

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1994-1995

Annexe au procès verbal de la séance du 22 novembre 1994.

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 1995, 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 Vizet, *secrétaires* ; Jean Arthuis, *rapporteur général* ; Philippe Adnot, René Ballayer, Bernard Barbier, Jacques Baudot, Claude Belot, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Maurice Blin, Camille Cabana, Ernest Cartigny, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Henri Collard, Maurice Couve de Murville, Pierre Croze, Jacques Delong, Mme Paulette Fost, MM. Henry Goetschy, Emmanuel Hamel, Alain Lamfrouh, Tony Larue, Paul Loridant, Roland du Luart, Philippe Marini, Gérard Miquel, Michel Moreigne, Jacques Mossion, René Régnauld, Michel Sergent, Jacques Sourdille, Henri Torre, René Trégouët, Jacques Valade.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (10ème législ.) : 1530, 1560 à 1565 et T.A. 282.

Sénat : 78 (1994-1995).

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT PROPOS	5
PRINCIPALES OBSERVATIONS	7
CHAPITRE PREMIER	
PRESENTATION GENERALE DES CREDITS	
I - DES CREDITS VOTES AUX DEPENSES EXECUTEES	13
A. UN BUDGET INITIAL EN PROGRESSION CONSTANTE	13
B. DES DEPENSES EXECUTEES NETTEMENT SUPERIEURES AUX CREDITS VOTES	15
1. Dette publique et dépenses en atténuation de recettes	17
2. Moyens des services	19
3. Interventions publiques	20
C. LA REGULATION BUDGETAIRE EN 1993 ET 1994	21
1. Annulations de crédits en 1993	21
2. Annulations de crédits en 1994	22
II - L'EVOLUTION DES CREDITS EN 1995	22
A. LES GRANDES MASSES DU BUDGET DES CHARGES COMMUNES	22
B. LES PRINCIPALES ACTIONS	23
1. Dette publique et divers (action 01)	24
2. Pouvoirs publics (action 02)	27

	<u>Pages</u>
3. Dépenses administratives (action 03)	28
4. Interventions politiques et administratives (action 04)	29
5. Action internationale (action 05)	29
6. Action économique (action 07) ..	31
7. Action sociale (action 08)	34
CHAPITRE II	
LA DETTE PUBLIQUE	
	37
I - L'ENCOURS DE LA DETTE	38
A. LA PROGRESSION DE L'ENCOURS DE LA DETTE PUBLIQUE	
	38
1. L'évolution du stock de la dette au cours des années récentes .	38
2. Le respect des impératifs de convergence européens	42
B. LA STRUCTURE DE LA DETTE PUBLIQUE	
	47
1. L'augmentation de la part de la dette à long terme	48
2. L'augmentation de la part de la dette négociable	49
3. La diminution de la part de la dette non négociable	49
C. LA MODERNISATION DE LA GESTION DE LA DETTE PUBLIQUE	
	52
1. Le lissage de l'échéancier de la dette	52
2. L'appel croissant au financement extérieur	53
3. L'émission directe de titres auprès des particuliers	56
II - LA CHARGE DE LA DETTE	57
A. LE DEUXIEME BUDGET CIVIL DE L'ETAT	
	57
1. L'évolution de la charge de la dette en 1995	60
2. La charge nette de la dette	64
B. LES FACTEURS D'EVOLUTION DE LA CHARGE DE LA DETTE	
	66
1. Le besoin de financement du Trésor	67
2. Le niveau des taux d'intérêt	68

CHAPITRE III

LES DEPENSES HORS DETTE

	71
I - LES DEPENSES EN ATTENUATION DE RECETTES	72
A. LES DEGREVEMENTS SUR CONTRIBUTIONS DIRECTES (<i>Chapitre 15-01</i>) ...	73
B. LES REMBOURSEMENTS SUR PRODUITS INDIRECTS ET DIVERS (<i>Chapitre 15-02</i>)	75
C. LES REMBOURSEMENTS FORFAITAIRES AUX EXPLOITANTS AGRICOLES NON ASSUJETTIS A LA TVA (<i>Chapitre 15-07</i>)	76
II - LES DEPENSES DE GARANTIES	77
A. UNE LEGERE AUGMENTATION DES GARANTIES LIEES A L'EXPORTATION	78
B. LES AUTRES DEPENSES DE GARANTIES	81
ARTICLES RATTACHES :	85
Article 53 : Majoration des rentes viagères	85
Article 54 : Prorogation de la date de déblocage de fonds de plans d'épargne populaire des titulaires non imposables	86
Article 54 bis (nouveau) : Rapport au Parlement sur les opérations bénéficiant de la garantie de l'Etat	87
Article 54 ter (nouveau) : Rapport au Parlement sur les relations financières entre l'Etat et les entreprises publiques	87
Modifications apportées par l'Assemblée nationale en seconde délibération	89
ANNEXES :	91
Annexe 1 : Le financement des partis politiques	91
Annexe 2 : L'aide publique au développement	93
Annexe 3 : Les changements de nomenclature dans le budget des charges communes pour 1995	95
Annexe 4 : Les recettes de privatisation	97

AVANT PROPOS

Le budget des charges communes représente 33 % 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 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 plus fortement que l'ensemble des dépenses du budget de l'Etat, bien qu'à un rythme moindre que les années antérieures. La charge de la dette explique toutefois, à nouveau 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.

Les autres 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.

Par ailleurs, le budget des charges communes comporte 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 souvent 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. Une nette décélération du rythme de croissance de la charge de la dette

En 1995, la charge budgétaire de la dette, hors garanties, s'élève à 216,1 milliards de francs, soit un montant encore jamais atteint.

Aujourd'hui, la charge de la dette représente :

- le deuxième budget civil de l'Etat, après l'Education nationale,
- plus de 70 % du produit de l'impôt sur le revenu,
- plus de la moitié du budget d'interventions publiques de l'Etat.

La charge de la dette a plus que doublé en francs courants depuis 1988 et sa part relative au sein du budget de l'Etat est passée de 10,7 % en 1990 à 14,5 % en 1995.

Toutefois, cette année, le taux de progression de la charge de la dette est inférieur à celui des années précédentes.

Le tableau ci-après fournit les principaux éléments de l'évolution de la charge brute et de la charge nette de la dette depuis 1988.

Charge brute et charge nette de la dette publique

(milliards de francs)

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	LFI 1994	LFI 1995
- Charge brute	98,5	115,4	135,5	149,9	174,9	190,0	208,9	216,1
- Recettes en atténuation des charges de la dette	5,4	5,9	10,3	12,3	16,6	30,5	17,1	17,1
- Charge nette	93,1	109,5	125,2	137,6	158,3	159,5	191,8	199,0
- Evolution annuelle de la charge nette en %	+ 6,3	+ 17,6	+ 14,4	+ 10,0	+ 15,0	+ 0,7	+ 20,3	+ 3,7

Au-delà des changements de définition de la charge nette adoptés depuis 1993 (1), qui, pour l'essentiel, expliquent les fluctuations constatées dans la progression annuelle de la charge nette de la dette au cours des derniers exercices, on observe, dans le projet de loi de finances pour 1995 et pour la première fois depuis 1988, une véritable décélération de la croissance de la charge de la dette.

Celle-ci apparaît également très nettement dans le rapprochement que l'on peut effectuer entre le poids du service de la dette et le montant des recettes fiscales nettes. En effet, la charge nette de la dette devrait passer de 19,3 % des recettes fiscales nettes en 1994 à 18,8 % en 1995. On rappellera que ce rapport était de 10 % en 1986.

La décélération de la charge de la dette en 1995

Plusieurs facteurs expliquent le ralentissement de la progression de la charge de la dette en 1995 :

- la réduction du volume des émissions effectuées en 1994 par rapport à 1993 (500 milliards de francs au lieu de 594 milliards de francs) ;

- le renouvellement du stock de dette effectué en 1994 a bénéficié de la baisse des taux, permettant une économie de l'ordre de 5,3 milliards de francs ;

- le faible niveau des taux à court terme prévu pour 1995 qui permettra des économies, en partie compensées toutefois par le surcoût lié à la remontée des taux longs depuis le début de 1994 ;

Hypothèses de taux associées au projet de loi de finances

	1994	1995
- Emissions d'OAT (long terme : 10 à 30 ans)	6,5 %	7 %
- Emissions de BTAN (moyen terme : 2 à 5 ans)	5,5 %	6 %
- Emissions de BTF (court terme : moins d'un an)	5 %	5 %

(1) Les intérêts des avances de trésorerie à l'ACOSS en 1993 et le versement du FSV au budget général en 1994 n'ont pas été retenus dans les recettes d'ordre dans la série figurant dans le tableau, conformément à la nouvelle présentation du gouvernement, afin de permettre une meilleure comparaison avec les montants du projet de loi de finances pour 1995.

- la poursuite de la baisse des charges de la dette non négociable, en partie due à la diminution de la charge suscitée par la créance TVA née à la suite de la suppression de la règle du décalage d'un mois.

2. Une nouveauté : le placement d'OAT auprès des particuliers

La réforme de la gestion de la dette de l'Etat à partir de 1986 a permis la mise en place d'un marché modernisé des titres d'Etat, efficace et performant, grâce à la simplicité des produits offerts, à la grande liquidité des lignes, à la transparence et à la régularité des appels au marché.

Toutefois, les particuliers en ont été progressivement écartés au profit des seuls investisseurs institutionnels.

Pour revenir sur cette tendance, le gouvernement a décidé qu'à partir du mois d'octobre 1994, les personnes physiques pourraient souscrire chaque mois des OAT à 10 ans dont le taux sera celui de l'adjudication mensuelle, la fiscalité de droit commun s'appliquant à ces titres.

Votre rapporteur se félicite du choix supplémentaire ainsi offert aux épargnants. Il note avec satisfaction l'engagement ferme pris le 27 septembre par 18 banques et réseaux de placer 19,6 milliards de francs d'OAT par an, dont 3,4 milliards ont déjà été placés pour le mois d'octobre 1994.

3. La poursuite de l'augmentation des mesures pour l'emploi

Après 17 milliards de francs en 1993 et 20,4 milliards de francs en 1994, 25,05 milliards de francs sont inscrits au titre des mesures pour l'emploi dans le projet de budget des charges communes pour 1995, ce qui représente une progression annuelle de 20 % en 1994 et de 22,8 % cette année.

On rappellera que la loi de finances initiale pour 1993 n'avait pas inscrit de crédits à ce titre dans le budget général, mais prévu le financement de ces dépenses par des cessions d'actifs publics. Les mesures pour l'emploi étaient en effet inscrites en dépenses du compte d'affectation spéciale du produit de cessions de titres du secteur public, ce qui revenait, d'une certaine manière, à faire financer des dépenses courantes par des recettes exceptionnelles.

Votre rapporteur s'était vivement élevé contre cette pratique. Aussi s'est-il félicité lorsque les mesures pour l'emploi ont été rebudgétisées dans la loi de finances rectificative pour 1993. Un financement budgétaire paraît de fait indispensable pour des mesures aussi importantes en termes de solidarité nationale.

Dans le projet de loi de finances pour 1995, les 25,05 milliards de francs de mesures pour l'emploi ont les destinations suivantes :

- le financement de l'exonération des cotisations sociales patronales dues au titre de la branche famille pour les bas salaires : **17,5 milliards de francs ;**

- la participation de l'Etat au redressement financier de l'UNEDIC : **5 milliards de francs ;**

- le financement de l'aide au premier emploi des jeunes instituée par le décret du 11 avril 1994 : **1,64 milliard de francs ;**

- la prise en charge de la nouvelle mesure d'exonération de cotisations sociales patronales mise en place dans les DOM, à Saint-Pierre et Miquelon et à Mayotte pour les entreprises des secteurs de l'industrie, de l'hôtellerie et de la restauration, de la presse et de la production audiovisuelle, de l'agriculture et de la pêche : **610 millions de francs ;**

- le solde des dépenses au titre de l'exonération de charges sociales pour l'embauche de jeunes sans qualification ("exo-jeunes") : **300 millions de francs.**

4. La mise en oeuvre du programme de privatisation

Depuis l'entrée en vigueur de la loi de privatisation du 19 juillet 1993, quatre opérations de privatisation ont été menées à bien. Elles ont rapporté au total près de 95 milliards de francs à l'Etat.

Recettes des privatisations effectuées en 1993 et 1994

BNP	octobre 1993	27,9 milliards de francs
Rhône-Poulenc	novembre 1993	13,5 milliards de francs
Elf-Aquitaine	février 1994	34,9 milliards de francs
UAP	avril 1994	18,7 milliards de francs

En outre, une opération de privatisation partielle vient de se terminer, celle de Renault, dont le produit (8 milliards de francs) permettra de dépasser le montant initialement prévu de recettes de privatisations pour 1994, soit 55 milliards de francs.

Pour 1995, 55 milliards de francs de produit de cessions d'actifs publics sont à nouveau inscrits dans le projet de loi de finances, dont 47, au lieu de 50 en 1994, seront affectés au budget général et 8, au lieu de 5, seront destinés à des dotations en capital aux entreprises publiques.

Votre rapporteur se félicite de la façon dont ces privatisations ont été menées, malgré la situation difficile et instable des marchés.

En outre, il souligne qu'en décidant d'apporter 21 milliards de francs de dotations en capital aux entreprises du secteur public en 1993 et 1994, le Gouvernement a accompli un effort considérable qui n'avait pas été effectué au cours des exercices antérieurs (5,1 milliards de dotations en 1991, 5,9 milliards en 1992), l'Etat n'ayant alors pas joué le rôle qui aurait dû être le sien.

De fait, certaines entreprises publiques se trouvent actuellement dans une situation critique, nécessitant un apport urgent de fonds propres, soit pour assurer la survie de l'entreprise, soit pour permettre leur mise sur le marché dans de bonnes conditions.

A cet égard, le montant de dotations en capital prévu pour 1995, soit 8 milliards de francs, apparaît déjà insuffisant compte tenu des besoins identifiés d'Air France, du Crédit Lyonnais, de Bull, d'Aérospatiale et de quelques autres entreprises.

La poursuite du programme de privatisation, au cours des mois à venir, s'avère donc aussi nécessaire que difficile, compte tenu notamment de la situation des entreprises restant à privatiser. On rappellera que trois opérations figurant dans les décrets annonçant les entreprises devant être privatisées n'ont pas encore été réalisées : la banque Hervet, les AGF et Bull.

CHAPITRE PREMIER

PRESENTATION GENERALE DES CREDITS

I - DES CREDITS VOTES AUX DEPENSES EXECUTEES

A. UN BUDGET INITIAL EN PROGRESSION CONSTANTE

L'augmentation importante et continue du budget des charges communes au cours des dernières années ne doit pas être analysée comme celle d'un budget sectoriel. Les charges communes sont en effet un budget de "politique économique" qui rassemble, d'une part, des dépenses à caractère interministériel, principalement financières, et, d'autre part, des crédits d'intervention à caractère politique, économique, social ou international, dont l'importance est le plus souvent liée à l'évolution de la conjoncture ou à une forte volonté politique.

Le tableau ci-après fournit le détail, par titre, de l'évolution du budget des charges communes depuis 1990.

Crédits votés en loi de finances initiale

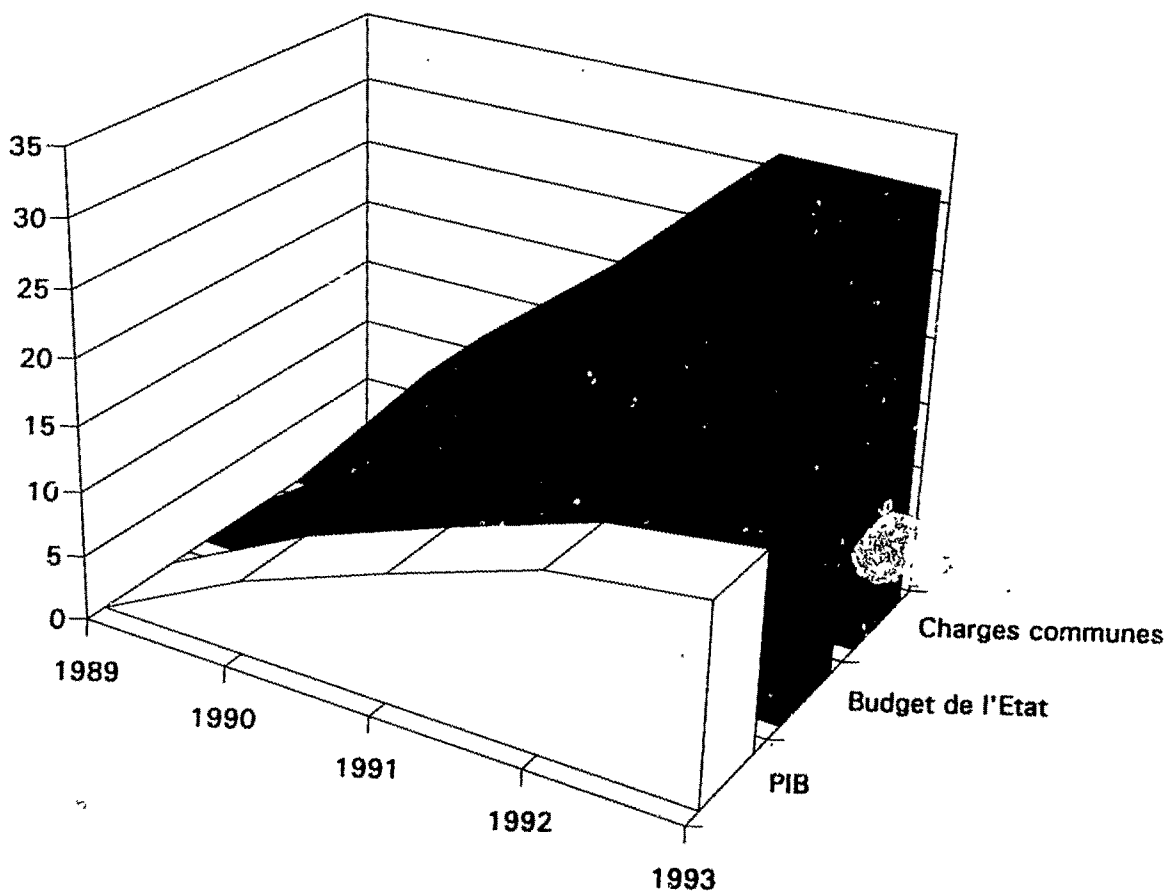
(En millions de francs)

Titres	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Titre I - Dette publique et dépenses en atténuation de recettes	307.700	355.773	391.782	416.478	437.968	445.009
Titre II - Pouvoirs publics	3.492	3.505	3.604	3.779	3.826	3.956
Titre III - Moyens des services	49.391	43.869	44.999	48.176	51.080	50.515
Titre IV - Interventions publiques	56.857	55.299	65.109	48.461	50.020	55.640
Titre V - Investissements exécutés par l'Etat (C.P.)	5.569	5.154	706	731	825	798
Titre VI - Subventions d'investissement accordées par l'Etat (C.P.)	6.011	8.299	9.145	8.579	8.456	8.656
Total	429.019	471.902	515.348	526.204	552.175	564.575

Au cours des cinq dernières années, le budget des charges communes a progressé sensiblement plus vite que le budget de l'Etat.

L'essentiel de cette augmentation est dû au titre I relatif à la dette publique qui a progressé d'environ 10 % par an depuis 1988.

Evolution du PIB en valeur, du budget de l'Etat et du budget des charges communes depuis 1989



Le seul autre titre du budget des charges communes dont la progression a été supérieure à celle du budget de l'Etat au cours de cette période est le titre VI, principalement en raison des décisions prises lors des sommets de la Baule, Toronto et Dakar d'annuler les dettes des pays les moins avancés. Toutefois, ces crédits ne représentent que 1,5 % 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.

Les mouvements importants constatés sur les crédits du titre IV sont liés, pour les diminutions, à différents mouvements de transferts, par exemple vers le budget des affaires sociales pour l'allocation de RMI, ou vers le Fonds de solidarité vieillesse. Pour les augmentations, les évolutions constatées résultent essentiellement de la progression rapide des mesures pour l'emploi.

Enfin, la relative stabilité des crédits du titre III traduit, en grande partie, les effets d'une politique salariale rigoureuse, à l'exception des exercices 1991 et 1992 au cours desquels les dépenses avaient été manifestement sous-évaluées.

Au total, la forte progression des crédits des charges communes, observée depuis plusieurs années, résulte donc avant tout de la croissance sans précédent de la charge de la dette publique.

B. DES DEPENSES EXECUTEES NETTEMENT 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 supplémentaires 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 (pensions).

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

Des crédits votés aux dépenses exécutées

(millions de francs)

Titres	1990		1991		1992		1993	
	LFI	Exécution	LFI	Exécution	LFI	Exécution	LFI	Exécution
Titre I Dette publique et dépenses en atténuation de recettes	307.700	340.378	355.773	386.351	391.782	426.668	416.478	430.234
Titre II Pouvoirs publics	3.492	3.492	3.505	3.505	3.604	3.606	3.779	3.779
Titre III Moyens des services	49.391	160.048	43.869	166.313	44.999	177.199	48.176	189.157
Titre IV Interventions publiques	56.857	68.890	55.299	68.554	65.109	76.053	48.461	59.568
Titre V Investissements exécutés par l'Etat (CP)	5.569	12.053	5.154	5.657	706	1.197	731	748
Titre VI Subventions d'investissement accordées par l'Etat (CP)	6.011	5.632	8.299	6.789	9.145	8.470	8.579	8.089
Total	429.019	590.493	471.902	637.169	515.348	693.193	526.204	691.575
Evolution dépenses exécutées/LFI	--	+ 37,8 %	--	+ 35,0 %	--	+ 34,5 %	--	+ 31,4 %

Trois titres sont principalement concernés par ces importants dépassements de crédits : les titres I, III et IV.

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

Evolution de la charge de la dette publique

(En milliards de francs)

	1989	1990	1991	1992	1993
Loi de finances initiale	107,7	125,7	140,2	154,1	169,9
Exécution	116,1	137,1	151,2	175,0	196,6
Dépassement					
. en milliards de francs	+ 8,4	+ 11,4	+ 11,0	+ 20,9	+ 26,7
. en % des dotations initiales	+ 7,8	+ 9,1	+ 7,8	+ 13,6	+ 15,7

A partir de 1989, le facteur principal du dépassement des évaluations initiales a résulté de la constatation de **taux d'intérêt systématiquement supérieurs aux hypothèses initiales** définies dans le rapport économique et financier qui accompagne les lois de finances initiales.

En 1992 et 1993, s'y est ajoutée la **conséquence de déficits budgétaires prévisionnels pour 1991, 1992 et 1993 très inférieurs à la réalité** (écarts respectifs de 51, 136 et 150 milliards de francs), ce qu'indique clairement la Cour des comptes dans son rapport sur l'exécution du budget 1993 :

"... le dérapage du déficit étant déjà connu au cours du second semestre de 1992, l'estimation de la charge de la dette à long terme, en loi de finances initiale (pour 1993), ... témoigne d'une sous-évaluation manifeste."

En outre, la très forte hausse des charges diverses résultant de la gestion de la dette et des frais de trésorerie en 1993, qui ont atteint 10,6 milliards de francs en exécution, au lieu de 210 millions de francs en loi de finances initiale, traduit les diverses interventions effectuées pour défendre le franc dans le cadre de la crise du système de change européen au cours de l'été 1993. A cet égard, on rappellera que, dans cette action, le Fonds de stabilisation

des changes a également enregistré des recettes et, au total, un bénéfice net comptabilisés en recettes non fiscales.

- Les dépenses de garantie

Contrairement aux deux exercices précédents, les dépenses de garanties initialement prévues pour 1993 se sont révélées inférieures aux dépenses effectives.

Evolution des dépenses de garanties

(En milliards de francs)

	1989	1990	1991	1992	1993
Loi de finances initiale	13,7	11,4	11,5	11,4	6,7
Exécution	15,8	12,1	8,6	9,7	11,2
Ecart	+ 2,1	+ 0,7	- 2,9	- 1,7	+ 4,5

De fait, les dépenses de financement du régime de l'assurance crédit à l'exportation géré par la Coface ont dû être augmentées de 2 milliards de francs pour atteindre 6 milliards de francs.

Par ailleurs, la mise en jeu de la garantie de l'Etat pour des arriérés sur prêts de refinancement de la BFCE au titre de l'accord militaire Irak 1989 a coûté 1,5 milliard de francs. Enfin, 523 millions de francs ont été versés à la BFCE pour couvrir les échéances impayées au 31 décembre 1993 sur les accords de consolidation avec la République centrafricaine, le Congo, la Côte d'Ivoire et le Gabon.

- Les dépenses en atténuation de recettes

Ces dépenses, c'est-à-dire principalement des dégrèvements et remboursements d'impôts, qui faisaient presque systématiquement l'objet de sous-évaluation en loi de finances initiale, se sont néanmoins révélées supérieures aux prévisions en 1993.

Evolution des dépenses en atténuation de recettes

(En milliards de francs)

	1989	1990	1991	1992	1993
Loi de finances initiale	136,8	170,6	204,0	226,2	239,9
Exécution	154,3	191,2	226,5	241,9	222,5
Ecart	+ 17,5	+ 20,6	+ 22,5	+ 15,7	- 17,4

L'essentiel de cette évolution concerne le chapitre des remboursements sur produits indirects et divers, en raison de la diminution sensible des 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

(En milliards de francs)

	1989	1990	1991	1992	1993
Loi de finances initiale	45,5	49,4	43,9	45,0	48,2
Exécution	154,9	160,0	166,3	177,2	189,2
Ecart	+ 109,4	+ 110,6	+ 122,4	+ 132,2	+ 141,0

Cette situation est liée à la gestion particulière de certains chapitres et notamment de ceux qui regroupent les charges de pension.

En effet, la dotation initiale inscrite à ce titre au budget des charges communes représente la seule provision destinée à financer l'incidence sur les charges de pension des mesures de revalorisation des rémunérations publiques pouvant intervenir en cours d'année.

Par la suite, en cours d'exercice, les chapitres concernés sont abondés par le transfert des crédits de pension en provenance des différents ministères.

3. Interventions publiques

Les dépassements de crédits constatés sur le titre IV sont également dus au mode de gestion particulier de certains chapitres et notamment 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

(en milliards de francs)

	1989	1990	1991	1992	1993
Loi de finances initiale	49,8	56,8	55,3	65,1	48,5
Exécution	67,9	68,9	68,5	76,0	59,6
Ecart	+ 18,1	+ 12,1	+ 13,2	+ 10,9	+ 11,1

*

* *

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.

C. LA REGULATION BUDGETAIRE EN 1993 ET 1994

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

1. 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'annulation 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 a annulé 23,3 milliards de francs supplémentaires, 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 ont été touchés pour un montant de 2,5 milliards de francs. Au total, 4,1 % des crédits disponibles après intervention du collectif ont été annulés par cet arrêté.

2. Annulations de crédits en 1994

Trois arrêtés d'annulation sont également intervenus en 1994.

L'arrêté du 30 mars a annulé 9,02 millions de francs sur 4 chapitres du budget. L'arrêté du 29 septembre a annulé 622,4 millions de francs supplémentaires sur 7 chapitres, dont 3 avaient déjà été touchés par le précédent arrêté. Au total, ces annulations n'ont représenté que 0,1 % des crédits initiaux.

L'arrêté du 23 novembre, associé au collectif de fin d'année, annule 19,12 milliards de francs de crédits supplémentaires, dont 16 au titre des remboursements sur produits indirects et divers, 1,7 au titre du service d'annuités et d'intérêts divers et 1 milliard au titre de la charge de la dette à moyen et long terme.

Au total, 3,6 % des crédits disponibles en 1994 ont été annulés par ces arrêtés.

II - L'EVOLUTION DES CREDITS EN 1995

A. LES GRANDES MASSES DU BUDGET DES CHARGES COMMUNES

Les crédits inscrits au budget des charges communes pour 1995 (dépenses ordinaires et crédits de paiement) s'élèvent à 564,6 milliards de francs, en augmentation de 2,2 % par rapport au budget voté pour 1994.

Les autorisations de programme prévues atteignent 2,1 milliards de francs au lieu de 30,8 milliards de francs dans le budget de 1994.

Le titre I «*Dette publique et dépenses en atténuation de recettes*» qui représente à lui seul 445 milliards de francs, soit près de 79 % du budget, progresse de 1,6 %. Hors titre I, le budget des charges communes s'élève à 119,6 milliards de francs, en augmentation de 4,7 % par rapport au budget de 1994.

Présentation générale des crédits

(en millions de francs)

	Crédits votés pour 1994	Crédits demandés pour 1995	Evolution en %
Dépenses ordinaires			
Titre I - Dette publique et dépenses en atténuation de recettes	438 068,8	445 009,2	+ 1,6
Titre II - Pouvoirs publics	3 826,4	3 956,3	+ 3,4
Titre III - Moyens des services	51 029,4	50 514,7	- 1,0
Titre IV - Interventions publiques	50 019,9	55 640,0	+ 11,2
Total dépenses ordinaires	542 944,6	555 120,3	+ 2,2
Dépenses en capital (Crédits de paiement)			
Titre V - Investissements exécutés par l'Etat	825,2	798,5	- 3,2
Titre VI - Subventions d'investissement accordées par l'Etat	8 456,1	8 656,4	+ 2,4
Total dépenses en capital	9 281,3	9 454,9	+ 1,9
Total D.O. + C.P.	552 225,9	564 575,2	+ 2,2
Autorisations de programme			
Titre V - Investissements exécutés par l'Etat	685,0	130,5	- 80,9
Titre VI - Subventions d'investissement accordées par l'Etat	30 119,4	2 023,1	- 93,3
Total autorisations de programme	30.804,4	2.153,6	- 93,0

B. LES PRINCIPALES ACTIONS

Principales actions du budget des charges communes

(dépenses ordinaires et crédits de paiement)

(millions de francs)

Actions	Crédits votés pour 1994	Crédits demandés pour 1995	Evolution en %
01 - Dette publique et divers	438 068,8	445 009,2	+ 1,6
02 - Pouvoirs publics	3 826,4	3 956,3	+ 3,4
03 - Dépenses administratives	50 645,3	50 057,2	- 1,2
04 - Interventions politiques et administratives	689,6	671,4	- 2,6
05 - Action internationale	9 794,2	9 504,9	- 2,9
07 - Action économique	39 557,0	44 874,1	+ 13,4
08 - Action sociale	9 644,5	10 502,0	+ 8,9

L'analyse de ce tableau montre une évolution contrastée entre les dépenses des actions économique et sociale qui progressent fortement, les autres dépenses d'intervention qui diminuent et les crédits de la dette publique, globalement stabilisés.

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.

Evolution des crédits du titre I

(en millions de francs)

	Crédits votés pour 1994	Crédits demandés pour 1995	Evolution en %
- Dette	208 968,1	216 119,5	+ 3,4
- Garanties	6 399,7	6 724,7	+ 5,1
- Dépenses en atténuation de recettes	222 701,0	222 165,0	- 0,2
Total	438 068,8	445 009,2	+ 1,6

a) La charge de la dette

Les crédits affectés au financement de la charge de la dette publique en 1995 s'élèvent à 216 milliards de francs, en progression de 3,4 % par rapport à 1994. Cette évolution traduit des mouvements contrastés, ainsi que le montre le tableau ci-après :

Evolution de la charge de la dette

(millions de francs)

	Crédits votés pour 1994	Crédits demandés pour 1995	Evolution en %
- Dette négociable à long, moyen ou court terme	191 206,0	201 259,2	+ 5,3
- Dette non négociable - dette à vue	17 402,1	14 500,3	- 16,7
- Charges diverses résultant de la gestion de la dette et frais de trésorerie	360,0	360,0	=

L'évaluation de la charge de la dette pour 1995 repose sur les hypothèses suivantes :

• déficit budgétaire

1994 : 301,4 milliards de francs

1995 : 274,4 milliards de francs

• taux d'intérêt

long terme (OAT) 7 %

moyen terme (BTAN) 6 %

court terme (BTF) 5 %

• encours de la dette publique au 31 décembre 1994 (estimation) : 2.873 milliards de francs.

- Dette négociable

En 1995, la part de la dette négociable ramenée au total de la charge de la dette s'accroît encore, passant de 91,5 % en 1994 à 93,1 %. Les crédits inscrits pour la dette négociable atteignent 201,3 milliards de francs, en augmentation de 5,3 % par rapport à 1994.

• Les intérêts de la dette à moyen et long terme, principalement composée des différentes lignes d'obligations assimilables du Trésor (OAT), progressent

de 5,7 % par rapport au budget voté de 1994, et atteignent 131,3 milliards de francs.

- Les intérêts des bons du Trésor à court et moyen terme s'élèvent à près de 70 milliards de francs, en augmentation de 4,4 %.

- Dette non négociable - dette à vue

En 1995, la part de la charge de la dette non négociable et à vue continue de diminuer, passant de 8,3 % à 6,7 % du total. En outre, les crédits qui lui sont affectés baissent fortement, passant de 17,4 à 14,5 milliards de francs, soit une diminution de 16,7 %. Les raisons de cette évolution sont diverses, mais concernent tous les chapitres de cette partie :

- La rémunération des avoirs des particuliers et des entreprises aux comptes chèques postaux diminue de 1,12 milliard de francs, soit de 13,7 % par rapport à 1994, principalement du fait de la baisse des taux courts. Elle s'établit désormais à 7,93 milliards de francs.
- La rémunération des avances non encore remboursées à la Banque de France baisse de 15,9 % et atteint 1,08 milliard de francs.
- La prise en charge par l'Etat de la dette de divers organismes diminué de 30,3 % pour atteindre 1,4 milliard de francs.
- La rémunération de la dette de l'Etat au titre de la suppression du décalage d'un mois de la TVA est réduite de 675 millions de francs, soit de 25 %. Elle s'élève à 2,02 milliards de francs.

b) Garanties

Les crédits inscrits pour 1995 au titre des garanties s'élèvent à 6,7 milliards de francs, en augmentation de 5,1 % par rapport à 1994.

- L'essentiel de l'augmentation résulte de la progression de 307 millions de francs des *garanties diverses*, principalement en raison des annulations de dettes.

• En revanche, les *garanties afférentes à l'exportation* restent pratiquement stables, la dotation destinée à la COFACE étant maintenue à 4 milliards de francs, soit au même niveau qu'en 1993 et 1994.

c) Dépenses en atténuation de recettes

Les crédits inscrits pour 1995 au titre des dépenses en atténuation de recettes s'élèvent à **222,2 milliards de francs, soit pratiquement au même montant qu'en 1994 (222,7 milliards de francs).**

Cette évolution traduit toutefois deux mouvements de sens opposé :

- Les remboursements sur produits indirects et divers diminuent de près de 9 milliards de francs, dont 1,98 en conséquence du relèvement de la taxe incluse dans les taux de TVA perçue au profit du BAPSA.
- A l'inverse, les dégrèvements sur contributions directes progressent de 8,6 milliards de francs.
- En outre, le remboursement forfaitaire aux exploitants agricoles non assujettis à la TVA diminue sensiblement de 301 millions de francs, soit de 30 %.

2. Pouvoirs publics (action 02)

Les crédits du Titre II «*Pouvoirs publics*» demandés pour 1995 s'élèvent à **3,9 milliards de francs, en augmentation de 3,4 % par rapport à 1994.**

Evolution des crédits du titre II

(en millions de francs)

	Crédits votés pour 1994	Crédits demandés pour 1995	Evolution en %
Présidence de la République (1)	19,4	19,7	+ 1,5
Assemblée nationale	2 402,7	2 504,1	+ 4,2
Sénat	1 380,5	1 391,9	+ 0,8
Conseil ccnstitutionnel	23,8	33,8	+ 42,0
Cour de justice de la République (2)	—	6,7	ns

(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.

(2) Nouveaux chapitres.

3. Dépenses administratives (action 03)

Les crédits inscrits pour 1995 au titre de l'action «*dépenses administratives*» s'élèvent à 50,1 milliards de francs, au lieu de 50,6 milliards de francs en 1994, soit une diminution de 1,2 %.

L'essentiel de ces dépenses, qui représentent la deuxième action du budget des charges communes avec 8,9 % des dotations, correspond à des dépenses de personnel, en particulier de charges sociales.

- Les crédits inscrits au titre des pensions civiles et militaires, soit 4,3 milliards de francs en 1994, disparaissent entièrement en 1995. En effet, d'une part, la majeure partie des crédits qui y étaient inscrits figurent cette année dans les budgets des divers départements ministériels. D'autre part, la réforme du fonds de solidarité vieillesse qui prend désormais en charge les majorations de pensions pour enfants, entraîne une économie de 1,49 milliard de francs.
- Les prestations et versements obligatoires payés par l'Etat augmentent globalement de 3,8 milliards de francs, soit de + 9 %, en raison de l'ajustement des crédits destinés au versement à la Caisse nationale d'allocations familiales (+ 1,17 milliard), du paiement des cotisations d'assurance-maladie des agents

titulaires (+ 1,2 milliard) et du versement au titre de la compensation des ressources et des charges des régimes de sécurité sociale (+ 1,45 milliard).

- La rémunération des prestations de la Banque de France (conséquence de la réforme du statut de la Banque de France) augmente de 2,25 % et atteint 715,8 millions de francs.

4. Interventions politiques et administratives (action 04)

Les crédits inscrits pour 1995 au titre de l'action «*interventions politiques et administratives*» s'élèvent à 671,4 millions de francs, en diminution de 2,6 % par rapport à 1994.

- Le montant des crédits affectés au financement des partis et groupements politiques est maintenu à 526,5 millions de francs.
- L'aide aux villes nouvelles diminue à nouveau en 1995, tant en crédits de paiement (- 12,5 %) qu'en autorisations de programme (- 13,6 %).

5. Action internationale (action 05)

Les moyens de paiement inscrits pour 1995 au titre de l'action internationale atteignent 9,5 milliards de francs, en diminution de 2,9 % par rapport à 1994.

Les autorisations de programme demandées s'élèvent à 1,35 milliard de francs au lieu de 30,47 milliards de francs en 1994.

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

Action internationale

(millions de francs)

Chapitres	Crédits votés en 1994		Crédits demandés pour 1995		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	--	500,0	--	320,0	--	- 36,0
42-07 Application de conventions fiscales entre la France et des Etats étrangers	--	497,2	--	566,4	--	+ 13,9
58-00 Participation de la France au capital d'organismes internationaux	20,0	449,0	--	463,0	- 100,0	+ 3,1
58-01 Banque européenne d'investissement	590,0	107,0	--	121,0	- 100,0	+ 13,1
68-00 Aide extérieure	1 236,0	1 108,5	1 254,0	1 374,0	+ 1,5	+ 24,0
68-01 Participation de la France à la reconstitution des ressources de l'Association Internationale de Développement	7.106,0	2.407,0	--	2.408,0	- 100,0	+ 0,04
68-02 Participation de la France au Fonds européen de développement	17.462,0	2.905,0	--	2.820,0	- 100,0	- 2,9
68-04 Participation de la France à divers fonds	4.055,0	1.813,0	95,0	1.425,0	- 97,7	- 21,4
Total	30.469,0	9.794,2	1.349,0	9.504,9	- 95,6	- 2,9

La plupart des chapitres de cette action connaissent une **diminution de crédits** :

- Le programme de dons en faveur de l'ajustement structurel est à nouveau minoré en 1995 à hauteur de 180 millions de francs.
- Aucune autorisation de programme n'est inscrite en 1995 au titre de la participation de la France au capital d'organismes internationaux et de la Banque européenne d'investissement, pour la reconstitution des ressources de l'Association internationale de développement, ainsi qu'au titre de la participation de la France au Fonds européen de développement et à divers autres fonds (à l'exception du Fonds international de développement de l'agriculture). On rappellera toutefois que l'année 1994 avait comporté un montant exceptionnellement élevé d'autorisations de programme sur ces différents chapitres.

- En crédits de paiement, les diminutions concernent principalement la participation de la France au Fonds pour l'environnement mondial et aux divers fonds placés auprès de la BERD.

Certaines dotations font néanmoins l'objet d'augmentations :

- L'application de l'accord fiscal frontalier avec la Suisse entraîne une dépense supplémentaire de 62,8 millions de francs, soit une augmentation des crédits de 12,7 %.
- Les crédits de paiement destinés à la Banque européenne d'investissement augmentent de 13,1 %.
- Les crédits d'aide extérieure et en particulier les dons destinés à financer des projets dans les pays les plus pauvres augmentent sensiblement, de + 24 %, principalement en conséquence de la mesure de transformation des prêts en dons arrêtée au sommet de la Baule en juin 1990.

6. Action économique (action 07)

Les moyens inscrits au titre de l'action économique pour 1995 s'élèvent à 44,9 milliards de francs, en augmentation de 13,4 % par rapport à 1994.

Les autorisations de programme demandées atteignent 576,5 millions de francs, au lieu de 147,5 millions de francs en 1994, soit un quasi-quadruplement des crédits.

Action économique

(millions de francs)

Chapitres	Crédits votés en 1994		Crédits demandés pour 1995		Evolution en %	
	AP	CP	AP	CP	AP	CP
37-01 Remboursement des frais de gestion des concours aux Etats étrangers		88,3		112,0		+ 26,8
37-03 Etudes		21,0		16,0		- 23,8
37-05 Dépenses liées aux cessions de titres du secteur public		10,0		10,0		=
44-02 Réaménagement de charges d'endettement		15,0		15,0		=
44-75 Mesures exceptionnelles en faveur de l'emploi		20.400,0		25.055,0		+ 22,8
44-91 Encouragements à la construction immobilière		7 880,0		7.440,0		- 5,6
44-92 Primes d'épargne populaire		1.667,0		1.667,0		=
44-95 Participation à divers fonds de garantie		127,0		250,0		+ 96,8
44-96 Charges des emprunts émis pour le financement des prêts aux rapatriés		10,0		7,0		- 30,0
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		9.251,2		9.789,6		+ 5,8
54-90 Apports au Fonds de dotation ou au capital des entreprises publiques ou d'économie mixte						
64-00 Interventions en faveur des PME	147,5	77,5	76,5	52,5	- 48,1	- 32,2
67-04 Travaux de sécurité dans les écoles (nouveau)			500,0	450,0	ns	ns
TOTAL	147,5	39.557,0	576,5	44.874,1	+ 290,8	+ 13,4

L'essentiel de l'augmentation de l'action économique résulte de l'inscription de **mesures nouvelles en faveur de l'emploi**. Ces mesures nouvelles s'élèvent à **10,75 milliards de francs** ainsi répartis :

- poursuite de l'allègement des charges des entreprises au titre des cotisations familiales : 8,5 milliards de francs ;
- financement de l'aide au premier emploi des jeunes instituée par le décret du 11 avril 1994 : 1,64 milliard de francs ;
- exonération de cotisations sociales pour les entreprises de certains secteurs dans les DOM : 610 millions de francs.

Ces mesures sont toutefois en partie compensées par des mesures d'économies, d'un montant de **6,1 milliards de francs**, dues à l'ajustement aux besoins de trois dotations :

- participation de l'Etat au redressement financier de l'UNEDIC : - 5 milliards de francs ;
- exonération de charges sociales pour l'embauche de jeunes sans qualification ("exo-jeunes") : - 500 millions de francs ;
- provision pour le financement des dispositifs de la loi quinquennale sur l'emploi : - 600 millions de francs.

Les autres augmentations de crédits concernent :

- la participation de l'Etat au service d'emprunts à caractère économique qui progresse de 538,4 millions de francs, soit de 5,8 %, en raison de l'accroissement des crédits de bonifications accordés à la Caisse française de développement, au Crédit national et aux départements et régions dans le cadre des prêts bancaires en faveur de la sécurité des établissements scolaires (en revanche, les crédits de bonifications notamment accordés à la Banque française du commerce extérieur, à la Caisse française de développement industriel et au CEPME sont en diminution) ;
- la participation à divers fonds de garantie double presque et atteint 250 millions de francs afin de mieux doter les principaux fonds "renouvelables" de soutien aux entreprises de la SOFARIS ;
- l'inscription d'une mesure nouvelle de 500 millions de francs en autorisations de programme et de 450 millions

de francs en crédits de paiement pour effectuer des travaux de sécurité dans les écoles.

Certains chapitres de l'action économique sont en diminution, et notamment :

- les primes à la construction dans le cadre de l'épargne logement (- 300 millions de francs) et pour les prêts consentis aux fonctionnaires (- 140 millions de francs) ;
- les interventions en faveur des PME au titre des aides à l'exportation qui diminuent à nouveau en 1995, de 32,2 % en crédits de paiement et de 48,1 % en autorisations de programme.

Enfin, comme dans les lois de finances pour 1992, 1993 et 1994, le chapitre 54-90 des dotations en capital aux entreprises du secteur public n'est pas doté de crédits en 1995, 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 1995 s'élèvent à 10,5 milliards de francs, au lieu de 9,6 milliards de francs en 1994, soit une augmentation de 8,9 %.

Action sociale

(millions de francs)

Chapitres	Crédits votés en 1994	Crédits demandés pour 1995	Evolution en %
46-01 Actions d'insertion en faveur des bénéficiaires du RMI dans les DOM	635,2	742,7	+ 16,9
46-90 Versements à divers régimes obligatoires de sécurité sociale	1.116,3	1.172,6	+ 5,0
46-91 Français rapatriés d'outre-mer	3.175,0	4.220,0	+ 32,9
46-92 Fonds spécial d'invalidité	1.432,0	1.515,0	+ 5,8
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	1.764,0	2.279,0	+ 29,2
46-97 Versement de l'Etat à la CNRACL	0,15	0,23	+ 53,3
46-98 Réparation de préjudices résultant de la contamination par le virus du SIDA	1.000,0	-	- 100,0
47-91 Caisse de retraite des régies ferroviaires d'outre-mer	61,8	62,4	+ 1,0
47-92 Retraite des rapatriés	400,0	450,0	+ 12,5
TOTAL	9.644,5	10.502,0	+ 8,9

La seule **réduction** de crédits concerne le chapitre d'indemnisation des personnes contaminées par le virus du sida. Aucun crédit nouveau n'est inscrit sur ce chapitre. En effet, la dotation qui y figurait, soit 1 milliard de francs en 1994, devrait être suffisante pour couvrir les besoins des exercices 1994 et 1995.

Les autres chapitres de l'action sociale font l'objet d'**augmentations**, en particulier :

- les crédits d'indemnisation des rapatriés d'outre-mer qui progressent de plus d'un milliard de francs, soit de 32,9 %, en conséquence de l'accélération du calendrier d'indemnisation prévue par loi du 27 janvier 1993 et de l'attribution d'une allocation forfaitaire complémentaire

par la loi du 11 juin 1994. De même, la participation de l'Etat au rachat de cotisations à l'assurance volontaire vieillesse par les rapatriés s'accroît de 50 millions de francs, soit de 12,5 % ;

- la participation de l'Etat aux majorations de rentes viagères augmente de 515 millions de francs, soit de près de 30 %, pour tenir compte des revalorisations de taux décidées dans la loi de finances pour 1994 ;

- le chapitre des versements à divers régimes obligatoires de sécurité sociale fait l'objet d'un double mouvement : la suppression de l'allocation spécifique pour dépenses de scolarité, en vertu de la loi du 26 juillet 1994 relative à la famille, entraîne une économie de 650 millions de francs. A l'inverse, le transfert en provenance de l'Education nationale des crédits de bourses des collèges entraîne une majoration des crédits de 673,2 millions de francs. En outre, le régime spécial de retraite de la SEITA fait l'objet d'un versement supplémentaire de 33 millions de francs ;

- les crédits du Fonds spécial d'invalidité créé par la loi du 22 juillet 1993, augmentent de 83 millions de francs, soit de 5,8 % ;

- les actions d'insertion en faveur des bénéficiaires du RMI dans les DOM progressent de 16,9 % et de 107,5 millions de francs, notamment pour tenir compte de l'évolution du nombre de bénéficiaires.

CHAPITRE II

LA DETTE PUBLIQUE

Le projet de budget pour 1995 est caractérisé par une nouvelle progression de la charge de la dette qui atteint 216,1 milliards de francs, en augmentation de 3,4 % par rapport à la loi de finances initiale pour 1994.

Par ailleurs, à la fin de 1995, l'encours total de la dette publique devrait dépasser 3 100 milliards de francs et franchir le seuil de 40 % du PIB.

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

La rapidité de cette évolution est préoccupante. Elle est, en outre, aggravée par le fait que, 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.

De fait, 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 progression de la charge de la dette.

En 1995, et pour la première fois depuis 1988, on observe une véritable décélération du rythme de croissance de la charge de la dette. Cette évolution positive ne doit toutefois pas occulter les besoins de financement toujours élevés du Trésor. En effet, l'Etat doit encore emprunter pour payer les intérêts de sa dette.

Néanmoins, cette modification des tendances antérieures permet aujourd'hui d'envisager le respect, à moyen terme, des critères du traité sur l'Union économique et monétaire en termes de dette et de déficits publics.

I - L'ENCOURS DE LA DETTE

Trois évolutions majeures sont intervenues au cours des années 80 et se poursuivent aujourd'hui :

- l'augmentation sans précédent de l'endettement de l'Etat, passé de 500 à plus de 2 000 milliards de francs -et bientôt 3 000 milliards de francs,
- une recomposition de la structure de la dette,
- une modernisation de la gestion 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 2 474,4 milliards de francs au 31 décembre 1993, soit 34,7 % 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	2.474	+ 17,2	+ 1,3	34,7
1994	2.873 ?	+ 16,1	+ 3,8	39,1
1995	3 148 ?	+ 9,6	+ 5,1	40,7

Ainsi, depuis 1981 :

- l'encours de la dette publique a été multiplié par plus de six, passant de 500 à plus de 3 100 milliards de francs,

- sa part au sein du PIB est passée d'un peu plus de 15 % à près de 41 %.

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 important des déficits budgétaires à financer tout au long de la période, ainsi que le niveau élevé des taux d'intérêt réels, en particulier au début des années 90, qui ont gravement alourdi le coût de la dette, ont créé un phénomène nouveau d'auto-alimentation de la dette.

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

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 50 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.

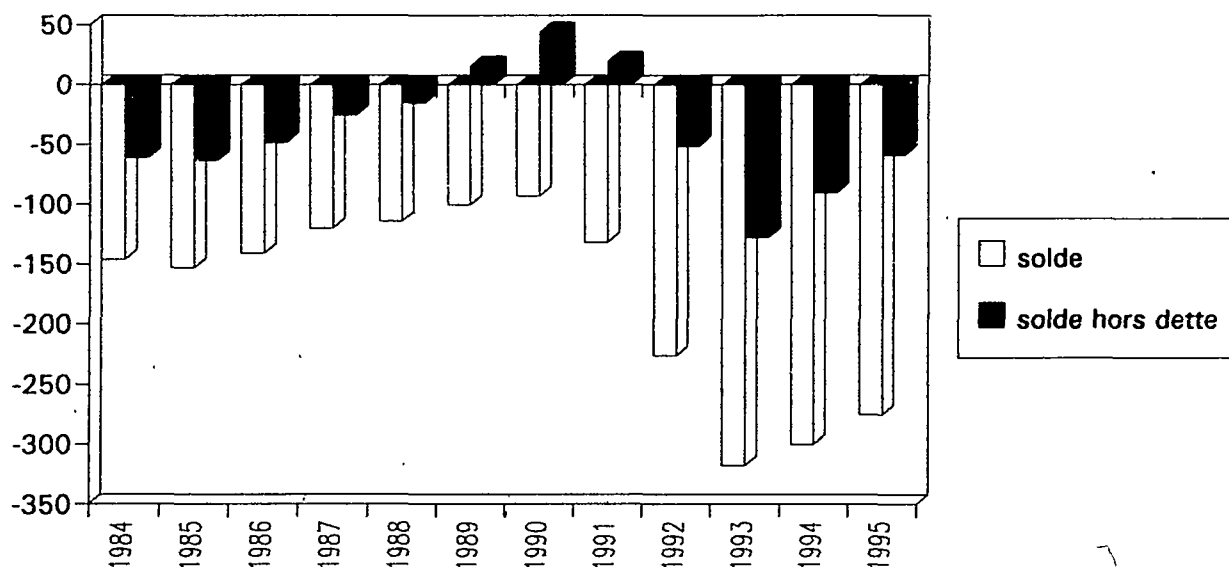
Dans cette situation, le seul équilibre du solde des recettes et des dépenses hors intérêts (1) s'accompagne d'un déficit public égal au montant des intérêts qui provoque une croissance du ratio dette publique/PIB égale au différentiel entre le taux d'intérêt de la dette et le taux de croissance du PIB.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

(1) Solde communément appelé "solde primaire".

Source : Rapport d'information fait, au nom de la délégation du Sénat pour la planification, sur les résultats de projections macro-économiques, par M. Bernard Barbier, n° 52 (1992-1993).

Or, le projet de loi de finances pour 1995 est encore loin d'une telle stabilisation puisque le solde primaire qui résulte de l'équilibre qu'il propose s'établit à - 60 milliards de francs, soit un écart d'environ 110 milliards de francs avec l'objectif.

Soldes d'exécution des lois de finances



On observera qu'en 1989, 1990 et 1991, 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.

Par la suite, le ralentissement de la conjoncture à partir de la fin de 1990, le maintien de taux d'intérêt réels à un niveau très élevé, ainsi que, surtout, le dérapage des déficits à partir de 1991, ont rendu impossible tout effort de stabilisation du poids de la dette.

En outre, deux décisions récentes ont contribué à accroître le stock de la dette. 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 de 33 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 105 de la loi de finances pour 1994.

Dans le premier cas, les titres de créances ont été inscrits 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, figure dans le stock de la dette négociable. En contrepartie, il est prévu que l'Etat reçoive 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. Toutefois, pour 1995, le présent projet de loi de finances exonère le FSV de ce remboursement, en raison de la décision prise de mettre à sa charge les dépenses de majoration de pension pour enfants des régimes de retraite des agents de l'Etat et des exploitants agricoles.

En raison de ces deux décisions, le stock de la dette devrait continuer à progresser fortement, de 16 %, en 1994, pour atteindre 2 873 milliards de francs.

Pour 1995, l'accroissement de l'encours de la dette devrait être moindre, de l'ordre de 9,6 %. Toutefois, la dette franchirait le cap des 3 100 milliards de francs et le seuil de 40 % du PIB.

2. Le respect des impératifs de convergence européens

Depuis la fin des années quatre-vingts, la plupart des pays industrialisés ont accumulé des déficits publics importants qui, avec le ralentissement de la croissance, ont entraîné un accroissement significatif des dettes publiques.

Or, la vigilance des marchés, qui portent une appréciation de plus en plus sévère sur la capacité des gouvernements à maîtriser ou non les déficits, impose des politiques budgétaires rigoureuses, également justifiées par les risques de hausse des taux et d'effet d'éviction que le poids des dettes publiques crée inévitablement au détriment de l'investissement et de l'emploi.

On rappellera que la France connaissait, en 1989, un besoin de financement des administrations publiques de 1,2 % du PIB et un endettement de 34,4 % du PIB, soit l'une des meilleures positions de la Communauté européenne, pour laquelle ces chiffres atteignaient, en moyenne, 4 % et 55,6 %. Quatre ans plus tard, en 1993, la France avait un déficit budgétaire multiplié par trois, un besoin de financement de 5,7 % du PIB et un endettement public s'élevant à 45,8 % du PIB (1).

a) Les impératifs de convergence européens

En adoptant par référendum le traité de Maastricht au mois de septembre 1992, le peuple français a choisi la voie de la réduction des déficits.

En effet, aux termes de ce traité, pour participer à l'Union économique et monétaire, les économies des Etats membres doivent respecter cinq critères de convergence, dont deux en matière de finances publiques : un déficit public inférieur à 3 % du PIB et un endettement inférieur à 60 % du PIB.

Or, actuellement, un seul pays de l'Union européenne respecte ces deux critères : le Luxembourg, trois pays en respectant au moins un : l'Irlande, l'Allemagne et la France.

1. Il s'agit de la dette cumulée de l'Etat, des autres administrations publiques centrales, des administrations de sécurité sociale et des administrations locales.

Situation des pays membres de l'Union européenne au regard du respect des critères de convergence relatifs aux finances publiques

(en % du PIB)

	Dette publique	Déficit public
Allemagne (1)	48,9	3,1
Belgique	142,2	5,4
Danemark	80,4	4,6
Espagne	55,9	7,2
France	45,8	5,6
Grèce	145,2	17,9
Irlande	99,0	2,5
Italie	118,3	9,5
Luxembourg	6,8	0,4
Pays-Bas	81,2	3,6
Portugal	66,6	6,2
Royaume-Uni	48,2	6,0

(1) Hors engagements de la Treuhandanstalt

Dans le cadre fixé par le traité de Maastricht, la France a présenté le 2 novembre 1993 un **programme de convergence** visant à ramener les déficits publics à 3 % du PIB en 1996, tout en continuant à respecter les autres critères, en particulier le maintien d'une dette publique inférieure à 60 % du PIB.

Les grandes lignes de ce plan de convergence ont ensuite été inscrites dans la loi, le gouvernement ayant décidé de placer son action dans une perspective pluriannuelle, de façon à planifier la réduction du déficit budgétaire.

Constatant l'importance des déficits publics dans les Etats membres, les institutions européennes ont mis tout récemment en oeuvre la procédure prévue à l'article 104 C du traité de Maastricht, dite de "*déficit public excessif*". Une recommandation a été adressée aux Etats, à l'exception du Luxembourg et de l'Irlande.

Recommandation du Conseil visant à ce que soit mis un terme à la situation de déficit public excessif en France

Dans la recommandation du Conseil ⁽¹⁾, trois observations sont faites :

- le rappel de la nécessité de mettre un terme, le plus rapidement possible, à la situation de déficit excessif en France ;
- la constatation que les mesures déjà prises par le gouvernement français (programme de convergence du 2 novembre 1993, loi d'orientation quinquennale du 24 janvier 1994, équilibre du projet de budget pour 1995) vont bien dans le sens d'une réduction du déficit public ;
- une invitation à aller plus loin, en insistant sur la nécessité de contenir le déficit de la Sécurité sociale et, au cas où la croissance s'avérerait plus favorable en 1995 que ne l'indiquent les prévisions actuelles, à saisir cette opportunité pour réduire davantage le déficit.

(1) Voir le rapport n° 33 (1994-1995) de M. Jean Arthuis sur les propositions de résolution, présentées en application de l'article 73 bis du Règlement, sur la recommandation de la Commission en vue d'une recommandation du Conseil visant à ce que soit mis un terme à la situation de déficit public excessif en France (n° E 305).

b) Le cadre fixé par la loi d'orientation quinquennale de maîtrise des finances publiques

La loi d'orientation quinquennale du 24 janvier 1994 fixe le cadre de la stratégie de maîtrise des finances publiques.

La programmation repose sur plusieurs hypothèses :

- une croissance moyenne du PIB de 2,8 % par an ;
- la poursuite du redressement des comptes de la Sécurité sociale, sans contribution du budget de l'Etat ;
- une pression fiscale d'Etat stabilisée ;
- une stabilisation des charges de l'Etat en volume,

afin de respecter un objectif prioritaire : la réduction du déficit à 2,5 % du PIB en 1997, soit le niveau nécessaire pour stabiliser la part de l'endettement public au sein du PIB.

Conformément à l'article 3 de la loi d'orientation, le projet de loi de finances pour 1995 est accompagné, pour la première fois, de

la présentation d'une projection quinquennale du budget de l'Etat. Il s'agit de l'actualisation, prolongée d'une année, de la projection pluriannuelle du budget de l'Etat annexée à la loi d'orientation quinquennale.

Le tableau ci-après décrit le cheminement de cette programmation.

Projection pluriannuelle du budget de l'Etat

(Les années 1995 à 1998 sont en milliards de francs 1995, l'année 1994 est en milliards de francs 1994)	LF194	PLF 1995	Evolution en valeur	1996	Evolution en volume	1997	Evolution en volume	1998	Evolution en volume
Charge nette de la dette	191,8	199	+ 3,7 %	205,6	+ 3,8 %	214,2	+ 3,7 %	219,4	+ 2,4 %
Autres charges	1.263,7	1.284,3	+ 1,6 %	1.276,7	- 0,6 %	1.269,1	- 0,6 %	1.263,9	- 0,4 %
Total des charges nettes	1.455,5	1.483,3	+ 1,9 %	1.483,3	0 %	1.483,3	0 %	1.483,3	0 %
Total des recettes nettes	1.154,2	1.208,7	+ 4,7 %	1.242,6	+ 2,8 %	1.277,4	+ 2,8 %	1.311,2	+ 2,6 %
SOLDE GENERAL	- 301,3	- 274,6		- 240,7		- 205,9		- 172,1	
SOLDE EN % DU PIB		- 3,55 %		- 3,0 %		- 2,5 %		- 2,0 %	

Cette projection montre l'ampleur de la rigueur nécessaire pour atteindre l'objectif de réduction du déficit, en particulier en ce qui concerne la progression des dépenses hors dette, puisque, tout au long de la période, la charge de la dette absorbe à elle seule la plupart des marges de manoeuvre laissées disponibles par la croissance des recettes.

On observera que, dans le rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances pour 1995, le gouvernement présente une variante à ce scénario en retenant l'hypothèse d'une croissance plus élevée, soit 3,5 % en moyenne au cours de la période, au lieu de 2,8 %. Dans ce cas, la stabilisation du rapport entre dette publique et PIB interviendrait dès 1997 et non plus en 1998. En outre, cette stabilisation se ferait à 41,8 % du PIB au lieu de 42,8 %. Par ailleurs, le montant du déficit budgétaire

serait légèrement inférieur, ce qui aurait pour conséquence le respect des critères de convergence européens dès 1996.

Deux scénarios de croissance pour les 3 années à venir.

Hypothèse d'une croissance du PIB de 2,8 % par an

	1996	1997	1998
Charges nettes	1.483	1.483	1.483
Recettes nettes	1.242	1.277	1.311
Solde	- 241	- 206	- 172
Déficit en % du PIB	3,0 %	2,5 %	2,0 %
Ratio dette/PIB	42,2 %	42,8 %	42,8 %

N.B. : Tous les chiffres sont en milliards de francs 1995.

Hypothèse d'une croissance du PIB de 3,5 % par an

	1996	1997	1998
Charges nettes	1.483	1.483	1.483
Recettes nettes	1.252	1.297	1.342
Solde	- 231	- 186	- 141
Déficit en % du PIB	2,89 %	2,24 %	1,64 %
Ratio dette/PIB	41,8 %	41,8 %	41,2 %

N.B. : Tous les chiffres sont en milliards de francs 1995.

B. LA STRUCTURE DE LA DETTE PUBLIQUE

L'évolution de la structure de la dette publique au cours des dernières années 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. En conséquence, la part de la dette non négociable s'est notablement réduite.

Le tableau ci-après détaille l'évolution comparée de la structure de la dette publique en 1981 et 1993.

Evolution de la structure de la dette publique

(encours total)

	1981		1993	
	Milliards de francs	%	Milliards de francs	%
DETTE NEGOCIABLE	274,9	54,9	2 146,2	86,7
- dette à long terme	135,2	27,0	1 364,2	55,1
<i>dont O.A.T.</i>	---	---	1 226,9	49,6
- bons du Trésor à court et à moyen terme	139,7	27,9	782,0	31,6
<i>dont B.T.A.N.</i>	---	---	593,1	24,0
DETTE NON NEGOCIABLE ..	225,5	45,1	328,2	13,3
- engagements de l'Etat et dette d'organismes prise en charge par l'Etat	9,6	1,9	77,6	3,1
- bons du Trésor sur formules	46,7	9,3	15,2	0,6
- dépôts des correspondants du Trésor	175,3	35,0	324,8	13,1
- bons des organismes internationaux	15,0	3,0	57,9	2,3
- compte du Trésor à la Banque de France	- 31,4	- 6,3	- 161,7	- 6,5
- divers	10,3	2,0	14,4	0,6
TOTAL	500,4	100	2 474,4	100,0

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

Celle-ci a doublé, passant de 27 % de la dette en 1981 à 55,1 % en 1993. Au sein de cette dette à long terme, la part des O.A.T. (obligations assimilables du Trésor), apparues en 1985, représente désormais près de 50 % du total de l'encours de la dette.

On observera que l'encours des OAT et emprunts d'Etat à long terme a fortement progressé, notamment au cours du dernier exercice, essentiellement sous l'effet du grand emprunt de juillet 1993 d'un montant de 110 milliards de francs.

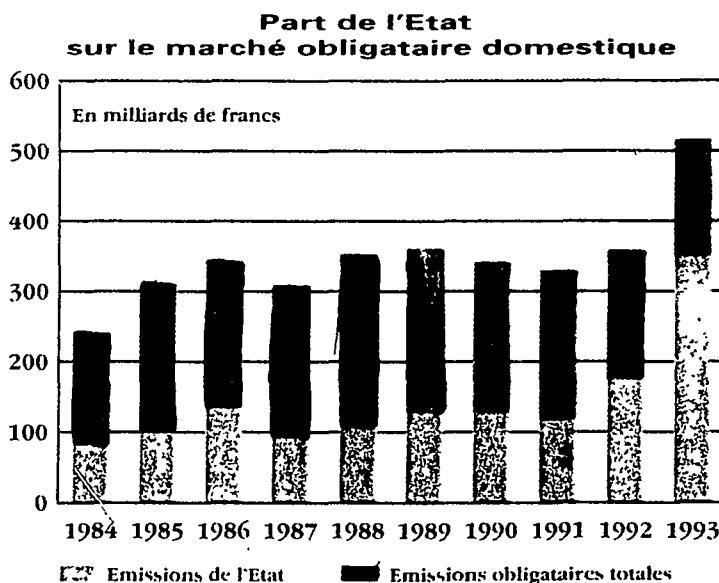
Encours des O.A.T. :

- au 31 décembre 1991 : 909,5 milliards de francs,
- au 31 décembre 1992 : 1 061,9 milliards de francs
- au 31 décembre 1993 : 1 364,2 milliards de francs

Cette évolution traduit, d'une part, l'augmentation importante des besoins de financement du Trésor et, d'autre part, le souci d'assurer un financement de la dette moins sensible aux fluctuations des marchés par le maintien d'une durée moyenne de la dette élevée.

Cette politique a néanmoins deux inconvénients :

- elle s'accompagne d'une ponction accrue de l'Etat sur le marché financier : de 1983 à 1993, la part de l'Etat dans les émissions brutes d'obligations a presque doublé, passant de 25,8 % à 49,5 % du total,



- elle est particulièrement coûteuse en période de taux d'intérêt élevés - à cet égard, on rappellera la remontée des taux à long terme depuis le mois de février 1994- notamment si on compare le coût de ces ressources avec celui 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 86,7 % en 1993.

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 progressé nettement moins rapidement, passant de 27,9 % à 31,6 % du total.

Parmi ceux-ci, les BTAN (Bons du Trésor à taux fixes et intérêts annuels), émis depuis 1986, sont passés de 16,5 % (en 1987) à 24 % du total.

Encours des BTAN :

- au 31 décembre 1991 : 417,7 milliards de francs
- au 31 décembre 1992 : 456,2 milliards de francs,
- au 31 décembre 1993 : 593,1 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 13,3 % en 1993. Cette évolution traduit les mouvements suivants :

- la diminution de plus de moitié des dépôts des correspondants du Trésor, passés de 35 % à 13,1 % du total de l'encours,

- la quasi disparition de la part des bons du Trésor sur formules, passés de 9,3 % à 0,6 %,

- la réduction 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 3,1 % en 1993.

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)	11	01.06.1996

(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 1995 à 1 403 millions de francs, en diminution de 30,3 % par rapport à 1994.

Cette nouvelle et forte réduction résulte essentiellement 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 également permis de réduire de 1,6 milliard de francs l'encours des titres de la CAPA.

Enfin, on rappellera que l'article 96 de la loi de finances rectificative pour 1992 a entraîné la prise en charge par l'Etat 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)

Organismes	1994	1995	Evolution en %
S.O.M.I.V.A.C.	4,6	4,5	- 2,2
C.A.P.A.	110,0	0,2	- 99,8
F.S.G.T.	625,0	343,8	- 45,0
C.N.I.	175,0	95,3	- 45,5
C.N.B.	136,2	73,5	- 46,0
F.I.S.	703,0	536,2	- 23,7
S.O.D.E.V.A.	244,5	208,6	- 14,7
C.N.E.	14,6	140,6	+ 863,0
Total	2.013,0	1 402,7	- 30,3

Echéance 1995 des remboursements du capital

(millions de francs)

Organismes	Echéance
S.O.M.I.V.A.C.	2,4
C.A.P.A.	1,7
F.S.G.T.	1 194,0
C.N.I.	545,6
C.N.B.	434,3
F.I.S.	1 264,9
S.O.D.E.V.A.	798,3
C.N.E.	2,9
Total	4 244,4

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

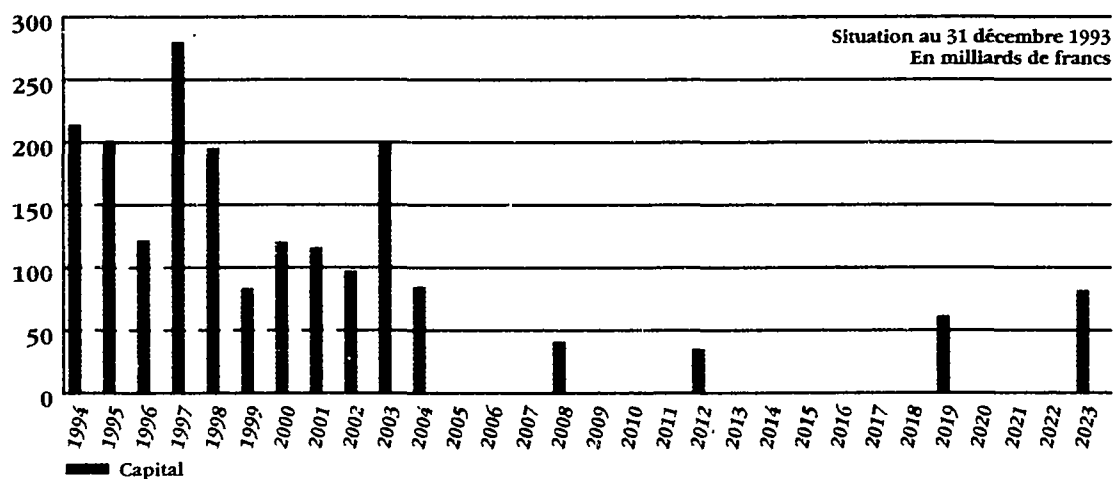
L'article 56 de la loi de finances pour 1991 a introduit une nouvelle rédaction de l'article d'équilibre, autorisant le ministre des finances à procéder à des opérations de restructuration de l'endettement de l'Etat, en recourant à des instruments diversifiés :

- 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.

Echéancier des emprunts d'Etat : OAT et BTAN



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.

C'est à ce titre que le Trésor procède à des opérations de rachats de titres par adjudication à l'envers, à des rachats de gré à gré sur le marché ou à des offres d'échanges.

Par ailleurs, le décret du 21 mai 1992 a autorisé 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.

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'État, en faisant appel à une autre monnaie que le franc,*
- *accéder à des investisseurs internationaux intéressés par la signature de la République française en écus,*
- *contribuer au développement d'un marché international des capitaux à Paris en établissant un marché structuré et prestigieux d'obligations en écus.*

Le Trésor français est ainsi devenu le premier emprunteur souverain sur le marché de l'écu à long terme. A la fin de 1993, l'encours des OAT en écus émises par l'Etat français s'élevait à 12,3 milliards d'écus, soit 80,7 milliards de francs.

Le Trésor français est également, depuis janvier 1994, l'emprunteur le plus régulier, puisque le calendrier annuel des émissions du Trésor prévoit désormais une émission en écus tous les deux mois, le second mercredi du mois.

Emissions d'O.A.T. en écus

		<i>millions d'écus</i>
- 17 avril 1989 :	O.A.T. 8,5 % mai 1997	967,0
- 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
- 31 décembre 1992 :	O.A.T. 6 % avril 2004	1.297,5

- 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 688,7 milliards de francs en 1993.

Titres de la dette publique détenus par des non-résidents

(milliards de francs)

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
G.A.T.	6,9	22,5	20,4	110,4	220,9	281,8	363,7	423,4
B.T.A.N.		5,8	23,0	55,2	120,8	152,8	205,6	228,4
B.T.F.		3,1	5,5	14,5	16,4	20,8	25,6	36,9
TOTAL	6,9	31,4	48,9	180,1	358,1	455,4	594,9	688,7

Selon les réponses fournies à votre rapporteur :

"la modernisation accomplie au cours des dernières années, le développement de la liquidité du marché des valeurs du Trésor, ainsi que la politique économique suivie et les résultats économiques obtenus ont fortement développé l'intérêt des investisseurs non-résidents pour les valeurs du Trésor".

Toutefois, depuis le second semestre 1993, on assiste à un retrait des non-résidents du marché français des titres d'Etat et, par voie de conséquence, à une "renationalisation" de la dette.

Le tableau ci-après retrace le détail de ces fluctuations par trimestre.

(en milliards de francs)

	3e trimestre 1993	4e trimestre 1993	1er trimestre 1994
OAT	- 2,9	30,5	- 73,2
BTAN	1,0	- 7,2	- 13,3
BTF	- 2,0	11,5	- 3,2
Total	- 3,9	34,8	- 89,7

Selon les réponses fournies à votre rapporteur :

"La «renationalisation» de la dette observée ces derniers mois est un phénomène normal en période de baisse des marchés. Le retrait des investisseurs non-résidents s'observe en effet traditionnellement lorsque les marchés sont orientés à la baisse ; en période de crise boursière, les portefeuilles ont ainsi tendance à se «renationaliser». De fait, le phénomène de cession de titres par les non-résidents a touché l'ensemble des grands pays industrialisés (Allemagne, Japon, Royaume-Uni...).

Le marché français pourrait en conséquence prochainement retrouver les faveurs des non-résidents grâce à sa série de fondamentaux et de facteurs techniques positifs :

- inflation durablement maîtrisée ;*
- balance des paiements excédentaire (argument avancé par l'OCDE pour expliquer le bon comportement relatif des marchés japonais et suisse) ;*
- taux réels élevés ;*
- levier plus fort qu'ailleurs de la baisse des taux courts ;*
- absence de retard dans le programme d'emprunt."*

3. L'émission directe de titres auprès des particuliers

La réforme de la gestion de la dette de l'Etat à partir de 1986 a permis la mise en place d'un marché modernisé des titres d'Etat, efficace et performant, grâce à la simplicité des produits offerts, à la grande liquidité des lignes, à la transparence et à la régularité des appels au marché.

Toutefois, les particuliers en ont été progressivement écartés au profit des seuls investisseurs institutionnels.

Aussi, pour revenir sur cette tendance, et afin d'offrir aux particuliers un nouvel instrument de placement de leur épargne longue, le gouvernement a décidé qu'à compter du mois d'octobre 1994, les personnes physiques pourraient souscrire chaque mois des

OAT à 10 ans, assorties du taux de l'adjudication mensuelle, la fiscalité de droit commun s'appliquant à ces titres.

Dans ce cadre, 18 banques et réseaux ont pris, le 27 septembre dernier, l'engagement ferme de **placer 19,6 milliards de francs d'OAT par an auprès des particuliers**. Sur ce total, 3,4 milliards ont déjà été placés au titre du mois d'octobre 1994.

On observera que la souscription d'emprunts d'Etat auprès des particuliers existe pour des montants significatifs en Allemagne et aux Etats-Unis, mais sur des produits spécifiques :

- sur les "Bundesschatzbriefe" à 6 et 7 ans, en Allemagne, l'encours atteint 41,8 milliards de marks et les émissions de 1993 se sont élevées à 13 milliards de marks,
- les "saving bonds" aux Etats-Unis représentent environ 5 % de l'endettement fédéral américain.

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 1995, le service de la dette inscrit dans le budget des charges communes atteint **216,1 milliards de francs**, soit un montant encore jamais atteint, en augmentation de 3,4 % par rapport à la loi de finances pour 1994.

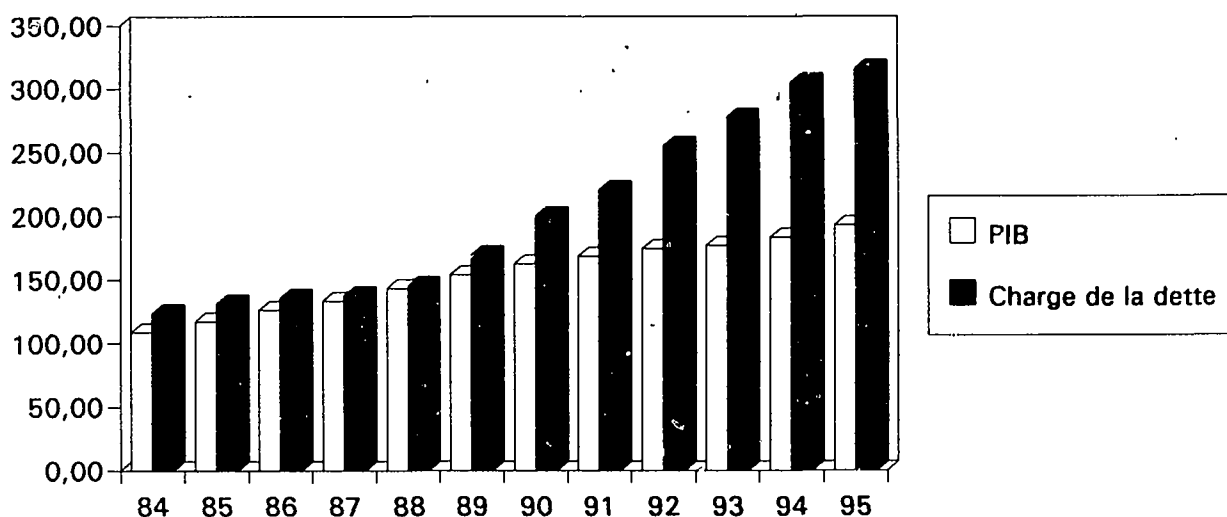
A. LE DEUXIEME BUDGET CIVIL DE L'ETAT

Les crédits inscrits sur les trois premières parties du titre I, qui représentent la charge brute de la dette, progressent de 3,4 % en 1995, soit sensiblement plus que l'ensemble des dépenses du budget général qui augmentent de 1,9 %, mais, pour la première fois, un peu moins que le PIB dont la progression en valeur prévue par le présent projet de loi de finances est de 5,1 %.

Le graphique ci-après compare la progression de la charge de la dette et du PIB depuis 1983. Il montre que le différentiel

d'augmentation qui allait en s'accroissant tend à se stabiliser en 1995.

Evolution du PIB et de la charge de la dette (base 100 en 1983)



Le tableau ci-après 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	7,8	- 6,8
1983	68,5	+ 42,2	+ 10,5	8,8	- 1,7
1984	84,7	+ 23,6	+ 8,9	9,3	+ 0,4
1985	89,8	+ 5,9	+ 7,8	8,4	+ 0,6
1986	92,9	+ 3,5	+ 7,6	7,8	+ 0,2
1987	94,3	+ 1,5	+ 5,3	7,4	+ 2,1
1988	99,5	+ 5,5	+ 7,5	6,7	- 0,8
1989	116,1	+ 16,6	+ 7,4	7,1	- 0,3
1990	137,1	+ 18,1	+ 5,4	7,7	+ 2,3
1991	151,3	+ 10,3	+ 3,7	8,1	+ 4,4
1992	175,0	+ 15,6	+ 3,6	8,3	+ 4,7
1993	189,9	+ 8,5	+ 1,3	7,7	+ 6,4
1994	208,9	+ 10,0	+ 3,8	7,3	+ 3,5
1995	216,1	+ 3,4	+ 5,1	6,9	+ 1,8

Trois conclusions peuvent notamment être tirées de ce tableau :

- la croissance 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,
- une rupture de tendance en 1995, avec un taux de croissance et un coût de la charge de la dette sensiblement moindres que ceux des exercices antérieurs.

Malgré cette première rupture dans l'évolution tendancielle de la charge de la dette, ce dont votre rapporteur ne saurait trop souligner le caractère positif, la charge de la dette représente toujours en 1995 :

- le deuxième budget civil de l'Etat après l'Education nationale,
- 14,6 % des dépenses nettes du budget général, alors qu'elle n'en représentait que 6,9 % en 1983, ainsi que le montre le tableau ci-dessous,

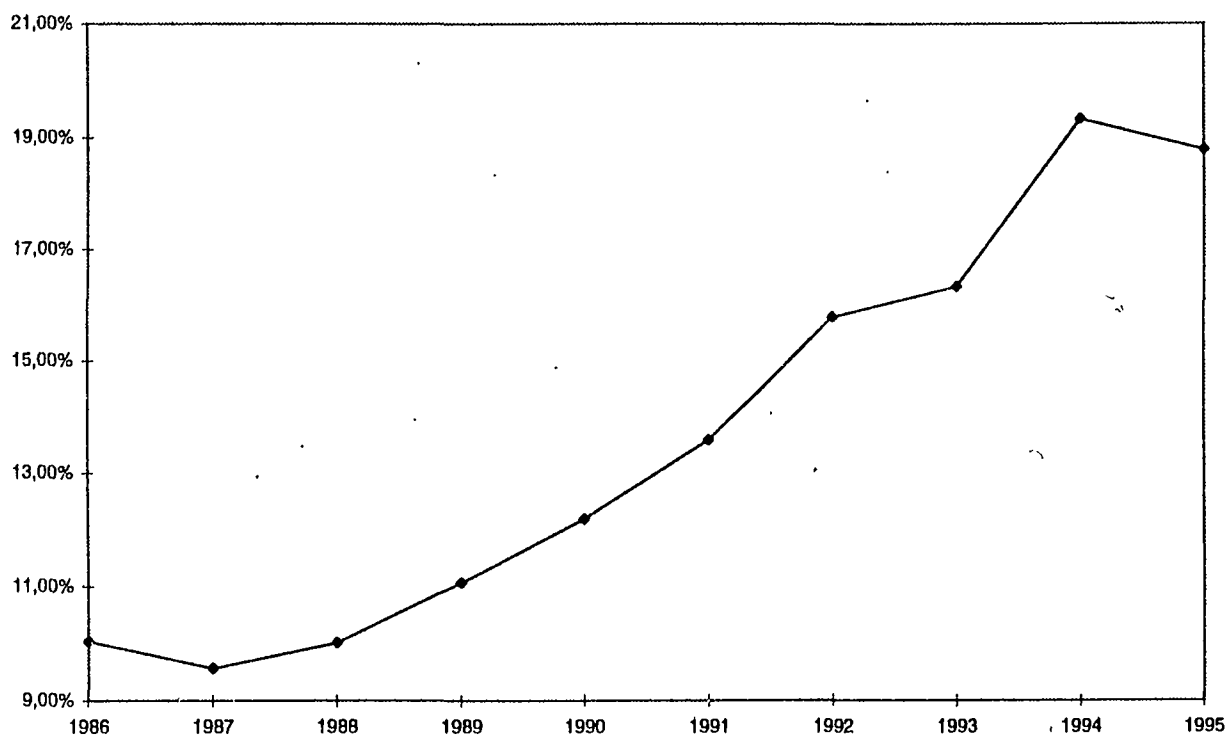
Poids de la charge de la dette hors garanties dans le budget général (1)

1983	1985	1987	1989	1991	1992	1993	1994	1995
6,9	8,3	7,6	8,5	10,9	12,0	13,4	14,4	14,6

) montant des intérêts en % des dépenses nettes du budget général.

- 38,3 % des crédits bruts et 63,1 % des crédits nets (hors remboursements et dégrèvements) des charges communes,
- plus de la moitié du budget d'interventions publiques de l'Etat,
- plus de 70 % du produit de l'impôt sur le revenu,
- un peu moins de 19 % des recettes fiscales nettes, au lieu de 10 % seulement de celles-ci en 1986.

Part de la charge de la dette nette dans les recettes fiscales nettes.



1. L'évolution de la charge de la dette en 1995

Evolution de la charge de la dette

	Loi de finances pour 1994	Projet de loi de finances pour 1995
A. Dette négociable		
. Services des rentes amortissables des emprunts d'Etat et des obligations du Trésor à moyen et long terme	124 225	131 294
. Intérêt des bons du Trésor à court et moyen terme	66 981	69 965
Total A	191 206	201 259
B. Dette non négociable. Dette à vue		
. Intérêt des comptes de dépôt au Trésor	9 278	7 930
. Bons du Trésor non négociables	1 899	1 883
. Prise en charge par l'Etat de la dette de divers organismes	2 013	1 403
. Divers	4 212	3 284
Total B	17 402	14 500
C. Charges diverses		
. Frais divers de trésorerie	360	360
Total charge de la dette (A + B + C)	208 968	216 119

Comme les années précédentes, on constate une double évolution :

- **Une augmentation de la charge de la dette négociable**

L'augmentation prévue est de 10,05 milliards de francs par rapport à la loi de finances pour 1994, la charge de la dette négociable atteignant ainsi 201,26 milliards de francs.

Cette évolution résulte des mouvements suivants :

(en milliards de francs)

Service des emprunts d'Etat et des OAT	+ 7,07
• Emprunts et OAT en francs à taux fixe	+ 9,10
• OAT en écus	+ 0,24
• Obligations créées dans l'année	- 1,14
• Emprunts et OAT en francs à taux variable	- 1,13
Intérêts des bons du Trésor	+ 2,98
• intérêts des BTAN	+ 1,10
• intérêts des bons à taux fixe	+ 1,88

Au total, la part de la charge de la dette négociable poursuit sa progression. Elle atteint 93,1 % du total du service de la dette, au lieu de 91,5 % en 1994.

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

La part de la charge de la dette non négociable se réduit de nouveau, passant de 8,3 % à 6,7 % du total de la charge de la dette, pour atteindre 14,5 milliards de francs.

Cette évolution résulte des mouvements suivants :

(en milliards de francs)

• Intérêts des comptes de dépôt au Trésor <i>dont rémunération des avoirs aux comptes chèques postaux</i>	- 1,35 - 1,12
• Bons du Trésor sur formules	- 0,02
• Rémunération des dépôts de divers instituts d'émission et banques centrales <i>dont rémunération des avances non encore remboursées à la Banque de France</i>	- 0,25 - 0,20
• Prise en charge par l'Etat de la dette de divers organismes	- 0,61
• Service d'emprunts, d'annuités et d'intérêts divers <i>dont rémunération de la créance TVA</i>	- 0,68 - 0,67

On observera que tous les chapitres regroupant les crédits du service de la dette non négociable sont en diminution en 1995.

Structure de la charge de la dette en 1995

(millions de francs)

	Crédits demandés pour 1995	Evolution par rapport à 1994 (%)	Part dans la charge de la dette 1995 (%)
DETTE NEGOCIABLE	201.259	+ 5,3	93,1
<i>Service des rentes amortissables des emprunts d'Etat et des obligations du Trésor à moyen et long terme</i>	<i>131.294</i>	<i>+ 5,7</i>	<i>60,7</i>
- intérêts des emprunts et des obligations en francs émis à taux fixe	102.144	+ 9,8	47,3
- intérêts des emprunts et des obligations en francs émis à taux variable	5.326	- 17,6	2,5
- intérêts des obligations en écus	6.718	+ 3,7	3,1
- intérêts des obligations à intérêts capitalisés	81	+ 9,5	négligeable
- intérêts des rentes sur l'Etat et des emprunts entièrement échus	1,3	- 7,1	négligeable
- intérêts des obligations créées dans l'année	17.023	- 6,3	7,9
<i>Intérêts des bons du Trésor à court ou moyen terme et valeurs assimilées</i>	<i>69.965</i>	<i>+ 4,4</i>	<i>32,4</i>
- bons à taux fixe	15.254	+ 14,0	7,1
- bons à taux fixe et à intérêts annuels	54.711	+ 2,1	25,3

Structure de la charge de la dette en 1995 (suite)

(millions de francs)

	Crédits demandés pour 1995	Evolution par rapport à 1994 (%)	Part de la charge de la dette 1995 (%)
DETTE NON NEGOCIABLE	14.500	- 16,7	6,7
<i>Intérêts des comptes de dépôt au Trésor</i>	7.930	- 14,5	3,7
- intérêts des comptes de dépôts au Trésor	9.900	- 20,2	0,4
- rémunération des CCP	7030	- 13,7	3,2
<i>Bons du Trésor non négociables</i> (bons du Trésor sur formules)	1.883	- 0,8	0,9
<i>Rémunération de dépôts de divers instituts d'émission et banques centrales</i>	1.239	- 16,8	0,6
- rémunération des dépôts des instituts d'outre-mer et banques centrales africaines de la zone franc	159	- 22,8	négligeable
- rémunération des avances non remboursées à la Banque de France	1.080	- 15,9	0,5
<i>Prise en charge de la dette de divers organismes (intérêts)</i>	1.403	- 30,3	0,6
- SOMIVAC	4	=	négligeable
- caisse d'amortissement pour l'acier	0,2	- 99,8	négligeable
- fonds spécial de grands travaux	344	- 45,0	négligeable
- caisse nationale des banques	73	- 46,3	négligeable
- caisse nationale de l'industrie	95	- 45,7	négligeable
- fonds d'intervention sidérurgique	536	- 23,7	négligeable
- SODEVA	209	- 14,3	négligeable
- caisse nationale de l'énergie	141	n.s.	négligeable
<i>Service d'emprunts, d'annuités et d'intérêts divers</i>	2.046	- 24,8	0,9
- CDC, Crédit foncier de France, Crédit national	20	- 9,1	négligeable
- rémunération de la créance TVA	2.025	- 25,0	0,9
GESTION DE LA DETTE ET FRAIS DE TRESORERIE	360	=	0,2
- frais d'émission et de publicité des valeurs du Trésor	20	=	négligeable
- commissions de placement et de services financiers	290	=	"
- gestion courante des valeurs du Trésor et frais divers	50	=	"
TOTAL CHARGE DETTE	216.119	+ 3,4	100

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 constitué 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.

- Enfin, ont également un impact important, les intérêts versés par le Fonds de soutien des rentes pour les titres de son portefeuille.

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)

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
FSC (1)	0,544	0,410	0,508	0,459	0,379	0,518	6,494	--	--
total hors FSC	6,759	6,205	7,142	12,843	13,029	16,006	24,958	17,134	17,137
dont :									
- rémunération des dépôts à la Banque de France	2,654	2,302	1,974	3,066	3,536	4,248	4,560	2,000	1,900
- recettes de coupons courus	2,451	3,073	3,852	7,134	8,681	10,634	16,924	15,034	15,107
- FSR	1,610	0,775	1,237	2,552	0,715	1,052	3,406	--	--
- divers	0,033	0,056	0,079	0,090	0,097	0,073	0,068	0,100	0,130

(1) Fonds de stabilisation des changes

On rappellera qu'à l'occasion de l'examen du collectif du mois de juin 1993, le gouvernement avait 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 étant inscrit sur la ligne 499 "intérêts divers" des recettes non fiscales.

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

En 1994, la dette de l'ACOSS a été reprise par l'Etat à hauteur de 110 milliards de francs et il a été décidé de compenser la charge de son refinancement par un prélèvement annuel sur le Fonds de solidarité vieillesse. Le produit de ce prélèvement a été inscrit sur la ligne 816 des recettes non fiscales et il a été décidé de le comptabiliser en déduction de la charge brute de la dette publique.

Toutefois, l'article 17 du présent projet de loi de finances ayant prévu une diminution des versements du FSV en 1995 en contrepartie de l'élargissement de ses compétences, le gouvernement a décidé d'adopter **une nouvelle présentation de la charge nette de la dette publique** ou plutôt de revenir à la définition utilisée avant 1993. Ne viennent donc en déduction de la charge brute de la dette publique que les seules recettes inscrites sur la ligne 806 des recettes non fiscales.

Le tableau ci-après retrace l'évolution de la charge brute et de la charge nette de la dette depuis 1986, compte tenu de cette définition.

Charge brute et charge nette de la dette publique

(en millions de francs)

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	LFI 1994	LFI 1995
A. Charge budgétaire brute	92.892	94.330	98.486	115.365	135.483	149.995	173.961	189.940	208.968	216.119
B. Recettes en atténuation des charges de la dette (ligne 806, hors F.S.C.)	4.622	6.759	6.205	7.142	12.843	13.030	16.007	24.958	17.134	17.137
C. Charge nette A - B	88.270	87.571	92.281	108.223	122.640	136.965	157.954	164.982	191.834	198.982

B. LES FACTEURS D'EVOLUTION DE LA CHARGE DE LA DETTE

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.

Il devrait en être de même en 1994, le projet de loi de finances rectificative en fin d'année ne procédant qu'à l'ouverture d'un peu moins d'1,7 milliard de francs au titre de la charge de la dette, tandis que 2,7 milliards de francs d'annulations sont prévus.

Evolution de la charge de la dette

(en milliards de francs)

	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Loi de finances initiale	67,9	79,8	89,3	93,8	98,4	107,7	125,7	140,2	154,1	169,9	208,9	216,1
Dépenses effectives	84,7	89,7	92,9	94,3	99,5	116,1	137,1	151,3	175,0	189,9	-	-
Ecart	+ 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 besoin de 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 et 1993 avec un doublement des déficits initialement prévus.

- Le financement du Trésor en 1993

Le besoin de financement à moyen et long terme du Trésor en 1993 s'est élevé à **502 milliards de francs**, en augmentation de 125 milliards de francs par rapport à 1992.

Il se décompose ainsi :

- déficit en gestion 317,9 milliards de francs
- amortissement des OAT 56,1 milliards de francs
- amortissement des BTAN ... 95,5 milliards de francs
- amortissement des engagements repris par l'Etat 32,5 milliards de francs

Sa couverture a été assurée de la manière suivante :

- émissions d'OAT 249,8 milliards de francs
- émissions de BTAN 234,2 milliards de francs
- grand emprunt d'Etat 110,4 milliards de francs
- émissions nettes de BTF - 69,6 milliards de francs
- compte du Trésor à la Banque de France et divers - 22,8 milliards de francs

On observera que le succès du grand emprunt 6 % juillet 1997 a permis une nette diminution de l'encours des BTF qui avait fortement augmenté en 1992.

- Le financement du Trésor en 1994

Le besoin de financement à moyen et long terme estimé pour 1994 s'élève à **670,5 milliards de francs**, soit à un montant supérieur de 168,5 milliards de francs à celui de 1993.

Il s'agit d'un niveau record, dû en particulier à la reprise de la dette de l'ACOSS, soit 110 milliards de francs, mais également au niveau encore élevé du déficit budgétaire.

Ce besoin de financement se décompose de la manière suivante :

- déficit en gestion 300,0 milliards de francs
- amortissement des OAT 63,2 milliards de francs
- amortissement des BTAN .. 155,8 milliards de francs
- amortissement des engagements repris par l'Etat 151,5 milliards de francs

Sa couverture pourrait être assurée selon les grandes lignes du programme indicatif de financement de l'Etat pour 1994, arrêté par le ministre de l'économie en début d'année :

- émissions d'OAT 275 milliards de francs
- émissions de BTAN 245 milliards de francs

Par ailleurs, les émissions nettes de BTF pourraient dépasser 100 milliards de francs afin de combler le solde du besoin de financement.

2. Le niveau des taux d'intérêt

Le niveau 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.

On rappellera que la France a connu, plus encore que ses principaux partenaires, des taux d'intérêt réels particulièrement élevés au cours des dernières années, notamment à partir de 1989 pour le court terme.

En outre, de 1990 à 1992, les prévisions de taux d'intérêt associées au projet de loi de finances initiale ont été systématiquement trop optimistes.

Depuis 1993, la baisse des taux d'intérêt a permis des économies. Le Trésor a même effectué à la fin de 1993, des émissions d'OAT à des taux proches de 6 %.

Toutefois, la remontée des taux américains à la fin de 1993 a entraîné une forte hausse des taux sur les marchés européens et notamment en France.

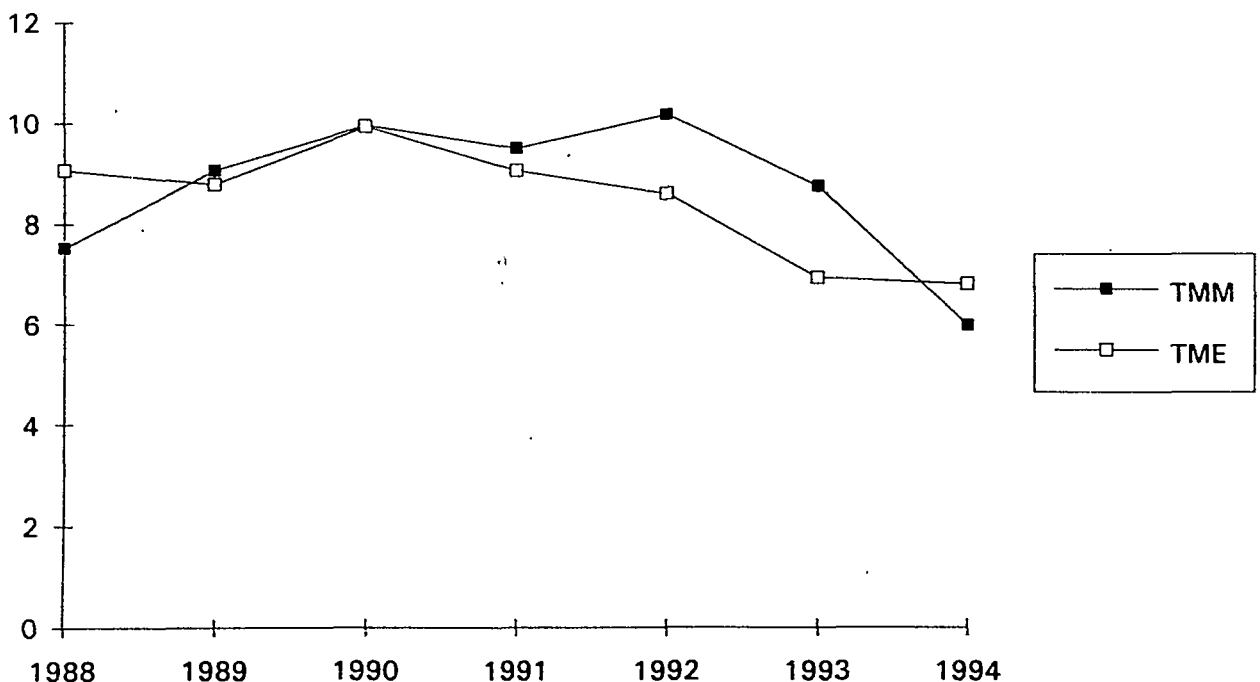
Continue depuis le mois de février 1994, cette hausse des taux s'est traduite récemment par une émission d'OAT au taux "record" de 8,49 %.

Aussi, apparaît-il d'ores et déjà probable que les hypothèses de taux pour 1995, comme pour 1994, seront dépassées.

Hypothèses de taux

	1994	1995
- émissions d'OAT	6,5 %	7 %
- émissions de BTAN	5,5 %	6 %
- émissions de BTF	5 %	5 %

Le graphique ci-après retrace l'évolution constatée depuis 1988 en moyenne annuelle du taux moyen du marché monétaire (TMM) et du taux moyen des emprunts d'Etat (TME).



*

* *

Comme lors de l'examen du projet de loi de finances pour 1994, votre rapporteur constate que la charge de la dette prévue pour 1995 semble correctement 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. Aussi, le respect des objectifs de la loi d'orientation quinquennale relative à la maîtrise des finances publiques apparaît-il plus que jamais indispensable.

CHAPITRE III

LES DEPENSES HORS DETTE

Hors charge de la dette, les crédits des charges communes atteignent 348,5 milliards de francs, en augmentation de 1,5 % par rapport aux crédits votés pour 1994.

Ces dotations correspondent à des dépenses de nature fort différenté 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.

Rapports budgétaires analysant les crédits des charges communes

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 1995.

I - LES DEPENSES EN ATTENUATION DE RECETTES

Inscrites au Titre I, ces dépenses ne peuvent être considérées comme de véritables charges du 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 1995, à 222,2 milliards de francs, soit à un niveau presque identique à celui de 1994.

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 de la conjoncture économique a entraîné 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 55 % au titre des remboursements de TVA).

Les frais de poursuite et de contentieux (0,7 % du total) s'élèvent à 1.600 millions de francs, au lieu de 1 500 millions de francs en 1994.

Dépenses en atténuation de recettes

(millions de francs)

	Crédits votés pour 1994	Crédits demandés pour 1995	Evolution (en %)
15-01 <i>"Dégrèvements sur contributions directes et taxes assimilées"</i>	90 000	98 645	+ 9,6
15-02 <i>"Remboursements sur produits indirects et divers"</i>	130 000	121 020	- 6,9
15-03 <i>"Frais de poursuite et de contentieux"</i>	1 500	1 600	+ 6,7
15-06 <i>"Décharges de responsabilité et remises de débet"</i>	200	200	=
15-07 <i>"Remboursement forfaitaire aux exploitants agricoles non assujettis à la TVA"</i>	1 001	700	- 30,1
Total	222 701	222 165	- 0,2

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

Les crédits inscrits à ce titre pour 1995 s'élèvent à 98,6 milliards de francs, en augmentation de 9,6 % par rapport à 1994.

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)

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Crédits initiaux	52.270	66.605	74.890	73.820	83.636	90.000	98.645
Résultats	52.442	71.460	87.126	99.275	99.795	98.950	-

L'évolution du *chapitre 15-01* depuis 1989 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 (jusqu'en 1993).

Les crédits demandés pour 1995, soit 98,65 milliards de francs, sont en légère diminution par rapport aux résultats constatés en 1993 et 1994. Toutefois, ils apparaissent sensiblement supérieurs à la prévision initiale effectuée pour 1994 (90 milliards de francs).

En effet, les prévisions révisées pour 1994 intègrent une majoration de 7,55 milliards de francs au titre de la fiscalité locale.

A cet égard, on soulignera le poids de plus en plus élevé de la fiscalité locale dans les dégrèvements d'impôts directs, passé de 35,7 % en 1989 à 45,4 % en 1995.

Le tableau ci-après fournit le détail des dégrèvements d'impôts directs locaux et de leur évolution depuis 1989.

Dégrèvements d'impôts directs locaux

(en millions de francs)

	1989	1990	1991	1992	1993	1994 révisé	PLF 1995
- Taxes foncières et taxes annexes	2.028	2.926	3.989	3.767	2.142	2.300	2.300
- Taxes d'habitation	8.681	13.411	13.342	7.333	8.693	9.100	9.800
- Taxe professionnelle et taxes annexes	8.002	9.684	13.909	21.169	27.697	29.750	32.645
- Autres taxes locales et diverses	9	5	7	83	16	-	-
TOTAL	18.720	26.026	31.247	32.352	38.548	41.150	44.745

L'essentiel de la progression résulte des dégrèvements de taxe professionnelle qui représentent près de 73 % de l'ensemble.

Aussi, le Gouvernement a-t-il souhaité stabiliser cette évolution en proposant, dans l'article 9 du présent projet de loi de finances, une modification du taux de plafonnement de la cotisation de taxe professionnelle en fonction de la valeur ajoutée (1).

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

Les crédits inscrits à ce chapitre atteignent 121 milliards de francs pour 1995, au lieu de 130 milliards de francs en 1994, soit une diminution de 6,9 %.

Au total, ces crédits représentent 54,5 % 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	117.271	- 12,9
1994	126.000	111.000	- 5,3
PLF 1995	118.020		

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

1. Se reporter au commentaire sur l'article 9 dans le tome II du rapport n° 79 (1994-1995) de M. Jean Arthuis sur la première partie du projet de loi de finances pour 1995.

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 :

- la perception de la TVA intracommunautaire par la direction générale des impôts à compter du 1er janvier ;

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

En outre, le ralentissement économique constaté a également entraîné une baisse sensible 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 %, ce qui était inférieur à la réalité et a donc nécessité une révision à la baisse sensible des remboursements.

Pour 1995, une légère remontée des remboursements est prévue à 118 milliards de francs. On rappellera en outre que l'article 16 du présent projet de loi majore la part de TVA affectée au BAPSA, ce qui a pour conséquence de réduire le montant des remboursements de 2 milliards de francs.

C. LES 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)

Années	Loi de finances initiale	Estimation révisée	Résultat
1984	1 600	1 540	1 329
1985	1 770	1 500	1 365
1986	1 600	1 600	1 290
1987	1 470	1 400	1 270
1988	1 500	1 300	1 242
1989	1 300	1 200	1 085
1990	1 200	1 100	1 072
1991	1 100	1 100	985
1992	1 600	1 000	840
1993	1 060	900	763
1994	900		
PLF 1995	700		

Cette évolution à la baisse s'explique principalement par la lente diminution du nombre des bénéficiaires : 231 000 environ en 1993, soit moins de 30 % des exploitants agricoles, au lieu de 420.000 en 1985.

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, 70 % du total en 1995, est affecté aux garanties afférentes à l'exportation, notamment assurées par la COFACE.

Dans le projet de loi de finances pour 1995, les crédits de garanties, soit 6,7 milliards de francs, augmentent de 5,1 % par rapport aux dotations de 1994.

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 1994	Crédits demandés pour 1995	Evolution (en %)
- 20 : Garanties afférentes au financement du logement	70,0	60,0	- 14,3
- 40 : Garanties afférentes au financement de l'agriculture	3,0	6,0	+ 100,0
- 50 : Garanties afférentes au financement de l'industrie	200,0	200,0	=
- 70 : Garanties afférentes à l'exportation	4.650,0	4 675,0	+ 5,4
- 90 : Garanties diverses	1.476,7	1 783,7	+ 20,8
Total	6.399,7	6 724,7	+ 5,1

**A. UNE LEGERE AUGMENTATION 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, 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 COFACE et les recettes tirées des primes et des récupérations de créances, le cas échéant.

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

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

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, la dotation initiale de 4 milliards de francs s'est révélée insuffisante et 2 milliards de francs supplémentaires ont été inscrits en loi de règlement.

La dotation inscrite pour 1994 s'élève également à **4 milliards de francs** et, selon les informations fournies à votre rapporteur, ne devrait pas être dépassée.

Toutefois, 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.

La dotation prévue pour 1995, soit également **4 milliards de francs**, pourrait donc se révéler elle aussi insuffisante.

- 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 1993, le résultat d'exécution a été de 436 millions de francs, pour une prévision initiale de 340 millions de francs, ce qui a conduit à augmenter à 400 millions de francs la dotation initiale pour 1994.

Le projet de loi de finances pour 1995 comporte une dotation en diminution qui s'établit à **325 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) et l'est resté par la suite.

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 révisibles plafonnés, lorsque ces marchés portent sur la fourniture de biens d'équipement élaborés.

Les hausses de prix considérées comme normales, représentées par une franchise, restent à la charge des assurés. L'indemnisation est calculée par la COFACE 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 a constamment diminué depuis 1988. Toutefois, en 1992 et 1993, le coût de la procédure a dépassé les dotations prévues.

Les crédits demandés à ce titre pour 1995 sont augmentés de 250 à 350 millions de francs.

Evolution des garanties liées à l'exportation

(millions de francs)

Charges communes		1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
14-01-71 Assurance- crédit	Dotation LFI	1.000	2.000	6.000	8.000	8.000	8.000	4.000	4.000	4.000
	Dotation LFR	2.500	8.000	5.000	1.000	---	---	--	--	--
	Charge nette	8.500	10.000	12.000	9.000	5.835	6.200	6.000	--	--
14-01-72 Assurance prospection	Dotation LFI	675	490	515	500	490	415	340	400	325
	Dépenses	600	490	510	356	405	449	456	--	--
14-01-74 Risque économique	Dotation LFI	965	900	750	640	635	460	350	250	350
	Dépenses	1.465	1.120	750	375	570	671	378	--	--

B. LES AUTRES DEPENSES DE GARANTIES

L'évolution globale des autres dépenses de garanties fait apparaître une augmentation de 300 millions de francs, soit une hausse de 17,1 % 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 26,5 % du total des crédits de garanties, sont marqués, en 1995, par une augmentation de 20,8 % pour atteindre 1.783,7 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 épars, 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.

Toutefois, l'exécution 1993 a fait apparaître 2 milliards de francs de charges supplémentaires dues à la mise en jeu de la garantie de l'Etat pour des arriérés au titre de l'accord militaire Irak 1989 (1,5 milliard de francs) et au versement de 523 millions de francs pour des échéances impayées au titre d'accords de consolidation avec des pays d'Afrique francophones.

Pour 1995, 1,32 milliard de francs sont inscrits sur ce paragraphe.

• **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 246,7 millions de francs est prévue en 1995.

- **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.

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 1995 atteignent 60 millions de francs, soit une diminution de 10 millions de francs par rapport à 1994.

Evolution des garanties afférentes au logement

(millions de francs)

	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Prêts aux fonctionnaires	9,85	12,87	18,23	9,18	19,13	22,88	30,55	31,97	213,37	61,91
Sociétés immobilières d'investissement	21,36	32,81	15,98	32,97	13,17	17,61	12,68	6,64	1,9	2,89
Total	31,22	45,68	34,21	42,15	32,30	40,50	39,23	38,61	215,24	64,8

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

Les crédits inscrits 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 1995, l'ensemble de ces garanties devrait atteindre 6 millions de francs, au lieu de 3 millions de francs en 1994.

- 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 1995, soit 200 millions de francs, identique à celle de 1994, pourrait toutefois ne pas être suffisante pour couvrir les demandes de mise en jeu de la garantie de l'Etat. En effet, au 30 juin 1994, les dépenses engagées s'élevaient déjà à 184 millions de francs, compte tenu de l'augmentation significative du nombre de défaillances d'entreprises constatées.

ARTICLES RATTACHES

ARTICLE 53

Majoration des rentes viagères

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

Ce dispositif concerne, d'une part, les rentes constituées auprès d'organismes publics ou parapublics (Caisse nationale de prévoyance, caisses autonomes mutualistes, compagnies d'assurance-vie et 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 les années précédentes, il est proposé de les revaloriser conformément à la hausse prévisionnelle des prix à la consommation hors évolution du prix du tabac, soit de + 1,7 %.

Toutefois, il est aussi prévu cette année, comme en 1994, que pour les rentes constituées auprès d'organismes institutionnels depuis le 1er janvier 1969, la hausse ne sera que de 1 %, 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 minimale du capital investi.

La dépense correspondante est inscrite sur le chapitre 46-94 du budget des charges communes. Le coût pour l'Etat de cette mesure s'élève, en 1995, à 2,28 milliards de francs, correspondant aux majorations des rentes viagères décidées dans la loi de finances pour 1994.

ARTICLE 54

Prorogation de la date de déblocage de fonds de plans d'épargne populaire des titulaires non imposables

Le présent article a pour objet de proroger jusqu'au 31 décembre 1995 la possibilité offerte, par la loi de finances pour 1994, aux titulaires de plans d'épargne populaire à prime de clore leur plan avant la durée légale de huit ans sans perdre les droits à prime constitués.

Cette possibilité de sortie anticipée d'un plan d'épargne populaire était l'une des mesures de la loi de finances pour 1994 destinées à relancer la consommation. La dérogation était, de ce fait, limitée dans le temps, jusqu'au 30 juin 1994. L'application en a ensuite été prolongée jusqu'au 31 décembre 1994 par la loi du 8 août 1994 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier.

On rappellera que, créé par la loi de finances pour 1990, le plan d'épargne populaire est un produit d'épargne simple, attractif et largement diffusé (11,1 millions de PEP ouverts au 30 juin 1994 pour un encours de 39,4 milliards de francs).

Sa principale originalité réside dans le dispositif spécifique prévu en faveur des personnes non imposables à l'impôt sur le revenu : le versement par l'Etat d'une prime d'épargne dont le montant est égal au quart des versements effectués dans la limite de 1.500 francs par an. Cette prime produit des intérêts qui se capitalisent jusqu'à la date de clôture du plan. Toutefois, ce droit à prime ne peut être définitivement acquis qu'à l'expiration de la huitième année suivant celle de l'ouverture du plan (par analogie avec les dispositions incitatives du régime fiscal).

La mesure de la loi de finances pour 1994 permettant la sortie anticipée d'un PEP concerne les seuls titulaires de plans non imposables à l'impôt sur le revenu. Ceux-ci représentent environ 20 % de l'ensemble des titulaires et une épargne totale de l'ordre de 70 milliards de francs, dont 10 milliards de primes capitalisées.

Cette mesure, en principe ponctuelle, a été prolongée une première fois jusqu'au 31 décembre 1994. Il est ici proposé de la proroger d'un an. On observera toutefois qu'elle a eu un succès limité : 54.300 primes ont été payées au 30 septembre 1994 pour un montant total de 147 millions de francs.

ARTICLE 54 BIS (NOUVEAU)

**Rapport au Parlement sur les opérations bénéficiant de la
garantie de l'Etat**

Cet article, issu d'un amendement de la commission des finances de l'Assemblée nationale, a pour objet de prévoir le dépôt d'un rapport annuel au Parlement sur la politique suivie par le gouvernement en matière de garanties.

Ce rapport devra, d'une part, rappeler chacune des opérations qui bénéficient de la garantie de l'Etat et, d'autre part, retracer, pour les deux derniers exercices connus et l'exercice en cours, les dépenses éventuellement engagées au titre de ces garanties.

ARTICLE 54 TER (NOUVEAU)

**Rapport au Parlement sur les relations financières entre l'Etat
et les entreprises publiques**

Cet article, également issu d'un amendement de la commission des finances de l'Assemblée nationale, prévoit le dépôt d'un rapport annuel au Parlement retraçant l'ensemble des dotations en capital accordées aux entreprises publiques et des mouvements de titres relatifs à ces entreprises réalisés par l'Etat.

Ce rapport doit concerner les deux derniers exercices connus ainsi que le premier semestre de l'année en cours.

*

*

*

Votre rapporteur constate que ces deux nouveaux rapports viendront utilement compléter l'information déjà demandée au gouvernement, à l'initiative du Sénat, s'agissant des entreprises publiques.

En effet, à la suite de la publication du rapport d'information de la commission des finances sur les conditions d'exercice par l'Etat de ses responsabilités d'actionnaire (1), un amendement, présenté par la commission des finances, a été adopté, au mois de juin 1994, par le Sénat dans le cadre du projet de loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier. Il prévoit le dépôt d'un rapport annuel par le gouvernement présentant les comptes consolidés des entreprises publiques.

1. Rapport d'information "Les ambiguïtés de l'Etat actionnaire" de MM. Jean Arthuis, Claude Belot et Philippe Marini - N° 591 (1993-1994).

MODIFICATIONS APPORTEES
PAR L'ASSEMBLEE NATIONALE
EN SECONDE DELIBERATION

Les crédits du chapitre 15-01 "*Dégrèvements, remises et annulations, remboursements et restitutions sur contributions directes*" ont été majorés de **5 millions de francs** en conséquence de l'amendement voté à l'article 9 du présent projet de loi de finances. Cet amendement a pour objet de relever de 50 à 140 millions de francs le seuil de chiffre d'affaires au-delà duquel la modification du plafonnement de taxe professionnelle est opérée.

ANNEXES

ANNEXE 1

Le financement des partis politiques

En application de la loi du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique et de la loi du 15 janvier 1990 relative à la limitation des dépenses électorales et à la clarification du financement des activités politiques, le montant de l'aide publique aux partis et groupements politiques, fixé à 526,5 millions de francs dans la loi de finances pour 1994, comme dans le projet de loi de finances pour 1995, est réparti en deux fractions égales ainsi définies :

- une première fraction est destinée au financement des partis et groupements politiques ayant présenté des candidats lors du plus récent renouvellement de l'Assemblée nationale, proportionnellement aux suffrages obtenus au premier tour de ces élections par les candidats ayant déclaré se rattacher à ces partis,

- une seconde fraction est attribuée aux partis et groupements politiques proportionnellement au nombre de membres du Parlement qui ont déclaré au bureau de leur assemblée, dans le mois qui suit l'ouverture de la première session ordinaire de chaque année, y être inscrits ou s'y rattacher.

L'aide au titre de l'exercice 1994 a été répartie par le décret n° 94-190 du 4 mars 1994. Ses annexes sont reproduites ci-après.

PARTIS ET GROUPEMENTS POLITIQUES BENEFICIAIRES DE LA PREMIERE FRACTION DE L'AIDE PUBLIQUE

	SUFFRAGES obtenus	MONTANT de l'aide publique théorique pour 1994 (en francs)	DIMINUTION retenue (en pourcentage)	MONTANT de l'aide publique définitive pour 1994 (en francs)
I. - Partis et groupements politiques ayant présenté des candidats dans au moins 50 circonscriptions				
Rassemblement pour la République	5 202 806	63 215 808,50	- 10 %	56 894 227,66
Groupe des élus de l'U.D.F.	4 830 305	58 689 798,52	- 10 %	52 820 818,68
Association Parti socialiste, mouvement des radicaux de gauche et apparentés	4 704 503	57 161 262,74	- 10 %	51 445 136,46
Front national	3 153 088	38 311 058,92	- 5 %	36 395 505,97
Parti communiste français	2 253 818	27 384 631,89	- 10 %	24 646 168,70
Les Verts	1 046 762	12 718 503,46	- 5 %	12 062 578,29
Génération Ecologie	926 731	11 260 087,24	- 5 %	10 697 082,87
Les Nouveaux écologistes du rassemblement Nature et animaux	330 774	4 019 013,17	- 5 %	3 818 062,51
Lutte ouvrière	225 964	2 745 537,11	- 5 %	2 608 260,26
Parti pour la défense des animaux	188 900	2 295 197,29	- 5 %	2 180 437,42
Union nationale écologiste	131 954	1 603 284,61	- 5 %	1 523 120,38
Centre national des indépendants et paysans (C.N.I.)	122 194	1 484 697,39	- 10 %	1 336 227,65
Solidarité, écologie, gauche, alternative (S.E.G.A.)	111 432	1 353 935,54	- 5 %	1 286 238,77
Mouvement des réformateurs	100 503	1 221 144,59	- 10 %	1 099 030,13
Mouvement des citoyens	81 292	987 724,61	- 10 %	888 952,15
Union des indépendants	58 750	713 831,87	- 5 %	678 140,28
Alliance pour l'écologie et la démocratie	52 159	633 749,05	- 5 %	602 061,60
Rassemblement des démocrates et républicains de progrès	50 590	614 685,18	- 5 %	583 950,92
Parti des travailleurs	47 656	579 036,11	- 5 %	550 084,31
Mouvement A Gauche vraiment	33 167	402 989,99	- 5 %	382 840,49
Parti de la loi naturelle	26 254	318 994,76	- 5 %	303 045,02
Alliance populaire	21 750	264 269,67	- 5 %	251 056,19
II. - Partis et groupements politiques ayant présenté des candidats exclusivement outre-mer				
Groupe France-Réunion	27 658	336 053,82	- 10 %	302 448,44
Parti progressiste martiniquais	20 613	250 454,75	- 10 %	225 409,27
Front de libération de Polynésie	15 862	192 728,53	- 5 %	183 092,10
Tahoeraa Huiraatira	15 776	191 683,60	- 10 %	172 515,24
Pupu Here A'i'a Te Nuna'a La Ora	13 822	167 941,86	- 10 %	151 147,67
Parti progressiste démocratique guadeloupéen	13 390	162 571,41	- 10 %	146 314,27
Mouvement indépendantiste martiniquais	12 018	146 022,66	- 5 %	138 721,53
A'i'a Api	11 087	134 710,71	- 5 %	127 975,17
Parti communiste guadeloupéen	7 938	96 449,32	- 5 %	91 626,85
Parti socialiste guyanais	7 313	88 855,36	- 5 %	84 412,59
L'Action	6 488	78 831,34	- 5 %	74 889,77
Parti socialiste guadeloupéen	3 596	43 692,59	- 5 %	41 507,96
Tireo	2 593	31 505,81	- 5 %	29 930,51
Parti martiniquais socialiste	2 315	28 128,01	- 5 %	26 721,61
la Mana Te Nuna	1 373	16 682,40	- 5 %	15 848,28
Combat ouvrier	944	11 469,91	- 5 %	10 896,42
Groupe dialogue et démocratie	873	10 607,24	- 5 %	10 076,88
Mouvement de décolonisation et d'émancipation sociale	812	9 866,07	- 5 %	9 372,76
Union des forces libérales de la Guyane	598	7 265,90	- 5 %	6 902,60
Rassemblement des démocrates pour la protection de l'espace réunionnais	482	5 856,46	- 5 %	5 563,64
Te Hae Toa Nui O Te Henua Enata	405	4 920,88	- 5 %	4 674,84
Rassemblement des démocrates polynésiens	281	3 414,24	- 5 %	3 243,53
Ecologiste	96	1 044,93	- 5 %	992,68
Total	23 867 665	290 000 000,00		264 937 311,32

PARTIS ET GROUPEMENTS POLITIQUES BENEFICIAIRES DE LA SECONDE FRACTION DE L'AIDE PUBLIQUE

PARTIS OU GROUPEMENTS POLITIQUES représentés au Parlement	NOMBRE DE PARLEMENTAIRES ouvrant droit au versement de l'aide publique			MONTANT de l'aide publique attribuée pour 1994 (en francs)
	Assemblée nationale	Sénat	Total	
Rassemblement pour la République	254	89	343	102 078 677,31
Groupe des élus de l'U.D.F.	217	124	341	101 483 466,36
Association Parti socialiste, mouvement des radicaux de gauche et apparentés	56	69	127	37 795 895,10
Parti communiste français	22	14	36	10 713 797,04
Mouvement des réformateurs	6	5	11	3 273 660,21
Centre national des indépendants et paysans (C.N.I.)	3	4	7	2 083 238,31
Mouvement des citoyens	3	1	4	1 190 421,29
Parti progressiste martiniquais	2	1	3	892 816,42
Parti progressiste démocratique guadeloupéen	1	1	2	595 210,95
Tahoeraa Huiraatira	1	0	1	297 605,47
Pupu Here A'i'a Te Nuna'a La Ora	1	0	1	297 605,47
Groupe France-Réunion	1	0	1	297 605,47
Total	569	308	877	261 000 000,00

ANNEXE 2

L'aide publique au développement

(Millions F)

	1993 LFI	1994 LFI	1995 PLF
1. Aide bilatérale	31.427	30.785	33.305
Dons	17.776	16.595	16.453
Prêts	6.761	7.382	6.430
Annulations et consolidations	6.890	6.808	10.423
2. Aide multilatérale	11.913	11.133	11.847
Aide européenne	5.715	5.948	6.267
Banques et fonds de développement	4.784	4.279	4.316
Participation des Nations Unies	864	906	844
FAS renforcée du FMI	550	—	420
Total États étrangers (hors TOM)	43.340	41.918	45.152
3. Territoires d'outre-mer	4.081	4.991	5.074
Total APD (TOM inclus)	47.421	46.908	50.226
PIB (en MdsF)	7.503	7.350	7.720
APD rapportée au PIB	0,63 %	0,64 %	0,65 %

Source : Etat récapitulatif des crédits concourant à la coopération avec les Etats en voie de développement annexé au projet de loi de finances pour 1995.

Sur le total des crédits d'aide publique au développement, environ un tiers des dotations est inscrit au budget des charges communes, soit 16,3 milliards de francs dans le projet de loi de finances pour 1995.

Ces crédits se répartissent de la façon suivante :

- 1,5 milliard de francs concerne l'aide bilatérale au développement,
- 8 milliards de francs sont destinés à l'aide multilatérale dans le cadre des divers fonds et banques internationaux,
- 6,8 milliards de francs sont attribués aux garanties, bonifications et indemnisations dont bénéficient la Caisse française de développement et la Banque française pour le commerce extérieur au titre des annulations de dettes.

ANNEXE 3

Les changements de nomenclature dans le budget des charges communes pour 1995

- **Création de deux chapitres 20-62 et 20-63 pour la "Cour de Justice de la République"**

Au sein des dotations du titre II relatif aux pouvoirs publics, deux nouveaux chapitres sont créés en lien avec la mise en place de la Cour de Justice de la République. Les crédits prévus pour 1995 s'élèvent à 6,7 millions de francs.

- **Création du chapitre 43-10 "Dépenses préliminaires liées à la réalisation du Grand Stade"**

Ce chapitre, doté de 15 millions de francs, a été créé lors du décret d'avances du 30 mars 1994 afin de faire face aux dépenses ordinaires (indemnisation des concurrents, assistance technique, subventions diverses) liées à la préparation de l'organisation de la Coupe du monde de football.

Aucun crédit n'est inscrit sur ce chapitre dans le projet de loi de finances pour 1995.

- **Création du chapitre 67-04 "Mesures de soutien à l'activité économique - Travaux de sécurité à répartir"**

Ce chapitre a été créé par le décret d'avances du 30 mars 1994 et doté de 500 millions de francs en autorisations de programme et 300 millions de francs en crédits de paiement.

Ces crédits s'inscrivent dans le cadre du plan quinquennal de travaux de sécurité dans les établissements scolaires publics, arrêté à hauteur de 2,5 milliards de francs.

La dotation prévue pour 1995 représente la deuxième tranche de ce plan et s'élève à 500 millions de francs en autorisations de programme et 450 millions de francs en crédits de paiement.

Les crédits doivent être répartis entre le budget de l'éducation nationale, de l'intérieur (pour l'outre-mer) et de l'agriculture (pour l'enseignement technique agricole).

• Création d'un article 60 sur le chapitre 57-05 "Gros entretien des cités administratives"

Ce nouvel article regroupe les crédits de gros entretien des cités administratives précédemment inscrits aux budgets des différents ministères occupant des locaux dans ces cités.

Pour 1995, il est doté de 36 millions de francs en autorisations de programme, comme en crédits de paiement.

• Création d'un article 40 "Aide à la scolarité" sur le chapitre 46-90

Ce nouvel article se substitue à celui de l'allocation pour dépenses de scolarité, supprimée par la loi du 26 juillet 1994 relative à la famille.

Il regroupe désormais les crédits des bourses de collèges, à l'exception de ceux permettant le paiement des bourses à Mayotte. Pour 1995, la dotation prévue à ce titre est de 673,23 millions de francs.

• Suppression de l'article 50 "Intérêts des obligations renouvelables du Trésor" du chapitre 11-05 relatif à la charge de la dette à moyen et long terme

La suppression de cet article résulte de l'amortissement au 15 juin 1994 de l'obligation renouvelable assimilable du Trésor 6,7 %, juin 1986.

ANNEXE 4

Les recettes de privatisation

En 1993 et 1994, les produits de cessions de titres du secteur public ont rapporté plus de 100 milliards de francs à l'Etat, qui se répartissent ainsi :

cessions minoritaires d'actifs (7,4 milliards de francs)

février 1993	Rhône-Poulenc	3,05 milliards de francs
juillet 1993	Crédit local de France	2,31 milliards de francs
septembre 1993	Total	2,04 milliards de francs

privatisations (91,8 milliards de francs)

octobre 1993	BNP	27,3 milliards de francs
novembre 1993	Rhône-Poulenc	13,1 milliards de francs
février 1994	Elf-Aquitaine	33,4 milliards de francs
avril 1994	UAP	18,0 milliards de francs

ouverture du capital de Renault (8 milliards de francs)

Pour 1995, 55 milliards de francs de recettes de privatisations sont à nouveau prévues. Elles devraient essentiellement provenir de la poursuite du programme de privatisation inscrit dans la loi du 19 juillet 1993. À ce titre, il reste 17 entreprises ou groupes publics à privatiser.

Parmi ceux-ci, trois ont déjà fait l'objet d'un décret rendant possible leur privatisation : la Banque Hervet, Bull et les AGF. Par ailleurs, une consultation a été engagée pour la sélection des banques-conseils dans le cadre de la privatisation de la SEITA et un projet de loi a été déposé. Enfin, l'introduction en bourse d'une partie du capital de la CNP est prévue sans que celle-ci entraîne sa privatisation.

L'affectation budgétaire du produit des privatisations revêt trois formes différentes : l'inscription sur le compte d'affectation spéciale des produits de cessions de titres du secteur public (n° 902-24), l'inscription sur le compte de commerce de gestion de titres du secteur public (n° 904-09) et l'affectation au budget général.

La répartition entre ces différentes affectations se fait de la manière suivante :

(milliards de francs)

	Exécution 1993	LFI 1994	PLF 1995
Compte d'affectation n° 902-24	29,6	5,0	8,0
Budget général	18,0	50,0	47,0
Compte de commerce n° 904-09	2,1	--	--
TOTAL	49,7	55,0	55,0

Réunie le vendredi 18 novembre 1994 sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, la commission des finances a décidé de proposer au Sénat l'adoption des crédits des charges communes pour 1995, ainsi que celle des articles 53, 54, 54 bis (nouveau) et 54 ter (nouveau).