

# SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1993 - 1994

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 22 novembre 1993.

## RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

*au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi de finances pour 1994* ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Jean ARTHUIS,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

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

ANNEXE N° 12

ÉCONOMIE ET BUDGET

CHARGES COMMUNES

Rapporteur spécial : M. Claude BELOT

---

(1) Cette commission est composée de : MM. Christian Poncelet, président ; Jean Cluzel, Paul Girod, Jean Clouet, Jean-Pierre Masseret, vice-présidents ; Jacques Oudin, Louis Perrein, François Trucy, Robert Villet, secrétaires ; Jean Arthuis, rapporteur général ; Philippe Adnot, René Ballayer, Bernard Barbier, Claude Belot, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Maurice Blin, Camille Cabana, Ernest Cartigny, Auguste Cazalès, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Henri Collard, Maurice Couve de Murville, Pierre Crceze, Jacques Delong, Mme Paulette Fost, MM. Henri Gœtschy, Emmanûel Hamel, Alain Lambert, Tony Larue, Paul Loridant, Roland du Luart, Michel Manet, Philippe Marini, Michel Moreigne, Jacques Mossion, Bernard Pellarini, René Régnauld, Michel Sergent, Jacques Sourdille, Henri Torre, René Trégouët, Jacques Valade.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (10e législ.) : 536, 580 et T.A. 66.

Sénat : 100 (1993-1994).

---

Lois de finances.

## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>AVANT-PROPOS</b> .....	5
<b>PRINCIPALES OBSERVATIONS</b> .....	7
<b>CHAPITRE PREMIER : PRESENTATION GENERALE DES CREDITS</b> .....	15
<b>I - DES CREDITS VOTES AUX DEPENSES EXECUTEES</b> ...	15
<b>A. UN BUDGET INITIAL EN PROGRESSION CONSTANTE</b> .....	15
<b>B. DES DEPENSES EXECUTEES SUPERIEURES AUX CREDITS VOTES</b> .....	16
<b>1. Dette publique et dépenses en atténuation de recettes</b> .....	18
<b>2. Moyens des services</b> .....	20
<b>3. Interventions publiques</b> .....	20
<b>II - L'EVOLUTION DES CREDITS EN 1994</b> .....	22
<b>A. LES GRANDES MASSES DU BUDGET DES CHARGES COMMUNES</b> .....	22
<b>B. LES PRINCIPALES ACTIONS</b> .....	24
<b>1. Dette publique et divers (action 01)</b> .....	24
<b>2. Pouvoirs publics (action 02)</b> .....	28
<b>3. Dépenses administratives (action 03)</b> .....	29
<b>4. Interventions politiques et administratives (action 04)</b> .....	29
<b>5. Action internationale (action 05)</b> .....	30
<b>6. Action économique (action 07)</b> .....	32
<b>7. Action sociale (action 08)</b> .....	35

	<u>Pages</u>
<b>CHAPITRE II : LA DETTE PUBLIQUE</b> .....	37
<b>I - L'ENCOURS DE LA DETTE</b> .....	38
<b>A. LA PROGRESSION DE L'ENCOURS DE LA DETTE PUBLIQUE</b> ....	38
1. L'évolution du stock de l'encours de la dette publique	38
2. Deux nouveaux facteurs d'augmentation de l'encours de la dette .....	42
<b>B. LA STRUCTURE DE LA DETTE PUBLIQUE</b> .....	43
1. L'augmentation de la part de la dette à long terme ....	45
2. L'augmentation de la part de la dette négociable ....	46
3. La diminution de la part de la dette non négociable ..	46
<b>C. LA MODERNISATION DE LA GESTION DE LA DETTE PUBLIQUE</b> .	49
1. Le lissage de l'échéancier de la dette .....	49
2. L'appel croissant au financement extérieur .....	51
<b>II - LA CHARGE DE LA DETTE</b> .....	53
<b>A. LE DEUXIEME BUDGET CIVIL DE L'ETAT</b> .....	54
1. L'évolution de la charge de la dette .....	57
2. La charge nette de la dette .....	64
<b>B. L'EVOLUTION DE LA CHARGE DE LA DETTE EN 1994</b> .....	66
1. Le financement du Trésor .....	67
2. Le niveau des taux d'intérêt .....	69
3. Les hypothèses retenues pour 1994 .....	70
<b>CHAPITRE III : LES DEPENSES HORS DETTE</b> .....	71
<b>I - LES DEPENSES EN ATTENUATION DE RECETTES</b> ....	72
<b>A. LES DEGREVEMENTS SUR CONTRIBUTIONS DIRECTES</b> .....	73
<b>B. LES REMBOURSEMENTS SUR PRODUITS INDIRECTS ET DIVERS</b> .....	74
<b>C. REMBOURSEMENTS FORFAITAIRES AUX EXPLOITANTS AGRICOLES NON ASSUJETTIS A LA TVA</b> .....	76
<b>II - LES DEPENSES DE GARANTIES</b> .....	81
<b>A. UNE STABILISATION DES GARANTIES LIEES A L'EXPORTATION</b> .....	81
<b>B. UNE LEGERE DIMINUTION DES AUTRES GARANTIES</b> .....	84

**ARTICLES RATTACHES**

<b>Article 55 : Reprise de la dette de l'ACOSS à l'égard de la Caisse des dépôts et consignations</b> .....	89
<b>Article 56 : Majoration des rentes viagères</b> .....	92
<b>Article 56 bis nouveau : Réduction temporaire du montant des aides aux partis et groupements politiques</b> .....	93

<b>MODIFICATIONS APORTEES PAR L'ASSEMBLEE NATIONALE EN DEUXIEME DELIBERATION</b> .....	95
--	----

## AVANT - PROPOS

Le budget des Charges communes représente près de 40 % du total des dépenses civiles de l'Etat, soit la plus importante masse financière figurant dans un fascicule budgétaire.

Il n'est toutefois pas significatif d'en analyser l'évolution globale, car ce budget regroupe un ensemble d'actions très disparates dont les évolutions sont sensiblement différentes et nécessitent un examen séparé.

En effet, la plupart de ces actions ont une importance économique ou politique particulière qui justifie leur inscription à ce budget.

Ainsi, en est-il, en tout premier lieu, de la charge de la dette publique qui constitue le deuxième budget civil de l'Etat après l'Education nationale. Dans le présent projet de budget, le service de la dette progresse nettement plus que l'ensemble des dépenses du budget de l'Etat et que la croissance prévisionnelle du PIB. En outre, la charge de la dette explique, pour une large part, l'ampleur du déficit budgétaire annoncé.

Les crédits inscrits au budget des charges communes permettent également de financer certaines dépenses de personnel, en particulier de charges sociales. Y figurent aussi les dotations destinées au fonctionnement des pouvoirs publics.

Pour le reste, les crédits des charges communes servent à financer une multiplicité d'interventions.

Au premier rang de celles-ci viennent les interventions économiques avec, notamment, les mesures pour l'emploi ainsi que la participation de l'Etat au service d'emprunts à caractère économique et le financement des mesures en faveur du logement ; puis les interventions sociales, avec en particulier les crédits en faveur des rapatriés.

Enfin, le budget des charges communes prend en charge une partie importante des crédits afférents à l'action économique internationale de la France, c'est-à-dire la participation financière de la France à divers fonds et organismes internationaux, une partie des

annulations de dettes aux pays les moins avancés, ainsi que les crédits de garantie COFACE.

Le budget des charges communes comporte en outre un poste particulier et important, celui des "*dépenses en atténuation de recettes*" qui correspondent pour l'essentiel à des dégrèvements et remboursements d'impôts. Ce ne sont pas des "charges" budgétaires comme le sont les autres crédits du budget général, mais elles s'inscrivent bien en réduction de l'équilibre budgétaire final.

Enfin, on soulignera que l'une des principales spécificités du budget des charges communes résulte de la nature provisionnelle ou évaluative d'environ 90 % des crédits, qui, en conséquence, font l'objet de modifications significatives en cours d'exécution ou en loi de règlement. Tel est notamment le cas de la charge de la dette publique.

## PRINCIPALES OBSERVATIONS

### 1. La progression toujours inquiétante de la charge de la dette

En 1994, la charge budgétaire de la dette, hors garanties, s'élève à 208,9 milliards de francs, soit un montant encore jamais atteint.

En effet, depuis 1988, la charge de la dette a plus que doublé en francs courants, ce qui représente une augmentation continue de plus de 10 % par an.

Aujourd'hui, la charge de la dette représente :

- le deuxième budget civil de l'Etat, après l'Education nationale,
- les deux-tiers du produit de l'impôt sur le revenu et 60 % de plus que l'impôt sur les sociétés,
- la moitié du budget d'interventions publiques de l'Etat.

Sa part relative au sein du budget de l'Etat est passée de 6,9 % en 1983 à 12 % en 1992. Elle poursuit sa progression en 1994, atteignant 15 % des dépenses du budget général.

De même, le service de la dette est passé de 10 % des recettes fiscales en 1986 à près de 20 % de ces recettes en 1994, soit un quasi-doublément en l'espace de 8 ans.

Enfin, le taux de progression de la charge de la dette atteint cette année des niveaux très élevés, supérieurs de plusieurs points à celui des autres dépenses du budget général.

#### Progression de la charge de la dette en 1994

	Montant inscrit pour 1994 (en milliards de francs)	Evolution par rapport à la loi de finances initiale pour 1993 (en %)	Evolution par rapport à la loi de finances rectificative pour 1993 (en %)
- Charge brute de la dette	208,9	+ 22,9	+ 14,2
- Charge nette de la dette (1)	185,0	+ 10,0	+ 5,1

(1) Après déduction des recettes en atténuation des charges de la dette (ligne 806 des recettes non fiscales) et des intérêts débiteurs versés par l'ACOSS en remboursement de sa dette, reprise par l'Etat à compter du 1er janvier 1994.

**Deux éléments sont à l'origine de la très forte augmentation de la charge de la dette publique au cours des dernières années :**

**• l'accroissement des déficits budgétaires**

Après les déficits très élevés du début des années 1980, l'exécution des lois de finances de 1985 à 1990 a tendu vers une nette réduction des déficits budgétaires. En effet, de 3,35 % du PIB en 1984, le solde déficitaire est passé à 1,43 % du PIB en 1990, revenant ainsi aux niveaux de déficits constatés à la fin des années 1970.

Depuis 1991, la tendance s'est inversée, puis brutalement accélérée avec un triplement du déficit en l'espace de 3 ans : de 93,2 milliards de francs en exécution pour 1990 à près de 320 milliards de francs en 1993 (300 milliards de francs prévus en 1994).

**• la croissance auto-entretenu de la dette**

Ainsi que l'a montré le rapport de la Commission Raynaud, on observe depuis 1983 une *"dynamique d'auto-alimentation de la dette publique de l'Etat ou « l'effet boule de neige »"*.

Cette croissance spontanée de la dette est née des déficits très élevés du début des années 1980 qui ont entraîné une forte croissance de la dette négociable, passée de 47 % de l'encours total de la dette en 1980 à 84 % en 1992. Ainsi, les ressources traditionnelles et bon marché de la dette non négociable sont devenues marginales et le Trésor a dû recourir de façon de plus en plus importante au marché financier sur lequel les ressources ont un coût bien plus élevé.

En outre, le niveau exceptionnellement haut des taux d'intérêt réels a considérablement accru le service de la dette dont la progression est devenue plus rapide que celle du reste de l'économie.

Aussi, la charge budgétaire de la dette, progressant plus fortement que les autres dépenses, a creusé les déficits budgétaires qui eux-mêmes ont augmenté l'encours de la dette et donc le coût de financement de celle-ci.

Au total, ce mécanisme explique l'augmentation sans précédent du stock de la dette, passé de 500 milliards de francs en 1981 à plus de 2.500 milliards de francs cette année.

La part de la dette publique au sein du PIB a plus que doublé au cours de la même période, passant de 15,8 % à plus de 35 %.

En 1994, l'encours total de la dette devrait progresser de façon importante et atteindre 2.920 milliards de francs en fin d'année car l'Etat a décidé de reprendre à sa charge, à compter du 1er janvier 1994, la dette de l'ACOSS, soit 110 milliards de francs. Toutefois, la charge budgétaire de ce surplus devrait être couverte par des recettes d'ordre, au titre de versements correspondants du Fonds de solidarité vieillesse.

Par ailleurs, une partie de la créance TVA (celle qui n'a pas été couverte par l'emprunt Balladur), représentant le coût pour l'Etat de la suppression totale de la règle du déclage d'un mois en matière de TVA s'inscrit dès 1993 en augmentation du stock de la dette.

Seule la baisse significative des taux d'intérêt permet, en contrepartie, d'envisager un ralentissement dans la croissance de la charge de la dette.

De fait, les hypothèses de taux d'intérêt prévues pour 1994 sont en nette diminution par rapport à celles qui étaient associées au projet de loi de finances initiale pour 1993.

**LFI 1993**

Taux d'intérêt court terme 8,4 %  
Taux d'intérêt long terme 8,3 %

**LFI 1994**

Taux d'intérêt court terme 5 %  
Taux d'intérêt moyen terme 5,5 %  
Taux d'intérêt long terme 6,5 %

Toutefois, malgré les éléments favorables que représentent la baisse du coût de la charge de la dette et la progression relativement moins importante de cette charge par rapport aux exercices antérieurs, il convient de souligner que l'on est encore loin du point de stabilisation de la dette.

En effet, l'engrenage dette-déficit dans lequel se trouve entraîné le budget de l'Etat depuis 1983 -et qui aurait presque pu se retourner en 1990- semble s'être accéléré depuis 1992.

Le solde primaire du budget, c'est-à-dire le solde budgétaire hors charge de la dette, est devenu nettement déficitaire depuis 1992, pour atteindre un peu plus de 90 milliards de francs dans le projet de loi de finances pour 1994.

Or, le solde primaire qui permettrait d'assurer une stabilisation du poids de la dette au sein du PIB, calculé à partir du stock de dette prévisible, de son coût et de la croissance du PIB, représenterait un excédent budgétaire d'environ 100 milliards de francs, ce qui signifie que l'équilibre budgétaire du projet de loi de finances pour 1994 devrait être inférieur de 200 milliards de francs au niveau proposé pour permettre une stabilisation de la dette publique.

Une telle situation montre la difficulté de l'effort qu'il faudra réaliser pour diminuer l'endettement public et l'importance de la contrainte que représente la charge de la dette pour le budget de l'Etat.

## **2. La rebudgétisation des mesures pour l'emploi**

Dans le projet de loi de finances pour 1994, 20,4 milliards de francs sont inscrits au titre des mesures pour l'emploi avec trois destinations :

- la participation de l'Etat au redressement financier de l'UNEDIC : 10 milliards de francs,
- le financement de l'exonération des cotisations familiales pour les bas salaires : 9 milliards de francs,
- l'exonération de charges sociales pour l'embauche de jeunes sans qualification ("exo-jeunes") : 1,4 milliard de francs.

On rappellera que la loi de finances initiale pour 1993 n'avait pas inscrit de crédits à ce titre, mais prévu le financement de ces dépenses par des cessions d'actifs publics. Les mesures pour l'emploi étaient donc inscrites en dépenses du compte d'affectation spéciale du produit de cessions de titres publics.

Dans la loi de finances rectificative pour 1993, les mesures pour l'emploi avaient été rebudgétisées et 17 milliards de francs inscrits au budget des charges communes.

Votre rapporteur se félicite que l'on revienne à un financement budgétaire pour des mesures aussi importantes en termes de solidarité nationale.

### **3. Une action sociale remodelée**

Les crédits de l'action sociale du budget des charges communes diminuent à nouveau très sensiblement en 1994 : - 18,9 milliards de francs (en 1993, les crédits destinés à l'allocation de RMI, soit 13,6 milliards de francs, avaient été transférés au budget des Affaires sociales).

Il s'agit pour l'essentiel des **conséquences de la loi du 22 juillet 1993 qui a créé le Fonds de solidarité vieillesse**. En effet, celui-ci pendra à sa charge, à partir du 1er janvier 1994, les dépenses du Fonds national de solidarité relatives à la vieillesse, tandis que les dépenses de ce Fonds qui étaient liées à l'invalidité sont transférées à un nouveau Fonds spécial d'invalidité, créé par la même loi.

Seuls les crédits du Fonds spécial d'invalidité figurent au budget des charges communes pour 1994, les dépenses vieillesse étant désormais assumées par le Fonds de solidarité vieillesse.

### **4. Les nouvelles relations entre l'Etat et la Banque de France**

La loi du 4 août 1993 portant réforme de la Banque de France et la convention du 10 juin 1993, approuvée par la loi du 23 juillet 1993, ont défini les nouvelles modalités des relations financières entre le Trésor et la Banque de France.

Désormais, la Banque de France n'a plus la possibilité d'accorder un découvert au Trésor public, ce qui entraîne un besoin de financement supplémentaire pour l'Etat et donc une augmentation de la charge de la dette.

Ainsi, le Trésor doit rembourser les avances qui lui sont consenties par la Banque de France. Celles-ci sont au nombre de trois : avances au titre du Fonds de stabilisation des changes, des monnaies métalliques et de l'IEOM-IEDOM.

Au total, 1,28 milliard de francs sont inscrits au chapitre 12-03 des charges communes pour rémunérer ces avances non encore remboursées à la Banque de France.

En outre, l'Etat doit verser une rémunération à la Banque de France pour les diverses prestations fournies. Cette rémunération s'élève à 700 millions de francs en 1994 (nouveau chapitre 37-06 des charges communes).

## **5. La mise en oeuvre des privatisations**

Dans le projet de loi de finances pour 1994, un chapitre doté de 10 millions de francs, est créé pour regrouper les dépenses liées aux cessions de titres du secteur public. De même, les crédits d'études relatives au financement des entreprises publiques sont abondés de 6 millions de francs.

Ces mesures traduisent la mise en oeuvre du programme de privatisations adopté par la loi du 19 juillet 1993.

En effet, depuis cette date, un décret du 21 juillet a déterminé les quatre premières entreprises dont la privatisation a été décidée : la Banque Hervet, la BNP, Rhône-Poulenc et Elf-Aquitaine. La privatisation de la BNP a été menée à bien, rapportant près de 28 milliards de francs à l'Etat ; celle de Rhône-Poulenc est annoncée.

Ainsi, en 1993, les produits de cessions d'actifs publics ont déjà rapporté 35,3 milliards de francs sur les 42,7 prévus.

Pour 1994, 55 milliards de francs sont inscrits dans le projet de loi de finances, dont 50 seront affectés au budget général et 5 seront destinés à des dotations en capital aux entreprises publiques.

Votre rapporteur se félicite de la façon dont ces premières privatisations ont été engagées. Par ailleurs, il souligne qu'en décidant d'apporter **21 milliards de francs de dotations aux entreprises du secteur public en 1993 et 1994**, le Gouvernement accomplit un effort considérable qui n'avait pas été effectué au cours des exercices antérieurs, l'Etat actionnaire n'ayant pas joué le rôle qui aurait dû être le sien.

En effet, certaines entreprises ont aujourd'hui des hauts de bilan très insuffisants qui nécessitent un apport urgent de fonds propres et la recapitalisation de ces entreprises conditionne, du moins pour certaines, leur mise sur le marché dans de bonnes conditions.

## CHAPITRE PREMIER

### PRESENTATION GENERALE DES CREDITS

#### I - DES CREDITS VOTES AUX DEPENSES EXECUTEES

##### A. UN BUDGET INITIAL EN PROGRESSION CONSTANTE

Le budget des charges communes qui n'est pas un budget sectoriel, mais un budget de "politique économique", rassemblant d'une part, des dépenses à caractère interministériel, pour l'essentiel financières, d'autre part, des crédits d'interventions à caractère politique, économique, sociale ou internationale, est en progression forte et constante depuis plusieurs années.

Le tableau ci-après fournit le détail de cette évolution.

Crédits votés en loi de finances initiale

(millions de francs)

Titres	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Titre I - Dette publique et dépenses en atténuation de recettes	254 910	307 700	355 773	391 782	416 478	437 968
Titre II - Pouvoirs publics	3 262	3 492	3 505	3 604	3 779	3 826
Titre III - Moyens des services	45 543	49 391	43 869	44 999	48 176	51 080
Titre IV - Interventions publiques	49 887	56 857	55 299	65 109	48 461	50 020
Titre V - Investissements exécutés par l'Etat (C.P.)	4 918	5 569	5 154	706	731	825
Titre VI - Subventions d'investissement accordées par l'Etat (C.P.)	6 057	6 011	8 299	9 145	8 579	8 456
<b>TOTAL</b>	<b>364 577</b>	<b>429 019</b>	<b>471 902</b>	<b>515 348</b>	<b>526 204</b>	<b>552 175</b>

**Le budget des charges communes a progressé nettement plus vite que le budget de l'Etat au cours des cinq dernières années.**

**L'essentiel de cette augmentation est dû au titre I relatif à la dette publique qui a progressé d'environ 10 % par an depuis 1989.**

En effet, le seul autre titre du budget des charges communes dont la progression est supérieure à celle enregistrée pour le budget de l'Etat au cours de cette période est le titre VI, principalement en raison des décisions prises lors des sommets de Toronto et de Dakar d'annuler les dettes des pays les moins avancés. Toutefois, ces crédits ne représentent que 1,6 % du budget des charges communes.

A l'inverse, la plus forte baisse constatée est celle des crédits du Titre V. Elle s'explique par la diminution, puis la débudgétisation complète des concours de l'Etat aux entreprises publiques.

La baisse du titre IV est, pour l'essentiel, due au transfert effectué dans le budget pour 1993, de l'allocation de RMI au budget des affaires sociales et de la santé.

Enfin, la relative stabilité des crédits du titre III traduit, en grande partie, une politique salariale, à la fois plus rigoureuse pour certains exercices, et manifestement sous-évaluée pour les autres années.

**Au total, la forte progression des crédits des charges communes au cours des derniers exercices résulte avant tout de la croissance sans précédent de la charge de la dette publique.**

## **B. DES DEPENSES EXECUTEES SUPERIEURES AUX CREDITS VOTES**

Chaque année, on constate un écart significatif entre les dépenses effectives et les dépenses inscrites en loi de finances initiale.

Cet état de fait a deux raisons essentielles :

**. l'importance des crédits évaluatifs ou provisionnels inscrits au budget des charges communes, soit près de 90 % des dotations, qui entraîne l'inscription de crédits complémentaires significatifs en loi de finances rectificative, puis en loi de règlement ;**

. l'importance des transferts effectués depuis ou vers certains chapitres du budget des charges communes, en particulier pour les dépenses de personnel.

Le tableau ci-après fournit le détail, par titre, de ces évolutions.

**Des crédits votés aux dépenses exécutées**

(millions de francs)

Titres	1989		1990		1991		1992	
	LFI	Exécution	LFI	Exécution	LFI	Exécution	LFI	Exécution
Titre I - Dette publique et dépenses en atténuation de recettes	254 910	287 836	307 700	340 378	355 773	386 351	391 782	426 668
Titre II - Pouvoirs publics	3 262	3 262	3 492	3 492	3 505	3 505	3 604	3 606
Titre III - Moyens des services	45 543	154 971	49 391	160 048	43 869	166 313	44 999	177 199
Titre IV - Interventions publiques	49 887	67 951	56 857	68 850	55 299	68 554	65 109	76 053
Titre V - Investissements exécutés par l'Etat (C.P.)	4 918	5 500	5 559	12 053	5 154	5 657	706	1 197
Titre VI - Subventions d'investissement accordées par l'Etat (C.P.)	6 057	6 293	6 011	5 632	8 299	6 789	9 145	8 470
<b>Total</b>	<b>364.577</b>	<b>525.813</b>	<b>429.019</b>	<b>590.493</b>	<b>471 902</b>	<b>637 169</b>	<b>515 348</b>	<b>693 193</b>
<b>Evolution /Dépenses exécutées/LFI</b>	--	<b>+ 44,2 %</b>	--	<b>+ 37,6 %</b>	--	<b>+ 35,0 %</b>	--	<b>+ 34,5 %</b>

Trois titres sont principalement concernés par ces importants dépassements de crédits.

### 1. Dette publique et dépenses en atténuation de recettes

Tous les crédits inscrits sur les chapitres de ce titre ont un caractère évaluatif. Ils peuvent être répartis entre trois catégories de dépenses :

- *la charge de la dette publique*

Celle-ci donne lieu tous les ans à un dépassement de crédits, ainsi que le montre le tableau ci-après :

Evolution de la charge de la dette publique

(milliards de francs)

	1988	1989	1990	1991	1992
Loi de finances initiale	98,4	107,7	125,7	140,2	154,1
Exécution	99,5	116,1	137,1	151,2	175,0
Dépassement					
. en milliards de francs	+ 1,1	+ 8,4	+ 11,4	+ 11,0	+ 20,9
. en % des dotations initiales	+ 1,1	+ 7,8	+ 9,1	+ 7,8	+ 13,6

Au cours des dernières années, le facteur principal du dépassement des évaluations initiales était lié à des taux d'intérêt systématiquement supérieurs aux hypothèses initiales définies dans le rapport économique et financier qui accompagne les lois de finances initiales.

En 1992, s'y ajoute la conséquence d'un déficit budgétaire prévisionnel pour 1991 inférieur de 51 milliards de francs à la réalité.

- *Les dépenses de garanties*

A l'inverse, et pour la deuxième année consécutive, les évaluations initiales des dépenses de garanties se sont révélées supérieures aux dépenses effectives.

**Evolution des dépenses de garanties**

(milliards de francs)

	1988	1989	1990	1991	1992
<b>Loi de finances initiale</b>	5,1	13,7	11,4	11,5	11,4
<b>Exécution</b>	13,9	15,8	12,1	8,6	9,7
<b>Ecart</b>	+ 8,8	+ 2,1	+ 0,7	- 2,9	- 1,7

Cette évolution résulte d'une plus grande rigueur dans l'attribution des garanties gérées par la COFACE.

• *Les dépenses en atténuation de recettes*

Ces dépenses, c'est-à-dire principalement des dégrèvements et remboursements d'impôts, font également presque systématiquement l'objet de sous-évaluations en loi de finances initiale.

**Evolution des dépenses en atténuation de recettes**

(milliards de francs)

	1988	1989	1990	1991	1992
<b>Loi de finances initiale</b>	121,5	136,8	170,6	204,0	226,2
<b>Exécution</b>	138,4	154,3	191,2	226,5	241,9
<b>Ecart</b>	+ 16,9	+ 17,5	+ 20,6	+ 22,5	+ 15,7

L'essentiel des dépassements concerne le chapitre des remboursements sur produits indirects et divers, et notamment les remboursements de TVA.

## 2. Moyens des services

Les crédits du titre III donnent lieu chaque année à de très importants dépassements de crédits.

### Evolution des crédits du titre III

(milliards de francs)

	1988	1989	1990	1991	1992
<b>Loi de finances initiale</b>	44,8	45,5	49,4	43,9	45,0
<b>Exécution</b>	148,3	154,9	160,0	166,3	177,2
<b>Ecart</b>	+ 103,5	+ 109,4	+ 110,6	+ 122,4	+ 132,2

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

Ainsi, pour les **pensions**, la dotation initiale inscrite au budget des charges communes représente la provision destinée à financer l'incidence sur l'ensemble des charges de pension, des mesures de revalorisation des rémunérations publiques pouvant intervenir en cours d'année.

Puis, en cours d'exercice, ces chapitres de pensions sont abondés par transfert des crédits de pensions en provenance des différents ministères.

A l'inverse, pour les **crédits de rémunérations**, la provision inscrite pour faire face à l'incidence des mesures de revalorisation pouvant intervenir en cours d'année est reversée aux fascicules des différents ministères concernés au fur et à mesure des besoins.

## 3. Interventions publiques

Les dépassements de crédits constatés sur le titre IV sont également dus au mode de gestion particulier de certains chapitres, comme en particulier le chapitre des encouragements à la construction immobilière.

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

**Evolution des crédits du titre IV**

(milliards de francs)

	1988	1989	1990	1991	1992
Loi de finances initiale	43,9	49,8	56,8	55,3	65,1
Exécution	64,2	67,9	68,9	68,5	76,0
Ecart	+ 20,3	+ 18,1	+ 12,1	+ 13,2	+ 10,9

\*

\* \*

Ainsi, au total, le dépassement en exécution de plus du tiers des crédits initialement votés se justifie essentiellement par le caractère particulier de la gestion de certains chapitres du budget des charges communes.

Toutefois, certaines dépenses font l'objet d'une sous-évaluation presque systématique, ainsi que l'a révélé, à maintes reprises, la Cour des Comptes dans ses rapports sur l'exécution des lois de finances.

La régulation budgétaire ne peut compenser que très marginalement ces dépassements. En effet, s'agissant de crédits majoritairement évaluatifs ou provisionnels, le budget des charges communes est peu touché par les mesures de régulation budgétaire prises en cours d'année.

• *Annulations de crédits en 1992*

L'arrêté d'annulation du 18 novembre 1992 a annulé 168,7 millions de francs, dont 17,1 au titre des dépenses ordinaires et 151,6 au titre des dépenses en capital.

Ces annulations ont touché 7 des 80 chapitres du budget des charges communes et représenté 0,03 % des crédits initiaux.

• *Annulations de crédits en 1993*

Plus encore qu'en 1992, l'exécution du budget pour 1993 a fait apparaître d'importantes sous-évaluations de crédits, dénoncées en son temps par la Commission des finances, puis par la Commission Raynaud.

Aussi, des ouvertures de crédits très significatives ont été effectuées dans le collectif du 22 juin 1993.

Les annulations de crédits qui lui étaient associées, résultant des arrêtés d'annulations des 3 février et 10 mai 1993, s'élevaient à 16,6 milliards de francs, dont 10 milliards d'annulations de remboursements de TVA et 5 milliards d'annulation d'une subvention exceptionnelle à la Sécurité Sociale.

En dehors de ces deux mesures d'un caractère particulier, 11 chapitres des charges communes étaient touchés pour un montant de 1,6 milliard de francs, soit 0,3 % des crédits initiaux.

L'arrêté d'annulation du 24 novembre 1993 annule 23,3 milliards de francs supplémentaires au budget des charges communes dont 13,2 de remboursements et dégrèvements d'impôts et 7,6 au titre de la charge de la dette. Pour le reste, 7 chapitres sont touchés pour un montant de 2,5 milliards de francs. Au total, 4,1 % des crédits disponibles après intervention du collectif sont annulés par cet arrêté.

## II - L'EVOLUTION DES CREDITS EN 1994

### A. LES GRANDES MASSES DU BUDGET DES CHARGES COMMUNES

Les crédits inscrits au budget des charges communes pour 1994 (dépenses ordinaires et crédits de paiement) s'élèvent à 552,2 milliards de francs, en augmentation de 4,9 % par rapport à la loi de finances initiale pour 1993, mais en diminution de 3,6 % par rapport à la loi de finances rectificative pour 1993.

Les autorisations de programme prévues atteignent 30,8 milliards de francs au lieu de 2,2 milliards de francs dans le budget initial de 1993, abondé par 4,9 milliards de francs d'autorisations nouvelles par le collectif du 22 juin 1993.

Le titre I "Dette publique et dépenses en atténuation de recettes" qui représente à lui seul 437,9 milliards de francs, soit 79,3 % du budget, progresse de 5,2 % par rapport aux crédits votés en loi de finances initiale pour 1993, mais diminue de 0,7 % par rapport aux crédits de la loi de finances rectificative.

Hors titre I, le budget des charges communes s'élève à 114,3 milliards de francs, en augmentation de 4,8 % par rapport au budget initial de 1993, mais en diminution de 12,9 % par rapport aux crédits du collectif.

Présentation générale des crédits

(millions de francs)

	Crédits votés en loi de finances initiale pour 1993	Crédits votés en loi de finances rectificative pour 1993	Crédits demandés pour 1994	Evolution /LFI (en %)	Evolution/LFR (en %)
<b>Dépenses ordinaires</b>					
Titre I - Dette publique et dépenses en atténuation de recettes	416.478,1	441.262,1	437.967,8	+ 5,2	- 0,7
Titre II - Pouvoirs publics	3.778,8	3.778,8	3.826,4	+ 1,3	+ 1,3
Titre III - Moyens des services	48.176,0	46.807,5	51.080,4	+ 6,0	+ 9,1
Titre IV - Interventions publiques	48.461,4	66.230,1	50.020,0	+ 3,2	- 24,5
<b>Total dépenses ordinaires</b>	<b>516.894,3</b>	<b>558.078,5</b>	<b>542.894,6</b>	<b>+ 5,0</b>	<b>- 2,7</b>
<b>Dépenses en capital (Crédits de paiement)</b>					
Titre V - Investissements exécutés par l'Etat	731,0	731,0	825,2	+ 12,9	+ 12,9
Titre VI - Subventions d'investissement accordées par l'Etat	8.578,9	13.735,2	8.456,1	- 1,4	- 38,4
<b>Total dépenses en capital</b>	<b>9309,9</b>	<b>14.466,2</b>	<b>9.281,3</b>	<b>- 0,3</b>	<b>- 35,8</b>
<b>Total D.O. + C.P.</b>	<b>526.204,2</b>	<b>572.544,6</b>	<b>552.175,9</b>	<b>+ 4,9</b>	<b>- 3,6</b>
<b>Autorisations de programme</b>					
Titre V - Investissements exécutés par l'Etat	60,0	60,0	75,0	+ 25,0	+ 25,0
Titre VI - Subventions d'investissement accordées par l'Etat	2.191,0	7.088,5	30.119,4	n.s.	n.s.
<b>Total autorisations de programme</b>	<b>2.251,0</b>	<b>7.148,5</b>	<b>30.804,4</b>	<b>n.s.</b>	<b>n.s.</b>

De la loi de finances initiale pour 1993 au projet de loi de finances pour 1994, tous les titres du budget des charges communes augmentent de façon assez sensible (seul le titre VI diminue légèrement).

Par rapport aux crédits du collectif, les mouvements sont plus contrastés. En effet, celui-ci avait entraîné une augmentation des crédits de près de 9% en raison :

d'une part, d'un important réajustement de la charge de la dette et des dégrèvements et remboursements d'impôts,

- d'autre part, de l'ouverture de plusieurs crédits exceptionnels et notamment de 17 milliards de francs pour l'emploi et de 5,2 milliards pour la ville.

## B. LES PRINCIPALES ACTIONS

### Présentation par action (Dépenses ordinaires et crédits de paiement)

(millions de francs)

Actions	Crédits votés en 1993 (1)	Crédits demandés pour 1994	Evolution (en %)
01 - Dette publique et divers	416.478,1	437.967,8	+ 5,2
02 - Pouvoirs publics	3.778,8	3.826,4	+ 1,3
03 - Dépenses administratives	47.582,7	50.642,8	+ 6,4
04 - Interventions politiques et administratives	805,9	743,1	- 7,8
05 - Action internationale	9.926,5	9.794,2	- 1,3
07 - Action économique	19.100,1	39.557,0	+ 107,1
08 - Action sociale	28.532,1	9.644,5	- 66,2

(1) Loi de finances initiale pour 1993.

### 1. Dette publique et divers (action 01)

Les crédits de l'action "dette publique et divers", qui représentent l'intégralité du titre I, correspondent à trois types de dépenses dont le caractère est, par nature, évaluatif. Le tableau ci-après en retrace l'évolution.

(en millions de francs)

	Crédits votés en loi de finances initiale pour 1993	Crédits votés en loi de finances rectificative pour 1993	Crédits demandés pour 1994	Evolution /LFI (en %)	Evolution/LFR (en %)
- Dette	169.910,0	189.940,0	208.968,1	+ 23,0	+ 10,0
- Garanties	6.672,1	6.672,1	6.399,7	- 4,1	- 4,1
- Dépenses en atténuation de recettes	239.896,0	244.650,0	222.600,0	- 7,2	- 9,0
<b>Total</b>	<b>416.478,1</b>	<b>441.262,1</b>	<b>437.967,8</b>	<b>+ 5,2</b>	<b>- 0,7</b>

a) La charge de la dette

Les crédits affectés au financement de la charge de la dette publique en 1994 s'élèvent à 209 milliards de francs, en progression de 10 % par rapport à la loi de finances rectificative pour 1993 et de 23 % par rapport au budget initial. Cette évolution traduit des mouvements contrastés, ainsi que le montre le tableau ci-après.

(millions de francs)

	Crédits votés en loi de finances initiale pour 1993	Crédits votés en loi de finances rectificative pour 1993	Crédits demandés pour 1994	Evolution/ LFI (en %)	Evolution/ LFR (en %)
- Dette négociable à long, moyen ou court terme	153 920	173 950	191 206	+ 24,2	+ 9,9
- Dette non négociable - dette à vue	15 780	15 780	17 402	+ 10,3	+ 10,3
- Charges diverses résultant de la gestion de la dette et frais de trésorerie	210	210	360	+ 71,4	+ 71,4



En mesures nouvelles, 2,9 milliards de francs sont inscrits au titre des intérêts des bons à émettre dans l'année.

- Dette non négociable - dette à vue

En 1994, la part de la charge de la dette non négociable et à vue continue de diminuer, passant de 9,3 % à 8,3 % du total de la charge de la dette, pour atteindre 17,4 milliards de francs, en augmentation de 10,3 % par rapport à 1993.

**Mesures acquises**

- Les intérêts des comptes de dépôt au Trésor (9,3 milliards de francs) diminuent de 0,2 % en raison de la baisse de 50 millions de francs de la rémunération des CCP.
- La prise en charge par l'Etat de la dette de divers organismes diminue de 47,3 % passant de 4,25 milliards de francs à 2,01 milliards de francs.
- Les intérêts des bons du Trésor sur formules diminuent de 121 millions de francs et s'établissent à 1,89 milliard de francs.

**Mesures nouvelles**

- La charge des intérêts de la créance TVA qui résulte de la suppression de la règle du décalage d'un mois représente une dépense de 2,7 milliards de francs.
- La rémunération des avances non encore remboursées à la Banque de France, conséquence de la nouvelle convention entre l'Etat et la Banque de France, justifie l'inscription de 1,3 milliard de francs.

*b) Garanties*

Les crédits inscrits pour 1994 au titre des garanties s'élèvent à 6,4 milliards de francs, en diminution de 4,1 % par rapport à 1993.

- Deux lignes de garanties sont en diminution : les *garanties diverses* (annulations de dettes principalement) avec - 192,4 millions de francs et les *garanties accordées* à

des organismes publics dont les crédits (160 millions de francs) sont supprimés.

• En revanche, les garanties afférentes à l'exportation sont pratiquement stables à 4,65 milliards de francs, dont 4 milliards de francs au titre de la COFACE.

### c) Dépenses en atténuation de recettes

Les crédits inscrits pour 1994 au titre des dépenses en atténuation de recettes s'élèvent à 222,6 milliards de francs, en diminution de 7,2 % par rapport à la loi de finances initiale pour 1993 et de 9 % par rapport à la loi de finances rectificative.

• Les remboursements sur produits indirects et divers diminuent de 24 milliards de francs. Parallèlement, le remboursement forfaitaire aux exploitants agricoles non assujettis à la TVA diminue de 160 millions de francs.

• A l'inverse, les dégrèvements sur contributions directes et taxes assimilées progressent de 6,36 milliards de francs.

• Les frais de poursuite et de contentieux augmentent de 500 millions de francs et atteignent 1,5 milliard de francs.

## 2. Pouvoirs publics (action 02)

Les crédits du Titre II demandés pour 1994 s'élèvent à 3,8 milliards de francs, en augmentation de 1,3 % par rapport à 1993.

(millions de francs)

	Crédits votés pour 1993	Crédits demandés pour 1994	Evolution (%)
Président de la République (1)	19,0	19,4	+ 2,1
Assemblée nationale	2 355,6	2 402,7	+ 2,0
Sénat	1 383,8	1 380,5	- 0,2
Conseil constitutionnel	20,4	23,8	+ 16,7

(1) L'essentiel des frais de déplacement de la Présidence de la République est en réalité financé par les crédits du chapitre 37-94 "Dépenses éventuelles", doté de 285 millions de francs.

### **3. Dépenses administratives (action 03)**

Les crédits inscrits pour 1994 au titre de l'action "*dépenses administratives*" s'élèvent à 50,6 milliards de francs, au lieu de 47,6 milliards de francs en 1993, soit une augmentation des crédits de 6,3 %.

L'essentiel de ces dépenses, qui représentent la deuxième action du budget des charges communes avec 9 % des dotations, correspond à des dépenses de personnel, en particulier de charges sociales.

#### **Mesures acquises**

- La non-reconduction de la provision pour hausse de rémunérations entraîne la suppression de 1,25 milliard de francs.
- L'augmentation de 1,4 milliard de francs des crédits destinés au paiement de prestations et versements obligatoires résulte pour plus de 700 millions de francs de l'aménagement des modalités de calcul de la surcompensation entre régimes sociaux.

#### **Mesures nouvelles**

- L'inscription de 1,5 milliard de francs est destinée à couvrir les ajustements de pensions civiles et militaires en 1994.
- La nouvelle obligation pour l'Etat de rémunérer les prestations de la Banque de France a pour conséquence l'inscription de 700 millions de francs.

### **4. Interventions politiques et administratives (action 04)**

Les crédits (dépenses ordinaires et crédits de paiement) inscrits pour 1994 à ce titre s'élèvent à 743,1 millions de francs, en diminution de 7,8 % par rapport à 1993.

Les autorisations de programme atteignent 112,9 millions de francs, en diminution de 38,8 % par rapport aux autorisations votées de 1993.

- Le montant des crédits affectés au financement des partis et groupements politiques est maintenu à 580 millions de francs.
- L'aide aux villes nouvelles diminue à nouveau fortement en 1994, tant en crédits de paiement (- 30 %) qu'en autorisations de programme (- 38,8 %).

#### **5. Action internationale (action 05)**

Les moyens de paiement inscrits au titre de l'action internationale dans le budget des charges communes pour 1994 atteignent 9,8 milliards de francs, en diminution de 1,3 % par rapport à 1993.

Les autorisations de programme demandées s'élèvent à 30,5 milliards de francs au lieu de 1,8 milliard de francs en 1993.

Les évolutions de ces crédits sont retracées dans le tableau ci-après.

**Action internationale**

(millions de francs)

Chapitres	Crédits votés en 1993		Crédits demandés pour 1994		Evolution en %	
	A.P.	C.P.	A.P.	C.P.	A.P.	C.P.
37-03 Etudes	--	7,5	--	7,5	--	=
42-01 Dons en faveur de l'ajustement structurel	--	585,0	--	500,0	--	- 14,5
42-07 Application de conventions fiscales entre la France et des Etats étrangers	--	448,0	--	497,2	--	+ 11,0
58-00 Participation de la France au capital d'organismes internationaux	0,0	419,0	20,0	449,0	ns	+ 7,2
58-01 Banque européenne d'investissement	0,0	205,0	590,0	107,0	ns	- 47,8
68-00 Aide extérieure	1 660,0	1 609,0	1 236,0	1 108,5	- 25,5	- 31,1
68-01 Participation de la France à la reconstitution des ressources de l'Association Internationale de Développement	0,0	2 335,0	7 106,0	2 407,0	ns	+ 3,1
68-02 Participation de la France au Fonds européen de développement	0,0	2 835,0	17 462,0	2 905,0	ns	+ 2,5
68-04 Participation de la France à divers fonds	110,0	1 483,0	4 055,0	1 813,0	+ 286,6	+ 22,2
<b>Total</b>	<b>1 770,0</b>	<b>9 926,5</b>	<b>30 469,0</b>	<b>9 794,2</b>	<b>ns</b>	<b>- 1,3</b>

**Les principales augmentations concernent :**

- la participation de la France au Fonds européen de développement au titre de la septième reconstitution de ses ressources qui entraîne l'inscription de 17,5 milliards de francs en autorisations de programme ;
- la participation de la France à la dixième reconstitution des ressources de l'Association internationale de développement qui a pour conséquence l'inscription de 7,1 milliards de francs en autorisations de programme ;
- la participation de la France à divers autres fonds, les principales progressions concernant le Fonds africain de développement, les fonds placés auprès de la BERD, le fonds pour l'environnement mondial.

**A l'inverse, les diminutions concernent :**

- le programme des dons en faveur de l'ajustement structurel, minoré de 85 millions de francs ;**
- les crédits de paiement destinés à la Banque européenne d'investissement, diminués de 98 millions de francs ;**
- les crédits d'aide extérieure et en particulier les dons destinés à financer des projets dans les pays les plus pauvres (mesures décidées au sommet de la Baule en juin 1990).**

#### **6. Action économique (action 07)**

**Les moyens inscrits au titre de l'action économique pour 1994 s'élèvent à 39,6 milliards de francs, en augmentation de 107,1 % par rapport à 1993.**

**Les autorisations de programme demandées atteignent 147,5 millions de francs, au lieu de 236,6 millions de francs en 1993, soit une diminution de 37,7 %.**

**Le tableau ci-après retrace les principales évolutions.**

**Action économique**

(millions de francs)

Chapitres	Crédits votés en 1993		Crédits demandés pour 1994		Evolution en %	
	AP	CP	AP	CP	AP	CP
37-01 Remboursement des frais de gestion des concours aux Etats étrangers		97,8		88,3		- 9,7
37-05 Dépenses liées aux cessions de titres du secteur public		0,0		10,0		n.s.
37-03 Etudes		15,0		21,0		+ 40,0
44-02 Réaménagement de charges d'endettement		0,0		15,0		n.s.
44-75 Mesures exceptionnelles en faveur de l'emploi		0,0		20400,0		n.s.
44-91 Encouragements à la construction immobilière		7 480,0		7880,0		+ 5,3
44-92 Primes d'épargne populaire		2 700,0		1667,0		- 38,2
44-95 Participation à divers fonds de garantie		173,8		127,0		- 26,9
44-96 Charges des emprunts émis pour le financement des prêts aux rapatriés		11,0		10,0		- 9,1
44-97 Bonifications d'intérêts de l'Etat au Fonds national d'aménagement foncier et d'urbanisme		10,0		10,0		=
44-98 Participation de l'Etat au service d'emprunts à caractère économique		8503,5		9251,2		+ 8,8
54-90 Apports au Fonds de dotation ou au capital des entreprises publiques ou d'économie mixte						
64-00 Interventions en faveur des PME	236,6	109,0	147,5	77,5	- 37,7	- 28,9
<b>TOTAL</b>	<b>236,6</b>	<b>19.100,1</b>	<b>147,5</b>	<b>39557,0</b>	<b>- 37,7</b>	<b>+ 107,1</b>

Le doublement des crédits de paiement de l'action économique résulte principalement de l'inscription de 20,4 milliards de francs en mesures nouvelles en faveur de l'emploi, ainsi réparties :

- . participation de l'Etat au redressement financier de l'UNEDIC au titre du protocole du 22 juillet 1993 : 10 milliards de francs ;
- . financement de l'exonération des cotisations familiales pour les salaires compris entre le SMIC et 1,2 fois le SMIC : 9 milliards de francs ;
- . exonération de charges sociales pour l'embauche de jeunes sans qualification ("exo-jeunes") : 1,4 milliard de francs.

Les autres augmentations concernent :

- . les primes à la construction pour les logements financés par prêts spéciaux du Crédit foncier de France (+ 400 millions de francs) ;
- . les crédits de bonifications pour les prêts accordés par la Caisse française de développement industriel, la Banque française du commerce extérieur et la Caisse française de développement (+ 600 millions de francs) et pour les prêts souscrits par les collectivités locales pour la rénovation des bâtiments scolaires (150 millions de francs).

Les autres crédits de cette action sont en diminution :

- . les primes d'épargne populaire sont réduites de 1,03 milliard de francs, en conséquence de la mesure tendant à permettre un déblocage des fonds investis dans les PEP pour les titulaires non imposables (article 8 du projet de loi de finances) ;
- . la participation à divers fonds de garantie est diminuée de 46,8 millions de francs ;
- . les aides à l'exportation en faveur des PME sont réduites de près de 30 %.

Comme dans les lois de finances pour 1992 et 1993, le chapitre 54-90 des dotations en capital aux entreprises du secteur public n'est pas doté de crédits en 1994, les concours au secteur public étant financés à partir du compte d'affectation spéciale des produits de cessions de titres du secteur public.

## 7. Action sociale (action 08)

Les crédits inscrits au titre de l'action sociale dans le projet de budget pour 1994 s'élèvent à 9,6 milliards de francs, au lieu de 28,5 milliards de francs en 1993, ce qui représente une baisse des crédits de 66,3%.

L'évolution de ces crédits est retracée dans le tableau ci-après.

### Action sociale

(millions de francs)

Chapitres	Crédits votés en 1993	Crédits demandés pour 1994	Evolution en %
46-01 Actions d'insertion en faveur des bénéficiaires du RMI dans les DOM	702,0	635,2	- 9,5
46-90 Versements à divers régimes obligatoires de sécurité sociale	1 306,4	1 116,3	- 14,5
46-91 Français rapatriés d'outre-mer	3 088,0	3 175,0	+ 2,8
46-92 Fonds spécial d'invalidité	0,0	1 432,0	ns
46-93 Majoration des rentes allouées en réparation du préjudice causé par un véhicule terrestre à moteur	60,0	60,0	=
46-94 Majoration des rentes viagères	2 098,0	1 764,0	- 15,9
46-95 Fonds spécial vieillesse (loi 1952)	308,0	0,0	ns
46-96 Fonds national de solidarité	18 008,0	0,0	ns
46-97 Versement de l'Etat à la CNRACL	0,1	0,1	=
46-98 Réparation de préjudices résultant de la contamination par le virus du SIDA	2 500,0	1 000,0	- 60,0
47-91 Caisse de retraite des régies ferroviaires d'outre-mer	61,6	61,8	+ 0,3
47-92 Retraite des rapatriés	400,0	400,0	=
<b>TOTAL</b>	<b>28 532,1</b>	<b>9 644,5</b>	<b>- 66,3</b>

La diminution des crédits de l'action sociale de 18,9 milliards de francs résulte principalement de l'incidence de la loi du 22 juillet 1993 qui a créé :

- le **Fonds de solidarité vieillesse** qui prendra à sa charge les dépenses du Fonds national de solidarité relatives à la vieillesse, ce qui justifie la suppression de 15,39 milliards de francs,
- le **Fonds spécial d'invalidité** qui financera les dépenses d'invalidité du Fonds national de solidarité, entraînant l'inscription sur un nouveau chapitre de 1,43 milliards de francs.

Les autres diminutions concernent :

- la réparation des préjudices résultant de la contamination par le virus du SIDA (- 1,5 milliard de francs),
- la majoration des rentes viagères dont le taux de remboursement a été modifié, entraînant une économie de 334 millions de francs,
- l'ajustement des crédits de l'allocation spécifique pour dépenses de scolarité afin de tenir compte du nombre effectif de bénéficiaires (- 180 millions de francs),
- l'ajustement des dépenses d'intervention en faveur des bénéficiaires du RMI dans les DOM, en raison de l'achèvement de l'alignement des allocations familiales sur le montant métropolitain (- 66,7 millions de francs).

Seuls les crédits relatifs aux rapatriés connaissent une augmentation :

- les crédits d'indemnisation des Français rapatriés d'outre-mer atteignent 3 175 millions de francs, en augmentation de 2,8 %,
- la contribution de l'Etat à l'amélioration des retraites des rapatriés est reconduite à son niveau de 1993, soit 400 millions de francs.

## CHAPITRE II

### LA DETTE PUBLIQUE

Le projet de budget pour 1994 est caractérisé par une nouvelle et forte progression de la charge de la dette qui atteint 208,9 milliards de francs, en augmentation de 23 % par rapport à la loi de finances initiale pour 1993.

L'encours total de la dette publique à la fin de 1994 devrait atteindre près de 3.000 milliards de francs et se rapprocher du seuil de 40 % du PIB.

Ainsi, depuis 1981, le montant de la dette publique aura été multiplié par six et la charge de la dette aura plus que quadruplé.

Cette évolution est préoccupante car, depuis 1989, elle résulte d'un phénomène d'auto-alimentation de la dette.

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

En effet, le montant important des déficits budgétaires constatés à partir de 1991 et le niveau élevé des taux d'intérêt réels ont entraîné une brusque accélération de la charge de la dette.

Pour 1994, la modération relative de la croissance de la charge de la dette ne doit pas faire illusion car les besoins de financement sont toujours élevés et la baisse des taux ne peut en aucun cas compenser le creusement des déficits.

L'Etat doit encore emprunter pour payer les intérêts de sa dette.

## I - L'ENCOURS DE LA DETTE

Deux évolutions majeures sont intervenues depuis 1981 :

- l'augmentation sans précédent de l'endettement de l'Etat, passé de 500 à plus de 2.500 milliards de francs ;
- une modification très significative de la structure de la dette publique.

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

#### 1. L'évolution du stock de la dette au cours des années récentes

L'encours de la dette publique a atteint 2.111 milliards de francs au 31 décembre 1992, soit 30,1 % du PIB.

Le tableau ci-après retrace l'évolution des principaux éléments concourant à l'analyse de la "dynamique de la dette".

	Encours de la dette publique au 31 décembre (en milliards de francs)	Taux de croissance annuel de la dette (en %)	Taux de croissance annuel du PIB en valeur (en %)	Ratio dette/PIB (en %)
1981	500	+ 19,6	+ 12,7	15,8
1982	617	+ 23,4	+ 14,6	17,0
1983	780	+ 26,4	+ 10,5	19,5
1984	915	+ 17,3	+ 8,9	21,0
1985	1.068	+ 16,7	+ 7,8	22,7
1986	1.195	+ 11,9	+ 7,6	23,8
1987	1.282	+ 7,3	+ 5,3	24,0
1988	1.475	+ 15,0	+ 7,5	25,8
1989	1.622	+ 9,9	+ 7,4	26,4
1990	1.782	+ 9,9	+ 5,4	27,5
1991	1.867	+ 4,7	+ 3,7	27,6
1992	2.111	+ 13,1	+ 3,6	30,1
1993	2.510 ?	+ 18,9	+ 1,5	35,4
1994	2.920 ?	+ 16,3	+ 3,4	39,8

**Ainsi, depuis 1981 :**

- **l'encours de la dette publique a été multiplié par six, passant de 500 à 3.000 milliards de francs ;**

- **sa part, au sein du PIB est passée d'un peu plus de 15 % à près de 40 %.**

Chaque année, le taux de croissance de la dette a été nettement supérieur à celui du PIB, ce qui a eu pour conséquence une progression rapide de la part de la dette dans le PIB.

En effet, le montant considérable des déficits budgétaires à financer tout au long de la période, ainsi que le niveau particulièrement élevé des taux d'intérêts réels, alourdissant gravement le coût de la dette, ont créé un phénomène d'auto-alimentation de la dette.

On rappellera toutefois que, jusqu'au début des années 80, la dette publique croissait moins vite que le PIB.

**Ainsi, aujourd'hui, pour stabiliser la part de l'endettement public au sein du PIB, les calculs effectués montrent qu'il faudrait dégager un solde primaire du budget positif (c'est-à-dire un excédent budgétaire hors charge de la dette), de l'ordre de 100 milliards de francs.**

#### **Comment stabiliser le ratio dette publique/PIB ?**

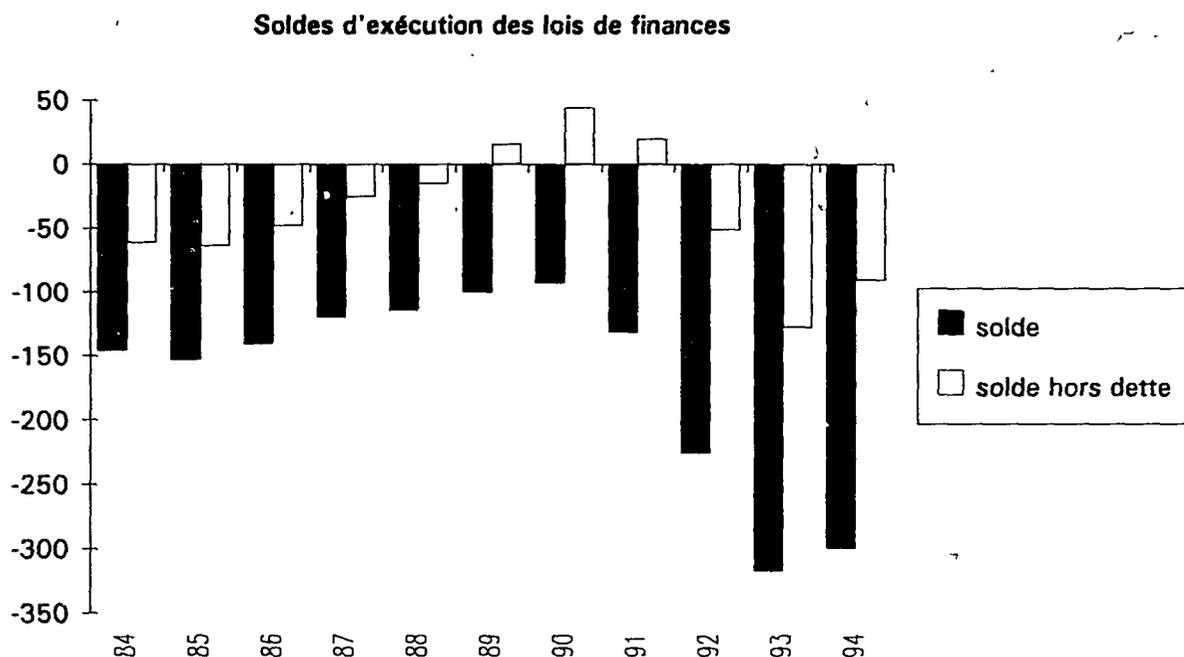
La stabilisation du pourcentage de la dette publique dans le PIB suppose que le déficit des administrations publiques conduise à une progression de la dette publique strictement parallèle à celle du PIB.

Si les taux d'intérêt nominaux sont supérieurs au taux de croissance du PIB, les dépenses d'intérêt croissent davantage que ce dernier.

Dans cette situation, le seul équilibre du solde des recettes et des dépenses hors intérêts (1) s'accompagne d'un déficit public égal au montant des intérêts qui provoque une croissance du ratio dette publique/PIB égale au différentiel entre le taux d'intérêt de la dette et le taux de croissance du PIB. Cette hausse ne peut être évitée que si le solde primaire est excédentaire d'un même montant.

(1) Solde communément appelé "solde primaire".

Le projet de loi de finances pour 1994 est encore loin d'une telle stabilisation. Le solde primaire qui résulte de l'équilibre qu'il propose atteint un peu plus de 90 milliards de francs, ainsi que le montre le graphique ci-après.



On observera qu'en 1989 et 1990, hors charge de la dette, le budget de l'Etat affichait un solde excédentaire, notamment grâce à la politique menée entre 1986 et 1990 pour réduire le montant du déficit budgétaire.

Celui-ci était en effet passé de 153,3 milliards de francs en gestion en 1985, soit 3,3 % du PIB, à 93,1 milliards de francs en 1990, soit 1,4 % du PIB.

Toutefois, la réduction du déficit n'a pas été suffisamment massive au cours des exercices 1988 et 1989. Les plus-values de recettes importantes constatées ces deux années auraient dû servir à désendetter l'Etat.

Le ralentissement de la conjoncture observé depuis la fin de 1990 et le maintien de taux d'intérêt réels à un niveau très élevé ont rendu impossible tout effort de stabilisation du poids de la dette.

**En rappelant cette situation, votre rapporteur souhaite dénoncer une nouvelle fois les occasions manquées par le Gouvernement en 1988, 1989 et 1990 et insister sur la lourdeur de l'héritage qu'il laisse à ses successeurs.**

En outre, même en 1990, le résultat atteint n'était pas suffisant pour permettre la stabilisation du poids de la dette, ainsi que le montre le tableau ci-après.

**Seuil de stabilisation du poids de la dette**  
en % du PIB

<i>Solde primaire</i>	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
stabilisant la dette (1)	+ 0,18	+ 0,54	+ 0,08	+ 0,61	+ 0,73	+ 1,03	+ 1,11
réel (2)	- 1,00	- 0,50	- 0,30	+ 0,20	+ 0,61	+ 0,18	- 0,92
Ecart (1)-(2)	+ 1,18	+ 1,04	+ 0,38	+ 0,41	+ 0,12	+ 0,84	+ 1,92

*Source : Rapport de la Commission Raynaud*

Le dérapage des déficits à partir de 1991 a accru les besoins de financement du Trésor de façon considérable.

En outre, à une multiplication par trois en trois ans du montant du déficit s'est ajoutée, de 1991 à 1993, une sous-estimation systématique du solde budgétaire et du besoin de financement qui lui est associé en loi de finances initiale. Ce phénomène, dénoncé par la commission Raynaud, explique pour une large part l'explosion de l'encours de la dette publique et la croissance de la charge d'intérêts.

**Comparaison du solde prévisionnel et du solde d'exécution du budget de l'Etat**

(en milliards de francs)	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Solde en LFI	- 145,3	- 129,3	- 115,0	- 96,8	- 90,1	- 80,7	- 89,9
Solde d'exécution	- 141,1	- 120,0	- 114,6	- 100,4	- 93,2	- 131,8	- 226,3
Taux de croissance du PIB en valeur	+ 7,9 %	+ 5,3 %	+ 7,5 %	+ 7,4 %	+ 5,6 %	+ 3,7 %	+ 3,6 %

*Solde hors FMI et hors FSC*

*Source : Rapport de la Commission Raynaud*

**2. Deux nouveaux facteurs d'augmentation de l'encours de la dette publique**

Outre l'aggravation du stock de dette par le creusement des déficits budgétaires, deux nouveaux facteurs viennent en augmenter l'encours cette année. Il s'agit :

- de l'incidence de la suppression de la règle du décalage d'un mois de la TVA, à compter du 1er juillet 1993, pour un montant évalué à 93 milliards de francs,

- de la reprise par l'Etat de la dette de l'ACOSS à l'égard de la Caisse des dépôts et consignations, dans la limite de 110 milliards de francs, conformément à l'article 55 du présent projet de loi (1).

Dans le premier cas, les titres de créances figureront dans le stock de la dette non négociable, leur taux d'intérêt, défini par arrêté, étant au maximum de 4,5 %.

La dette de l'ACOSS, reprise par l'Etat, s'inscrira en augmentation du stock de la dette négociable. Toutefois, l'Etat recevra chaque année du Fonds de solidarité vieillesse des sommes prélevées sur les recettes de CSG affectées à cet établissement selon un échéancier arrêté sur 15 ans.

Au total, et en particulier en raison de ces deux décisions, l'encours de la dette publique devrait atteindre 2.920 milliards de francs à la fin de 1994, en progression de plus de 16 % par rapport à 1993.

1. Se reporter au commentaire de l'article en fin de rapport.

## **B. LA STRUCTURE DE LA DETTE PUBLIQUE**

L'évolution de la structure de la dette publique depuis 1981 est marquée par une augmentation sensible de la part de la dette négociable d'une part, et de la part de la dette à long terme d'autre part.

Le tableau ci-après détaille l'évolution comparée de la structure de la dette publique en 1981 et 1992.

Evolution de la structure de la dette publique

(encours total)

	1981		1992	
	Milliards de francs	%	Milliards de francs	%
<b>DETTE NEGOCIABLE</b> .....	<b>274,9</b>	<b>54,9</b>	<b>1.776,7</b>	<b>84,1</b>
- dette à long terme .....	135,2	27,0	1 061,9	50,3
<i>dont O.A.T.</i> .....	---	---	902,4	46,5
- bons du Trésor à court et à moyen terme .....	139,7	27,9	714,7	33,8
<i>dont B.T.A.N.</i> .....	---	---	456,2	21,6
<b>DETTE NON NEGOCIABLE</b> ..	<b>225,5</b>	<b>45,1</b>	<b>334,7</b>	<b>15,8</b>
- engagements de l'Etat et dette d'organismes prise en charge par l'Etat .....	9,6	1,9	50,2	2,4
- bons du Trésor sur formules	46,7	9,3	19,1	0,9
- dépôts des correspondants du Trésor .....	175,3	35,0	304,4	14,4
- bons des organismes internationaux .....	1,9	3,0	55,4	2,6
- compte du Trésor à la Banque de France .....	- 31,4	- 6,3	- 108,0	- 5,1
- divers .....	10,3	2,0	13,7	0,6
<b>TOTAL</b> .....	<b>500,4</b>	<b>100</b>	<b>2.111,4</b>	<b>100</b>

## 1. L'augmentation de la part de la dette à long terme

Celle-ci a pratiquement doublé, passant de 27 % de la dette en 1981 à plus de 50 % en 1992. Au sein de cette dette à long terme, la part des O.A.T. (obligations assimilables du Trésor), apparues en 1985, représente 46,5 % du total de l'encours de la dette.

### Encours des O.A.T. et emprunts d'Etat :

- 31 décembre 1991 : 909,3 milliards de francs,
- 31 décembre 1992 : 982,4 milliards de francs.

Cette évolution traduit le souci d'assurer un financement de la dette moins sensible aux fluctuations de la conjoncture.

Cette politique a néanmoins deux inconvénients :

- elle s'accompagne d'une ponction accrue de l'Etat sur le marché financier : de 1982 à 1992, la part de l'Etat dans les émissions brutes d'obligations a presque doublé, passant de 25,8 % à 49,1 % du total ;

### Emissions brutes d'obligations et titres participatifs

(en milliards de francs)

	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Ensemble des agents	197,8	240,5	310,4	346,2	283,1	336,6	329,3	337,5	331	361
Emissions de l'Etat	51	84,9	97,6	141,2	79,7	97,2	94,1	115,0	117	177
Part de l'Etat dans les émissions brutes (en %)	25,8	35,3	31,4	40,8	28,2	28,9	28,6	34,1	35,3	49,1

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

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

Parallèlement, la part de la dette négociable est passée de 54,9 % du total en 1981 à 84,1 % en 1992.

Cette évolution est principalement imputable à la croissance de la dette à long terme. En effet, sur la même période, la part de la dette couverte par les bons du Trésor à court et moyen terme a crû moins rapidement, passant de 27,9 % à 33,8 % du total.

Parmi ceux-ci, les B.T.A.N. (Bons du Trésor à taux annuels normalisés), émis depuis 1986, sont passés de 16,5 % (en 1987) à 21,6 % du total.

### **Encours des B.T.A.N.**

- 31 décembre 1991 : 417,7 milliards de francs,
- 31 décembre 1992 : 456,2 milliards de francs.

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

Celle-ci est passée de 45,1 % du total de l'encours de la dette publique en 1981 à 15,8 % en 1992. Cette évolution traduit les mouvements suivants :

- la diminution de plus de moitié des dépôts des correspondants du Trésor, passés de 35 % à 14,4 % du total de l'encours,

- la quasi-disparition de la part des bons du Trésor sur formules, passés de 9,3 % à 0,9 %, <

- le développement des engagements de l'Etat et de la prise en charge de la dette d'organismes par l'Etat, passés, dans l'encours de la dette, de 1,9 % à 5 % en 1989, mais revenus depuis à 2,4 %.

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

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

(millions de francs)

Date de prise en charge	Organismes	Montant de la dette prise en charge	Dernière échéance
1er janvier 1986	Société pour la mise en valeur de la Corse (SOMIVAC)	67	20.02.2015
1er janvier 1988	Caisse d'amortissement pour l'acier (CAPA)	9.250	27.12.1995
1er janvier 1988	Fonds spécial des grands travaux (FSGT)	15.800	25.09.2000
1er janvier 1989	Fonds d'intervention sidérurgique (FIS)	16.400	15.06.1998
1er juillet 1989	Caisse nationale de l'industrie (CNI) (1)	11.899	01.01.1997
1er juillet 1989	Caisse nationale des Banques (CNB) (1)	12.507	01.01.1997
1er janvier 1990	Société de développement automobile (SODEVA) (2)	7.750	30.09.2000
1er janvier 1993	Caisse nationale de l'énergie (CNE)	7.563	n.c.

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

(2) Restructuration financière de la Régie Renault.

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

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

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

Les intérêts de ces dettes prises en charge par l'Etat inscrits au chapitre 12-05 s'élèveront en 1994 à 2.013 millions de francs, en diminution de 47,4 % par rapport à 1993.

Cette forte réduction résulte du nouvel échéancier établi pour le F.S.G.T., le F.I.S., la C.N.I. et la C.N.B: pour tenir compte de l'amortissement de la dette consécutif à la reprise des titres d'emprunt effectuée lors de l'offre publique d'échange contre O.A.T. de juin-juillet 1992, ayant entraîné une réduction de l'encours de 12,8 milliards de francs.

Une opération d'échange de titres effectuée en décembre 1992 a permis de réduire de 1,6 milliard de francs l'encours des titres de la CAPA.

Enfin, l'article 96 de la loi de finances rectificative pour 1992 a entraîné la prise en charge de la dette de la Caisse nationale de l'énergie.

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

*(millions de francs)*

<b>Organismes</b>	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>Evolution en %</b>
S.O.M.I.V.A.C.	5,0	4,6	- 8,0
C.A.P.A.	301,2	110,0	- 63,5
F.S.G.T.	751,3	612,5	- 18,5
C.N.I.	222,1	175,5	- 21,0
C.N.B.	173,8	136,6	- 21,4
F.I.S.	946,0	702,3	- 25,7
S.O.D.E.V.A.	629,2	244,5	- 61,1
C.N.E.	n.c.	14,6	n.c.
<b>Total</b>	<b>3 028,6</b>	<b>2.000,6</b>	<b>- 33,9</b>

**Echéance 1994 des remboursements du capital**

*(millions de francs)*

<b>Organismes</b>	<b>Echéance</b>
S.O.M.I.V.A.C.	2,7
C.A.P.A.	575,0
F.S.G.T.	2.874,2
C.N.I.	545,4
C.N.B.	434,4
F.I.S.	1.313,2
S.O.D.E.V.A.	798,3
<b>Total</b>	<b>6.543,2</b>

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

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

## **C. LA MODERNISATION DE LA GESTION DE LA DETTE PUBLIQUE**

Depuis 1985, le Trésor s'est engagé dans une politique de modernisation de la gestion de la dette, notamment pour faire face à l'important accroissement des besoins de financement de l'Etat.

Cette réforme a consisté à :

- ouvrir et moderniser le marché des bons du Trésor (politique d'émission plus transparente, normalisation des échéances et des caractéristiques des produits),

- normaliser les appels de l'Etat au marché obligataire (création des O.A.T. et généralisation de la technique de l'assimilation, modification des règles d'adjudication des emprunts),

- mettre en place un réseau de "spécialistes en valeurs du Trésor" (aujourd'hui 18 établissements figurent sur la liste des S.V.T. ; ils ont notamment pour mission d'assurer la liquidité du marché des valeurs du Trésor).

### **1. Le lissage de l'échéancier de la dette**

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

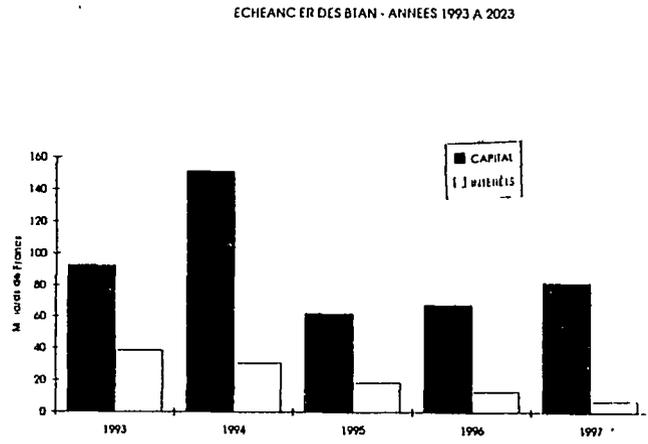
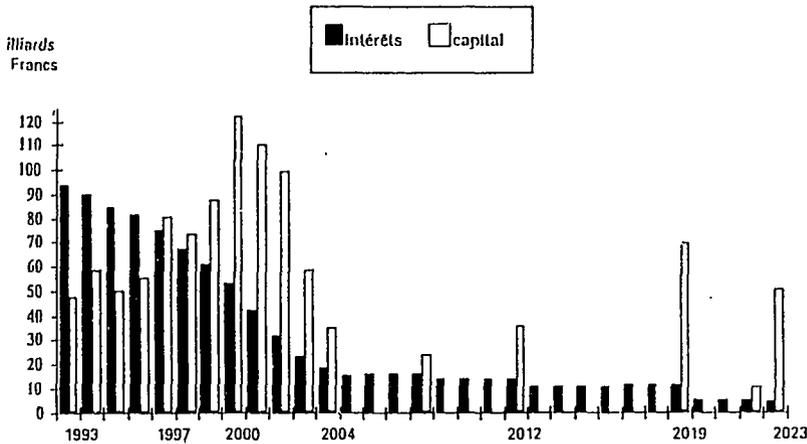
- rachat ou échanges d'emprunts,
- échanges de devises ou de taux d'intérêt,
- achat ou vente d'options et de contrats à terme sur titres d'Etat.

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

L'émission d'O.A.T. disposant d'une forte capitalisation, à 10 ans notamment, se traduit par une concentration des charges d'amortissement sur certaines années, ce qui explique le profil heurté

de l'échéancier en capital de la dette de l'Etat, ainsi que le montre le graphique ci-dessous.

### ÉCHÉANCIER DES EMPRUNTS - ANNÉES 1993 À 2023



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

On observera que cet échéancier sera sensiblement modifié le 31 décembre prochain avec l'inscription, en 1997, du remboursement de l'«emprunt Balladur», soit 110 milliards de francs.

Par ailleurs, le décret du 21 mai 1992 autorise le ministre de l'économie et des finances à émettre au profit du fonds de soutien de rentes (FSR) des bons du trésor et des OAT qui doivent permettre d'assurer une meilleure liquidité du marché des valeurs du Trésor.

A ce titre, 5 émissions ont été effectuées en octobre 1992, février 1993, mai 1993 et août 1993.

## 2. L'appel croissant au financement extérieur

Depuis 1989, la gestion de la charge de la dette se caractérise par un appel croissant au financement extérieur. Celui-ci s'effectue de deux façons différentes.

### - L'émission d'O.A.T. libellées en écus

D'une durée initiale de 8 à 30 ans, ces émissions répondent à plusieurs objectifs :

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

### Emission d'O.A.T. en écus

		<i>millions d'écus</i>
- 17 avril 1989 :	O.A.T. 8,5 % mai 1997	998,0
- 29 décembre 1989 :	O.A.T. 9,5 % avril 2000	3.370,25
- 6 novembre 1990 :	O.A.T. 10 % février 2021	1.500,0
- 31 décembre 1990 :	O.A.T. 8,5 % mars 2002	2.420,5
- 30 décembre 1991 :	O.A.T. 8,25 % avril 2022	1.500,0
- 31 décembre 1992 :	O.A.T. 8 % avril 2003	1.210,0

Pour 1993, le programme indicatif des émissions d'O.A.T. disposait que les O.A.T. en écus représenteraient 15 % du total, à raison d'une émission par trimestre.

### - L'acquisition de titres du Trésor par les non-résidents

Depuis 1986, l'encours des titres détenus par les non-résidents a progressé de façon très importante, passant de 6,9 à 645,7 milliards de francs en 1992.

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

(milliards de francs)

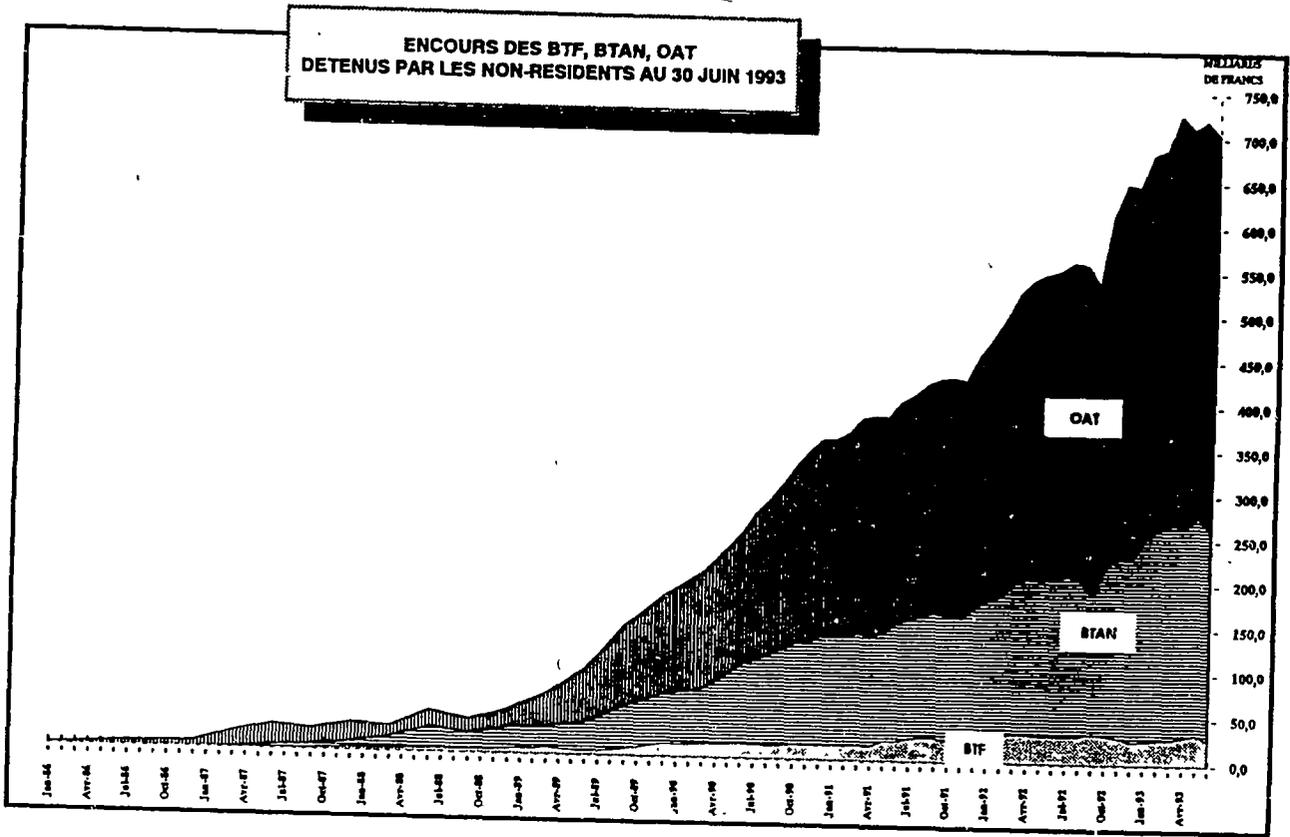
	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
O.A.T.	6,9	22,5	20,4	110,4	220,9	281,8	414,4
B.T.A.N.		5,8	23,0	55,2	120,8	152,8	205,6
B.T.F.		3,1	5,5	14,5	16,4	20,8	25,7
<b>TOTAL</b>	<b>6,9</b>	<b>31,4</b>	<b>48,9</b>	<b>180,1</b>	<b>358,1</b>	<b>455,4</b>	<b>645,7</b>

Selon les réponses fournies à votre rapporteur :

*"L'accroissement des souscriptions des valeurs du Trésor français par les investisseurs non résidents témoigne de leur confiance dans les performances de l'économie française, notamment en matière de stabilité de la monnaie et du niveau d'inflation, ainsi que dans la politique économique menée par le Gouvernement. Il est aussi le fruit de l'internationalisation de la place financière de Paris et, notamment, des efforts de promotion et de placement à l'étranger menés par les spécialistes en valeurs du Trésor."*

L'incidence de cette progression en 1992 des placements des non-résidents a des effets positifs sur la balance des paiements, les achats nets ayant représenté un montant de 190,3 milliards de francs.

Toutefois, cette forte progression des placements nets des non-résidents devrait se ralentir dans les prochaines années, compte tenu du niveau du stock aujourd'hui accumulé. Il conviendra alors de s'attendre à une moindre couverture sur la balance des capitaux, de l'accroissement des flux de rémunérations versés aux non-résidents pesant sur la balance des transactions courantes.



## II - LA CHARGE DE LA DETTE

Comme on l'a déjà dit, ce n'est plus le déficit budgétaire qui alimente la dette, mais la charge de la dette qui crée le déficit budgétaire.

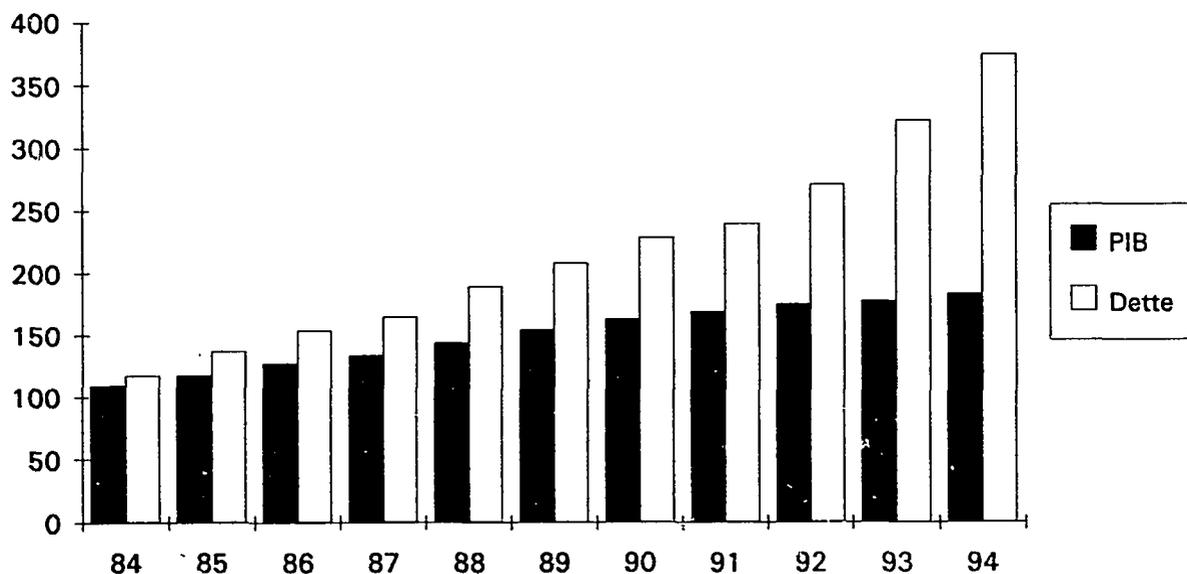
Pour 1994, le service de la dette inscrit dans le budget des charges communes atteint **208,9 milliards de francs**, soit un montant encore jamais atteint, en augmentation de **23 %** par rapport à la loi de finances initiale pour 1993 et de **10 %** par rapport au budget révisé par le collectif du 22 juin 1993.

### A. LE DEUXIEME BUDGET CIVIL DE L'ETAT

La charge de la dette est le poste budgétaire qui connaît la plus forte progression en 1994. En effet, les crédits inscrits sur les trois premières parties du Titre I du budget augmentent sensiblement plus que les dépenses du budget général, le différentiel de progression étant proche de 10 points. En outre, par rapport au PIB, pour lequel le projet de loi de finances a prévu une croissance en volume de 1,4 % en 1994, la différence est supérieure à 8 points.

Le graphique ci-après compare la progression de la charge de la dette et celle du PIB depuis 1983. Il montre que le différentiel d'augmentation va en s'accroissant.

PIB total et dette publique totale (base 100 en 1983)



Depuis 1988, la charge de la dette a progressé en moyenne d'environ 10 % chaque année.

Le tableau ci-dessous fournit les principales données relatives à l'évolution de la charge de la dette depuis 1982.

	Charge de la dette publique (en milliards de francs)	Taux de croissance annuel (en %)	Taux de croissance annuel du PIB en valeur (en %)	Coût moyen de la dette publique (Charge/encours) (en %)	Ecart entre coût moyen de la dette et croissance du PIB en valeur (en %)
1982	48,2	+ 4,5	+ 14,6	9,6	- 5,0
1983	68,5	+ 42,2	+ 10,5	11,1	+ 0,6
1984	84,7	+ 23,6	+ 8,9	10,9	+ 2,0
1985	89,8	+ 5,9	+ 7,8	9,8	+ 2,0
1986	92,9	+ 3,5	+ 7,6	8,7	+ 1,1
1987	94,3	+ 1,5	+ 5,3	7,9	+ 2,6
1988	99,5	+ 5,5	+ 7,5	7,8	+ 0,3
1989	116,1	+ 16,6	+ 7,4	7,9	+ 0,5
1990	137,1	+ 18,1	+ 5,4	8,4	+ 3,0
1991	151,3	+ 10,3	+ 3,7	8,5	+ 4,6
1992	175,0	+ 15,6	+ 3,6	9,4	+ 5,8
1993	189,9	+ 8,5	+ 1,5	9,0	+ 7,5
1994	208,9	+ 10,0	+ 3,4	8,3	+ 4,9

Deux conclusions peuvent notamment être tirées de ce tableau :

- la progression amplifiée de la charge de la dette à partir de 1989,

- le coût élevé de la dette à partir de 1990, principalement en raison du niveau des taux d'intérêt réels.

Aussi, en 1994, la charge de la dette représente :

- le deuxième budget civil de l'Etat, après l'Education nationale,

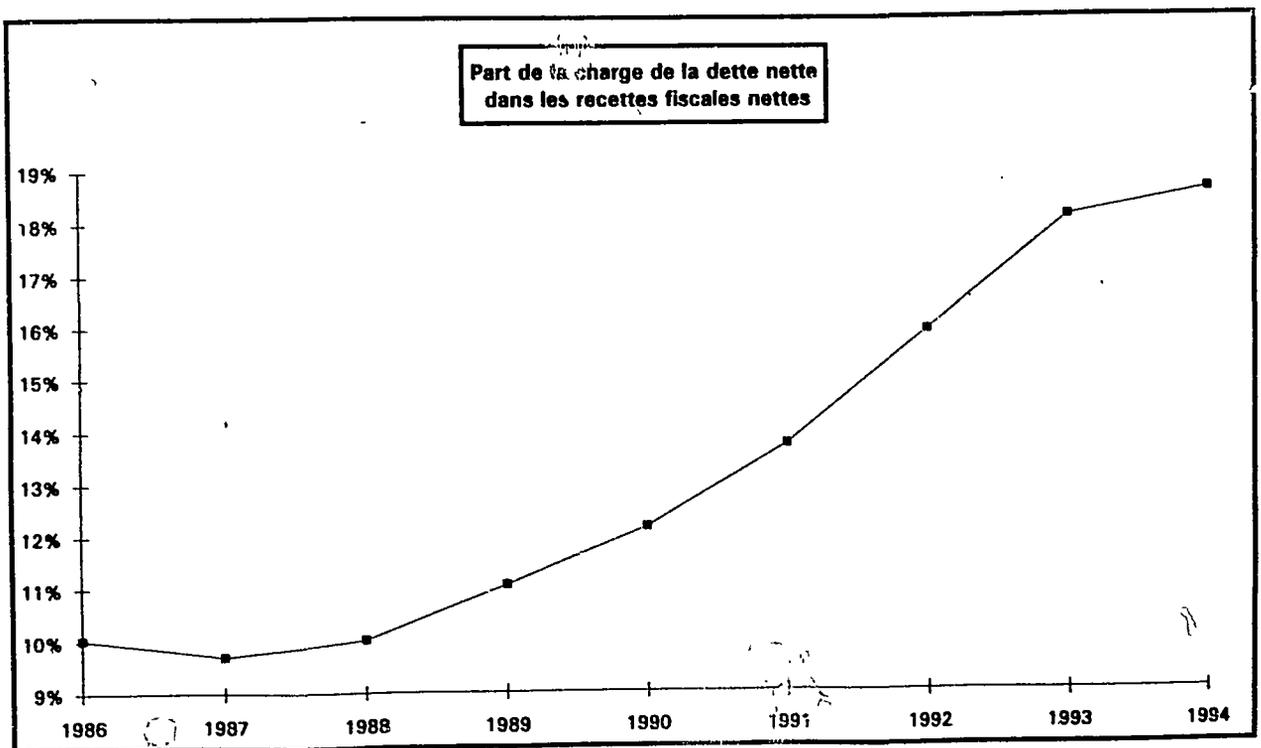
- 14,4 % des dépenses du budget général, alors qu'elle n'en représentait que 6,9 % en 1983, ainsi que le montre le tableau ci-dessous.

**Poids de la charge de la dette hors garanties dans le budget général (1)**

1983	1985	1987	1989	1991	1992	1993	1994
6,9	8,3	7,6	8,5	10,9	12,0	13,4	14,4

(1) montant des intérêts en % des dépenses publiques totales.

- 37,8 % des crédits bruts et 63,4 % des crédits nets (hors remboursements et dégrèvements) des charges communes,
- la moitié du budget d'interventions publiques de l'Etat,
- les deux-tiers du produit de l'impôt sur le revenu et 60 % de plus que celui de l'impôt sur les sociétés,
- 20 % des recettes fiscales, au lieu de 10 % seulement de celles-ci en 1986.



## 1. L'évolution de la charge de la dette

### Evolution de la charge de la dette

(millions de francs)

	Loi de finances initiale pour 1993	Loi de finances rectificative pour 1993	Projet de loi de finances pour 1994
<b>A. Dette négociable</b>			
Services des rentes amortissables des emprunts d'Etat et des obligations du Trésor à moyen et long terme	93.470	100.430	124.225
Intérêt des bons du Trésor à court et moyen terme	60.450	73.520	66.981
<b>Total A</b>	<b>153.920</b>	<b>173.950</b>	<b>191.206</b>
<b>B. Dette non négociable. Dette à vue</b>			
Intérêt des comptes de dépôt au Trésor	9.300	9.300	9.278
Bons du Trésor non négociables	2.020	2.020	1.899
Prise en charge par l'Etat de la dette de divers organismes	4.249	4.249	2.013
Divers	211	211	4.212
<b>Total B</b>	<b>15.780</b>	<b>15.780</b>	<b>17.402</b>
<b>C. Charges diverses</b>			
Frais divers de trésorerie	210	210	360
<b>Total charge de la dette (A + B + C)</b>	<b>169.910</b>	<b>189.940</b>	<b>208.968</b>

Les principales évolutions relatives à la charge de la dette en 1994 seraient :

- Une augmentation de la charge de la dette négociable

L'augmentation prévue est de 37,28 milliards de francs par rapport au budget initial et de 17,26 milliards de francs par rapport au budget corrigé pour 1993, la charge de la dette négociable atteignant ainsi 191,2 milliards de francs.

Elle traduit les mouvements suivants (par rapport à la loi de finances initiale pour 1993) :

*(en milliards de francs)*

<b>Service des emprunts d'Etat et des OAT</b>	<b>+ 30,75</b>
• Emprunts et OAT en francs à taux fixe	+ 21,20
• OAT en écus	+ 0,37
• Obligations créées dans l'année	+ 11,04
• Emprunts et OAT en francs à taux variable	- 1,87
<b>Intérêts des bons du Trésor</b>	<b>+ 6,53</b>
• intérêts des BTAN	- 5,89
• intérêts des bons à taux fixe	+ 12,43

Au total, la part de la charge de la dette négociable atteint 91,5 % du total du service de la dette, au lieu de 90,6 % en 1993.

On notera que, parmi les augmentations de crédits prévues, figurent 6,6 milliards de francs au titre de la charge d'intérêt de l'emprunt Balladur.

## **"Emprunt Balladur"**

### **Emprunt d'Etat 6 % juillet 1997**

L'émission du Grand emprunt 6 % juillet 1997 a été autorisée par l'article 9 de la loi de finances rectificative du 22 juin 1993.

Cet emprunt est destiné à soutenir un plan de relance économique pour accroître l'emploi.

Le lancement a eu lieu le 25 juin 1993 par voie de syndication bancaire.

Le volume initial de l'émission a été fixé à 40 milliards de francs. Toutefois l'ampleur de la demande fut tel que ce sont finalement 110,358 milliards de francs qui ont été souscrits en seize jours. L'essentiel des souscriptions a été réalisé par des personnes physiques.

L'emprunt a une durée de quatre ans. Il sera amorti in fine le 16 juillet 1997 et porte un taux de 6 %.

La coupure est fixée à 1.000 francs français. Son prix d'émission avait été fixé au pair.

Les souscripteurs personnes physiques résidentes ou ressortissantes d'un pays de la Communauté Européenne bénéficieront de la possibilité d'échanger les titres du "Grand Emprunt" contre des actions de sociétés privatisées lors des cessions à venir d'entreprises du secteur public réalisées d'après les dispositions de la loi du 6 août 1986 (titre II). Le prix de reprise des titres sera fixé par arrêté du ministre de l'Economie et ne pourra en aucun cas être inférieur au pair.

De surcroît, les ordres de souscription d'actions par remise en paiement des titres de l'emprunt disposeront, au-delà de la quantité minimale pour les particuliers fixée lors de chaque opération, d'un droit de priorité par rapport aux ordres de souscriptions par paiement en espèces, dont les modalités seront déterminées par arrêté du ministre de l'Economie.

Les souscripteurs disposaient à l'émission de la faculté d'inclure les titres de l'emprunt dans un plan d'épargne en actions. Dans ce cas, la souscription s'effectuait soit par versement en espèces réalisé à cette fin dans le PEA, soit en réemploi du produit de cession de titres d'OPCVM de taux d'intérêt.

Selon les déclarations des intermédiaires financiers, la répartition des souscriptions a été la suivante :

Personnes physiques : 92.581 milliards de francs

dont résidents : 92,029 milliards de francs

non résidents : 552 millions de francs

Personnes morales : 14.477 milliards de francs

L'emprunt d'Etat 6 % juillet 1997 constitue un moyen de financement de l'Etat. Il s'analyse comme une opération de trésorerie et ne donne, par conséquent, pas lieu à une écriture budgétaire.

Utilisation des fonds de l'emprunt :

- Anticipations de recettes des opérations de privatisation effectuées en 1993 : 40 milliards de francs. Ce montant sera retracé dans les dépenses du budget 1994.

- Remboursement de la dette de l'Etat liée au décalage de remboursement de la TVA aux entreprises : 35 milliards de francs.

- Financement des dépenses de l'Etat dans le domaine de l'emploi et de l'investissement : 20 milliards de francs. Ces fonds sont inscrits au titre des dépenses du budget 1994.

- Collectivités locales :

. 7 milliards de francs au titre de la formation professionnelle des jeunes,

. 8 milliards de francs consacrés à des bonifications de prêts aux régions et départements pour la rénovation des lycées et collèges.

le Grand Emprunt d'Etat 6 % juillet 1997 a permis de réaliser un placement d'un montant très important, auprès de particuliers résidents en France. Bien qu'il se démarque très nettement des émissions habituelles d'OAT/BTAN dont la liquidité s'appuie sur l'existence d'un marché de gros entre institutionnels, cet emprunt s'insère harmonieusement dans la politique de gestion de la dette publique suivie depuis 1985. Il permet en effet de toucher une clientèle de particuliers que l'Etat émetteur n'avait pas eu l'occasion de démarcher directement sur une grande émission en francs depuis longtemps, et à laquelle il est resté attaché.

• **Un recul de la charge de la dette non négociable**

La part de la charge de la dette non négociable se réduit à nouveau, passant de 9,3 % à 8,3 % du total de la charge de la dette.

En effet, l'encours des bons du Trésor sur formules diminue à nouveau. De même, la charge de la dette de différents organismes prise en charge par l'Etat continue de diminuer sensiblement en raison des opérations d'échanges de titres effectuées. Enfin, les intérêts des comptes de dépôt au Trésor baissent de 0,2 %.

**A l'inverse, deux mesures nouvelles justifient un accroissement de 4 milliards de francs :**

. la charge des intérêts de la créance TVA résultant de la suppression de la règle du décalage d'un mois, soit 2,7 milliards de francs,

. la rémunération des avances non encore remboursées à la Banque de France, conséquence de la nouvelle convention entre l'Etat et la Banque de France, soit 1,3 milliard de francs.

## Structure de la charge de la dette en 1994

(millions de francs)

	Crédits demandés pour 1994	Evolution par rapport à 1993 (%)	Part dans la charge de la dette 1994 (%)
<b>DETTE NEGOCIABLE</b>	<b>191.206</b>	<b>+ 24,2</b>	<b>91,5</b>
<i>Service des rentes amortissables des emprunts d'Etat et des obligations du Trésor à moyen et long terme</i>	<i>124.225</i>	<i>+ 32,9</i>	<i>59,4</i>
- intérêts des emprunts et des obligations en francs émis à taux fixe	93.044	+ 29,5	44,5
- intérêts des emprunts et des obligations en francs émis à taux variable	6.460	- 22,4	3,1
- intérêts des obligations en écus	6.476	+ 6,1	3,1
- intérêts des obligations à intérêts capitalisés	74	+ 10,4	négligeable
- intérêts des rentes sur l'Etat et des emprunts entièrement échus	1,4	- 6,7	négligeable
- intérêts des obligations créées dans l'année	18.164	+ 155,0	8,7
<i>Intérêts des bons du Trésor à court ou moyen terme et valeurs assimilées</i>	<i>66.981</i>	<i>+ 10,8</i>	<i>32,0</i>
- bons à taux fixe (BTF)	13.375	- 30,6	6,4
- bons à taux annuels normalisés (BTAN)	53.606	+ 30,2	25,6

Structure de la charge de la dette en 1994 (suite)

(millions de francs)

	Crédits demandés pour 1994	Evolution par rapport à 1993 (%)	Part de la charge de la dette 1994 (%)
<b>DETTE NON NEGOCIABLE</b>	<b>17.402</b>	<b>+ 10,3</b>	<b>8,3</b>
<i>Intérêts des comptes de dépôt au Trésor</i>	9.278	- 0,2	4,4
- intérêts des comptes de dépôts au Trésor	1.128	+ 2,5	0,5
- rémunération des CCP	8.150	- 0,6	3,9
<i>Bons du Trésor non négociables (bons du Trésor sur formules)</i>	1.899	- 6,0	0,9
<i>Rémunération de dépôts de divers instituts d'émission et banques centrales</i>	1.490	n.s.	0,7
<i>rémunération de dépôts des instituts d'outre-mer et banques centrales africaines de la zone franc</i>	206	+ 14,4	négligeable
<i>Rémunération des avances non remboursées à la Banque de France</i>	1.284	-	0,6
<i>Prise en charge de la dette de divers organismes (intérêts)</i>	2.013	- 52,6	0,9
- SOMIVAC	4	- 8,0	négligeable
- caisse d'amortissement pour l'acier	110	- 63,4	négligeable
- fonds spécial de grands travaux	625	- 33,6	négligeable
- caisse nationale des banques	136	- 74,7	négligeable
- caisse nationale de l'industrie	175	- 70,3	négligeable
- fonds d'intervention sidérurgique	703	- 43,5	négligeable
- SODEVA	244	- 61,2	négligeable
- caisse nationale de l'énergie	14		
<i>Service d'emprunts, d'annuités et d'intérêts divers</i>	2.722	n.s.	1,3
- CDC, Crédit foncier de France, Crédit national	22	- 4,3	négligeable
- rémunération de la créance TVA	2.700	-	1,3
<b>GESTION DE LA DETTE ET FRAIS DE TRESORERIE</b>	<b>360</b>	<b>+ 71,4</b>	<b>0,2</b>
- frais d'émission et de publicité des valeurs du Trésor	20	identique	négligeable
- commissions de placement et de services financiers	290	+ 107,1	"
- gestion courante des valeurs du Trésor et frais divers	50	identique	"
<b>TOTAL CHARGE DETTE</b>	<b>208.968</b>	<b>+ 23,0</b>	<b>100</b>

## 2. La charge nette de la dette

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

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

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

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

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

Rentrent également dans cette catégorie les recettes du Fonds de stabilisation des changes, géré par la Banque de France.

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

Le tableau ci-dessous décrit l'évolution de ces recettes, inscrites sur la **ligne 806 des recettes non fiscales**.

**Recettes en atténuation des charges de la dette**

(en milliards de francs)

en MdF	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
FSC	0,544	0,410	0,508	0,459	0,379	0,518	-	-
total hors FSC	6,759	6,205	7,142	12,843	13,029	16,006	12,381	17,134
dont :								
- rémunération des dépôts à la Banque de France	2,654	2,302	1,974	3,066	3,536	4,248	1,920	2,000
- recettes de coupons courus	2,451	3,073	3,852	7,134	8,681	10,634	14,857	15,034
- FSR	1,610	0,775	1,237	2,552	0,715	1,052	-	-
- divers	0,033	0,056	0,079	0,090	0,097	0,073	0,075	0,100

Source : Ministère du budget

Par ailleurs, à l'occasion de l'examen du collectif du mois de juin 1993, le Gouvernement a proposé **une nouvelle définition de la charge nette de la dette publique** en retenant, outre le produit des recettes sur coupons courus et des autres recettes de la ligne 806, **le produit des intérêts versés par l'ACOSS au titre des avances journalières consenties au régime général de la Sécurité sociale**. Ce produit est inscrit sur la ligne 499 "intérêts divers" des recettes non fiscales.

En effet, pour financer ces avances, le Gouvernement a dû procéder à des émissions supplémentaires de BTF qui ont accru d'autant la charge totale de la dette.

En 1994, la dette de l'ACOSS sera reprise par l'Etat et la charge de son refinancement sera compensée par un prélèvement annuel sur le Fonds de solidarité vieillesse. **Le produit de ce prélèvement s'inscrira sur la ligne 816 des recettes non fiscales et viendra en déduction de la charge brute de la dette publique.**

Le tableau ci-après retrace l'évolution de la charge brute et de la charge nette de la dette depuis 1985.

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

(en millions de francs)

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	LFR 1993	PLF 1994
<b>A. Charge budgétaire brute</b>	89.772	92.892	94.330	98.486	115.365	135.483	149.995	173.961	189.940	208.968
<b>B. Recettes en atténuation des charges de la dette (ligne 806, hors F.S.C.)</b>	1.842	4.622	6.759	6.205	7.142	12.843	13.030	16.007	12.831	17.134
<b>C. Recettes liées aux avances faites à l'ACOSS</b>	-	-	-	-	-	-	158	882	1.500	6.787
<b>D. Charge nette A - (B + C)</b>	87.930	88.270	87.571	92.281	108.223	122.640	136.807	157.072	175.609	185.047

La forte augmentation des diverses recettes venant en diminution de la charge brute de la dette publique explique la moindre progression de la charge nette en 1994.

Celle-ci n'augmente en effet que de 10 % par rapport à la loi de finances initiale pour 1993 et de 5,1 % par rapport à la charge nette révisée par le collectif.

**B. L'EVOLUTION DE LA CHARGE DE LA DETTE EN 1994**

Les chapitres budgétaires relatifs à la charge de la dette regroupent des crédits à caractère évaluatif qui peuvent donc faire l'objet d'un dépassement jusqu'à la régularisation en loi de règlement.

Entre 1983 et 1993, ils ont fait l'objet d'une sous-évaluation systématique, ainsi que le montre le tableau ci-après. On notera toutefois que l'écart, qui se situe en moyenne à 10 milliards de francs par an, n'a pas dépassé 1,1 milliard de francs en 1987 et 1988.

Evolution de la charge de la dette

(en milliards de francs)

	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
loi de finances initiale	56,1	67,9	79,8	89,3	93,8	98,4	107,7	125,7	140,2	154,1	169,9	208,9
dépenses effectives	68,5	84,7	89,7	92,9	94,3	99,5	116,1	137,1	151,3	175,0	189,9	--
cart	+ 12,4	+ 16,8	+ 9,9	+ 3,6	+ 0,5	+ 1,1	+ 8,4	+ 11,4	+ 11,1	+ 20,9	+ 20,0	--

Trois critères doivent être pris en compte pour le calcul de la charge de la dette :

- le stock de la dette publique,
- le niveau des taux d'intérêt,
- le besoin de financement du Trésor pour l'année.

**1. Le financement du Trésor**

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

La tendance s'est inversée en 1991 avec le dérapage du déficit budgétaire, passé de 80,7 à 131,7 milliards de francs. Ce dérapage s'est considérablement amplifié en 1992, puisque le déficit initialement prévu a été plus que doublé pour atteindre 226,3 milliards de francs.

Il devrait en être de même pour 1993 avec un déficit passant de 165,4 milliards de francs en loi de finances initiale à 318 milliards de francs en collectif de fin d'année.

**- Le financement du Trésor en 1992**

Le besoin de financement à moyen et long terme a augmenté de 116,5 milliards de francs par rapport à 1991.

Sa couverture a été assurée ainsi :

- émissions d'O.A.T. 165 milliards de francs
- émissions de B.T.A.N. 152 milliards de francs
- émissions de B.T.F. 119 milliards de francs
- compte du Trésor à la Banque de France - 59,3 milliards de francs.

### - Le financement du Trésor en 1993

A la date du 31 août 1993, le besoin de financement à moyen et long terme atteint 580,5 milliards de francs, soit un montant nettement supérieur à celui des années précédentes.

L'essentiel de ce creusement du besoin de financement du Trésor est imputable au dérapage d'exécution de la loi de finances, mais également aux diverses avances accordées à cette date (ACOSS et FSR notamment).

Ce besoin a été couvert par les émissions suivantes (sur les 8 premiers mois de l'année) :

- émissions obligataires : 283,4 milliards de francs (en recettes de trésorerie), dont 110 milliards de francs au titre de l'«emprunt Ballardur»,
- émissions de B.T.A.N. : 176,6 milliards de francs (en recettes de trésorerie)
- émissions nettes de B.T.F. : - 20,2 milliards de francs.

Les deux premiers montants sont en nette progression par rapport aux émissions effectuées en 1992 au cours de la même période.

En revanche le solde négatif d'émission de BTF résulte des entrées de trésorerie consécutives à l'émission de l'«emprunt Ballardur».

## 2. Le niveau des taux d'intérêt

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

En outre, la France a connu, plus encore que ses principaux partenaires, des taux d'intérêt réels particulièrement élevés, notamment à partir de 1989 pour le court terme.

Ainsi, le facteur "taux d'intérêt" représente une véritable "surcharge" pour le service de la dette.

En 1992, comme en 1991 et 1990, les prévisions de taux d'intérêt associées au projet de loi de finances initiale avaient été systématiquement trop optimistes.

En 1993, seul le taux à court terme demeure encore supérieur aux prévisions

Evolution des taux d'intérêt

	1992 Loi de finances initiale	1992 Résultats	1993 Projet de loi de finances	1993 (7 premiers mois)
TMB (court terme)	8,6	10,47	9	9,56
TME (long terme)	8,8	8,6	8,5	7,39

Or, selon les indications fournies à votre rapporteur :

- une hausse d'un point des taux d'intérêt intervenant dès les premiers jours de l'année et perdurant sur tout l'exercice implique un accroissement de la charge de la dette pour la même année de 4 milliards de francs, répartis ainsi :

- 2,15 milliards de francs sur les émissions de B.T.F.,
- 0,46 milliard de francs sur les émissions de B.T.A.N.,
- 1,36 milliard de francs sur les émissions d'O.A.T.

A l'inverse, la baisse des taux d'intérêt permet des économies. Ainsi, l'écart observé en 1993 entre les taux réels et les taux attendus procure une économie, évaluée par le Gouvernement à 13 milliards de francs pour l'année 1994.

### 3. Les hypothèses retenues pour 1994

L'évaluation de la charge de la dette négociable pour 1994 repose sur les hypothèses suivantes :

- déficit en gestion 1994, hors FMI et hors FSC : 300 milliards de francs,

- volume d'émissions d'OAT et de BTAN : 470 milliards de francs,

- volume d'émissions de BTF en équivalent 1an : 250 milliards de francs,

- taux d'intérêt :

court terme	5 %
moyen terme	5,5 %
long terme	6,5 %

\*

\* \*

Contrairement aux exercices précédents, votre rapporteur constate que, dans le projet de loi de finances pour 1994, la charge de la dette n'apparaît pas manifestement sous-évaluée.

Il s'en félicite tout en mesurant l'ampleur de la progression de cette charge qui obère toutes les marges de manoeuvre budgétaires.

La stabilisation du poids de l'endettement public, puis sa réduction, constituent donc une priorité. Celle-ci figure, en effet, parmi les principaux objectifs du projet de loi d'orientation quinquennale relative à la maîtrise des finances publiques.

## **CHAPITRE III**

### **LES DEPENSES HORS DETTE**

Hors charge de la dette, les crédits des charges communes atteignent 333,92 milliards de francs, en diminution de 6 % par rapport aux crédits votés pour 1993.

Ces dotations correspondent à des dépenses de nature fort différente dont l'évolution a été analysée dans le chapitre premier du présent rapport.

Certains de ces crédits font, en outre, l'objet d'un examen détaillé dans d'autres rapports :

#### **au titre de l'action économique**

. les mesures pour l'emploi dans le rapport "Travail, emploi et formation professionnelle",

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

#### **au titre de l'action sociale**

. la réforme du Fonds de solidarité vieillesse et les diverses mesures qui lui sont liées dans le rapport "Affaires sociales et santé",

. les crédits d'intervention en faveur des rapatriés dans le rapport "Rapatriés".

#### **au titre de l'action internationale**

. les dons, l'aide extérieure et la participation de la France à divers fonds internationaux dans le rapport "Coopération".

#### **au titre de l'action dépenses administratives**

. les dépenses de personnel dans le rapport "Fonction publique".

Aussi, votre rapporteur ne reprendra ici que les postes budgétaires qui lui semblent mériter un examen plus approfondi dans le cadre du projet de loi de finances pour 1994.

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

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

Dans son Rapport public de 1990, la Cour des Comptes avait d'ailleurs suggéré de les exclure du Titre I.

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

Les crédits destinés à couvrir ces dépenses représentent environ 40 % des dépenses totales du budget des charges communes. Ils s'élèvent, pour 1994, à 222,6 milliards de francs, au lieu de 239,9 milliards de francs en 1993, soit une diminution de 7,2 %.

**En dix ans, leur montant total a plus que quadruplé, mais depuis 1993, on assiste à un renversement de tendance.**

En effet, d'une part certaines dépenses ont vu leur mode de calcul modifié ou leur transformation en prélèvements sur recettes. D'autre part, le retournement attendu de la conjoncture économique permet d'envisager une diminution de la croissance des remboursements et dégrèvements.

Au sein de ces charges, les dégrèvements et remboursements d'impôts représentent 99 % du total (dont 58 % au titre des remboursements de TVA).

Les frais de poursuite et de contentieux (0,5 % du total) s'élèvent à 1.500 millions de francs, au lieu de 1 000 millions de francs en 1993.

**Dépenses en atténuation de recettes**

(millions de francs)

	<b>Crédits votés pour 1993</b>	<b>Crédits demandés pour 1994</b>	<b>Evolution (en %)</b>
15-01 "Dégrèvements sur contributions directes et taxes assimilées"	83 636	90 000	+ 7,6
15-02 "Remboursements sur produits indirects et divers"	154 000	130 000	- 15,6
15-03 "Frais de poursuite et de contentieux"	1 000	1 500	+ 50,0
15-06 "Décharges de responsabilité et remises de débets"	200	200	=
15-07 "Remboursement forfaitaire aux exploitants agricoles non assujettis à la TVA"	1 060	900	- 15,1
<b>Total</b>	<b>239 896</b>	<b>222 600</b>	<b>- 7,2</b>

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

Les crédits inscrits à ce titre pour 1994 s'élèvent à 90 milliards de francs, en augmentation de 7,6 % par rapport à 1993.

Les dégrèvements d'impôts résultent :

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

**Dégrèvements sur contributions directes**

(millions de francs)

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
<b>Crédits initiaux</b>	41.440	46.300	52.270	66.605	74.890	73.820	83.636	90.000
<b>Résultats</b>	50.753	56.663	52.442	71.460	87.126	99.275	95.300	--

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

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

En 1994, la baisse attendue du montant des dégrèvements devrait essentiellement résulter de la diminution des restitutions d'impôt sur les sociétés qui passeraient de 26,5 milliards de francs à 20 milliards de francs.

En revanche, les dégrèvements de fiscalité directe locale devraient rester stables, autour de 33,6 milliards de francs.

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

Les crédits inscrits à ce chapitre atteignent 130 milliards de francs pour 1994, au lieu de 154 milliards de francs en 1993, soit une diminution de 15,6 %.

Au total, ces crédits représentent 58,4 % du total des dépenses en atténuation de recettes. L'essentiel de ces dépenses est lié aux remboursements de TVA.

**Remboursements de TVA**

(millions de francs)

Années	Crédits inscrits en loi de finances initiale	Montants remboursés	Evolution par rapport à l'année précédente (en %)
1986	58 600	59 172	+ 12,9
1987	64 500	64 396	+ 8,8
1988	70 215	77 318	+ 20,0
1989	81 003	97 573	+ 26,2
1990	97 900	111 766	+ 14,5
1991	122 600	131 614	+ 17,7
1992	145 000	134.651	+ 2,3
1993	148 500	130.600	- 3,4
PLF 1994	126.000		

Les dépenses effectives de chaque exercice ont constamment excédé les prévisions des lois de finances initiales jusqu'en 1993.

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

En 1993, deux nouveaux éléments sont intervenus :

- à compter du 1er janvier, la perception de la TVA intracommunautaire par la direction générale des impôts qui devrait, à terme, entraîner une diminution des remboursements ;

- la suppression du décalage d'un mois de la TVA qui a également des effets sur les remboursements.

Enfin, le ralentissement économique constaté a entraîné une baisse des remboursements.

Pour 1994, les prévisions ont été établies en retenant l'hypothèse d'une régression des remboursements de TVA, proche de celle prévue pour 1993, soit de - 3 %.

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

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

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

(millions de francs)

<b>Années</b>	<b>Loi de finances initiale</b>	<b>Estimation révisée</b>	<b>Résultat</b>
1984	1 600	1 540	1 329
1985	1 770	1 500	1 365
1986	1 600	1 600	1 290
1987	1 470	1 400	1 270
1988	1 500	1 300	1 242
1989	1 300	1 200	1 085
1990	1 200	1 100	1 072
1991	1 100	1 100	985
1992	1 000	1 000	840
1993	1 060	900	
PLF 1994	900		

Les crédits inscrits dans le budget révisé pour 1993 sont reconduits en francs courants en 1994.

Cette évolution s'explique principalement par la lente diminution du nombre des bénéficiaires : 248 000 environ en 1992, soit moins de 30 % des exploitants agricoles.

**Situation des exploitants agricoles au regard de la TVA**

<b>Années</b>	<b>Nombre global d'exploitants agricoles</b>	<b>Assujettis à la TVA</b>	<b>Bénéficiaires du remboursement forfaitaire</b>	<b>Autres</b>
1985	1 106 000	451 000	420 000	235 000
1986	1 075 000	462 000	397 000	216 000
1987	1 045 000	497 000	374 000	174 000
1988	1 015 000	504 000	346 600	166 200
1989	976.000	508.500	323.300	173.000
1990	937.000	498.500	293.100	145.400
1991	904.000	503.300	270.800	137.300
1992	872.600	505.000	248.000	119.600

\*

\* \*

Les tableaux ci-après récapitulent les textes créant des remboursements et dégrèvements en matière de fiscalité directe d'Etat, de fiscalité indirecte d'Etat et de fiscalité locale.

**I – En matière de fiscalité directe d'Etat**

Texte applicable	Nature de la mesure
<p>(CGI : Code général des impôts)</p> <p>Article 158 bis à 158 quater Article 199 ter Article 199 ter A du CGI Article 3 de la loi n° 92-666 du 16 juillet 1992</p> <p>Article 209 bis Article 220-1 du CGI</p> <p>Articles 220 quater A et B du CGI</p> <p>Article 199 ter B Article 244 quater B Article 220 B du CGI</p> <p>Article 199 ter C Article 244 quater C Article 220 C du CGI Article 5 de la loi n° 93-953 du 27 juillet 1993</p> <p>Article 199 ter D Article 244 quater E Article 220 D du CGI</p> <p>Article 220 quinques du CGI</p> <p>Articles 122 et 123 de l'annexe II au CGI</p>	<p><b>A – <u>IMPUTATION DES AVOIRS FISCAUX ET CREDITS D'IMPOTS</u></b></p> <p>a) <b>En matière d'impôt sur le revenu :</b></p> <p>Imputation des avoirs fiscaux et crédits d'impôt</p> <p>b) <b>En matière d'impôt sur les sociétés :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Imputation des avoirs fiscaux et crédits d'impôt</li> <li>• Imputation du crédit d'impôt en faveur des sociétés créées pour le rachat du capital d'une entreprise par ses salariés.</li> </ul> <p>c) <b>En matière d'impôt sur le revenu et d'impôt sur les sociétés</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Imputation du crédit d'impôt pour dépenses de recherche.</li> <li>• Imputation du crédit d'impôt pour dépenses de formation professionnelle.</li> <li>• Imputation du crédit d'impôt pour accroissement de la durée d'utilisation des équipements et pour réduction de la durée hebdomadaire du temps de travail.</li> </ul> <p><b>B – <u>REPORT EN ARRIERE DES DEFICITS DES ENTREPRISES SOUMISES A L'IMPOT SUR LES SOCIETES</u></b></p> <p><b>C – <u>RESTITUTION D'IMPOT SUR LES SOCIETES EN FAVEUR DES ENTREPRISES RELEVANT DU REGIME DU BENEFICE CONSOLIDE</u></b></p>

**II - En matière de fiscalité indirecte d'Etat**

<b>Texte applicable</b>	<b>Nature de la mesure</b>
<p>Articles 271 et 272 du CGI</p> <p>Articles 290 bis, 298 bis, 298 quater et quinquies du CGI</p> <p>Article 298 quindecies du CGI</p> <p>Article 298 sexies du CGI</p>	<p><b>A - <u>TAXE SUR LE CHIFFRE D'AFFAIRES</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Remboursements de crédits non imputables de T.V.A. (régime général et régime des exportateurs).</li><li>• Remboursement des exploitants agricoles (remboursement forfaitaire agricole).</li><li>• Remboursement de la T.V.A. sur les tabacs manufacturés.</li><li>• Remboursement de la T.V.A. concernant les moyens de transports neufs.</li></ul>
<p>Articles 1961 à 1965 E du CGI</p> <p>Article 1965 FA du CGI</p>	<p><b>B - <u>RESTITUTION DES DROITS PERÇUS EN MATIERE DE DROITS D'ENREGISTREMENT ET DE TIMBRE ET TAXES ASSIMILEES AUX DROITS D'ENREGISTREMENT ET DE CONTRIBUTIONS INDIRECTES SOUS CERTAINES CONDITIONS</u></b></p>
<p>Article 17 de la convention franco-monégasque du 18 mai 1963</p>	<p><b>C - <u>COMPTE DE PARTAGE DE LA T.V.A. ET DES DROITS INDIRECTS PERÇUS EN FRANCE ET EN PRINCIPAUTE DE MONACO</u></b></p>

**III - En matière de fiscalité locale**

Texte applicable	Nature de la mesure
	<b>A - TAXE D'HABITATION</b>
Art. 1414 III du CGI	° Dégrèvement total en faveur des titulaires du revenu minimum d'insertion
Art. 1414 A du CGI	° Dégrèvement partiel de 100 % de la fraction de la cotisation qui excède 1 633 F en faveur des personnes non passibles de l'impôt sur le revenu au sens du III de l'article 1417
Art. 1414 B du CGI	° Dégrèvement partiel de 50 % de la fraction de la cotisation qui excède 1 633 F en faveur des contribuables faiblement imposés (cotisation d'impôt sur le revenu inférieure à 1 694 F)
Art. 1414 C du CGI	° Plafonnement de la cotisation qui excède 3,4 % du revenu imposable des personnes acquittant moins de 16 390 F d'impôt sur le revenu
	<b>B - TAXE FONCIERE SUR LES PROPRIETES BATIES</b>
Art. 1389 du CGI	° Dégrèvement pour vacance ou inexploitation indépendante de la volonté du contribuable
	<b>C - TAXE FONCIERE SUR LES PROPRIETES NON BATIES</b>
Art. 1397 du CGI	° Dégrèvement en cas de disparition de l'immeuble non bâti à la suite d'un événement extraordinaire
Art. 1398 du CGI	° Dégrèvement pour pertes de récoltes et en cas de pertes de bétail par suite d'épizootie
Art. 1586 C du CGI	° Dégrèvement de 70 % de la cotisation de taxe foncière sur les propriétés non bâties perçue au profit des départements sur les propriétés classées dans les deuxième et sixième catégories de l'instruction ministérielle du 31 décembre 1908
	<b>D - TAXE PROFESSIONNELLE</b>
Art. 1647 bis du CGI	° Dégrèvement pour réduction d'activité
Art. 1647 B quinquies du CGI	° Allègement transitoire
Art. 1647 B sexies du CGI	° Plafonnement en fonction de la valeur ajoutée
Art. 1478-I du CGI	° Dégrèvement en cas de suppression d'activité.

## II - LES DEPENSES DE GARANTIES

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

L'essentiel de ces crédits, 72,7 % du total en 1994, est affecté aux garanties afférentes à l'exportation, assurées par la COFACE.

Dans le projet de loi de finances pour 1994, les crédits de garanties, soit 6,4 milliards de francs, enregistrent une diminution par rapport à 1993, à hauteur de - 4,1 %.

On rappellera que ces dépenses avaient triplé entre 1987 et 1991, passant de 4,05 à 11,55 milliards de francs, puis qu'elles avaient diminué de plus de 40 % entre 1992 et 1993.

### Garanties diverses - Chapitre 14-01

(millions de francs)

	Crédits votés en 1993	Crédits demandés pour 1994	Evolution (en %)
- 10 : Garanties accordées à des collectivités, établissements publics et services autonomes	160,0	0	n.s.
- 20 : Garanties afférentes au financement du logement	50,0	70,0	+ 40,0
- 40 : Garanties afférentes au financement de l'agriculture	3,0	3,0	=
- 50 : Garanties afférentes au financement de l'industrie	150,0	200,0	+ 33,3
- 70 : Garanties afférentes à l'exportation	4 640,0	4 650,0	+ 0,2
- 90 : Garanties diverses	1 669,1	1 476,7	- 11,5
<b>Total</b>	<b>6.672,1</b>	<b>6 399,7</b>	<b>- 4,1</b>

### A. UNE STABILISATION DES GARANTIES LIEES A L'EXPORTATION

Les crédits inscrits à l'article, "*garanties afférentes à l'exportation*", sont destinés à couvrir le déficit de quatre procédures

de garantie gérées pour le compte de l'Etat par la *Compagnie française d'assurance pour le commerce extérieur* (COFACE).

L'intervention de l'Etat consiste à garantir globalement à la COFACE l'équilibre financier de chaque régime.

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

### - L'assurance crédit (*article 71*)

L'assurance-crédit est destinée à couvrir les exportateurs français d'un certain nombre de risques : risques de fabrication, risques commerciaux, risques politiques.

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

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

Elle dépend aussi de l'*ampleur et des modalités de la consolidation des dettes* des Etats défallants.

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

Pour 1993, il apparaît que la dotation initiale de 4 milliards de francs devrait être entièrement consommée et qu'un besoin de financement complémentaire pourra être comblé par un fonds de roulement positif.

La dotation inscrite pour 1994 s'élève également à 4 milliards de francs.

Votre rapporteur souligne que, malgré les bons résultats enregistrés au cours des derniers exercices, plusieurs éléments d'incertitude pèsent lourdement sur l'évaluation proposée : l'évolution de la situation politique et financière en Algérie et en Russie et l'éventuelle dégradation des paiements qui pourrait en découler, de même que l'évolution des arriérés de l'Iran et de quelques autres pays.

### **- L'assurance-prospection (article 72)**

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

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

En 1992, le résultat d'exécution est de 450 millions de francs, pour une prévision initiale de 415 millions de francs, ce qui a conduit à réduire à 340 millions de francs la dotation initiale pour 1993.

Le projet de loi de finances pour 1994 comporte, à ce titre, une dotation de 400 millions de francs.

### **- La garantie de change (article 73)**

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

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

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

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

### **- Le risque économique (article 74)**

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

Les hausses de prix considérées comme normales, représentées par une franchise, restent à la charge des assurés. L'indemnisation est calculée par la C.O.F.A.C.E. sur la base d'instruments de mesure de la hausse des coûts définis contrat par contrat au terme d'études comptables effectuées pour les contrats importants par la Mission de contrôle économique et financier auprès des entreprises bénéficiant d'une garantie pour leurs opérations d'exportation.

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

Les crédits demandés à ce titre pour 1994 sont ramenés de 350 à 250 millions de francs.

#### Evolution des garanties liées à l'exportation

(millions de francs)

Charges communes		1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1984
14-01-71 Assurance- crédit	Dotation LFI	mémoire	mémoire	mémoire	1.000	2.000	6.000	8.000	8.000	8.000	4.000	4.000
	Dotation LFR	--	--	--	2.500	8.000	5.000	1.000	--	--	--	--
	Charge nette	- 1.000	0	2.800	8.500	10.000	12.000	9.000	5.835	6.200	--	--
14-01-72 Assurance prospection	Dotation LFI	400	595	650	675	490	515	500	490	415	340	400
	Dépenses	400	620	650	600	490	510	356	405	449	--	--
14-01-74 Risque économique	Dotation LFI	1.000	1.000	1.000	965	900	750	640	635	460	350	250
	Dépenses	1.000	1.000	1.000	1.465	1.120	750	375	570	671	--	--

#### B. UNE LEGÈRE DIMINUTION DES AUTRES GARANTIES

L'évolution globale des autres dépenses de garanties fait apparaître une diminution de 282 millions de francs, soit une baisse de 13,9 % des crédits.

La part la plus importante de ces crédits est constituée par les "garanties diverses" qui regroupent des éléments de nature variée.

**- Les garanties diverses (article 90)**

Les crédits inscrits à cet article, qui représentent 23 % du total des crédits de garanties, sont marqués, en 1994, par une diminution de 11,5 % pour atteindre 1.476,7 millions de francs.

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

Comme l'indique leur intitulé, ces garanties sont par nature diverses, et l'analyse de leur évolution est souvent rendue difficile par la variété des services concernés et le caractère souvent éparé, voire extrêmement sommaire, des renseignements recueillis par votre rapporteur.

• Les annulations de prêts de refinancement consentis par la B.F.C.E., en application des dispositifs adoptés lors des sommets de Toronto et de Dakar, représentent une charge budgétaire évaluée à 1 milliard de francs en 1994 comme en 1993.

• Les garanties diverses d'emprunts correspondent, pour l'essentiel, à la compensation des pertes de change des institutions financières spécialisées. A ce titre, une dotation de 260,9 millions de francs est prévue en 1994.

**- Les garanties afférentes au financement du logement (article 20)**

Ces crédits couvrent en premier lieu les garanties de l'Etat au *Comptoir des Entrepreneurs* et au *Crédit Foncier de France*, destinées à pallier les défaillances des fonctionnaires bénéficiaires de prêts complémentaires. Ramené à l'encours de ces prêts, le montant des garanties représente environ 47 % du total. Plus de la moitié des fonds ainsi versés sont toutefois récupérés ultérieurement.

D'autre part, ils financent la garantie prévue pour les *Sociétés immobilières d'investissement* en compensation de la limitation réglementaire de la hausse des loyers.

Les crédits inscrits à ce titre dans le projet de budget pour 1994 atteignent 70 millions de francs, soit une augmentation de 20 millions de francs par rapport à 1993.

Evolution des garanties afférentes au logement

(millions de francs)

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Prêts aux fonctionnaires	9,08	9,44	9,85	12,87	18,23	9,18	19,13	22,88	30,55	31,97	213,37
Sociétés immobilières d'investissement	13,09	10,36	21,36	32,81	15,98	32,97	13,17	17,61	12,68	6,64	1,9
<b>Total</b>	<b>22,17</b>	<b>19,80</b>	<b>31,22</b>	<b>45,68</b>	<b>34,21</b>	<b>42,15</b>	<b>32,30</b>	<b>40,50</b>	<b>39,23</b>	<b>38,61</b>	<b>215,24</b>

**- Les garanties afférentes au financement de l'agriculture (article 40)**

Depuis 1990, les crédits du *paragraphe 10* sont destinés à financer les garanties accordées aux *Sociétés d'Aménagement foncier et rural (S.A.F.E.R.)*, afin de compenser la disparition, à compter du 1er janvier 1989, des prêts bonifiés par l'Etat en faveur de ces sociétés. Cette compensation disparaît à compter de l'année 1993.

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

En 1994, l'ensemble de ces garanties devrait continuer de diminuer et atteindre 3 millions de francs.

**- Les garanties afférentes au financement de l'industrie (article 50)**

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

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

Cette procédure dite des "*prêts débudgétisés*" était destinée à substituer des prêts financés sur ressources collectées sur

le marché par les établissements financiers à des prêts financés sur ressources budgétaires.

La dotation prévue pour 1994 (200 millions de francs) devrait être suffisante pour couvrir les demandes de mise en jeu de la garantie de l'Etat. Au 30 juin 1993, les dépenses engagées s'élevaient à 73,5 millions de francs.

Cette évolution consacre la diminution des risques et le fait que cette dotation soit systématiquement surévaluée depuis 1988.

**- Les garanties accordées à des collectivités, établissements publics et services autonomes (article 10)**

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

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

Or, les crédits prévus à ce titre dans le projet de loi de finances pour 1993 étaient majorés de 5,5 millions de francs et portés à 160 millions de francs.

Aucune dotation ne figure à ce titre dans le projet de budget pour 1994.

## ARTICLES RATTACHES

### ARTICLE 55

#### **Reprise de la dette de l'ACOSS à l'égard de la Caisse des dépôts et consignations**

**Le présent article a pour objet de transférer à l'Etat la dette de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) à l'égard de la Caisse des dépôts et consignations, dans la limite de 110 milliards de francs, à compter du 1er janvier 1994.**

En effet, compte tenu, d'une part, de la dégradation continue des recettes de cotisations et, d'autre part, de l'absence prolongée de mesures de redressement destinées à contrôler l'évolution des dépenses sociales, le régime général de la Sécurité sociale est confronté, depuis la fin de l'année 1991, à une crise chronique de trésorerie.

En 1992, les déficits de trésorerie enregistrés par l'A.C.O.S.S se sont ainsi amplifiés à partir du second semestre et ont atteint un maximum de 59,7 milliards de francs dans les derniers jours du mois de décembre.

En 1993, et selon les prévisions établies par la commission des comptes de la sécurité sociale dans son rapport de juin dernier, *"la trésorerie du régime général serait, fait sans précédent, déficitaire tout au long de l'année"*.

**Afin de garantir la continuité et la régularité du paiement de ses prestations**, le régime général a donc dû recourir à des avances, normales ou exceptionnelles, du Trésor et de la Caisse des dépôts et consignations.

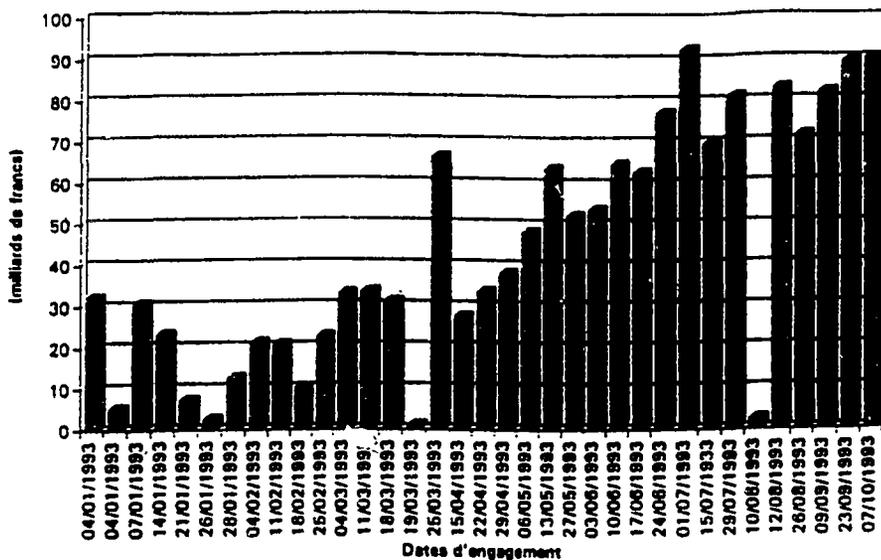
En 1992, le Trésor est ainsi intervenu pendant 159 jours calendaires pour un encours journalier moyen de 16,6 milliards de francs. Le montant des intérêts versés à ce titre par l'A.C.O.S.S. s'est élevé à 882 millions de francs.

**En 1993, et compte tenu de la dégradation continue de sa trésorerie**, le régime général a également bénéficié :

- des avances quasi-quotidiennes de la Caisse des dépôts et consignations, ces avances atteignant, le plus souvent, leur maximum conventionnel (11,7 milliards de francs) ;

- des avances du Trésor, dont l'évolution est présentée dans le graphique ci-après, et qui étaient remboursées en totalité au 20 octobre 1993.

Avances consenties à l'A.C.O.S.S., par le Trésor, au cours de l'année 1993



Or, dans le cadre de son effort général de redressement des comptes sociaux, le Gouvernement a estimé que le recours aux avances de l'Etat ne pouvait devenir un mode normal et durable de financement des dépenses du régime général de la sécurité sociale.

Afin de mettre fin à la dérive constatée en ce domaine, les mesures suivantes ont donc été définies :

1 - Conclusion, le 18 octobre dernier, d'un contrat de prêt exceptionnel entre l'A.C.O.S.S. et la Caisse des dépôts et consignations. Ce prêt, plafonné à 110 milliards de francs, est destiné au financement des besoins de trésorerie du régime général pour la période allant du 20 octobre au 31 décembre 1993. Il ne modifie toutefois en rien les dispositions préexistantes de la convention du 18 juin 1980 qui n'est pas affectée par cette opération.

**2 - Reprise par l'Etat, à compter du 1er janvier 1994, de la dette ainsi contractée par l'A.C.O.S.S. à l'égard de la Caisse des dépôts et consignations.**

**3. Remboursement progressif de cette dette à l'Etat par le Fonds de solidarité vieillesse institué par la loi du 22 juillet 1993 relative aux pensions de retraite et à la sauvegarde de la protection sociale. Ce remboursement, financé par le Fonds à l'aide de ses propres ressources (contribution sociale généralisée au taux de 1,3 % ; droits sur les alcools et boissons non alcoolisées visés à l'article 16 du projet de loi de finances pour 1994), sera effectué selon l'échéancier suivant :**

<b>Années</b>	<b>Montants (millions de francs)</b>
1994	6 787,0
1995	6 787,0
1996	12 549,3
1997	12 549,3
1998	12 549,3
1999	12 549,3
2000	12 549,3
2001	12 549,3
2002	12 549,3
2003	12 549,3
2004	12 549,3
2005	12 549,3
2006	12 549,3
2007	12 549,3
2008	12 549,3

Remarque : en 1994 et 1995 : intérêts  
de 1996 à 2008 : intérêts + capital

## ARTICLE 56

### **Majoration des rentes viagères**

Le présent article a pour objet, comme chaque année, de proposer une majoration des rentes viagères.

Le dispositif concerne, d'une part les rentes constituées auprès d'organismes publics ou parapublics (Caisse nationale de prévoyance, caisses autonomes mutualistes, compagnies d'assurance, Caisse des dépôts et consignations pour le compte de l'Etat au titre de l'ancienne caisse autonome d'amortissement), d'autre part les rentes constituées entre particuliers, les rentes servies en réparation d'un préjudice et les rentes d'anciens combattants.

**Comme en 1992 et 1993, il est proposé de les revaloriser conformément à la hausse prévisionnelle des prix à la consommation hors évolution du prix du tabac, soit de + 2 %.**

Toutefois, il est prévu cette année que pour les rentes constituées auprès d'organismes institutionnels, depuis le 1er janvier 1969, la hausse ne sera que de 1,2 %, afin de tenir compte du versement par ces organismes, en plus de la rente, d'une participation aux bénéfices et, depuis 1974, d'une rémunération minimum du capital investi.

En outre, comme au cours des exercices précédents, les rentes viagères souscrites à partir du 1er janvier 1987 ne bénéficient pas de la majoration légale.

## **ARTICLE 56 BIS (NOUVEAU)**

### **Réduction temporaire du montant des aides aux partis et groupements politiques**

Le présent article a pour objet d'apporter une dérogation à l'article 8 de la loi du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique.

Il prévoit que, pour 1994, les aides seront diminuées de 10 % pour les partis ou groupements représentés au Parlement et de 5 % pour les partis ou groupements non représentés au Parlement.

Cette disposition permet une économie de 53,5 millions de francs sur le budget des charges communes. Il s'agit, en effet, de faire participer les partis à l'effort de rigueur budgétaire.

La dotation affectée au financement des partis politiques a doublé entre 1992 et 1993 pour s'établir à 580 millions de francs. Dans le projet de loi initial, ce montant était reconduit à l'identique pour 1994, mais le Gouvernement a souhaité le réduire lors de la discussion du budget à l'Assemblée nationale.

L'économie prévue touche, de façon inégale, les deux fractions de l'aide aux partis et groupements politiques :

- la première fraction est calculée proportionnellement au nombre de suffrages obtenus par chaque parti ou groupement politique à l'occasion des dernières élections législatives,
- la seconde fraction est proportionnelle au nombre de parlementaires s'étant déclarés rattachés à un parti ou groupement politique.

Les aides aux partis qui ne bénéficient que de la première fraction seront diminuées de 5 %. Les aides affectées aux groupements représentés au Parlement seront réduites un peu plus nettement, à hauteur de 10 %.

Au terme de l'article, cette mesure ne s'appliquera que pour l'année 1994.

**Rappel des crédits inscrits sur le chapitre 37-04**

1990	265 millions de francs
1991	265 millions de francs
1992	281,1 millions de francs
1993	290 millions de francs dans le projet de loi de finances 580 millions de francs à l'issue de la 1ère lecture à l'Assemblée nationale
1994	580 millions de francs dans le projet de loi de finances 526,5 millions de francs à l'issue de la 1ère lecture à l'Assemblée nationale.

**Pour la répartition de la dotation votée en 1993, deux décrets sont intervenus :**

- le premier, en date du 17 mars 1993, a réparti 362,5 millions de francs entre les partis et groupements politiques, en fonction du nombre de parlementaires pouvant prétendre au versement de l'aide financière de l'Etat,

- le second, en date du 4 novembre 1993, a réparti 217,5 millions de francs entre les partis et groupements ayant présenté des candidats dans au moins 50 circonscriptions, en fonction du nombre de voix obtenues.

11  
2

**MODIFICATIONS APPORTEES PAR  
L'ASSEMBLEE NATIONALE  
EN DEUXIEME DELIBERATION**

Les crédits du chapitre 37-04 relatif au financement des partis politiques ont été réduits de **53,5 millions de francs.**

Cette mesure d'économie est la conséquence de l'article 56 bis qui, dans un souci de rigueur budgétaire, prévoit une dérogation à la loi du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique, en diminuant de 10 % les aides aux partis ou groupements représentés au Parlement et de 5 % les aides aux partis ou groupements non représentés au Parlement.

**Réunie le vendredi 19 novembre 1993 sous la présidence de M. Jean Arthuis, rapporteur général, la Commission des finances a décidé de proposer au Sénat l'adoption des crédits des charges communes pour 1994, ainsi que celle des articles 55, 56 et 56 <sup>bis</sup> (nouveau) rattachés.**