés.

Aussi, convient-il de mettre fin à la discrimination actuelle entre retraités de l'Etat selon qu'ils sont mensualisés ou non : 610.000 pensionnés environ attendront encore à la fin de 1987 que la parité de traitement leur soit reconnue.

2° Les prestations sociales.

Si certaines charges sociales font l'objet d'une inscription en principal dans les différents fascicules budgétaires, le budget des charges communes ne prenant en charge que les ajustements à prévoir en 1987, pour d'autres, c'est la totalité des crédits qui figure au budget des charges communes. Citons notamment parmi ces dernières :

— le versement à la caisse nationale d'allocations familiales (apurément) : 7.790 millions de francs contre 7.000 millions de francs en 1986 (+ 11,2 %) ;

— les cotisations patronales au titre du régime d'assurance maladie des personnels civils titulaires de l'Etat : 16.110 millions de francs contre 15.450 millions de francs en 1986 (+ 4,3 %). Cette évolution résulte pour partie du plafond des rémunérations (+ 399 millions de francs) et pour partie de la prise en compte pour le calcul des cotisations

et des mesures d'amélioration des rémunérations publiques en 1987 (+ 517 millions de francs) ;

— le versement de l'Etat au titre de la compensation démographique entre les différents régimes de sécurité sociale : 4.840 millions de francs en 1987 (— 3,1 %).

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

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

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

B. — LES AUTRES DEPENSES DE FONCTIONNEMENT

1° L'affranchissement des correspondances officielles.

La valeur d'affranchissement du courrier officiel, c'est-à-dire des correspondances échangées entre administrations, fait l'objet d'un remboursement forfaitaire annuel au budget annexe des P.T.T. Le crédit prévu à cet effet au budget des charges communes s'élève pour 1987 à 2.466 millions de francs contre 1.800 millions de francs en 1986 (soit + 37 %).

Cette sensible augmentation des crédits s'explique par le fait que l'abattement de 25 % par rapport au prix de droit commun est supprimé à compter de 1987 : le forfait est désormais calculé sur la base du prix commercial du pli non urgent.

2° Les dépenses éventuelles et accidentelles.

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

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

La dotation globale de ces deux chapitres est portée de 200 à 350 millions de francs (dont 150 pour les dépenses éventuelles et 200 pour les dépenses accidentelles).

Il convient à cet égard de dénoncer les errements qui conduisent à imputer sur les crédits de dépenses éventuelles les frais de réception et de voyage mis à la charge du ministère des relations extérieures ; l'inscription d'un abondement en loi de finances rectificative correspond à la démarche normale et le fait que l'on qualifie certains voyages d'« exceptionnels » ne saurait justifier le recours à une procédure qui apparaît irrégulière.

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

1° Les acquisitions et les constructions d'immeubles administratifs.

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

Les crédits du chapitre 57-05 régressent de 400 à 114 millions de francs en autorisations de programme et de 220 à 120 millions de francs en crédits de paiement :

- au titre de l'administration centrale (64 millions de francs en autorisations de programme) pour la réalisation d'un centre informatique de la direction générale des impôts à Marne-la-Vallée ;
- pour les services extérieurs (50 millions de francs en autorisations de programme) et 120 millions de francs en crédits de paiement pour l'achèvement de la cité administrative de Lyon-La Part-Dieu et la rénovation de Strasbourg-Gaujot.

2° Les opérations à caractère interministériel.

a) *Le transfert du ministère de l'économie, des finances et de la privatisation.*

A la suite de la mesure qu'il a arrêtée visant à étendre à l'ensemble du palais du Louvre sa destination de musée, le Gouvernement, déférant au vœu exprimé par le Président de la République, a décidé de faire construire le ministère de l'économie, des finances et de la privatisation sur un ensemble formé :

- d'une part, d'un terrain situé entre la rue de Bercy et le boulevard de Bercy, au sud, les voies ferrées de la gare de Lyon au nord ;
- d'autre part, d'un terrain actuellement affecté au secrétariat d'Etat aux anciens combattants et situé à l'angle du quai de la Rapée et du boulevard de Bercy.

Cette opération de transfert concerne 5.300 personnes auxquelles s'ajoutent les effectifs de certains services centraux du secrétariat d'Etat aux anciens combattants. L'ensemble immobilier représentera 150.000 mètres carrés environ.

Les chantiers de l'opération principale de Bercy ont été ouverts le 12 novembre 1984.

Les deux premiers bâtiments de Bercy, implantés sur la dalle de la gare de Lyon (opération dite O.D.L.), ont été réceptionnés le 3 octobre 1986. Les opérations préalables à l'installation des 1.500 agents qui doivent s'y installer sont en cours d'exécution.

Le chantier relatif aux bâtiments principaux a pris son rythme : le gros œuvre est avancé à 65 % environ, les corps d'état techniques et de second œuvre commencent à intervenir sur le site. Le bâtiment implanté le long des voies ferrées de la gare de Lyon dit bâtiment C, sera livré au cours du dernier trimestre 1987. Les deux autres conformément au calendrier de l'opération le seront en août 1988, date qui marquera la fin du chantier de Bercy.

Pour 1987, les demandes :

- d'autorisations de programme (219 millions de francs) correspondent pour la plus grande part aux révisions de prix 1986 (crédits non ouverts), 1987 et partiellement 1988 ;
- de crédits de paiement (750 millions de francs) permettent d'assurer une couverture globale des paiements de 84 %.

Ces demandes concernent pour l'essentiel les crédits de paiement nécessaires au poste construction et au marché d'ingénierie de l'opération Bercy.

Parallèlement, le ministère de l'économie et des finances a convenu par convention tripartite en date du 12 juin 1984 avec la Caisse des dépôts et consignations et la S.C.I.C. les modalités de réalisation d'une opération de crédit-bail pour la construction d'équipements à Bercy, la maîtrise d'ouvrage étant déléguée par la C.D.C. à la S.C.I.C.

Le terrain d'assiette qui avait été remis à l'Etat par la S.N.C.F. par procès verbal du 31 décembre 1982 a été cédé par bail à la C.D.C. le 3 octobre 1986.

L'opération doit faire l'objet d'un crédit-bail d'une durée de 18 ans entre la C.D.C., agissant en qualité de crédit-bailleur et l'Etat agissant en qualité de preneur.

La conclusion de ce crédit-bail doit intervenir dans l'année suivant la date de livraison des immeubles à l'Etat qui a eu lieu le 3 octobre 1986.

A l'expiration du crédit-bail l'Etat, bailleur à construction et crédit-preneur des bâtiments, deviendra propriétaire de ceux-ci.

b) *Le transfert du ministère de l'urbanisme et du logement au sein de l'ensemble architectural Tête-Défense.*

La S.A.E.M. Tête-Défense a vendu une partie des locaux qui dans la paroi sud du « cube » doivent être loués au ministère pour ses bureaux.

Toutefois, la décision de ne pas donner suite au projet de réalisation du C.I.C.O.M. a des conséquences importantes sur le programme de l'opération susceptible d'entraîner des modifications dans l'équilibre financier.

De plus l'actuel gouvernement observe qu'il ne peut donner suite au projet de déménagement du M.E.L.A.T.T. dans les conditions financières actuelles de location (surcoût de 100 millions de francs par an) ; désireux cependant d'aboutir il rechercherait dans quelle mesure il pourrait réduire et si possible annuler intégralement tout surcoût.

c) *La mission de coordination des grands projets d'architecture et d'urbanisme.*

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

Une mission de coordination a été créée afin notamment :

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

- musée d'Orsay, grand Louvre, Opéra de la Bastille, Cité des sciences et de l'industrie, parc de la Villette, Cité musicale de la Villette, Carrefour international de la communication, l'ensemble immobilier de la Tête-Défense, le transfert du ministère de l'économie et des finances, l'Institut du monde arabe ;
 - la rénovation des musées relevant du ministère de l'éducation nationale ;
 - toute autre grande opération d'architecture et d'urbanisme de l'Etat pour laquelle l'intervention de la mission interministérielle est sollicitée par le Premier ministre ;
- de veiller à l'état d'avancement des opérations et au respect des calendriers de réalisation fixés ;
 - d'assurer la cohérence de leurs programmes ainsi que de leurs actions de préfiguration ;
 - de préparer les décisions budgétaires relatives à ces opérations jusqu'à l'année suivant leur achèvement ;
 - d'apporter son concours technique aux collectivités territoriales qui le demandent pour les grandes opérations dont les collectivités sont maîtres d'ouvrage.

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

La répartition est la suivante :

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

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

La mission participe à la politique de rigueur engagée par le Gouvernement : à ce titre une économie de 1,4 millions de francs a été effectuée, la dotation passe de 10,9 millions de francs à 9,5 millions de francs.

Malgré l'achèvement de deux opérations en 1986 et l'ouverture d'une troisième début 1987, trois éléments essentiels justifieraient la dotation pour 1987 :

- l'activité importante au niveau de l'investissement ;
- le développement d'une politique de valorisation technique destinée à aider les entreprises françaises dans leurs efforts à l'exportation ;
- l'urgence de la mise en place de nouveaux modes de gestion des équipements.

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

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

La loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication dans son article 109 abroge la loi du 1^{er} juin 1984 relative à la création du carrefour à compter du 1^{er} octobre 1986.

Sont transférés de plein droit à l'Institut national de la communication audiovisuelle les biens dont l'Etablissement est propriétaire ainsi que les droits et obligations résultant des contrats qu'il a passé.

Toutefois, les biens que le carrefour a acquis dans l'ensemble immobilier Tête-Défense et les droits et obligations y afférents sont transférés à l'Etat.

A la mi-septembre 1986, 35 millions de francs des crédits de fonctionnement ont été consommés sur une prévision de recettes de 61,680 millions de francs inscrite à l'E.P.R.D. pour 1986. Ces recettes correspondent à la subvention inscrite au chapitre 36.20 du budget des charges communes.

En équipement les versements du carrefour à la Société d'économie mixte Tête-Défense pour l'achat des surfaces s'élèvent à 349 millions de francs fin août 1986.

Comme par ailleurs, a été décidée la revente des locaux que le C.I.C.O.M. a acheté dans l'ensemble immobilier de la Tête-Défense, ceux-ci ont été transférés de plein droit à l'Etat.

La S.E.M. Tête-Défense a été en conséquence chargée de procéder, en relation avec l'E.P.A.D., à des études techniques et financières afin de préciser les modifications de programmes susceptibles de valoriser les surfaces à vendre (banalisation en bureaux ou commerces des locaux), sans ralentir la construction du bâtiment principal.

CHAPITRE IV

LES INTERVENTIONS POLITIQUES ET ADMINISTRATIVES (ACTION 04)

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

Il en est ainsi des crédits du *chapitre 41-21* « Paiement par l'Etat de la compensation due aux communes en application de l'article 3 de la loi du 10 janvier 1980 ». Les communes considérées sont celles dont le taux de taxes foncières, de taxe d'habitation ou de taxe professionnelle dépassent le plafond de deux fois et demie le taux moyen du département ou le taux moyen national : les crédits proposés à ce titre pour 1987 s'élèvent à 32,5 millions de francs (contre 43 millions de francs en 1986).

Il en est de même des crédits du *chapitre 41-22* : « Participation de l'Etat au service d'emprunts locaux », passant de 1,5 million de francs en 1986 à 0,02 million de francs pour 1987 (ajustement aux besoins des crédits relatifs au service des emprunts communaux du crédit foncier de France et de ceux contractés par l'Algérie pour la reconstruction d'Orléans-Ville) pourraient aussi bien figurer au budget de l'intérieur.

Il en va également des dotations du *chapitre 41-23* « Paiement par l'Etat de la compensation due aux départements en application de l'article 36 de la loi de finances pour 1985 » qui, pour 1987, sont de 33,5 millions de francs (contre 29 millions de francs en 1986).

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

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

à la nécessité de les aider à supporter les charges de développement soutenu des opérations dont ils ont la responsabilité.

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

— *des avances remboursables à long terme* appelés « différé d'amortissement » aux syndicats d'agglomération nouvelles (S.A.N.) et communes assimilées en vue de la prise en charge partielle des premières annuités des emprunts souscrits auprès de la Caisse des dépôts pour la réalisation des équipements de leur ressort. Ces avances ont pour objet de permettre aux collectivités concernées d'assurer le service de la dette qu'elles doivent contracter pour financer les équipements nécessaires durant la période qui précède le développement de leurs bases contributives ;

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

La dotation demandée pour 1987 s'élève à 205,280 millions de francs en autorisations de programme et 156,680 millions de francs en crédits de paiement (contre 169,250 millions de francs en 1986) au vu des perspectives financières des S.A.N. et des établissements publics.

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

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

Parallèlement, la réussite indéniable des villes nouvelles dans le domaine du logement a conduit à réaliser un nombre important d'équipements d'accompagnement générant partout un fort endettement, les S.A.N. ne disposant pas de capacité d'autofinancement. La charge de la dette tient aussi une place déterminante dans leurs budgets et est en croissance continue. Au poids de la dette s'ajoutent la dotation de référence versée aux communes, qui évolue chaque année en fonction de l'indice de variation des bases de taxe professionnelle, et les dépenses du personnel.

La désinflation a pour effet d'assurer une moindre progression des recettes notamment fiscales, qui rendent plus difficile l'équilibre des

S.A.N. qui portent en dépenses le poids du passé (intérêts de la dette) et des dépenses obligatoires (dépenses de personnel).

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

CHAPITRE V

L'ACTION INTERNATIONALE (ACTION 05)

La dotation globale affectée en 1987 à l'action internationale connaît une sensible progression (+ 9,5 %) passant d'une année sur l'autre de 4.675 à 5.120 millions de francs environ en crédits de paiement, comme il apparaît dans le tableau ci-après :

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
<i>a) Participation au capital d'organismes :</i>							
Société interaméricaine d'investissement	»	»	»	»	20	17	11,4
Banque asiatique de développement	8	p.m.	128,5	90	12	»	44,5
Banque interaméricaine de développement	65	122	201,6	105	72,6	»	87
Banque internationale pour la reconstruction et le développement	»	306	322,7	450	150	188	»
Société financière internationale	60	31	»	»	»	82	52
Banque ouest-africaine de développement	5	»	20	»	»	»	»
Banque africaine de développement	46	59	24,2	45	45	37	44,7
Banque de développement des Etats de l'Afrique centrale	»	»	10	»	»	»	»
Banque de développement des Caraïbes	»	»	»	45	50	62	48,8
Total (chap. 58-00)	184	517	707	735	349,6	386	288,4
Banque européenne d'investiss. ment (chap. 58-01 nouveau)	120	118	135	220	215	190	180
Total I (chap. 58-00 et 58-01)	304	635	842	955	564,6	576	468,4
<i>b) Participation à divers fonds :</i>							
Association internationale de développement ...	895	850	895	895	2.113	2.040	2.085
Programme d'aide de la conférence Nord-Sud ..	»	»	»	»	»	»	»
Fonds européen de développement	1.290	1.500	997	826	1.350	1.330	1.650
Fonds africain de développement	33	275	331	248	297	114	253
Fonds de solidarité africain	»	»	»	»	»	»	61
Fonds international de développement de l'agriculture	67	82	80,3	150	128	95	130
Fonds asiatique de développement	120	145	323	300	259	166,75	93
Fonds spécial d'assistance technique de la banque asiatique de développement	»	4	5	»	»	10	»
Fonds commun des produits de base	34	p.m.	95,7	30	»	140	»
Total II (chap. 68-01. 68-02 et 68-04)	2.439	2.901	2.727	2.449	4.147	3.895,75	4.272
<i>c) Aide extérieure (chap. 68-00)</i>	130	220	115	200	100	50	224
<i>d) Reversement du Trésor français à la Confédération helvétique (chap. 42-05 nouveau)</i>	»	»	»	»	»	150	150
<i>e) Divers</i>	5	3	5	3	3,1	3,1	5,3
Total III	135	223	120	203	103,1	203,1	379,3
Total Action internationale (I + II + III)	2.878	3.759	3.689	3.607	4.814,7	4.674,8	5.119,7

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

— une réduction de 0,8 million de francs au titre du service des bonifications d'intérêts concernant les prêts accordés à la Grèce (*chap. 42-04*) ;

— une majoration de 3 millions de francs au titre des contributions dues aux républiques africaines et malgache par suite du régime fiscal applicable aux membres des forces armées stationnées dans ces Etats.

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

— au titre V, passent de 394 à 386,7 millions de francs, étant observé que ces dotations désormais retracent l'ensemble des engagements pris par la France (programme pluriannuel) à l'égard des différentes banques ;

— au titre VI, s'élèvent nettement de 313 à 1.757 millions de francs, ce qui s'explique par le versement de la participation française à la troisième reconstitution des ressources du fonds asiatique de développement.

Comme en 1986, dix-neuf organismes figurent au titre de cette action (dont six pour mémoire).

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

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

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

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

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

En général, les crédits finissent par revenir dans les pays développés sous forme de commandes de biens d'équipement ou de travaux.

L'appréciation de l'intérêt de ces participations est rendue d'autant plus difficile qu'elles complètent de nombreux autres types d'aides généralement bilatérales inscrites aux budgets des affaires étrangères et de la coopération ainsi que dans les comptes spéciaux du Trésor. Elles s'ajoutent aussi aux aides à l'exportation dont on trouve l'essentiel à d'autres rubriques de ce même budget des charges communes.

CHAPITRE VI

L'ACTION ÉCONOMIQUE (ACTION 07)

Au titre de l'action économique, il est prévu pour 1987 de consacrer 24.141 millions de francs contre 26.306 millions de francs en 1986 (— 8,2 %) et 8,7 % de l'ensemble des dotations du budget des charges communes.

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

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

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

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

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

Il faut noter que compte-tenu :

- d'un ajustement aux besoins (— 20 millions de francs) ;
- d'une économie (— 140 millions de francs) traduisant la consolidation de la suppression du programme « jeunes volontaires » décidée dans le cadre de la loi de finances rectificative pour 1986 ;

— de la constitution d'une provision (4.300 millions de francs) destinée au financement du plan pour l'emploi des jeunes de 16 à 25 ans ;

les crédits de financement de ces actions passent de 140,4 à 4.280 millions de francs d'une année sur l'autre.

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

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

Crédits	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Exonérations de charges sociales :						
— apprentis et divers .	2.123	890	1.023	1.087	1.574	1.574

Pour 1987, il est proposé de reconduire les crédits votés en 1986 à ce titre d'un montant de 1.574 millions de francs.

B. — LES ENCOURAGEMENTS A LA CONSTRUCTION IMMOBILIÈRE ET LES PRIMES A LA CONSTRUCTION

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

— les articles 10 et 20 regroupaient jusqu'en 1984 les crédits destinés à compléter les dotations du ministère de l'urbanisme et du logement pour les aides au logement accordées respectivement aux habitations à loyer modéré et aux logements financés par des prêts spéciaux du Crédit foncier de France : ils sont depuis cette date abondés par voie de fonds de concours, le Gouvernement ayant décidé d'affecter le prélèvement opéré sur le fonds de réserve et de garantie des caisses d'épargne à l'allègement des charges importantes de bonifications d'intérêt ;

— l'article 30 concerne les dépenses relatives aux primes d'épargne versées aux titulaires de comptes ou de plans d'épargne-logement : 6.200 millions de francs pour 1987 (reconduction du montant de 1986) ;

— l'article 40 est destiné à assurer le versement de prêts consentis aux fonctionnaires : comme en 1986, 180 millions de francs y sont inscrits.

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

ÉVOLUTION DES ENCOURS DE DÉPÔTS ET DE PRÊTS

(En millions de francs.)

Dépôts	Encours en fin d'année					Montants annuels (1)				
	1981	1982	1983	1984	1985	1981	1982	1983	1984	1985
Comptes d'épargne-logement :										
— Caisses d'épargne	14.062	15.677	16.545	16.994	18.296,5	1.065	1.615	868	449	1.302
— Banques	39.576	45.434	49.456	54.089	62.912,6	6.285	5.858	4.022	4.627	8.823
Total	53.638	61.111	66.001	71.077	81.209,1	7.350	7.473	4.890	5.076	10.125
Plans d'épargne-logement :										
— Caisses d'épargne	28.664	30.473	33.128	67.585	46.773	1.506	1.809	2.653	4.458	9.188
— Banques	102.242	109.330	123.657	214.866	185.806	5.601	7.088	14.326	21.210	60.940
Total	130.906	139.803	156.785	162.451	232.579	7.107	8.897	16.979	25.668	70.128
Total I	184.544	200.914	222.786	253.528	313.788	14.457	15.370	21.869	30.744	80.253
Prêts (en millions de francs) :										
— Caisses d'épargne	19.923	24.643	29.616	34.153,2	36.565,7	4.964	4.720	4.973	4.537,2	2.412,5
— Banques	54.130	68.162	83.059	96.396,8	104.468,3	14.041	14.032	14.897	13.337,8	8.071,5
Total II	74.053	92.805	112.675	130.550	141.034	19.005	18.752	19.870	17.875	10.484

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

Ainsi, il apparaît au tableau : *Evolution des encours des dépôts et de prêts* qu'en 1985, la progression de la collecte d'épargne (total I) est en augmentation sensible par rapport aux années antérieures : avec un accroissement de 60,2 milliards de francs (contre 30,7 milliards de francs en 1984) les dépôts ont progressé de 23,8 % contre 13,8 % en 1984.

La distribution des prêts a également continué de croître en 1985 mais moins fortement que l'année précédente : l'encours était alors de

141 milliards de francs contre 130,5 milliards de francs en 1984. Compte tenu des remboursements effectués par les emprunteurs, l'augmentation nette de l'encours (total II) atteint 10,5 milliards de francs.

L'impact de l'extension des prêts aux résidences secondaires amplifiera nécessairement ces résultats mais il est encore trop tôt pour en évaluer l'ampleur. Cette extension du régime explique pour partie dans l'immédiat l'accroissement des dépôts et aura des répercussions sur le volume des prêts en cours des années ultérieures. L'autre cause du développement des dépôts réside dans le caractère attractif tant de la rémunération de l'épargne que des conditions de prêt dans le contexte des taux créditeurs et débiteurs de 1985.

C. — LES BONIFICATIONS D'INTÉRÊTS ET LE SERVICE D'EMPRUNTS À CARACTÈRE ÉCONOMIQUE

Trois chapitres sont concernés ; ils intéressent respectivement :

— *Les bonifications d'intérêts à verser par l'Etat au Fonds national d'aménagement foncier et d'urbanisme* (chap. 44-97).

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

Rien ne devrait s'opposer au transfert de ce chapitre au budget de l'urbanisme et du logement qui possède un chapitre destiné à verser des bonifications d'intérêts pour les prêts de la C.A.E.C.L. dont l'objet est identique à ceux de la Caisse des dépôts et consignations. Le crédit de 65 millions de francs voté en 1986 est ramené à 50 millions de francs pour 1987 compte tenu d'un ajustement aux besoins.

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

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

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

C'est au titre des bonifications d'intérêts le chapitre le plus important puisque sa dotation pour 1987 s'élève à 9.983 millions de francs (contre 11.786 millions de francs en 1986, soit — 15,7 %).

Le *chapitre 44-98* contient quatre articles :

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

— l'*article 20* sert à couvrir les bonifications de prêts à l'armement maritime dont le niveau est à peu près stable et, à partir de 1983, à la sidérurgie (bonification sur les emprunts contractés par Usinor et Sacilor auprès du fonds d'intervention sidérurgique) : pour 1987, la majoration des crédits alloués à ce titre à la sidérurgie est de 1.015 millions de francs ;

— l'*article 30* correspond à plusieurs procédures distinctes :

● *les prêts bonifiés destinés à encourager l'investissement industriel*. Le coût de la bonification a connu en 1985 une croissance due à l'augmentation des enveloppes de prêts et au maintien d'un écart important entre les taux de sortie offerts aux investissements et les taux des nouveaux emprunts des établissements de prêts à long terme.

En 1986, la reconstitution de la capacité d'autofinancement des entreprises avait permis d'envisager la stabilisation, voire la réduction significative du volume des enveloppes de prêts bonifiés. Celle-ci, conjuguée à une diminution du coût de la bonification résultant de la réduction du coût des ressources, permet en 1987, une réduction (— 1.826 millions de francs) du coût budgétaire de la bonification,

● *les prêts bonifiés d'aide à l'exportation*. Leur coût diminue en raison de la baisse des taux et de l'amélioration de la parité franc-dollar. (— 1.675 millions de francs).

● *les prêts de la Caisse centrale de coopération économique* dont le développement est lié à la politique de coopération (+ 14 millions de francs) ;

— l'*article 90*, enfin, rassemble diverses procédures dont le coût devient négligeable. (+ 15 millions de francs).

Les crédits demandés pour 1987 se décomposent de la façon suivante :

Articles	Crédits demandés	Justification
	(En francs.)	
Article 10	1.000.000	Prêts bonifiés anciens en voie d'amortissement.
Article 20	2.863.000.000	Ce crédit se décompose en : - 477 millions de francs pour les prêts bonifiés à l'armement maritime. Cette estimation repose sur l'hypothèse d'une diminution des achats de bateaux, et sur la baisse des taux. - 2.386 millions de francs pour les prêts bonifiés à la sidérurgie. Cette dépense, en progression par rapport à 1986, correspond aux emprunts effectués par Usinor et Sacilor auprès du Fonds d'intervention sidérurgique (F.I.S.).
Article 30	7.104.000.000	Ce crédit comprend : - 2.200 millions de francs au titre des prêts bonifiés à l'exportation. - 3.534 millions de francs au titre des prêts à l'investissement dans l'industrie, y compris les prêts accordés en substitution et aux conditions des anciens prêts du F.D.E.S. - 1.350 millions de francs au titre des prêts de la Caisse centrale de coopération économique. - 20 millions de francs au titre de prêts à divers établissements financiers (U.F.I.N.E.X., C.A., I.D.I.).
Article 90	15.000.000	Il s'agit d'échéances d'encours de prêts en voie de résorption.
Total	9.983.000.000	

D. - LA PARTICIPATION A DIVERS FONDS DE GARANTIE

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

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

Instituée en 1982 sous l'impulsion des pouvoirs publics, la société française pour l'assurance du capital-risque des P.M.E. (SO.F.A.R.I.S.) - dont le capital (114,5 millions de francs au 31 décembre 1984) réunit

les apports de l'Etat (34 %), des banques (22 %), des compagnies d'assurances (22 %) et des établissements de prêts à long terme (22 %) — est le pivot de cette politique de fonds de garantie : elle est chargée de consentir une garantie partielle aux opérations d'apports en fonds propres ou de prêts à moyen et long terme initiées par le système financier en faveur des P.M.E.-P.M.I. qui sont engagées dans un processus de mutation et de développement.

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

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

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

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

Compte tenu des besoins constatés, une dotation de 130 millions de francs est inscrite pour 1987 au chapitre 44-95 du budget des charges communes.

E. — L'APPLICATION DES LOIS DE NATIONALISATION

Au chapitre 44-93 est inscrite, outre les dépenses de fonctionnement de la caisse nationale de l'industrie et de la caisse nationale des banques, la charge nette pour l'Etat des nationalisations résultant du montant des intérêts versés et de l'amortissement en capital, compte étant tenu du produit de la redevance mise à la charge des entreprises nationalisées.

Les intérêts annuels versés, au titre des obligations indemnitaires, sont donnés par le tableau suivant :

(En millions de francs.)

	1982	1983	1984	1985	1986
C.N.I.	1.544,948	2.831,119	2.395,796	2.036,128	1.633,571
C.N.B.	1.512,628	3.219,272	2.615,797	2.223,467	1.786,226

Pour 1987, le montant global des besoins de la C.N.I. et de la C.N.B. peut être estimé à 5.096 millions de francs, et repose sur les hypothèses suivantes concernant le taux de rendement sur le marché secondaire des emprunts d'Etat d'une durée moyenne à sept ans.

Moyenne 1986	8,75 %
Premier semestre 1986	8,50 %
Deuxième semestre 1986	8 %

Il faut rappeler que le compte d'affectation spécial intitulé « Compte d'affectation des produits de la privatisation » est créé à compter du 1^{er} octobre 1986 par la loi de finances rectificative pour 1986.

Il retrace :

— en recettes le produit de la cession des titres, de parts et de droits de sociétés dont le transfert de propriété au secteur privé a été autorisé par la loi ;

— en dépenses, les versements à la caisse d'amortissement de la dette publique créée par ailleurs, des versements à la caisse nationale de l'industrie et à la caisse nationale des banques créées par les articles 11 et 26 de la loi de nationalisation n° 82-155 du 11 février 1982 ainsi que des apports en capital à des entreprises publiques.

Le montant attendu des produits de la privatisation s'élève à 8 milliards de francs en 1986 et 30 milliards de francs en 1987.

Par ailleurs, la perspective de privatisation des sociétés nationalisées par la loi du 11 février 1982 implique la suppression des redevances qui ont été instituées par les articles 11 et 26 de cette même loi et dont les modalités de calcul ont été précisées par l'article 82 de la loi de finances pour 1983.

A compter du 1^{er} janvier 1987, les redevances sont donc supprimées, leur suppression ayant pour effet de rendre plus souple la politique de distribution pour l'avenir des entreprises concernées.

F. — LA SUBVENTION À LA CAISSE D'AMORTISSEMENT POUR L'ACIER (CHAPITRE 44-94).

L'ouverture du *chapitre 44-94* « Versement à la caisse d'amortissement pour l'acier » créé par la loi de finances rectificative pour 1986 est confirmée dans le présent projet de budget des charges communes pour 1987 : la dotation inscrite est de 1.400 millions de francs.

Rappelons que la Caisse d'amortissement pour l'acier (C.A.P.A.), société anonyme, a été chargée d'assurer le paiement, à bonne date, des échéances des emprunts contractés avant le 1^{er} juin 1978 auprès du crédit national, du Groupement de l'industrie sidérurgique (G.I.S.) et de divers autres groupements par les groupes sidérurgiques Sacilor et Usinor.

Un mécanisme inscrit dans le collectif budgétaire pour 1986 permet aux sociétés sidérurgiques de rembourser à la C.A.P.A. l'intégralité des prêts à caractéristiques spéciales et à celle-ci de rembourser les avances que lui a consenties l'Etat :

— les *sociétés sidérurgiques* reçoivent 12.636 millions de francs (versés à partir du chapitre 54-92 du budget de l'industrie pour un montant de 11.936 millions de francs et du compte de gestion de titres n° 404-09 pour un montant de 700 millions de francs).

Cette somme leur permet de rembourser à la C.A.P.A. l'intégralité des prêts à caractéristiques spéciales qui seront ainsi convertis en capital ;

— *la C.A.P.A.* rembourse l'intégralité de ses dettes vis-à-vis du compte de prêt n° 403-14, soit 16.130 millions de francs, grâce aux 12.636 millions de francs que peuvent lui verser les sociétés sidérurgiques et grâce à une subvention de 3.494 millions de francs inscrits au chapitre 44-94 du budget des charges communes.

G. — L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET L'AIDE POUR L'ÉQUIPEMENT HOTELIER

1° L'aménagement du territoire.

Au *chapitre 64-00* : « Aides à la localisation d'activités créatrices d'emplois et au renforcement des fonds propres des petites et moyennes entreprises » on observe pour 1987, par rapport à 1986, une augmentation sensible des autorisations de programme (+ 277 % : elles passent de 65 à 245 millions de francs) et une légère croissance des crédits de paiement (+ 4 % : 312 millions de francs contre 300 millions de francs).

(En millions de francs.)

	1986		1987	
	A.P.	C.P.	A.P.	C.P.
	Article 10 : Aides à la localisation d'activités créatrices d'emplois et études	20	20	10
Article 20 : Primes au développement des P.M.E.	»	»	»	»
Article 30 : Aides à la promotion commerciale des petites et moyennes entreprises ..	»	»	»	12
Article 40 : Aides au développement d'implantations commerciales et industrielles ..	45	280	235	290
Total	65	300	245	312

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

Seules sont imputables sur cet article les dépenses effectuées en règlement des études commandées par la direction du Trésor et notamment le comité interministériel de restructuration industrielle (C.I.R.I.) à des cabinets de conseil ou d'audit sur la situation financière d'entreprises suivies par le ministère de l'économie, des finances et de la privatisation.

Une dotation de 10 millions de francs est prévue à ce titre pour 1987.

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

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

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

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

Cet article nouveau est doté de 12 millions de francs en crédits de paiement pour 1987.

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

Sont imputées sur cet article les subventions versées aux entreprises par le comité de développement extérieur (C.O.D.E.X.) aux fins de

rachat ou de constitution de réseaux commerciaux à l'étranger ; depuis 1983, les subventions accordées par le délégué du commerce extérieur aux fins de reconstitution d'une offre nationale compétitive dans certains secteurs sont aussi imputées sur cet article : pour 1987, 235 millions de francs en autorisations de programme et 290 millions de francs en crédits de paiement sont prévus contre respectivement 45 et 280 millions de francs en 1986.

2° L'aide pour l'équipement hôtelier.

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

- la prime spéciale d'équipement hôtelier (P.S.E.H.) ;
- la prime spéciale d'équipement des terrains de camping ;
- la prime à la modernisation de la petite hôtellerie rurale de montagne ;
- la prime à la modernisation de la petite hôtellerie du grand Sud-Ouest ;
- la bonification pour la Corse.

Si l'on dresse un rapide bilan de ces aides pour 1984, on est conduit à faire les observations suivantes concernant :

a) *La prime spéciale d'équipement hôtelier (P.S.E.H.).*

Cette prime n'a pas été reconduite en 1983 ; cependant, les demandes déposées avant le 31 décembre 1982 ont été instruites et ont conduit à attribuer les dernières primes en 1985.

Au total, depuis la création de ce régime, 1.298 hôtels et 288 villages et maisons familiales de vacances en ont bénéficié, ce qui a permis la création de 52.267 chambres et de 91.458 lits nouveaux.

b) *La prime spéciale d'équipement des terrains de camping.*

Comme la prime hôtelière, la prime camping n'a pas été reconduite en 1983 ; cependant les dernières demandes déposées entre le 9 novembre et le 31 décembre 1982 ont été satisfaites au cours de l'année 1985 en faveur de 17 terrains de camping permettant la création de 2.904 emplacements pour un montant de 2,8 millions de francs.

c) *La prime à la modernisation de la petite hôtellerie rurale de montagne.*

Cette prime est financée à parts égales par l'Etat et le département d'implantation.

Conformément à la loi du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, il a été décidé d'incorporer cette prime dans la dotation globale d'équipement des départements.

d) *La prime à la modernisation de la petite hôtellerie du Grand-Sud-Ouest.*

Cette prime concerne les communes rurales des trois régions du Grand-Sud-Ouest (Aquitaine, Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées), à l'exclusion des communes littorales.

La participation de l'Etat est complétée par une aide du F.E.D.E.R. hors quota et par une participation régionale et départementale. Le montant global des aides ne doit pas dépasser 30 % des investissements (10 % Etat + 10 % F.E.D.E.R. hors quota + 10 % participation locale). Au titre de l'année 1985, la participation de l'Etat à des opérations cofinancées par le F.E.D.E.R. a été de 6 millions de francs.

Cette prime est supprimée pour les demandes déposées après le 31 décembre 1985.

e) *La bonification pour la Corse.*

Elle est appliquée en Corse pour les prêts du crédit d'équipement des P.M.E. réalisés avant le 31 décembre 1976 et intéresse toutes les catégories d'établissement ne relevant pas de grandes sociétés, mais dans la limite d'un capital remboursable de 900.000 F. Elle consiste en un abattement de 50 % sur la fraction des taux d'intérêt comprise entre 6,50 et 10 % et de 75 % sur la fraction supérieure à 10 %.

Il n'est rien demandé en autorisations de programme et en crédits de paiement pour l'année 1987 au titre de ce chapitre, les reports antérieurs semblant suffisants.

CHAPITRE VII

L'ACTION SOCIALE (ACTION 08)

A l'action sociale inscrite au budget des Charges communes, il est proposé de consacrer en 1987 des crédits d'un montant de 25,212 millions de francs contre 26,615 millions de francs en 1986, soit - 5,3 %, réduction essentiellement imputable à des économies sur les dotations réservées au fonds national de solidarité, à la majoration des rentes viagères et à un ajustement aux besoins au titre de l'indemnisation des Français rapatriés d'outre-mer.

Trois grandes rubriques sont essentiellement concernées :

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

A. - L'AIDE AUX FRANÇAIS RAPATRIÉS D'OUTRE-MER

Bien qu'un secrétariat d'Etat auprès du Premier ministre soit chargé des questions propres aux Français rapatriés d'outre-mer, celles-ci sont en fait traitées par de nombreuses administrations : ministère de l'Economie, des Finances et de la Privatisation (tutelle de l'A.N.I.F.O.M.), ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation, ministère du Travail, ministère des Relations extérieures.

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

1° L'indemnisation (chap. 46-91).

Il s'agit des crédits inscrits à l'article 20 du chapitre 46-91 destinés d'une part à solder l'application des lois de 1970 et 1978 (indemnisation versée directement par le canal de l'A.N.I.F.O.M. mais imputée sur

des crédits du budget de l'Etat et remboursement par les comptables du Trésor des titres d'indemnisation), d'autre part à financer l'application du titre II de la loi de 1982 (indemnisation forfaitaire de la perte des meubles meublants).

Pour 1987, les prévisions de dépenses destinées tant au remboursement des titres qu'à l'achèvement de l'indemnisation au titre de la loi de 1970 et surtout de la loi de 1982 portent sur un montant de 1.000 millions de francs contre 1.200 millions de francs en 1986 ; cette diminution de 200 millions de francs s'expliquerait par l'importance des reports fin 1986, les besoins étant estimés à 1.200 millions de francs pour 1987.

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

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

- à l'article 10 : moratoire des dettes ; aucun crédit n'est inscrit pour 1987 (contre 225 millions de francs en 1986) ; cette absence de crédits serait justifiée selon le Gouvernement par l'importance des reports ; celle-ci résulterait d'un retard d'ordonnancement lié aux procédures de fonctionnement des commissions de remise et d'aménagement des prêts.

Il apparaît que pour l'aménagement des prêts, le montant de crédits nécessaires qui serait couvert par des reports est de 200 millions de francs.

Au total, les crédits inscrits en faveur des Français rapatriés d'outre-mer au projet de budget des Charges communes pour 1987, d'un montant de 1.000 millions de francs sont inférieurs de 455 millions de francs à ceux votés en 1986 (1.455 millions de francs) : les besoins sont estimés à 1.400 millions de francs, la différence étant fournie par les reports fin 1986.

B. - L'ACTION EN FAVEUR DES PERSONNES AGÉES

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

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

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

La dotation prévue pour 1987 est de 1.591 millions de francs (contre 2.033 millions en 1986, soit - 21,7 %), diminution qui serait, selon le Gouvernement, fondée sur les éléments suivants :

— en ce qui concerne les *taux de revalorisation* applicables pour l'année 1987 aux arrérages des crédirentiers :

- les rentes viagères constituées entre particuliers, celles servies en réparation d'un préjudice ainsi que les rentes viagères d'anciens combattants servies par les caisses autonomes mutualistes ou la caisse nationale de prévoyance seront revalorisées de 1,7 %, taux correspondant à la hausse prévisionnelle des prix pour 1987 ;
- les rentes viagères constituées avant 1969 auprès de la caisse nationale de prévoyance, des caisses autonomes mutualistes et des compagnies d'assurance seront, elles aussi, majorées de 1,7 % en 1987 ;
- en ce qui concerne les rentes constituées auprès de ces organismes postérieurement à 1968, les taux de majoration retenus pour 1987 correspondent à une revalorisation de 1 %.

L'abattement de 40 %, opéré sur la majoration des rentes constituées dans la période récente, se justifierait par le fait que les contrats souscrits depuis une quinzaine d'années donnent lieu au versement par les organismes débirentiers de participations aux bénéficiaires ; en outre, depuis 1974, une rémunération minimum du capital investi est assurée. Ces éléments compensent à eux seuls tout ou partie des effets de l'érosion monétaire en raison notamment du mouvement de désinflation que connaît notre économie et du bon rendement actuel des produits obligataires détenus par les organismes.

— en ce qui concerne les *modalités et les taux de remboursement* :

- le remboursement à année échue des majorations légales pour tous les organismes, y compris les caisses autonomes mutualistes, ce qui permet d'aligner le fait sur le droit et d'égaliser les conditions de concurrence entre organismes (le remboursement à année échue étant en vigueur depuis 1984 pour la caisse nationale de prévoyance et les compagnies d'assurance) ;
- un taux de participation des organismes au coût des majorations légales de 100 % pour les rentes postérieures à 1977 (hormis les

rentes anciens combattants dont les majorations continueront d'être prises en charge intégralement par l'Etat), justifié par le bon rendement des produits détenus par les organismes débiteurs.

Si votre commission des finances comprend que, dans le cadre de la rigueur budgétaire, le Gouvernement limite la progression de certaines prestations, elle s'étonne qu'en matière de rentes viagères, il fasse siennes les mesures drastiques adoptées à l'égard des rentiers viagers par le Gouvernement précédent.

Votre commission croit de son devoir de lancer aujourd'hui, comme elle l'a fait hier, un appel au réalisme qui n'exclut pas la solidarité envers les plus dignes d'intérêt ; parmi ceux-ci, elle considère que les rentiers viagers ont leur place.

2° Le fonds spécial et le fonds national de solidarité.

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

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

Ultérieurement, le fonds spécial a été amené à prendre en charge les allocations supplémentaires (celles qui font l'objet du fonds national de solidarité) pour les rapatriés démunis de ressources : les différents organismes dispensateurs de retraites y participent au prorata du nombre de leurs retraités.

Les crédits prévus à ce titre au *Chapitre 46-95* qui atteignaient 280 millions de francs en 1986 passent pour 1987 à 272 millions de francs.

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

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

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

Seul le régime général devait initialement supporter le coût des allocations supplémentaires payées par lui ; mais devant l'évolution démographique et la perspective d'un déficit de la caisse vieillesse du régime général, l'Etat a été amené à prendre progressivement en charge les dépenses du régime général.

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

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

Les crédits prévus pour 1987 sont de 21.775 millions de francs et régressent de 1,7 % par rapport à ceux de 1986.

Cette évolution aurait, selon le Gouvernement, deux origines :

— le montant de l'allocation supplémentaire du F.N.S. sera revalorisé afin d'assurer aux allocataires une juste progression de leurs ressources tout en répondant à la nécessité de maîtriser la progression des dépenses budgétaires et sociales afin de contribuer à la réduction des prélèvements obligatoires ;

— le développement de l'activité professionnelle, notamment celle des femmes, provoque un accroissement continu des revenus de vieillesse d'origine contributive ; il en résulte une limitation des attributions de l'A.S.F.N.S. qui est soumise à des conditions de ressources ; ce phénomène est amplifié par l'institution d'un nouveau minimum, plus avantageux, pour les pensions du régime général liquidées à partir du 1^{er} avril 1983 ; en effet, ce minimum garanti atteint, à taux plein, 2.477 F par mois au 1^{er} octobre 1986.

C. — LES CONTRIBUTIONS A DIVERS RÉGIMES DE SÉCURITÉ SOCIALE

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

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

Les crédits inscrits pour 1987 à l'article 20 du chapitre 46-90, soit 507 millions de francs, correspondraient à la participation de l'Etat au financement du régime spécial de retraite des agents du S.E.I.T.A. compte tenu notamment du déséquilibre démographique consécutif à la décision d'affilier au régime général des salariés et à un régime complémentaire de droit commun les personnels recrutés depuis juillet 1980. Rappelons à cet égard que l'article 5 de la loi n° 84-495 du 2 juillet 1980 et l'article 6 de la loi n° 84-603 du 13 juillet 1984 prévoient que les retraites du régime S.E.I.T.A. sont garanties par l'Etat tant en ce qui concerne leur versement que leur revalorisation.

CHAPITRE VIII

LE BUDGET CIVIL DE RECHERCHE (ACTION 09)

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

L'AMÉNAGEMENT DU PARC DE LA VILLETTE

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

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

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

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

(En million de francs)

Opération	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	Total
Chapitre budgétaire									
<i>Fonctionnement</i>									
Services communs et mission musée :									
- Chapitre C.N.E.S. 36-10	10	20,50	49,92	80,50	118,94	123	56,05	46	»
Mission parc :									
- Culture 43-20	»	»	2	5,02	16,82	20	33,81	46,33	»
Mission musique :									
- Culture 43-40	»	»	1,50	5	5,56	5,50	7,11	7,51	»
Total	10	20,50	53,42	90,52	141,32	146,50	96,97	99,84	»
Musée :									
- Chapitre C.N.E.S. 66-10	29,68	193,40	617,10	1.020	1.720	1.127	116	»	4.823,18
Parc :									
- Chapitre C.N.E.S. 66-10	1,02	6,30	82,90	»	»	»	»	»	90,22
- Culture 66-20	»	»	»	238	120	350	100	15,60	823,60
Sous-total parc	1,02	6,30	52,90	238	120	350	100	15,60	913,80
Cité musicale :									
- Chapitre C.N.E.S. 66-10	»	0,30	»	»	»	»	»	»	0,30
- Culture 66-40	»	»	1,90	45	15	40	225	210	537,90
Sous-total musique	»	0,30	1,90	45	15	40	225	210	538,20
Total :									
- Chapitre C.N.E.S. 66-10	30,70	199,7	700	1.020	1.720	1.127	116	»	4.913,40
- Culture 66-20	»	»	»	238	120	350	100	»	823
- Culture 66-40	»	»	1,90	46	15	40	225	»	537,90
Total général	30,70	199,7	701,90	1.303	1.855	1.517	441		6.275,30
<i>Investissement</i> <i>crédits de paiement</i>									
Musée :									
- Chapitre C.N.E.S. 66-10	27,88	114,70	203,80	761	1.423	1.800	312,70	50,41	4.493,49
Parc :									
- Chapitre C.N.E.S. 66-10	1,02	4,50	26,20	»	»	»	»	»	31,72
- Culture 66-20	»	»	»	95	260	275	76,50	175,60	882,10
Sous-total parc	1,02	4,50	26,20	95	260	275	76,50	175,60	913,30
Cité musicale :									
- Chapitre C.N.E.S. 66-10	»	0,30	»	»	»	»	»	»	0,30
- Culture 66-40	»	»	1,90	14	14	40	50	100	219,90
Sous-total musique	»	0,30	1,90	14	14	40	50	100	220,20
Total :									
- Chapitre C.N.E.S. 66-10	28,90	119,50	230	761	1.423	1.600	312,70	50,41	4.525,51
- Culture 66-20	»	»	»	95	260	275	76,50	175,60	882,10
- Culture 66-40	»	»	1,90	14	14	40	50	100	219,90
Total général	28,90	119,50	231,90	870	1.697	1.915	439,20	326	5.627,50

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

Pour 1987 la diminution des crédits de fonctionnement de l'E.P.P.V. prévus au chapitre 36-10 des Charges communes (46 millions de francs) et la réduction des effectifs budgétaires (suppressions de 41 postes avec autorisation de 25 surnombres jusqu'à la fin de l'année 1987), sont liées à l'achèvement de la cité des sciences et de l'industrie dont les crédits sont inscrits sur le budget de la recherche.

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

En investissement les 50,40 millions de francs de crédits de paiement, prévus au chapitre 66-10 pour 1987 soldent l'enveloppe de l'opération C.S.I. fixée par les autorités de tutelle à hauteur de 4.450 millions de francs T.T.C. (valeur juin 1984).

Depuis 1983 les crédits d'investissement relatifs à la réalisation du parc de la Villette et de la cité musicale, sont inscrits au budget du ministère de la culture :

– *La cité de la musique.*

Elle sera réalisée conformément au projet d'origine qui comprend principalement le transfert du conservatoire national supérieur de musique situé rue de Madrid. Les travaux de terrassement ont débuté au mois de mars 1986 et un appel d'offres pour le gros œuvre a été lancé à la fin du mois d'août 1986.

– *Le parc.*

Pour ce qui concerne la première phase de réalisation du parc, l'aménagement des espaces verts situés à l'est de la grande halle a été effectué pendant l'hiver dernier ; les pelouses seront accessibles au public après leur consolidation définitive, soit à partir du printemps 1987.

La plupart des réseaux ont été aménagés.

Trois des « Folies » destinées à abriter des locaux techniques ou des commerces concédés (buvettes, restaurants...) sont en cours de construction. Le marché pour la construction de six autres « Folies » a été attribué en août 1986.

Concernant les équipements plus importants, « Les Maisons », la maison des enfants fait actuellement l'objet d'études concertées avec la mairie du XIX^e. La maison de la Villette, où doit être présentée l'histoire du site, a été préfigurée avec beaucoup de succès dans la grande halle.

Deux autres maisons sont destinées à des usages commerciaux : une maison des jeux informatiques, une maison de jardinage.

CONCLUSION

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

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

C'est donc sur la masse restante que l'on est en droit de présenter des observations.

A cet égard, force est de noter que les très importantes réductions de dépenses du titre IV concernent l'action sociale : elles constituent des ajustements intervenus en conséquence de la politique suivie ces deux dernières années. La question se pose de savoir s'il n'aurait pas été opportun de les reviser.

C'est le cas du fonds national de solidarité dont les dotations diminuent en raison de la réduction du nombre d'ayants-droit due à l'admission à la retraite de la sécurité sociale d'un nombre accru de femmes qui ont exercé une profession. Peut-être aurait-on pu utiliser une part de l'économie proposée pour revaloriser le pouvoir d'achat des intéressés.

De même, les crédits destinés à la majoration des rentes viagères régressent en raison de l'élévation du taux de participation des organismes au coût des majorations légales. Mais les majorations prévues, si elles se calquent sur la hausse prévisible des prix n'incluent aucune mesure de rattrapage du retard pris précédemment.

Enfin, l'ensemble des crédits destinés aux rapatriés subit une baisse en raison des reports de crédits imputables aux délais d'instruction des dossiers. Peut-être eût-il été préférable plutôt que de réduire ces crédits, d'accélérer les procédures d'instruction.

Par ailleurs, on peut regretter que le rythme de mensualisation du paiement des retraites des agents de l'Etat auquel le précédent gouvernement avait imprimé une forte décélération n'ait pas repris dès cette année la cadence qu'il avait connue avant 1981 : le département du Nord étant bénéficiaire de cette procédure en 1987, il restera encore 610.000 retraités de l'Etat à satisfaire. Il y a là une inégalité choquante à laquelle il conviendrait de mettre un terme dans les moindres délais ; à cet égard, il paraît utile que le Gouvernement accepte sur ce point de fournir au Parlement un calendrier d'exécution.

Cependant à côté de ces légères défaillances, ce budget des Charges communes pour 1987 comporte des mesures positives d'une grande portée.

C'est d'abord l'effort entrepris pour réduire l'endettement extérieur de l'Etat (26 milliards de francs de remboursement en six mois). Il a été fait usage de toutes les possibilités de remboursement anticipées. Un nouveau remboursement va intervenir incessamment. On ne peut qu'en féliciter le Gouvernement et l'engager à poursuivre dans cette voie.

C'est aussi le renouvellement pour 1987 de l'effort consenti dès 1986 en faveur de l'emploi des jeunes par la constitution d'une nouvelle provision de 4,3 milliards de francs.

C'est également la décision prise en faveur d'un retour à la vérité budgétaire que constituent la rebudgétisation de la rémunération des comptes chèques postaux et l'inscription d'un crédit d'un milliard de francs en garantie des risques de l'assurance crédit.

Enfin, il faut souligner que la création du compte d'affectation des produits de la privatisation qui allège le budget des dépenses consécutives aux nationalisations est l'application stricte des engagements que l'actuelle majorité avait pris devant le pays ; l'affectation ultérieure d'une partie de ces produits à un compte d'amortissement de la dette constitue une opération saine puisque l'alourdissement de cette dette est dû pour une large part à la charge des nationalisations.

Une bonne gestion de la dette allégera les budgets futurs — et il faut s'en féliciter — de charges d'intérêts.

Ainsi, dans sa partie permettant une gestion volontariste, ce budget comporte des mesures qui doivent très largement être approuvées.

DISPOSITION SPÉCIALE

Article 68.

Modification des règles d'assujettissement à la contribution de solidarité.

Commentaires. — Le présent article vise à modifier les règles applicables à l'assujettissement à la contribution exceptionnelle de solidarité en faveur des travailleurs privés d'emploi.

La loi n° 82-939 du 4 novembre 1982 a créé un **fonds de solidarité** chargé de contribuer au **financement du régime d'assurance chômage** mentionné à l'article L. 351-2 du code du travail. A cet effet, cet organisme reçoit la **contribution exceptionnelle de solidarité** assise, dans la limite d'un plafond, sur la rémunération nette totale perçue par l'ensemble des salariés publics ou privés non affiliés au régime d'assurance chômage.

L'application de cette disposition a révélé des disparités entre agents ayant la même rémunération nette globale ainsi qu'entre agents effectuant des durées de travail différentes ou relevant de plusieurs employeurs.

1° L'intégration des primes et des heures supplémentaires.

Actuellement dans la comparaison qu'il faut établir entre le seuil d'assujettissement et la rémunération des agents, afin de déterminer s'il y a lieu d'exonérer ou non ceux-ci de la contribution, il n'est pas tenu compte des primes et heures supplémentaires.

Or, pour les agents voisins du seuil, l'assujettissement est fonction de la part des primes dans la rémunération : plus celle-ci est importante, plus l'exonération est probable : d'où des inégalités entre agents. Il est proposé de remédier à cette disparité de traitement en incluant désormais les primes et les heures supplémentaires dans la rémunération comparée au seuil.

2° La situation des agents à temps partiel ou travaillant pour plusieurs employeurs.

Pour les agents à temps partiel, la comparaison s'établit entre la rémunération nette effectivement perçue et le seuil d'exonération correspondant au plein temps.

Il est prévu de remplacer ce régime en tenant compte désormais d'un seuil d'assujettissement au prorata de la durée de travail, formule qui serait également retenue pour les agents relevant de plusieurs employeurs alors que, présentement, le seuil est apprécié par chacun des employeurs, sans qu'il soit tenu compte des sommes versées par ailleurs aux agents intéressés.

3° L'indice de référence.

En application de l'article 4 de la loi précitée du 4 novembre 1982, les redevables sont exonérés de la contribution si leur rémunération est inférieure au montant du traitement mensuel afférent à l'indice nouveau majoré 248 de la fonction publique.

Il est proposé de remplacer la référence au « traitement **mensuel** afférent à l'indice nouveau majoré **248** de la fonction publique » par la référence au « traitement **annuel net** afférent à l'indice **brut 259** de la fonction publique et correspondant à la même durée de travail ». Il s'agit non seulement de régler de manière homogène les règles d'assujettissement comme indiqué ci-dessus mais encore :

– de tenir compte du relèvement de deux points d'indice majoré accordé à l'ensemble des agents de la fonction publique lors de la mise en œuvre de la clause de sauvegarde de l'accord salarial pour 1985 ;

– d'éviter, par la référence à l'indice brut 259, qu'une nouvelle attribution de points contraigne à modifier à nouveau la loi.

Le seuil d'assujettissement est actuellement de 5.506 F (en brut), soit 4.820 F (en net).

Le présent article conduirait à soumettre à la contribution un certain nombre d'agents jusqu'alors exonérés de celle-ci : l'ensemble de leurs traitements représenterait 8,8 % de la masse salariale totale.

Au cours de sa séance du 5 novembre 1986, tenue sous la présidence de **M. Christian Poncelet**, président, la commission a procédé, sur le rapport de **M. André Fosset**, rapporteur spécial, à l'examen des crédits pour 1987 du ministère de l'économie, des finances et de la privatisation.

I. — Charges communes.

La commission a décidé de proposer au Sénat l'**adoption** des crédits des charges communes pour 1987 ainsi que l'**article 68** qui lui est rattaché.