

N° 85  
—  
**SÉNAT**

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1990 - 1991

---

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1990.

**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 1991* **CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE AUX TERMES DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3, DE LA CONSTITUTION,**

Par M. Roger CHINAUD,  
Sénateur,  
*Rapporteur général.*

TOME III

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

—  
ANNEXE N° 8

**ÉCONOMIE, FINANCES ET BUDGET**

**I. - Charges communes**

*Rapporteur spécial : M. Claude BELOT*

---

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

Voir les numéros :  
Assemblée nationale (9<sup>e</sup> législ.) : 1593, 1627, 1635 (annexe n° 13) et T.A. 389.  
Sénat : 84 (1990-1991).

## SOMMAIRE

---

	Pages
	-
<b>PRINCIPALES OBSERVATIONS</b> .....	5
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	9
<b>AVANT PROPOS</b> .....	11
<b>CHAPITRE PREMIER - PRESENTATION GENERALE DU BUDGET DES CHARGES COMMUNES</b> .....	13
<b>I - LE PREMIER BUDGET DE L'ETAT</b> .....	13
<b>II - FORTE MAJORATION DE L'EXECUTION PAR RAPPORT AUX CREDITS INITIAUX</b> .....	14
1. Sous estimation initiale des crédits du titre I .....	16
2. Sous-estimation initiale des crédits du titre III .....	17
3. Majoration en cours d'exercice des crédits d'intervention du titre IV .....	18
<b>III - MULTIPLICITE DES DOMAINES CONCERNES</b> .....	22
1. Réforme de la nomenclature de la dette .....	24
2. Les autres modifications .....	24
<b>CHAPITRE II - LA DETTE PUBLIQUE ET DIVERS</b> .....	29
<b>A. LA DETTE PUBLIQUE</b> .....	29
1. Les composantes de la dette publique .....	31
2. L'évolution de la charge de la dette .....	39

<b>B. LES DEPENSES DE GARANTIES</b> .....	45
1. Garanties accordées à des collectivités, établissements publics et services autonomes .....	46
2. Garanties afférentes au financement du logement ..	46
3. Garanties afférentes au financement de l'agriculture ..	47
4. Garanties afférentes au financement de l'industrie ..	48
5. Garanties afférentes à l'exportation .....	49
6. Garanties diverses .....	57
<b>C. LES DEPENSES EN ATTENUATION DE RECETTES</b> .....	61
1. Les dégrèvements sur contributions directes et taxes assimilées .....	62
2. Les remboursements sur produits indirects et divers ..	64
3. Remboursements forfaitaires aux exploitants agricoles non assujettis à la T.V.A. ....	66
<b>CHAPITRE III - LES DEPENSES ADMINISTRATIVES</b> <b>(action 03)</b> .....	67
<b>A. MESURES GENERALES INTERESSANT LA</b> <b>FONCTION PUBLIQUE</b> .....	68
1. Traitements et pensions .....	68
2. Prestations sociales .....	73
<b>B. DEPENSES DIVERSES DE FONCTIONNEMENT</b> .....	74
1. Affranchissement des correspondances officielles ..	74
2. Dépenses éventuelles et dépenses accidentelles ..	75
3. Amélioration de la gestion de l'administration ..	80
4. Dépenses d'équipement administratif et grands travaux d'architecture .....	83
<b>CHAPITRE IV - LES INTERVENTIONS POLITIQUES ET</b> <b>ADMINISTRATIVES (action 04)</b> .....	89
<b>A. COMPENSATIONS DUES PAR L'ETAT AUX</b> <b>COLLECTIVITES LOCALES</b> .....	89
<b>B. AIDE AUX VILLES NOUVELLES</b> .....	91
<b>CHAPITRE V - LES INTERVENTIONS INTERNATIONALES</b> <b>(action 05)</b> .....	97
<b>A. APPLICATION DE CONVENTIONS FISCALES</b> ..	100
1. Régime fiscal applicable aux membres des forces armées dans les républiques africaines et malgaches .....	100
2. Accord frontalier avec la confédération helvétique du 11 avril 1983 .....	100

<b>B. PARTICIPATION DE LA FRANCE AU CAPITAL D'ORGANISMES INTERNATIONAUX</b>	101
<b>C. PARTICIPATION DE LA FRANCE A DIVERS FONDS</b>	102
<b>D. AIDE EXTERIEURE</b>	105
<b>CHAPITRE VI - LES INTERVENTIONS ECONOMIQUES (action 07)</b>	107
<b>A. MESURES EN FAVEUR DES ENTREPRISES PUBLIQUES : L'ETAT ACTIONNAIRE</b>	109
1. La faiblesse des dotations en capital	109
2. Une inversion des flux	115
<b>B. MESURES EN FAVEUR DE L'EMPLOI</b>	120
<b>C. MESURES EN FAVEUR DU LOGEMENT</b>	120
1. Suppression définitive des crédits d'aide aux H. I. M.	121
2. Réduction des primes d'épargne-logement	121
<b>D. MESURES EN FAVEUR DE L'EPARGNE</b>	123
1. Primes d'épargne populaire	123
2. Charges afférentes au droit à prime ouvert l'année précédente	123
<b>E. MESURES EN FAVEUR DES PETITES ET MOYENNES ENTREPRISES</b>	124
<b>F. ACTIONS DE REPARATION DES DEGATS CAUSES PAR LES CATASTROPHES NATURELLES</b>	124
<b>G. BONIFICATIONS D'INTERETS ET SERVICE D'EMPRUNTS A CARACTERE ECONOMIQUE, PARTICIPATION A DIVERS FONDS DE GARANTIE</b>	125
1. Bonifications d'intérêts à verser au Fonds National d'Aménagement et d'Urbanisme	125
2. Charges afférentes aux emprunts émis pour le financement des prêts de reclassement aux Rapatriés	126
3. Participation à divers fonds de garantie	126
4. Participation de l'Etat au service d'emprunts à caractère économique	127

<b>CHAPITRE VII - LES INTERVENTIONS SOCIALES (action 08)</b>	<b>135</b>
<b>A. L'AIDE AUX FRANCAIS RAPATRIES D'OUTRE-MER</b>	<b>136</b>
1. Moratoire de dettes, indemnisation des biens, remise des prêts de réinstallation, financement de prêts de consolidation" .....	137
2. Autres actions .....	140
<b>B. L'ACTION EN FAVEUR DES PERSONNES AGEES</b>	<b>142</b>
1. Majoration de rentes viagères .....	142
2. Fonds spécial et Fonds national de solidarité .....	143
<b>C. CONTRIBUTIONS A DIVERS REGIMES DE SECURITE SOCIALE</b> .....	<b>145</b>
<b>D. REVENU MINIMUM D'INSERTION</b> .....	<b>145</b>
<b>MODIFICATIONS APORTEES PAR L'ASSEMBLEE NATIONALE</b> .....	<b>149</b>
<b>AMENDEMENTS ADOPTES PAR LA COMMISSION</b> .....	<b>151</b>

## PRINCIPALES OBSERVATIONS

### 1. Le premier budget de l'Etat

Le budget des charges communes constitue le premier budget de l'Etat, puisqu'il représente 38,1 % du total des dépenses civiles de l'Etat (dette et pouvoirs publics compris).

### 2. Le poids insupportable de la dette

L'augmentation de la charge de la dette en 1991 reste considérable (+ 9,9 %), venant après la progression spectaculaire enregistrée en 1990 (+ 16,7 %) du fait de l'arrivée à échéance des obligations renouvelables du Trésor (O.R.T.). En deux ans, le montant des intérêts versés s'est accru de plus de 30 milliards de francs (+ 28 %).

En 1991, la charge de la dette représentera : plus de 17 % des dépenses civiles ordinaires, 1,6 fois le montant des dépenses en capital, le deuxième budget civil de l'Etat derrière l'Education nationale, près de la moitié du produit de l'impôt sur le revenu ou encore plus de 80 % du produit de l'impôt sur les sociétés.

Cette charge constitue un élément de vulnérabilité du budget de l'Etat : traditionnellement, le "collectif" de fin d'année inscrit systématiquement à ce titre des crédits supplémentaires. Tel est le cas pour 1990, en raison des tensions sur les taux d'intérêt que les besoins de financement de l'Etat contribuent eux-mêmes à accroître.

Le poids de la dette résultant de l'accumulation des déficits passés creuse les déficits d'aujourd'hui : seule une politique massive de remboursement de l'encours de dette existant permettra un retour dans un délai raisonnable à une véritable maîtrise des finances publiques. Force est de constater que seule la reprise du programme de privatisations permettrait de mener une telle politique.

### 3. L'importance des "dépenses administratives"

Avec 43,7 milliards de francs de crédits prévus pour 1991, les "dépenses administratives" représentent la part la plus importante, soit 38,8 % du budget des charges communes, hors dette et pouvoirs publics. L'essentiel de cette charge est constituée par les crédits de charges sociales des fonctionnaires en activité.

Les crédits de dépenses administratives afférents aux rémunérations et pensions diminuent en effet de 8 milliards de francs cette année, compte tenu de l'inscription dans les budgets des divers départements des crédits importants inscrits en 1990 au budget des charges communes pour financer les accords salariaux, alors que le montant provisionné cette année pour couvrir les ajustements de rémunération à intervenir en 1991 apparaît relativement faible.

#### 4. L'évolution différenciée des interventions économiques

L'évolution des actions d'interventions économiques, qui représentent 22 % du total des actions hors dette publique, est marquée par la forte progression des crédits de bonifications d'emprunts, qui atteignent 10,5 milliards de francs, au profit essentiellement de la B.F.C.E. et de la Caisse Centrale de Coopération Economique. Cette évolution traduit l'importance croissante des mécanismes de prêts et de rééchelonnement de dettes aux États étrangers.

Tout en conservant une place importante, l'enveloppe des crédits destinés aux primes à la construction diminue, passant de 8,5 milliards de francs à 7,5 milliards de francs.

Le projet de budget pour 1991 prévoit, en revanche, l'inscription nouvelle des crédits destinés à financer les primes du P.E.P., évalués à 1,7 milliard de francs en loi de finances initiale.

Votre commission souhaite saluer l'effort de rationalisation budgétaire que constitue le transfert au ministère du travail et de l'emploi des crédits afférents aux exonérations de cotisations sociales destinées à favoriser l'emploi.

#### 5. La diminution des dotations au capital des entreprises publiques, inscrites dans le cadre des actions économiques

L'effort de l'État actionnaire se limite désormais à un volume de dotations en capital de l'ordre de 4 à 5 milliards de francs par an (4,1 milliards de francs en 1989, 4,7 milliards de francs en 1990, 4,4 milliards de francs en 1991), contre une moyenne annuelle de l'ordre de 15 milliards de francs entre 1982 et 1988 (soit plus de 18 milliards de francs d'aujourd'hui).

Parallèlement, les ponctions opérées sur le secteur public pour assurer le bouclage du budget de l'État s'accroissent : les dividendes versés s'élèveront pour 1991 à près de 14 milliards de francs.

En conséquence, les entreprises publiques sont conduites, pour financer leur développement, à recourir à des produits ou des montages financiers particulièrement complexes et dangereux à terme : émissions de titres ayant théoriquement valeur de quasi fonds propres mais dont le coût risque d'apparaître très lourd face à un retournement de conjoncture ; multiplication des échanges de participations au sein même du secteur public qui ont principalement pour objet un gonflement nominal des fonds propres et ne répondent guère au souci de construire des alliances nécessaires pour affronter des marchés mondiaux.

Face à la conjoncture difficile qu'abordent les entreprises publiques, il convient de souligner le contraste existant entre la carence de l'Etat actionnaire et sa volonté de garder le contrôle exclusif de ces entreprises.

#### **6. Le poids des interventions sociales**

Avec 34,3 milliards de francs de crédits, les dépenses d'interventions sociales représentent 30 % du total des actions hors dette publique.

L'essentiel de la charge est constitué d'abord par les crédits affectés au **Fonds National de Solidarité** qui, malgré une diminution de 2,253 milliards de francs, reçoit encore 17,967 milliards de francs.

Le budget supporte également la charge des crédits nécessaires au financement du **R.M.I.** : 9,135 milliards de francs en 1991.

Sont également inscrits les crédits destinés aux **rapatriés d'outre-mer** (indemnisation des biens, moratoire des dettes, remise des prêts de réinstallation, financement des prêts de consolidation) : 3,605 milliards de francs en 1991.

#### **7. L'importance des engagements internationaux**

Avec 9,3 milliards de francs en 1991, les crédits affectés à l'action internationale représentent 8,2 % du total des actions. Ils enregistrent une forte progression (+ 42,9 %), qui traduit l'importance croissante des engagements internationaux de la France.

Le projet de loi de finances pour 1991 intègre notamment les conséquences des décisions prises au **sommet franco-africain de La Baule de juin 1990**, avec la création de deux chapitres nouveaux destinés à financer le passage du prêt au don pour les pays les moins avancés, respectivement dotés de 737,5 et 1.037,7 millions de francs.

L'évolution des crédits est également marquée par l'inscription de moyens importants au titre de la participation française au capital de la **B.E.R.D.** et une participation importante à la reconstitution des ressources de l'**A.I.D.**



## EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le vendredi 16 novembre 1990, sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, la Commission des Finances a procédé à l'examen des crédits du budget de l'Economie, des Finances et du Budget (I. Charges communes), sur le rapport de M. Claude Belot, rapporteur spécial.

Après avoir analysé les grandes lignes de l'évolution des crédits demandés pour 1991 qui s'élèvent à 469,2 milliards de francs (+ 9,4 %) et représentant 38 % de l'ensemble des dépenses civiles de l'Etat, M. Claude Belot a présenté ses principales observations.

Il a souligné, tout d'abord, le poids insupportable de la charge de la dette qui s'élève à 138,1 milliards de francs ce qui représente le deuxième budget civil de l'Etat derrière l'Education nationale et près de la moitié du produit de l'impôt sur le revenu : il a observé que cette charge résultait de l'accumulation des déficits passés et constituait un élément de vulnérabilité en raison des tensions sur les taux d'intérêts ; il a estimé que seule une politique massive de remboursement de l'encours de dette existant permettrait le retour dans un délai raisonnable à une véritable maîtrise des finances publiques.

M. Claude Belot a constaté l'importance de dépenses administratives (43,7 milliards de francs) correspondant principalement aux charges sociales des fonctionnaires en activité ; en revanche, le montant provisionné pour couvrir les ajustements de rémunérations à intervenir en 1991 apparaît relativement faible.

Abordant les interventions économiques, le rapporteur spécial a souligné la forte progression des crédits des bonifications d'emprunts qui atteignent 10,5 milliards de francs au profit essentiellement de la banque française pour le commerce extérieur (B.F.C.E.) et de la caisse centrale de coopération économique et, a contrario, la diminution des dotations en capital prévues en faveur des entreprises publiques (4,4 milliards de francs) qui contraste avec la ponction opérée par l'Etat sur leurs résultats (près de 14 milliards de francs).

S'agissant des interventions sociales, M. Claude Belot a insisté sur le poids des crédits alloués au fonds national de solidarité (17,9 milliards de francs) et au financement du revenu minimum d'insertion (9 milliards de francs).

Enfin, il a mis en lumière l'importance de la progression des crédits (+ 42,9 %) alloués aux engagements internationaux de la France. Le projet de budget des charges communes intègre notamment les conséquences des décisions prévues au sommet Franco-Africain de La Baule en juin 1990.

A l'issue de l'exposé du rapporteur spécial, **M. Roger Chinaud, rapporteur général**, a rappelé les grandes lignes de l'alternative budgétaire adoptée par la commission qui se traduit, notamment, par la reprise du programme de privatisation. Il a souligné que cette politique s'inscrivait dans une perspective à long terme permettant d'obtenir un assainissement en profondeur des finances publiques. Il s'est interrogé sur la ventilation entre les diverses entreprises des dotations en capital inscrites au budget. Il a constaté que le collectif de fin d'année allait inscrire 4,5 milliards de francs supplémentaires au titre de la charge de la dette.

**M. Maurice Blin** s'est interrogé sur les crédits prévus en faveur des dons au titre des ajustements structurels, ainsi que sur les diverses échéances des obligations renouvelables du Trésor.

**M. René Régnault** a souhaité porter un jugement serein sur l'évolution de la dette ; il a souligné que l'encours avait fortement augmenté entre 1987 et 1989 ; l'évolution de la charge de la dette lui est apparue, en outre, comme le signe d'une bonne rémunération de l'épargne ; il a interrogé enfin le rapporteur spécial sur l'évolution des crédits en faveur de la construction.

**M. Emmanuel Hamel** s'est inquiété, parallèlement à la dette de l'Etat, de l'évolution de l'endettement des entreprises publiques ; il a souligné les difficultés à obtenir une information claire et coordonnée sur les différents problèmes liés aux engagements financiers extérieurs de la France, en matière de commerce extérieur ou d'aide au développement.

**M. Roger Chinaud, rapporteur général**, a indiqué que le président Poncelet et lui-même envisageaient effectivement de constituer au sein de la commission un groupe de réflexion sur ce thème important

Après avoir entendu les réponses du rapporteur spécial et sur sa proposition, la commission a adopté deux amendements qui traduisent les conséquences des propositions d'alternative budgétaire adoptée par la commission : le premier tend à constater une économie de 1 milliard de francs sur la charge de la dette, du fait de la forte réduction du déficit budgétaire grâce aux produits de privatisations ; le second supprime les dotations en capital inscrites au budget des charges communes, désormais financées grâce également aux recettes des privatisations.

Puis la commission a décidé de proposer au Sénat l'adoption des budgets de l'économie, des finances et du budget (I. charges communes), ainsi amendé.

## AVANT-PROPOS

Mesdames, Messieurs,

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

Important, il l'est également par la nature des dépenses qu'il prend en charge, au premier rang desquelles la dette publique de l'Etat, qui "pèse" à elle-seule pour 30 % du total des dépenses engagées (dépenses ordinaires et crédits de paiement) du budget des Charges communes, et dont la charge continue de progresser très rapidement : + 9,8 % en 1991.

Les crédits inscrits au budget des Charges communes permettent de financer, outre les provisions pour hausse de rémunération dans la fonction publique, une multiplicité d'interventions, dont les plus importantes restent les interventions sociales, notamment en raison de la charge que représente le financement du Revenu Minimum d'Insertion.

Le projet de budget pour 1991 est également marqué par la forte progression des crédits affectés à l'action internationale de la France, traduisant notamment la lourde incidence budgétaire des décisions d'annulation de dettes prises aux Sommets de Toronto et Dakar et celle des décisions de transformation des prêts en dons prise au Sommet franco-africain de La Baule en juin 1990.

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

On soulignera enfin que ce budget, caractérisé par un nombre important de chapitres dotés de crédits provisionnels ou évaluatifs, fait généralement l'objet de rectifications importantes en cours d'exécution, notamment s'agissant de la charge de la dette publique.

## CHAPITRE PREMIER

### PRESENTATION GENERALE DU BUDGET DES CHARGES COMMUNES

#### I - LE PREMIER BUDGET DE L'ETAT

Le budget des charges communes constitue le premier budget de l'Etat, puisqu'il représente 38,1 % du total des dépenses civiles de l'Etat (dette et pouvoirs publics compris).

#### Poids relatif du budget des charges communes Projet de loi de finances 1991

(millions de francs)

	Titre III Moyens des services (DO)	Titre IV Interventions publiques (DO)	Titre V Investissements publics (CP)	Titre VI Subventions d'investissement (CP)
1. Charges communes (hors dette et pouvoirs publics)	43.869,8	55.299,4	5.154,0	8.284,9
2. Budgets civils	432.503,8	358.226,1	22.301,1	62.063,8
3. Charges communes en % du total des budgets civils	10,1 %	15,4 %	23,1 %	13,3 %

**Evolution du poids relatif du budget des charges communes  
dans le budget général  
(en pourcentage des dépenses définitives)**

	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Crédits inscrits en LFI	21,9	20,4	20,6	18,8	18,4	17,7	19,5	21	20,8
Crédits inscrits en LFR	28,3	29,5	29,9	28,3	27,0	27,2	28,5	--	--
Dépenses nettes	29,8	29,6	30,5	28,6	28,8	30,3	--	--	--

**Pour 1991, le budget des charges communes augmente de 40 milliards de francs (+ 9,4 %) pour s'établir à 469 milliards de francs, contre 429 milliards de francs en 1990.**

Ces montants intègrent les dépenses de remboursements et dégrèvements d'impôts (203 milliards de francs en 1991 contre 170 milliards de francs en 1990) qui s'analysent comme des dépenses en atténuation de recettes. Elles ne sont pas, à ce titre, comptabilisées dans l'évolution des dépenses mais viennent en déduction des recettes brutes du budget général dans l'article d'équilibre des lois de finances.

Hors remboursements et dégrèvements d'impôts, le budget des charges communes augmente de 7 milliards de francs (+ 2,8 %), passant de 259 milliards de francs en loi de finances initiale 1990 à 267 milliards de francs en projet de loi de finances 1991.

## **II - FORTE MAJORATION DE L'EXECUTION PAR RAPPORT AUX CREDITS INITIAUX**

L'importance du budget des charges communes est encore plus considérable si on se réfère, non pas aux crédits inscrits en loi de finances initiale, mais aux dépenses exécutées.

**Ce budget fait en effet systématiquement l'objet de majorations substantielles en cours d'exécution.**

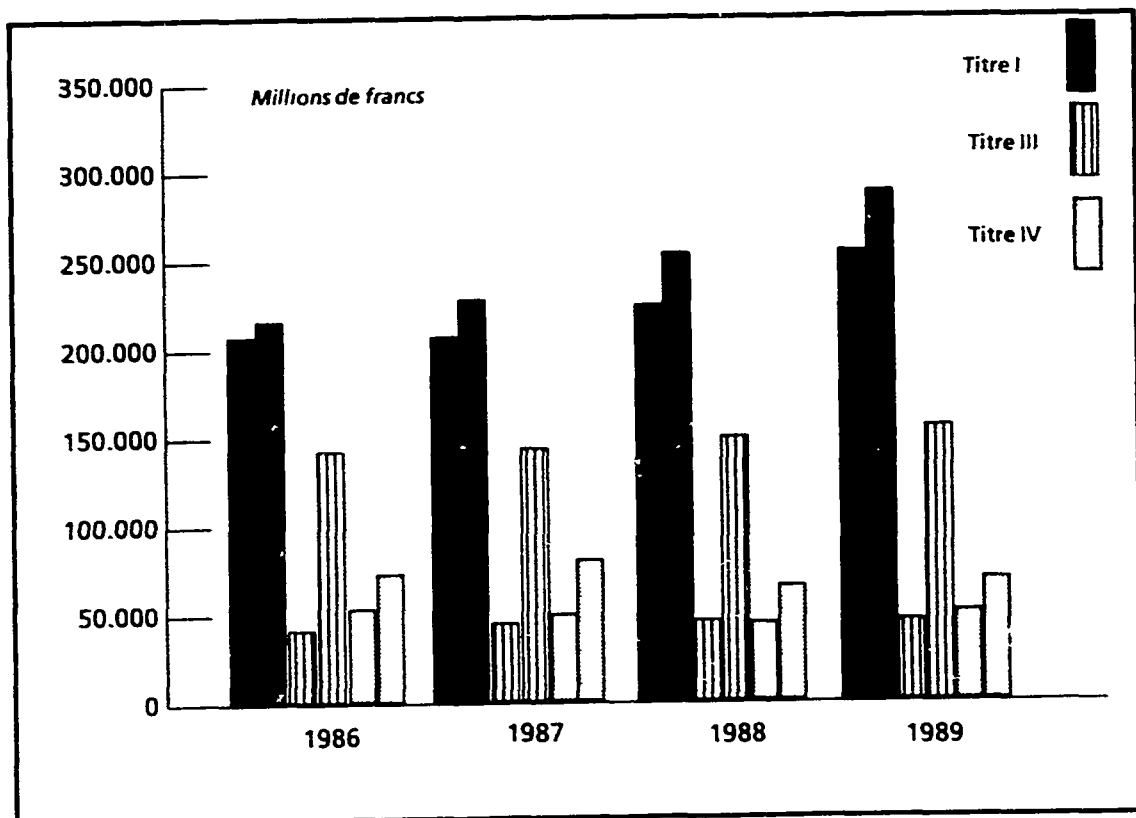
(en millions de francs)

TITRES	1986		1987		1988		1989	
	L.F.J.	Exécution	L.F.J.	Exécution	L.F.J.	Exécution	L.F.J.	Exécution
Titre I Dette publique et dépenses en atténuation de recettes	201.651	214.871	207.922	227.035	224.978	252.979	254.910	287.836
Titre II Pouvoirs publics	2.904	2.904	2.969	2.969	3.052	3.122	3.262	3.262
Titre III Moyens des services	39.873	141.486	43.854	142.537	44.827	148.263	45.543	154.971
Titre IV Interventions publiques	52.528	71.864	48.837	79.446	43.900	64.257	49.887	67.951
Titre V Investissements exécutés par l'Etat (C.P.)	1.834	1.331	1.338	1.359	1.037	3.739	4.918	5.500
Titre VI Subventions d'investissement accordées par l'Etat (C.P.)	4.793	4.756	5.012	5.547	5.214	5.236	6.057	6.293
<b>TOTAL</b>	<b>303.583</b>	<b>437.212</b>	<b>309.933</b>	<b>458.893</b>	<b>323.009</b>	<b>477.596</b>	<b>364.577</b>	<b>525.813</b>

**Budget des charges communes**

- Crédits inscrits en loi de finances initiale (colonne de gauche)

- Crédits exécutés en loi de règlement (colonne de droite)



Cette forte disparité entre crédits votés en loi de finances initiale et dépenses exécutées tient à plusieurs facteurs.

### 1. Sous-estimation initiale des crédits du titre I

Les crédits du titre I -essentiellement affectés à la dette publique et aux dépenses en atténuation de recettes- sont évaluatifs par nature, et sont marqués par une sous-estimation initiale systématique.

Celle-ci résulte de plusieurs phénomènes.

#### a) Sous-évaluation de la charge de la dette publique

**Charge supplémentaire de la dette publique totale  
intervenu en cours d'exercice**  
(millions de francs)

- Exercice 1986	+ 3.515
- Exercice 1987	+ 553
- Exercice 1988	+ 1.120
- Exercice 1989 (1)	+ 8.352
- Exercice 1990	+ 4.500

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

**Le facteur principal du dépassement des évaluations initiales de la charge de la dette publique est la sous-évaluation des hypothèses de taux d'intérêt, systématiquement inférieure à la réalité constatée.**

**Or, pour 1991 par exemple, un point de taux d'intérêt en plus, c'est 3.300 millions de francs supplémentaires pour la charge de la dette.**

A cet égard, votre Rapporteur souligne que le taux d'intérêt à long terme retenu comme hypothèse dans le projet de loi de finances pour 1991 -soit 9 %, d'après les informations données par M. Pierre Bérégovoy, ministre d'Etat, ministre de l'économie, des finances et du budget- risque vraisemblablement d'être infirmé par les faits.

*b) Explosion des dépenses de garanties*

- Exercice 1989 : + 7.100 millions de francs
- Exercice 1990 : + 1.200 millions de francs

Le dépassement résulte pour l'essentiel de l'explosion de la charge de l'assurance-crédit à l'exportation gérée par la C.O.F.A.C.E. Celle-ci est liée aux effets combinés de la politique des grands contrats à l'exportation et de la dégradation de la situation financière des pays en développement.

On notera toutefois le fort ralentissement des dépassements intervenus en 1990 par rapport à 1989.

*c) Dérive des "dépenses en atténuation de recettes"*

- Exercice 1989 : + 17.500 millions de francs
- Exercice 1990 : + 19.895 millions de francs

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

**2. Sous-estimation initiale des crédits du titre III**

- Exercice 1989 : + 108.495 millions de francs
- Exercice 1990 : + 254,5 millions de francs

- L'essentiel du dépassement constaté pour l'exercice 1989, soit 108,5 milliards de francs, résulte de la majoration, en cours d'exercice, des chapitres de pensions (*Chapitres 32-92 et 32-97*).

La dotation initiale inscrite sur ces chapitres représente la provision destinée à financer l'incidence, sur les charges de pension,



**des mesures de revalorisation des rémunérations publiques pouvant intervenir en cours d'année.**

En cours d'exercice, ces crédits sont abondés par transfert des dotations correspondantes provenant de différents ministères, complétés par le remboursement, par fonds de concours, des dépenses de pensions servies par le budget annexe des P.T.E. (1).

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

- L'évolution constatée pour l'exercice 1990 est beaucoup plus modérée, puisque les crédits nets supplémentaires ouverts en cours d'exercice n'atteignent que 264,3 millions de francs, du fait de la majoration nécessaire des crédits du chapitre 33-91 : "Personnel en activité - Prestations et versements obligatoires".

**Crédits du Titre III  
Exécution 1989**

(millions de francs)

	<b>Loi de finances initiale</b>	<b>Exécution</b>	<b>Différence</b>
- Rémunérations d'activité	5.195,0	1.819,4	- 3.375,6
- Pensions et allocations	5.560,1	117.688,9	+ 112.128,8
- Charges sociales	31.366,4	31.111,0	- 255,4
- Matériel et fonctionnement des services	2.673,7	2.478,5	- 195,2
- Dépenses diverses	747,8	342,1	- 405,7
<b>Total</b>	<b>45.543,0</b>	<b>154.037,9</b>	<b>+ 108.494,9</b>

**3. Majoration en cours d'exercice des crédits  
d'intervention du titre IV**

Exercice 1989 : + 18.000 millions de francs - Exercice 1990 : + 3.799,4 millions de francs
---

Les principales majorations intervenues au cours de l'exercice 1989 par rapport aux inscriptions initiales concernent les postes suivants :

- a) *"Encouragement à la construction immobilière - primes à la construction" (chapitre 44-91) : + 14,72 milliards de francs.*

Ces crédits résultent essentiellement d'un transfert en provenance du budget de l'Urbanisme et du Logement.

- b) *"Mesures destinées à favoriser l'emploi" (chapitre 44-76) : + 1,63 milliard de francs.*

Les majorations intervenues en cours d'exercice 1990 portent sur les postes suivants :

- a) *"Versements à divers régimes obligatoires de sécurité sociale" (chapitre 46-90) : + 1,2 milliard de francs, essentiellement pour le R.M.I..*
- b) *"Mesures en faveur de l'emploi" (chapitre 44-76) : + 1,0 milliard de francs.*
- c) *"Participation de l'Etat au service d'emprunts à caractère économique" (chapitre 44-90) : + 865,1 millions de francs.*
- d) *"Dons en faveur de l'ajustement structurel" (chapitre 42-01) : + 669,7 millions de francs<sup>(1)</sup>.*

## Exécution du budget des charges communes 1. Exécution 1989

### Ouverture de crédits

	A.P.	C.P.
• 11-03 : Dette perpétuelle		+ 1.713 (3)
• 12-01 : Intérêt des comptes de dépôts au Trésor		+ 80 (3)
• 12-02 : Intérêt des bons du Trésor		+ 3.500 (3)
• 13-02 : Dette extérieure		+ 39 (3)
• 14-01 : Garantie		+ 5.000 (3)
• 15-01 - 15-06 : Atténuation de recettes		+ 15.927 (3)
<hr/>		
• 31-94 : Mesures générales intéressant les agents du secteur public		+ 1.211 (2)
• 33-91 : charges sociales		+ 450 (3)
• 37-94 : Dépenses éventuelles		+ 409 (3)
<hr/>		
• 42-07 : Conventions fiscales		+ 12,14 (3)
• 46-91 : Rapatriés		+ 180 (3)
• 46-94 : Rentes viagères		+ 176,4 (3)
• 46-96 : F.N.E.		+ 356 (3)
• 57-01 : Equipement administratif	+ 290,4 (3)	+ 290,4 (3)
• 67-02 : Action de réparation des dégâts causés par les catastrophes naturelles	+ 130 (1)	+ 130 (1)
	+ 400 (3)	+ 400 (3)

### Annulations de crédits

	A.P.	C.P.
• 44-98 : Participation de l'Etat au service d'emprunts à caractère économique		- 103 (1) 1.000 (2)
<hr/>		
• 34-91 : Affranchissement des correspondances officielles		- 129,25 (2)
• 34-95 : Informatique		- 2,94 (2)
• 34-96 : Contrôle de gestion		1,5 (2)
• 37-01 : Remboursement frais de gestion des prêts		- 1,05 (2)
• 37-93 : Rationalisation des choix budgétaires		0,49 (2)
• 41-23 : Compensation aux départements		1,18 (2)
• 57-05 : Equipement administratif	25 (2)	- 13 (2)
• 64-00 : Aide à la localisation des P.M.E.	14,5 (2)	- 9,36 (2)
• 65-01 : Aide aux villes nouvelles	- 3,5 (2)	- 3,3 (2)
<hr/>		
• 15-07 : Remboursement forfaitaire aux non- assujettis T.V.A.		- 100 (3)
• 46-95 : Contribution Fonds spécial loi de 19 52		- 32,15 (3)
• 68-04 : Participation de la France à divers fonds	- 525 (3)	- 172 (3)

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

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

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

**2. Exécution 1990**  
**- Ouverture de crédits**

	A.P.	C.P.
. 67-02 : Actions de réparation des dégâts causés par des catastrophes naturelles		+ 526 (1)
. 12-01 : Intérêts des bons du Trésor à court terme et valeurs assimilées		+ 6.200 (3)
. 15-01 : Dégrevements sur contributions directes et taxes assimilées		+ 7.695 (3)
. 15-02 : Remboursements sur produits indirects et divers		+ 12.300 (3)
. 33-91 : Personnel en activité. Prestations et versements obligatoires		+ 310,0 (3)
. 37-01 : Remboursement des frais de gestion des prêts au Trésor aux Etats étrangers		+ 8,0 (3)
. 37-02 : Dépenses de fonctionnement relatives à des opérations de construction à caractère interministériel		+ 2,1 (3)
. 42-01 : Dons en faveur de l'ajustement structurel		+ 669,7 (3)
. 42-07 : Application de conventions fiscales entre la France et des Etats étrangers		+ 68,48 (3)
. 44-76 : Mesures destinées à favoriser l'emploi		+ 1.000 (3)
. 44-95 : Participation à divers fonds de garanties		+ 33,0 (3)
. 44-98 : Participation de l'Etat au service d'emprunts à caractère économique		+ 865,9 (3)
. 46-90 : Versements à divers régimes obligatoires de sécurité sociale		+ 1.168 (3)
. 54-90 : Apports au fonds de dotation ou au capital des entreprises publiques ou d'économie mixte	+ 6,283	+ 6.283 (3)
. 57-01 : Opérations de construction à caractère interministériel		+ 240,0 (3)
. 68-00 : Aide extérieure	+ 2,597	+ 2.597 (3)

**Annulations de crédits**

	A.P.	C.P.
. 34-91 : Affranchissement		- 55 (1)
. 34-95 : Informatique		- 0,6 (1)
. 34-96 : Contrôle de gestion		- 0,2 (1)
. 47-91 : Caisse de retraite des régies ferroviaires O.M.		- 0,6 (1)
. 47-92 : Retraite des rapatriés		- 5,1 (1)
. 57-05 : Equipement administratif		- 2,0 (1)
. 64-00 : Intervention en faveur des P.M.E.	- 5,8	- 2,9 (1) - 2,0 (2)
. 58-00 : Participation au capital d'organismes internationaux	- 32	- 32 (2)
. 68-02 : Participation de la France au F.E.D.	- 280	- 280 (2)
. 68-04 : Participation de la France à divers fonds	- 228	- 228 (2)
. 11-01 : Service des rentes amortissables et des obligations du Trésor à moyen terme		- 1.200 (3)
. 11-03 : Prise en charge par l'Etat de la dette de divers organismes		- 500 (3)
. 15-07 : Remboursement forfaitaire aux exploitants agricoles non assujettis à la T.V.A.		- 100 (3)
. 37-03 : Etudes		- 6,5 (3)
. 37-04 : Financement des partis et des groupements politiques		- 3,3 (3)
. 57-01 : Opérations de construction à caractère interministériel	- 146,0	--
. 65-01 : Aide aux villes nouvelles	- 2,2	- 2,2 (3)
. 66-10 : Aménagement de la Villette	- 37,5	- 37,4 (3)

(1) Décret du 30 mars 1990 - Arrêté du 30 mars 1990.

(2) Décret du 27 septembre 1990 - Arrêté du 27 septembre 1989

(3) Loi de finances rectificative pour 1990 et arrêté d'annulation du 19 novembre 1990.

### III - MULTIPLICITE DES DOMAINES CONCERNES

Le budget des charges communes rassemble en principe les crédits qui ne peuvent faire l'objet d'aucun rattachement au budget d'un ministère spécifique, ou qui, au contraire, concernent plusieurs départements ministériels. Plusieurs catégories de "*charges communes*" peuvent ainsi être distinguées.

- Le titre I, qui n'apparaît dans aucun autre budget, comprend les charges de la dette publique, les dépenses en atténuation de recettes, les crédits globaux pour dépenses éventuelles ou accidentelles. De même pour le titre II, relatif aux pouvoirs publics.

- La traduction des opérations qui, par l'intermédiaire de la Direction du Trésor, relie l'État avec les organismes bancaires et financiers. Il s'agit notamment de l'ensemble des dotations gérées par le ministère des Finances (bonifications d'intérêts, annulations de dettes).

- Les charges de nature "*interministérielle*": soit des crédits globaux à répartir en cours d'exercice (rémunérations et pensions), soit les crédits finançant des opérations communes à plusieurs départements (Rapatriés) (1).

*1. La justification du rattachement de certains crédits aux Charges communes n'est pas toujours évidente, s'agissant par exemple du R.M.i. ou des mesures pour l'emploi.*

Présentation traditionnelle des crédits

(en millions de francs)

	Crédits votés en 1990	Crédits demandés pour 1991	Evolution 1991/1990	
			(en millions de francs)	(en %)
<b>Dépenses ordinaires (D.O.)</b>				
Titre I - Dette publique et dépenses en atténuation de recettes	307.700,0	353.123,8	+ 45.423,8	+ 14,8
Titre II - Pouvoirs publics	3.492,5	3.505,3	+ 12,8	+ 0,4
Titre III - Moyens des services	49.390,7	43.869,8	- 5.520,9	- 11,2
Titre IV - Interventions publiques	56.856,7	59.371,3	+ 2.514,6	+ 4,4
<b>Total D.O.</b>	<b>417.439,9</b>	<b>455.798,4</b>	<b>+ 38.358,6</b>	<b>+ 9,2</b>
<b>Dépenses en capital (C.P.)</b>				
Titre V - Investissements exécutés par l'Etat	5.568,9	5.154,3	- 414,6	7,4
Titre VI - Subventions d'investissement accordées par l'Etat	6.010,6	8.284,9	+ 2.274,3	+ 37,8
<b>Total C.P.</b>	<b>11.579,5</b>	<b>13.439,2</b>	<b>+ 1.859,7</b>	<b>+ 16,1</b>
<b>Total D.O. + C.P.</b>	<b>429.019,3</b>	<b>469.237,6</b>	<b>+ 40.218,3</b>	<b>+ 9,4</b>
<b>Autorisations de programme (A.P.)</b>				
Titre V - Investissements exécutés par l'Etat	4.760,0	6.508,0	+ 1.748,0	+ 36,7
Titre VI - Subventions d'investissement accordées par l'Etat	1.600,2	12.398,7	+ 10.798,5	+ 675,0
<b>Total A.P.</b>	<b>6.360,2</b>	<b>18.906,7</b>	<b>+ 12.546,5</b>	<b>+ 197,3</b>

Présentation par action

(Dépenses ordinaires + Crédits de paiement)

(en millions de francs)

Actions	Crédits votés en 1990	Crédits demandés pour 1991	Evolution	
			(en MF)	(en %)
<b>01 - Dette publique et divers</b>	307.700,0	353.123,8	+ 45.423,8	+ 14,8
- dette publique	125.751,1	138.106,0	+ 12.354,9	+ 9,8
- garanties	11.364,0	11.548,0	+ 184,0	+ 1,6
- dépenses en atténuation de recettes	170.584,9	203.470,0	+ 32.885,1	+ 19,3
<b>02 - Pouvoirs publics</b>	3.492,5	3.505,3	+ 12,8	+ 0,4
<b>03 - Dépenses administratives</b>	49.294,3	43.670,4	- 5.623,9	- 11,4
<b>04 - Interventions politiques et administratives</b>	449,6	443,2	- 6,4	- 1,4
<b>05 - Action internationale</b>	6.508,1	9.299,7	+ 2.791,6	+ 42,9
<b>07 - Action économique</b>	26.317,5	24.899,2	- 1.418,3	- 5,4
<b>08 - Action sociale</b>	35.257,3	34.296,0	- 961,3	- 2,7
<b>Total</b>	<b>429.019,3</b>	<b>469.237,6</b>	<b>+ 40.218,3</b>	<b>+ 9,4</b>

## **N.B. - MODIFICATION DES STRUCTURES BUDGETAIRES**

### **1. Réforme de la nomenclature de la dette**

Le budget 1991 des Charges communes est caractérisé par une importante réforme de la nomenclature des crédits relatifs à la dette publique.

Celle-ci sera analysée en détail dans la partie consacrée à la dette publique.

### **2. Les autres modifications**

Les principales autres modifications sont les suivantes :

- a) *Création d'un chapitre nouveau "dons en faveur de l'ajustement structurel" (chapitre 42-01)*

Ce chapitre constitue la traduction budgétaire des décisions prises au sommet franco-africain de La Baule en juin 1990, avec le passage du prêt au don pour les concours d'ajustement structurel aux pays africains les plus pauvres.

- b) *Transfert du chapitre concernant les mesures pour l'emploi au budget du Travail, de l'Emploi et de la Formation professionnelle*

Est ainsi transféré le chapitre 44-76 "Mesures destinées à favoriser l'emploi" (3.960 millions de francs en loi de finances initiale 1990) au chapitre 44-78 nouveau du budget du Travail "Exonération de cotisations sociales" (5.556 millions de francs en projet de loi de finances 1991).

- c) *Suppression du chapitre "Grandes opérations d'architecture et d'urbanisme dans les régions"*

*d) Changements de nomenclature interne*

37-02 . "Dépenses de fonctionnement relatives à des opérations de construction à caractère interministériel" :

Suppression de l'article 10 relatif au transfert du ministère des Finances ;

- 37-03 . "Etudes" :

Création de deux articles isolant les évaluations préalables aux opérations d'exportation et les études concernant l'épargne des ménages ,

- 44-92 : "Primes d'épargne populaire" :

Création de deux articles isolant les primes d'épargne populaire versées par anticipation ;

- 44-95 : "Participation à divers fonds de garantie" .

Création d'un article retraçant les garanties accordées pour les prêts aux étudiants ;

- 57-01 : "Opérations de construction à caractère interministériel" :

Suppression de l'article 20 relatif à l'opération immobilière de la Tête-Défense et création d'un article retraçant la rénovation du Palais d'Iéna ;

58-00 : "Participation de la France au capital d'organismes internationaux" :

Création d'un article supportant la participation de la France au capital de la B.E.R.D. ;

- 67-02 : "Actions de réparation des dégâts causés par les catastrophes naturelles" .

Création de deux articles isolant sur le Fonds interministériel de reconstruction de la Guadeloupe, les dépenses de reconstruction et d'indemnisation ;

- 68-00 : "Aide extérieure" :

Création d'un article retraçant les dons destinés à financer des projets dans les pays les plus pauvres (sommet de La Baule).



## Budget des charges communes

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

(millions de francs)

	LFI 1990	LFI 1991
<b>TITRE I - DETTE</b>		
<b>11-01</b> Service de la dette de l'Etat à moyen et long terme	+ 12.806	+ 5.074
<b>Service de la dette :</b>		
<b>11-03-20</b> Caisse d'amortissement pour l'acier	176	- 176
<b>11-03-30</b> Fonds spécial des Grands Travaux	- 74	- 327
<b>11-03-40</b> Caisse Nationale de l'Industrie	+ 392	- 137
<b>11-03-50</b> Caisse Nationale des Banques	+ 401	- 144
<b>11-03-60</b> Fonds d'Intervention Sidérurgique	+ 1.814	- 276
<b>11-03-70</b> SODEVA	--	+ 750
<b>Charges afférentes aux intérêts :</b>		
<b>11-02</b> Emprunt UNEDIC	- 176	- 234
<b>12-01</b> Comptes de dépôts du Trésor	- 102	+ 401
<b>12-02</b> Bons du Trésor à court terme	+ 3 719	+ 7.315
<b>12-03</b> Rémunération des dépôts des divers instituts d'émission et banques centrales	577	+ 84
<b>Garanties :</b>		
<b>14-01-71</b> Assurance-crédit	+ 2.000	- 239
<b>14-01</b> Autres garanties d'emprunt	+ 650	+ 184
<b>Dégrèvements et remboursements :</b>		
<b>15-01</b> Dégrèvements de contributions directes	+ 14.430	+ 7.785
<b>15-02</b> Remboursements sur produits indirects et divers	+ 17.811	+ 25.200
<b>TITRE II - POUVOIRS PUBLICS</b>		
<b>20-11 à 20-61</b>	+ 230	+ 12,8
<b>TITRE III - MOYENS DES SERVICES</b>		
<b>31-84</b> Mesures générales intéressant la fonction publique (actifs)	+ 305	- 3.455
<b>32-97</b> Pensions civiles et militaires	+ 1.240	- 4.436
<b>33-91-40</b> Ajustement au titre de la compensation démographique	+ 486	+ 1.392
<b>33-91, 33-92</b> Prestations et versements obligatoires payés par l'Etat	+ 1.852	+ 1.083
<b>33-95, 33-96</b> Transfert des prestations et versements facultatifs et de la prestation de service crèche au budget SGPM	- 218	--
<b>37-02</b> Dépenses de fonctionnement relatives à des opérations de construction à caractère interministériel	- 85	- 84

	LFI 1990	LFI 1991
<b>TITRE IV - INTERVENTIONS PUBLIQUES</b>		
<b>42-01</b> <i>Chapitre nouveau : Dons en faveur de l'ajustement structurel</i>	--	+ 737
<b>44-76-10</b> - Actions nouvelles pour l'emploi et la formation professionnelle.	+ 746	
- <i>Transfert en 1991 au budget du Travail</i>		- 3.960
<b>42-07-20</b> Application de la convention fiscale passée avec la Confédération Helvétique	-	+ 65
<b>44-91-30</b> Primes à la construction	- 2.735	--
<b>44-91-10</b> ) Primes HLM et autres types de logements (suppression en ) 1991)	--	- 1.035
<b>44-91-30</b> ) 1991)		
<b>44-98</b> Participation de l'Etat au service d'emprunts à caractère économique	+ 1.575	+ 1.697
<b>44-92-20</b> <i>Primes d'épargne populaire (Chapitre nouveau)</i>	--	+ 1.750
<b>44-98-20</b> <i>Suppression du Fonds d'intervention Sidérurgique</i>	- 1.873	--
<b>44-95-10</b> Participation au fonds de garantie SOFARIS	--	+ 101
<b>44-95-20</b> Garantie accordée aux prêts en faveur des étudiants	--	+ 60
<b>46-90-30</b> Allocation de RMI	+ 1.873	+ 1.635
<b>46-01-10</b> Actions d'insertion en faveur des bénéficiaires du RMI dans les DOM-TOM	+ 100	+ 190
<b>46-91</b> Indemnisation des rapatriés	+ 648	- 162
<b>47-92</b> Contribution à l'amélioration de la retraite des rapatriés	+ 200	- 10
<b>46-94</b> Majoration des recettes viagères	+ 148	--
<b>46-96</b> Fonds National de Solidarité	+ 834	- 2.253
<b>TITRE V - INVESTISSEMENTS EXECUTES PAR L'ETAT</b>		
<b>54-90</b> Apports au fonds de dotation ou au capital des entreprises publiques ou d'économie mixte	+ 300	300
<b>57-01</b> Opération de construction à caractère ministériel (Bercy)	+ 121,9	- 84
<b>58-00</b> Participation de la France au capital d'organismes internationaux	- 28	- 372
<b>58-00-50</b> Banque Européenne de construction et de développement ( <i>Chapitre nouveau</i> )	-	+ 360
<b>TITRE VI - SUBVENTIONS D'INVESTISSEMENT ACCORDEES PAR L'ETAT</b>		
<b>64-00</b> Interventions en faveur des P.M.E.	- 54	+ 59
<b>67-02</b> <i>Reconstruction de la Guadeloupe (chapitre nouveau)</i>	--	+ 214
<b>68-00</b> Aide extérieure	105	+ 1.268
<b>68-01</b> Association Internationale de Développement	- 500	+ 1.125
<b>68-04</b> Participation de la France à divers fonds	+ 10	- 355

## CHAPITRE II

### LA DETTE PUBLIQUE ET DIVERS

Le titre I <sup>(1)</sup> du budget général, qui figure dans son ensemble au budget des charges communes, regroupe trois catégories de dépenses : la charge de la dette, le coût des garanties accordées par l'Etat et les dépenses en atténuation de recettes.

#### A. LA DETTE PUBLIQUE

Le projet de budget pour 1991 est caractérisé par une nouvelle et forte progression de la charge de la dette qui s'élèvera, en 1991, à 138,1 milliards de francs (+ 9,8 % par rapport à la loi de finances initiale pour 1990).

L'encours de la dette à la fin de 1989 s'élevait à 1.622 milliards de francs et devrait atteindre 1.850 milliards de francs à la fin 1991.

En dix ans, le montant de la dette publique aura presque quadruplé et sera passé de 15,8 % à 27 % du produit intérieur brut ; la charge budgétaire des intérêts de cette dette aura triplé et représentera, en 1991, 2,02 % du P.I.B. contre 1,42 % en 1981.

*1. Selon l'article 6 de l'ordonnance organique relative aux lois de finances, le titre I groupe les dépenses suivantes : "charges de la dette publique ainsi que de la dette viagère et dépenses en atténuation de recettes".*

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

	1981	1983	1985	1987	1989	1991 (1)
Encours de la dette (en Mds de F)	500	780	1.068	1.282	1.622	1.850 (e)
Encours de la dette (en % du PIB)	15,8	19,5	22,7	24,1	26,5	27,0
Charge de la dette (en Mds de F)	44,8	68,5	89,8	94,3	116,1	138,1
Charge de la dette (en % du PIB)	1,42	1,71	1,91	1,77	1,90	2,02

(1) Loi de finances initiale.

(e) Estimation.

Cette évolution traduit un **phénomène d'auto-alimentation** : la charge de la dette résultant de l'accumulation des déficits budgétaires passés explique la persistance des déficits budgétaires d'aujourd'hui, financés à leur tour par l'emprunt.

Depuis 1989, le budget est en excédent hors charge de la dette.

## Déficit et charge de la dette

(en milliards de francs)

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

Ainsi, l'effort de réduction du déficit n'est pas suffisant pour empêcher l'accélération de la charge de la dette : sur les trois exercices 1989-1990-1991, sa progression en moyenne sera supérieure à 12 %, soit une évolution deux fois plus rapide que celle de la richesse nationale (1).

## 1. Les composantes de la dette publique

L'évolution de 1982 à 1989 de l'encours de la dette publique fait apparaître une triple caractéristique :

- **une forte croissance de l'encours** qui passe de 616 milliards de francs en 1982 à 1.622 milliards de francs en 1989 ; il atteindra, en prévision, 1.850 milliards de francs à la fin 1991 ; cette croissance traduit notamment l'accumulation de déficits budgétaires considérables entre 1981 et 1986.

- **l'augmentation de la part de la dette à moyen et long terme** dans le total de la dette. Cette part est passée de 33 % en 1982 à 49,1 % en 1989. Cette évolution correspond à un souci de financement non inflationniste du déficit public mais s'accompagne d'une forte ponction sur l'épargne : la part de l'Etat représente près de 30 % des émissions d'obligation sur le marché financier.

Structure de la dette publique

(en %)

	1982	1989
Dettes à long et moyen terme	33,00	49,08
Dettes à court terme	46,57	36,51
Dépôt des correspondants	32,04	18,68
Relations avec la Banque de France	13,24	- 5,33
Divers	1,62	1,05
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

A contrario, la part de la dette à court terme diminue de 10 points sous l'effet, essentiellement, de la décroissance des bons sur formule, la part des dépôts des correspondants diminuant également fortement.

- **la part croissante de la dette négociable**, qui passe de 61,7 % du total en 1982 à 76 % en 1989. Cette évolution traduit la diminution déjà mentionnée de la part des bons sur formule et des dépôts des correspondants dans l'encours de la dette.

**Encours de la dette publique**

(en millions de francs)

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
<b>A.- DETTE À LONG ET MOYEN TERME</b>	203.506	248.057	321.064	410.563	520.170	561.845	689.147	795.580
A.1. Emprunts émis sur le marché financier	154.983	201.760	278.182	365.914	480.024	526.389	619.304	713.060
A.2. Engagements de l'État (dont ONERA-CNI-CNB) (dont CAPA-FSGT)	48.408 (38.873) (0)	46.158 (38.116) (0)	42.741 (35.623) (0)	44.505 (32.930) (0)	39.983 (30.039) (0)	35.277 (27.124) (0)	69.664 (24.407) (22.821)	82.347 (21.656) (20.265)
A.3. Dette extérieure	115	139	141	144	163	179	179	173
<b>B.- DETTE À COURT TERME</b>	287.181	350.864	399.789	424.529	437.609	502.579	520.869	592.877
B.1. Bons sur formules	44.342	41.298	38.640	36.242	34.640	34.227	33.697	32.047
B.2. Bons en compte courant - dont B.T.A.N. 2 ans - dont B.T.A.N. 5 ans	225.414	266.647	315.409	337.070	370.342 (44.545) (56.521)	434.127 (91.645) (120.667)	449.968 (102.482) (173.897)	519.976 (103.270) (248.699)
B.3. Bons souscrits par des organismes internationaux	17.160	29.275	31.542	36.889	31.720	33.202	36.532	40.205
B.4. Emprunt à court terme	265	13.644	14.198	14.328	907	723	672	649
<b>C.- DÉPÔTS DES CORRESPONDANTS</b>	197.596	212.316	238.229	274.447	261.159	293.751	291.745	303.102
<b>D.- RELATIONS AVEC LA BANQUE DE FRANCE</b>	-81.648	-41.983	-56.069	-55.141	-38.551	-91.533	-43.477	-86.471
Concours de la Banque de France	0	5.760	11.540	23.580	25.280	36.500	36.890	28.870
Compte courant du Trésor à la Banque de France	-81.648	-47.743	67.609	-78.721	63.831	-128.033	-80.367	-115.341
<b>E.- DIVERS</b>	10.000	10.400	12.381	13.201	14.199	15.046	16.496	17.083
<b>TOTAL (A + B + C + D + E)</b>	616.635	779.654	915.394	1.067.599	1.194.586	1.281.688	1.474.780	1.622.171
Évolution (en %)	+ 23,2	+ 26,4	+ 17,4	+ 16,7	+ 11,9	+ 7,3	+ 15	+ 10

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

L'évolution de l'encours traduit également le remboursement anticipé, grâce à l'assainissement des finances publiques conduit à compter de 1986, de la dette extérieure de l'État contractée en 1982-1983.

- L'emprunt République Française 1982 1992 de 4 milliards de dollars qui avait été contracté le 27 octobre 1982 sous la forme d'une ligne de crédit auprès d'un groupe de banques françaises et internationales a été entièrement remboursé par anticipation en 1986.

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

- . un emprunt de 350 millions de dollars des Etats-Unis à taux fixe d'une durée de quatre ans portant intérêt au taux de 11 % ; cet emprunt a été remboursé le 14 juillet 1987, à son échéance contractuelle ;
- . un emprunt de 1,8 milliard de dollars des Etats Unis, sous forme d'obligations à taux variable, d'une échéance de 7 ans. Cet emprunt a été remboursé par anticipation le 8 juillet 1986 ;
- . un emprunt de 150 millions d'Ecus en obligations à taux fixe divisé en trois tranches : l'une de 80 millions, d'une durée de quatre ans, portant intérêt à 11,125 %, a été remboursée le 27 juillet 1987, l'autre de 40 millions échéance 1990, portant intérêt à 11,25 % remboursée le 27 juillet 1990, la dernière de 30 millions échéance 1993, portant intérêt à 11,50 % ;
- . un emprunt de 1,24 milliard de dollars des Etats-Unis sous forme d'un eurocrédit à échéance de 7 ans à taux flottant. Il a fait l'objet d'un remboursement anticipé le 13 août 1985 (date de valeur) à hauteur de 650 millions de dollars. Le solde, soit 590 millions, a été refinancé par deux émissions obligataires ;
- . une émission obligataire à taux fixe de 240 millions de dollars sur le marché domestique américain : celle-ci a été remboursée le 28 août 1988, à son échéance contractuelle ;
- . une émission euro-obligataire à taux fixe de 350 millions de dollars. Cet emprunt à échéance de juillet 1990 a été remboursé par anticipation le 27 juillet 1988 et refinancé à des conditions plus avantageuses par une émission de montant et d'échéance identiques.

**A la suite des remboursements anticipés et contractuels intervenus entre 1986 et 1990, il ne subsiste plus au 31 août 1990 de cet emprunt communautaire de 4 milliards d'Ecus de 1983 qu'un encours de 30 millions d'Ecus.**

L'évolution de l'encours de la dette publique se retrouve dans les caractéristiques du **financement du déficit budgétaire**

depuis 1982 et traduit de surcroît la prise en charge, par l'État, de la dette de divers organismes.

*a) Le financement du solde d'exécution budgétaire*

Le financement du solde budgétaire en gestion présente depuis 1982 les caractéristiques suivantes :

- Le montant des émissions nettes d'emprunts à long terme est resté important pendant toute la période, notamment depuis 1984. Cette priorité accordée à l'émission d'emprunts obligataires traduit le souci d'allonger la durée de la dette publique et de financer les emplois longs sur des ressources longues.

- Les encours de bons en compte courant ont progressé fortement depuis 1981. Il convient de distinguer ces titres par maturité :

- l'encours des bons à moins d'un an (B.T.F.), destinés principalement à financer les besoins infra annuels de trésorerie, augmente peu d'une année sur l'autre. En 1989, il s'est accru de 4,8 milliards de francs, avec un montant de 160,4 milliards de francs au 31 décembre 1989 ;

- les bons émis à 2 ans (B.T.A.N. 2 ans) ont actuellement atteint un encours de croisière et progressent modérément : l'encours au 31 décembre 1989 était de 103,3 milliards de francs ;

- l'encours des bons émis à 5 ans (B.T.A.N. 5 ans) s'accroît régulièrement de 50 à 70 milliards de francs par an, ces bons émis pour la première fois en 1986 n'ayant pas encore donné lieu à des amortissements ; au 31 décembre 1989, l'encours s'établissait à 248,7 millions de francs ;

- l'encours des anciens bons, émis jusqu'en 1986, régresse et n'atteint plus, au 31 décembre 1989, que 7,6 milliards de francs.

Au total, les émissions nettes de bons en compte courant ont essentiellement porté depuis 1989 sur des bons à 5 ans.

- Les ressources provenant des correspondants sont extrêmement instables. L'évolution de leur encours est largement autonome et peu sensible à l'ampleur des déficits publics.



• La collecte nette de **bons du trésor sur formules**, négative pour la première fois en 1981, l'est demeurée ces dernières années. L'encours de ces bons qui représentaient 16 % de la dette flottante en 1978, en constituent moins de 2 % en 1989.

• Compte tenu des mécanismes de compensation des résultats du fonds de stabilisation des changes (F.S.C.), le plafond des **avances de la Banque de France** au Trésor fixé à 20,5 milliards de francs par la convention du 17 septembre 1973 a été abaissé par paliers puis annulé le 22 juillet 1982 ; le concours de la Banque de France varie en fonction des résultats du fonds de stabilisation des changes et s'élevait en valeur cumulée à 28,9 milliards de francs au 31 décembre 1989. Il a été abaissé de 8,02 milliards de francs en 1989, en contrepartie du bénéfice réalisé par le F.S.C.

### Financement du solde d'exécution budgétaire

(en milliards de francs)

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
<b>Solde en gestion (hors F.M.I.)</b>	- 82,89	- 147,13	- 143,25	157,6	135,36	- 101,815	- 116,212	- 107,653
<b>Emissions nettes d'emprunts à long terme et d'O.R.T. :</b>								
- émissions en valeur nominale	27,95	44,5	73,72	89,5	109,6	41,68	58,3	64,362
- amortissements et charges diverses	40	51,01	85,2	99,9	137,2	93,68	109,1	130,072
	- 12,05	- 6,51	11,48	10,4	- 27,6	5,2	5,2	65,71
<b>Emprunts à court terme (emprunt obligatoire 1983)</b>		13,38	0,55	0,13	13,42	0,18	- 0,052	0,023
<b>Bons sur formules</b>	- 2,39	- 3,04	2,84	2,22	- 1,6	- 0,41	0,53	- 1,65
<b>Bons en compte courant :</b>	85,68	41,24	48,76	21,66	33,27	64,08	15,54	70
- système bancaire	85,85	40,73	47,79	10,05	7,42	21,98	28,29	32,99
- organismes non bancaires et correspondants du Trésor	0,17	0,51	0,97	11,61	25,85	21,1	43,83	37,01
<b>Dépôts des correspondants et des particuliers</b>	22,38	14,68	30,22	36,31	- 13,29	32,59	- 2	11,36
<b>Opérations avec la Banque de France</b>	- 50,2	36,67	14,09	0,93	16,59	52,98	48,06	- 42,99
- compte courant	50,2	33,91	- 19,87	11,11	14,89	- 64,2	47,67	- 34,97
- concours au Trésor	0	5,76	5,78	12,04	1,7	11,22	0,39	- 8,02
<b>Opérations diverses</b>	- 0,53	- 3,3	3,36	11,29	4,21	17,035	3,106	6,594
<b>TOTAL</b>	<b>82,89</b>	<b>147,13</b>	<b>147,25</b>	<b>157,6</b>	<b>135,36</b>	<b>101,815</b>	<b>116,212</b>	<b>107,653</b>

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

*b) La prise en charge par l'Etat de la dette de divers organismes*

Depuis 1985, l'Etat a été amené à prendre en charge la dette d'un certain nombre d'organismes.

(en millions de francs)

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

(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 de la dette publique est inscrite au budget de l'Etat.

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

## L'exemple de la SODEVA

### . Création de la SODEVA

La création de la Sodeva (1) a permis à l'Etat d'étaler dans le temps l'effort budgétaire nécessaire à l'allègement du passif de Renault à hauteur de 12 milliards de francs, tout en faisant bénéficier la Régie immédiatement de la mesure, à la fois en structure de bilan et en charges d'intérêts.

Cette opération est ainsi décrite dans le rapport annuel 1988 de la société :

*"L'Etat, par l'intermédiaire de sa filiale Sodeva, a consenti à la Régie une contribution exceptionnelle de 12.028 millions de francs destinée à reconstituer ses fonds propres. Présentant une nature exceptionnelle, cet apport effectué par extinction de créances a été inscrit directement dans les capitaux propres au compte Apport de restructuration."*

Ces emprunts repris par la Sodeva comportaient deux lignes :

- une ligne d'emprunts contractés auprès de la Caisse de modernisation industrielle (2)	1.664,6 MF
- une ligne d'emprunt contracté auprès de la C.F.D.I	10.363,0 MF (3)
<b>Total</b>	<b>12.027,6 MF</b>

Le budget général a apporté à la Sodeva, au fur et à mesure, les fonds nécessaires au remboursement des différentes échéances de la dette.

Ainsi, 3 milliards de francs ont été apportés au début de 1988, prélevés sur le compte spécial du Trésor *"compte d'affectation des produits de la privatisation"*, et 1,15 milliard de francs au début de 1989 sur la gestion 1988, dont 150 millions de francs ont été imputés sur le même compte et 1 milliard de francs sur le chapitre 54-90 du budget des charges communes.

### . Dissolution de la SODEVA

L'article 60 de la loi de finances rectificative pour 1989, portant reprise par l'Etat des droits et obligations de la Sodeva, constitue la troisième étape du processus.

A l'origine, l'Etat intervenait en faveur de Renault sous la forme de bonification des prêts accordés par la C.F.D.I. (crédits inscrits au budget des charges communes).

Puis, de fait, il a pris à sa charge, par le truchement de la Sodeva, le remboursement du capital et le reliquat de la charge des intérêts (en sus de la bonification).

La troisième étape du processus comporte la dissolution de la Sodeva au 31 décembre 1989 et la prise en charge directe par l'Etat de sa dette.

Elle a pour effet de débudgétiser purement et simplement l'opération de restructuration du passif de Renault en allégeant les dépenses de l'Etat à hauteur des dotations en capital qui auraient dû être versées à la Sodeva pour lui permettre d'amortir sa dette.

**La dette de l'Etat se trouve aggravée des 7.750 millions de francs que représente, au 31 décembre 1989, le reliquat de la dette de la Sodeva à l'égard de la C.F.D.I., sachant que l'amortissement de cette dette n'apparaît pas dans les dépenses publiques.**

(1) Société créée en 1985 par la Régie Renault et devenue une filiale à 51 % de l'Etat aux côtés de Renault Développement Industriel (19 %), de la CFDI (15 %) et de la Société de participation et de restructuration industrielle (15 %), elle-même filiale de la Caisse des Dépôts.

(2) La CAMI est un établissement financier créé par la Caisse des Dépôts et Consignations.

(3) Dont 116 millions de francs d'intérêts courus au 1er janvier 1988.

Les intérêts de ces dettes prises en charge par l'Etat s'élèvera en 1991 à 5.652 millions de francs, en diminution de 8,8 % par rapport à 1990.

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

(en millions de francs)

Organismes	1990	1991	Evolution en %
U.N.E.D.I.C.	233,6		ns
S.O.M.I.V.A.C.	5,0	5,0	
C.A.P.A.	824,1	648,0	- 21,4
F.S.G.T.	1.450,0	1.123,0	- 22,5
C.N.I.	910,0	733,0	15,0
C.N.B.	960,0	816,0	- 15,0
F.I.S.	1 813,5	1.537,0	- 15,2
S.O.D.E.V.A.	--	750,0	ns
<b>Total</b>	<b>6.196,2</b>	<b>5.652,0</b>	<b>- 8,8</b>

En outre, le Trésor public fait face, chaque année, au remboursement d'une partie de cette dette.

**Echéance, en 1991, de remboursements de la dette de  
divers organismes prise en charge par l'Etat**

(en millions de francs)

Organismes	Echéance en 1991
U.N.E.D.I.C. (1)	--
S.O.M.I.V.A.C.	2,4
C.A.P.A.	nd
F.S.G.T.	1.132,6
C.N.I.	1.277,6
C.N.B.	1.400,8
F.I.S.	1.118,3
S.O.D.E.V.A.	750,3
<b>Total (2)</b>	<b>5.682,0</b>

(1) L'emprunt UNEDIC a été totalement amorti en juin 1990.

(2) Hors C.A.P.A.

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.**

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

La charge de la dette, qui s'élèvera en 1991 à 138,1 milliards de francs, représentera :

- plus de 17 % des dépenses civiles ordinaires de l'Etat (hors charge de la dette),
- 1,6 fois le montant des dépenses civiles en capital,
- le deuxième budget civil de l'Etat derrière l'Education nationale,
- près de la moitié de l'impôt sur le revenu, ou encore plus de 80 % du produit de l'impôt sur les sociétés.

**Son augmentation en 1991 (+ 12,3 milliards de francs) compte pour près du tiers dans la progression des dépenses civiles de l'Etat (+ 39,5 milliards de francs).**

### Les composantes de la charge de la dette (1)

	1990 En Mds de F	1991 En Mds de F	Evolution en %
<b>A. Dette négociable</b>			
• Services des rentes amortissables des emprunts d'Etat et des obligations du Trésor à moyen et long terme	75.012	79.848	+ 6,4 %
• Intérêt des bons du Trésor à court et moyen terme	35.750	42.850	+ 19,9 %
<b>Total A</b>	<b>110.762</b>	<b>122.698</b>	<b>+ 10,8 %</b>
<b>B. Dette non négociable. Dette à vue</b>			
• Intérêt des comptes de dépôt au Trésor	4.548	4.949	+ 8,8 %
• Bons du Trésor non négociables	3.341	3.856	+ 15,4 %
• Prise en charge par l'Etat de la dette de divers organismes	6.196	5.652	8,8 %
• Divers	673	740	+ 9,9 %
<b>Total B</b>	<b>14.758</b>	<b>15.197</b>	<b>+ 3,0 %</b>
<b>C. Charges diverses</b>			
• Frais divers de trésorerie	230	210	- 8,7 %
<b>Total charge de la dette (A + B + C)</b>	<b>125.751</b>	<b>138.105</b>	<b>+ 9,8 %</b>

(1) Lois de finances initiales.

Le projet de budget des charges communes est marqué par une **modification profonde de la nomenclature des crédits relatifs à la dette publique.**

Tirant les conséquences de l'évolution de la politique de financement de l'Etat, cette nouvelle présentation distingue la dette négociable et la dette non négociable et identifie les charges diverses de gestion de la dette et les frais de trésorerie.

Elle se substitue à une nomenclature sur la distinction entre dette intérieure et dette extérieure et, au sein de la première, entre dette perpétuelle et amortissable et dette flottante.

**Evolution de la présentation de la charge de la dette**

<b>Titre I</b>	<b>Ancienne présentation</b>	<b>Nouvelle présentation 1991</b>
<b>1ère partie</b>	. Dette intérieure Dette perpétuelle et amortissable	Dette négociable à long, moyen ou court terme
<b>2e partie</b>	. Dette intérieure Dette flottante	Dette non négociable, Dette à vue
<b>3e partie</b>	. Dette extérieure	. Charges diverses résultant de la gestion de la dette et frais de trésorerie

*a) Les facteurs d'incertitude*

L'estimation de la charge de la dette pour 1991 dépend de plusieurs hypothèses :

- le niveau du solde à financer en gestion,
- l'évolution, largement autonome, des ressources non négociables du Trésor (dépôts des correspondants, encours de la Banque de France, Bons du Trésor sur formules),
- le montant de la dette négociable (bons du Trésor en compte courant et obligations) dont le coût est fonction à la fois de la politique d'émission et de l'évolution des taux d'intérêt.

Ce dernier facteur est déterminant. Les hypothèses de taux d'intérêt associées au présent projet de loi de finances sont de 9 % tant pour les taux à court terme que pour les taux à long terme, d'après les indications fournies par M. Pierre Bérégovoy, ministre d'Etat.

Les taux associés au projet de loi de finances pour 1990 (septembre 1989) étaient de 7,5 % pour les taux à court terme et de 8,5 % pour les taux à long terme.

Sur la moyenne des neuf premiers mois de l'année, ces taux se sont établis respectivement à 10 % et 9,9 %.

**Evolution des taux d'intérêt annuels**

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990 (1)
T.M.M.* (prévisions)	nd	11,0	8,0	8,5	7,5	6,0	6,3	6,5	7,5
T.M.M. (réalisations)	14,9	12,5	11,7	9,9	7,7	8,07	7,5	9,1	10,0
T.M.E.* (prévisions)								9,0	8,5
T.M.E. (réalisations)	15,8	13,6	12,3	10,1	8,4	9,4	9,1	8,8	9,9
Rappel : hausse des prix à la consommation	11,8	9,6	7,4	5,8	2,7	3,1	2,7	3,6	3,2

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

(1) Moyenne des neuf premiers mois.

Les prévisions pour 1991 reposent donc sur une hypothèse de détente des taux d'intérêt, hypothèse qualifiée de "volontariste" par M. le Ministre des finances (1) et fondée sur la perspective d'une moindre tension sur les taux d'intérêt américains et la conviction que la bonne santé de l'économie française devrait lui permettre de ne pas s'aligner sur la hausse des taux, notamment en R.F.A.

Le projet de loi de finances rectificative, déposé le 19 novembre 1990 tient compte de cet écart constaté pour 1990 en abondant la charge des intérêts de la dette de 4,5 milliards de francs (2) (nets d'annulations).

La masse de l'endettement public constitue un élément de vulnérabilité pour le budget de l'Etat : au cours des dix dernières années, la charge de la dette s'est systématiquement, à une seule exception près, révélée plus importante que prévu, parfois pour plus du quart des crédits initialement inscrits.

**Evolution de la charge de la dette**

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990 (1)
Charge de la dette constatée (en milliards de francs)	44,8	48,2	68,5	84,7	89,8	92,9	94,3	99,5	116,1	130,2
Écart avec la prévision en L.F.I. (en %)	+ 28,9	- 5,8	+ 22,1	+ 24,7	+ 12,5	+ 3,9	+ 0,6	+ 1,1	+ 7,7	+ 3,7

(1) Après collectif.

1. Auditon par la Commission des Finances, le 12 septembre 1990.

2. Majoration de 6.200 millions de francs de la charge des intérêts des bons du Trésor à court terme, annulation de 1.200 millions de francs sur les intérêts des obligations du Trésor à moyen terme et de 500 millions de francs sur les intérêts de la dette prise en charge par l'Etat.

Pour 1991, selon les informations dont dispose votre rapporteur, le surcoût d'un dépassement d'un point de taux d'intérêt par rapport à l'hypothèse associée au projet de loi de finances serait de 3.300 millions de francs, soit le tiers exactement de l'objectif de réduction du déficit budgétaire pour l'an prochain.

L'impact d'un tel dépassement sur la dette à long terme serait nul sur le stock de la dette à taux fixe mais se chiffrerait à 1.700 millions de francs sur la dette à taux variable ainsi que sur les emprunts restant à émettre en 1991.

Il serait de 1.600 millions de francs sur la dette à court terme.

*b) Les principales évolutions pour 1991*

• Les intérêts de la dette à moyen et long terme (79.848 millions de francs) composés essentiellement des différentes lignes d'obligations assimilables du Trésor (O.A.T.), progressent de 6,4 % par rapport à 1990.

Charge d'intérêts de la dette à moyen et long terme en 1991

Catégories de titres	Intérêts en MF
O.A.T. en francs à taux fixe	59.421
O.A.T. en francs à taux variable	10.589
O.A.T. en Ecus	1.757
O.A.T. à émettre	6.000
O.R.T.	2.000
Autres	79
<b>Total</b>	<b>79.848</b>

En mesures nouvelles, 6 milliards de francs sont inscrits au titre des intérêts des emprunts à émettre (contre 4 milliards de francs en 1990) et 2 milliards de francs au titre des intérêts des obligations renouvelables du Trésor (O.R.T.) émises en juin 1985.

- Figurent en mesures nouvelles, au titre des "obligations à émettre dans l'année" (1) :

- la charge d'intérêt correspondant aux emprunts émis ou à émettre de septembre à décembre 1990 (42 milliards de francs) ;

1. Selon l'intitulé du chapitre 11-05, article 90.



- la charge d'intérêt correspondant aux emprunts à émettre en 1991 (112 milliards de francs) : les intérêts payables en 1991, c'est à-dire l'année même de la date d'émission, sont évalués à 23 % de la charge en année pleine ;
- La charge d'intérêt liée pour 1991 aux obligations renouvelables du Trésor (O.R.T.) est évaluée à 2.000 millions de francs, contre 5.674,6 millions de francs en loi de finances initiale pour 1990.

En 1990, la charge des O.R.T. venant à échéance et correspondant aux émissions massives de 1984 aurait dû représenter, en effet, 28 milliards de francs. Les rachats de titres opérés par la Caisse d'amortissement de la dette publique (alimentée par le produit des privatisations), puis une politique d'échange de ces titres contre des O.A.T., ont permis, l'an dernier, de n'inscrire à ce titre qu'un crédit de 5,7 milliards de francs, auxquels devait s'ajouter les intérêts des O.A.T. émises en échange (3,3 milliards de francs), soit, au total, 9 milliards de francs. Cette charge devait être compensée en 1990 par le remboursement des avances consenties en 1987-1988 du fonds de stabilisation des rentes.

En réalité, les opérations d'échange des O.R.T. en 1990 auraient porté sur des volumes plus importants que prévus. Les intérêts des autres titres ne seraient en définitive (voir tableau ci-dessous), que de 3.847 millions de francs.

Il semble que cette économie sur les intérêts des O.R.T. doive se traduire par un alourdissement des intérêts dus sur les titres remis en échange, à hauteur de l'enveloppe globale de 9 milliards de francs évoquée ci-dessus.

Pour 1991, le montant des intérêts correspondant à l'émission de juin 1985 aurait dû s'élever à 6 milliards de francs. L'effet de la politique de rachat et d'échange a permis de ramener cette charge à 1.739 millions de francs, non compris la charge des intérêts dus au titre des O.A.T. émises en échange.

La différence entre la charge telle qu'elle apparaît dans le tableau ci-dessous (1.739 millions de francs) et les mesures nouvelles inscrites au titre des intérêts des O.R.T. (2.000 millions de francs) proviendrait, semble-t-il, d'un report de 1990 sur 1991.

Charge d'intérêts sur O.R.T.

	Année d'échéance	Montant initial des intérêts en millions de francs	Intérêts payés ou à payer en millions de francs
O.R.T. 12,75 % juin 1989	1989	1.057,11	419,89
O.R.T. 12,25 % mars 1984	1990	8.199,00	855,83
O.R.T. 12,15 % juin 1984	1990	6.928,02	1 104,05
O.R.T. 11,85 % septembre 1984	1990	5.269,00	857,48
O.R.T. 10 % décembre 1984	1990	7.719,23	1 029,46
O.R.T. 10,30 % juin 1985	1991	6.007,50	1 739,08
O.R.T. 6,7 % juin 1986	1994	29,78	0,006

• Les intérêts des bons du Trésor à court et moyen terme progressent de près de 20 % :

- 10,5 milliards de francs correspondant aux "bons à taux fixe" (B.T.F.) portant intérêt à taux précomptés correspondant aux besoins intra annuels de trésorerie de l'Etat ,
- 32,2 milliards de francs correspondant aux "bons à taux annuels normalisés" (B.T.A.N.) à deux ans ou à cinq ans portant des intérêts annuels à terme échu : les nouveaux bons émis en 1991 n'entraîneront pas de charge d'intérêt pour cet exercice.

• Les intérêts des comptes de dépôt du Trésor (4.949 millions de francs) progressent de 8,8 %. La nouvelle nomenclature budgétaire adoptée pour 1991 permet d'identifier la rémunération des fonds des chèques postaux déposés au Trésor (4.200 millions de francs).

*N.B. Sur proposition du Gouvernement à l'Assemblée nationale, la dotation de cet article nouveau du chapitre 12-01 a été abondée de 2.100 millions de francs. Cette décision est la traduction de l'article 16 de la loi du 2 juillet 1990 relative à l'organisation du service public de la poste et des télécommunications, qui dispose que le cahier des charges de la Poste "précise les garanties d'une juste rémunération des fonds déposés qui doit inciter à la collecte et atteindre dans des conditions fixées par le contrat de plan un niveau au moins égal au coût de celle-ci, en tenant compte des gains de productivité obtenus".*

*Anticipant sur le cahier des charges et le contrat de plan, le taux de rémunération des fonds des chèques postaux déposés au Trésor, actuellement de 3 %, sera porté à 4,5 % en 1991 (1).*

## B. LES DÉPENSES DE GARANTIES (Chapitre 14-01)

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 -80 % du total en 1991- est affecté aux garanties afférentes à l'exportation, assurées par la C.O.F.A.C.E.

Au total, l'évolution globale des crédits inscrits à ce titre pour 1991 -11.548,0 millions de francs- est marquée par une quasi-stabilisation (+ 1,6 %), après la forte progression enregistrée l'année précédente (+ 30,4 %).

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

Garanties - Chapitre 14-01

	Crédits votés en 1990 (millions de francs)	Crédits demandes pour 1991 (millions de francs)	Evolution 1991/1990	
			(millions de francs)	en %
- § 10 : Garanties accordées à des collectivités, établissements publics et services autonomes	135,0	4,0	- 131,0	- 97
- § 20 : Garanties afférentes au financement du logement	40,0	50,0	+ 10,0	+ 25
§ 40 : Garanties afférentes au financement de l'agriculture	5,0	25,0	+ 20,0	+ 400
§ 50 : Garanties afférentes au financement de l'industrie	200,0	200,0	0	-
§ 70 : Garanties afférentes à l'exportation	9 140,0	9 125,0	- 15,0	- 0,2
§ 90 : Garanties diverses	1 844,0	2.144,0	+ 300,0	+ 16,3
<b>Total</b>	<b>11.364,0</b>	<b>11.548,0</b>	<b>+ 184,0</b>	<b>+ 1,6</b>

*1. Cette décision, de même que celle d'inscrire un crédit d'un milliard de francs en faveur du transport de la presse (budget des P.T.E.), est strictement compensée pour le budget général par un prélèvement sur la Poste d'un même montant au titre de la trésorerie mise à sa disposition d'une part, du fonds de garantie de la C.N.E. d'autre part (recettes non fiscales)*

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

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

Il s'agit donc d'un article en voie d'extinction. Les crédits prévus à ce titre dans le projet de loi de finances pour 1991 sont ramenés à 4 millions de francs, contre 135,0 millions de francs en loi de finances 1990.

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

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

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

b) 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 1991 atteignent 45 millions de francs, soit un niveau identique à celui inscrit en loi de finances 1989, après une diminution de 5 millions de francs en loi de finances 1990.

Chapitre 14-01-20  
Evolution des dépenses

(millions de francs)

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990 (1)
Prêts aux fonctionnaires	9,08	9,44	9,85	12,87	18,23	9,18	19,13	22,88	10,89
Sociétés immobilières d'investissement	13,09	10,36	21,36	32,81	15,98	32,97	13,17	17,61	8,23
<b>Total</b>	<b>22,17</b>	<b>19,80</b>	<b>31,22</b>	<b>45,68</b>	<b>34,21</b>	<b>42,15</b>	<b>32,30</b>	<b>40,50</b>	<b>19,12</b>

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

**3. Garanties afférentes au financement de l'agriculture (article 40) (1)**

a) Jusqu'en 1988, les crédits affectés à ce titre concernaient pour partie (*paragraphe 10*) l'octroi d'avances aux *Sociétés d'aménagement régional* (S.A.R.), à taux d'intérêt nul et terme de remboursement indéterminé, destinées à compenser le décalage entre les charges de construction des ouvrages en concession d'Etat et les recettes correspondantes.

Ce régime a été supprimé en 1988.

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

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

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

*1. L'article 30 retraçait, jusqu'en 1985, les dépenses de garantie des emprunts émis pour le financement des autoroutes, notamment par les sociétés privées concessionnaires d'autoroutes.*

*Aucune dépense n'a été ordonnancée depuis 1985 et aucune ne le sera plus désormais à ce titre.*

Au total, les dépenses inscrites sur l'article 40 ont atteint 45 millions de francs en 1990, pour une inscription initiale de 5 millions de francs.

Les crédits demandés pour 1991 s'élèvent à 25 millions de francs

Chapitre 14-01-40

(millions de francs)

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Crédits votes	4	4	21,5	21,5	5	5	3	3	5	25,0
Dépenses	27,3	30,5	22,3	18,9	0,6	15,4	18,98	1,74	45,0	--

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

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

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

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

Les dépenses constatées résultent de la défaillance des sociétés bénéficiaires de ces prêts (1).

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

Les crédits ouverts en loi de finances initiale sont évaluatifs. Jusqu'en 1988, ils ont été fixés chaque année à 500 millions de francs.

1. Ces prêts comportent, en règle générale, un différé d'amortissement en capital compris entre 3 et 5 ans. Les défaillances d'entreprises n'ont donc eu d'incidence qu'à compter de 1984.

(millions de francs)

	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Crédits ouverts en L.F.I.	500	500	500	500	500	350	200	200
Mise en jeu de la garantie	265	1.050	1.328	570	211	184	51 (1)	
Encours des prêts garantis	14.546	28.027	34.286	33.121	28.682	22.244		

(1) Dépenses engagées au 30 juin 1990

La dotation prévue pour 1990 (200 millions de francs) devrait être suffisante pour couvrir les demandes de mise en jeu de la garantie de l'Etat. Au 30 juin 1990, les dépenses engagées s'élevaient à 51 millions de francs (contre 123 millions de francs l'année précédente à la même date).

Cette évolution semble consacrer une certaine diminution des risques, qui justifie la **stricte reconduction en francs courants** des crédits inscrits à ce titre pour 1991.

### 5. Garanties afférentes à l'exportation (article 70)

Les crédits inscrits à cet article sont destinés à couvrir le déficit de quatre procédures de garantie gérées pour le compte de l'Etat par la *Compagnie française d'assurance pour le commerce extérieur* (C.O.F.A.C.E.).

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

Le Trésor verse à la C.O.F.A.C.E. les fonds nécessaires en vue de l'indemnisation des entreprises assurées, sous forme de provisions périodiques dès lors que l'on constate ou prévoit un déficit.

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

L'assurance-crédit est destinée à couvrir les exportateurs français d'un certain nombre de risques :

- risques de fabrication : arrêt de production, interruption de marché,
- risques commerciaux ou risques de paiement liés à deux types de risques :

- . "*risque politique*" : guerre, émeutes, catastrophe naturelle, décisions ou actes de gouvernement faisant obstacle à l'exécution des contrats ou au transfert des fonds ;
- . "*risque commercial*" : insolvabilité ou carence du débiteur.

• L'évolution des dépenses de l'assurance-crédit dépend de plusieurs facteurs :

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

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

C'est ainsi qu'à partir de 1979, l'apparition de sinistres liés à des risques politiques de grande ampleur a porté le déficit de l'assurance-crédit à un niveau élevé. Le mouvement s'est ensuite ralenti à compter de 1981, hormis l'année 1982, marquée par le sinistre généralisé enregistré par la Pologne en l'absence de consolidation. En 1987, 1988, 1989, les sinistres ont à nouveau été plus nombreux et plus élevés.

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

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

- soit par l'intermédiaire du compte spécial du Trésor n° 903-17 : "*Prêts du Trésor pour la consolidation de dettes envers la France*",
- soit par l'intermédiaire de la B.F.C.E., par des crédits inscrits au chapitre 44 98, article 38, du budget des Charges communes ("*Participations de l'Etat au service d'emprunts à caractère économique*")

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

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



- En cas de *reéchelonnement*, c'est à dire de report des échéances, la C.O.F.A.C.E. ne récupère que plus tard, et progressivement, les montants payés, ce qui se traduit par une dégradation du compte de l'assurance-crédit (1).

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

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

L'ensemble des créances commerciales garanties par la C O F A C E. et consolidées seront reéchelonnées par la C O F A C E.

Pour ce faire, la C.O.F.A.C.E. pourra emprunter auprès de la B.F.C.E. pour refinancer les échéances des pays ne répondant pas aux critères de budgétisation (par refinancement de la dette).

Dans ce cas, la C.O.F.A.C.E. supportera les impayés sur accord de consolidation auparavant financés par la B.F.C.E. La B.F.C.E. ne supportera plus que les *impayés sur intérêts*, financés par des crédits inscrits au *chapitre 44-98-38* du budget des Charges communes.

1. Les dettes qui ont été consolidées par reéchelonnement dans un premier temps peuvent faire l'objet d'un refinancement dans un deuxième temps.

**Assurance-crédit**  
(14-40-71-10)

(millions de francs)

	Crédits ouverts en loi de finances initiale	Credits inscrits en loi de finances rectificative	Versements du Trésor (1)	Recettes	Charge nette
1980	--		1.000	100	900
1981	500		810	700	110
1982	500		2.570	1.926	644
1983	mémoire		1.900	1.700	200
1984	-		1 500	2.500	- 1.000
1985	--		200	200	-
1986	-		2 800	--	- 2.800
1987	1 000	2.500	8.500	--	
1988	2.000	8.000	10.000	--	
1989	6.000	5.000			
1990	8.000				
1991	8.000				

(1) Compte spécial n° 903 17.

Pour l'exercice budgétaire 1989, le montant des sinistres (1) s'est élevé à 23.282 millions de francs, dont :

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

Sur ce montant, 6.550 millions de francs, soit 28,1 % du total, ont été versés au titre d'accords de consolidation.

La répartition géographique par zone des sinistres est la suivante :

- Afrique : 11.597 millions de francs
- Proche et Moyen Orient : 5.261 "
- Amérique : 4.953 "
- Europe : 1 097 "
- Asie : 274 "

*1. Ensemble des sinistres civils et militaires, survenus au titre du risque commercial et du risque politique.*

**Assurance-crédit**

**Pays ayant accumulé un montant de sinistres supérieur à 1 milliard de francs  
(ils représentent à eux-seuls 64 % du montant total des indemnités versées)**

Egypte	4.792 millions de francs
Irak	4.190 "
Brésil	2.732 "
Nigeria	2.171 "
Maroc	1.051 "

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

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

## Compte de l'assurance-crédit 1989

(milliards de francs)

• Indemnités versées aux assurés C.O.F.A.C.E. :		23,28
(dont : - versements C.O.F.A.C.E. :)	(21,74)	
(- versements B.F.C.E. :)	(1,54)	
• Frais de gestion :		- 0,29
• Primes :		+ 2,07
• Récupérations :		+ 4,39
• Produits divers :		+ 0,08
<hr/>		
• <b>Besoin de financement brut .</b>		<b>17,03</b>
<hr/>		
• Refinancements B.F.C.E .		+ 3,92
• Versements budgétaires		+ 11,0 (1)
<hr/>		
• <b>Solde :</b>		<b>- 2,11</b>

(1) 6,0 milliards de francs en loi de finances initiale + 5,0 milliards de francs en loi de finances rectificative.

Pour l'exercice 1990, selon la réponse apportée à votre Rapporteur, *"les informations équivalentes ne sont pas encore disponibles pour le premier semestre 1990"*.

Les crédits inscrits à ce titre pour 1991 sont strictement reconduits en francs constants : 8.000 millions de francs.

Compte tenu de l'évolution de la situation économique de nos principaux débiteurs : Brésil, Egypte, Nigéria, Maroc, Pologne, de l'accroissement des risques au Proche-Orient (1) et du développement des charges en Europe de l'Est, on ne peut exclure que les crédits initiaux - par nature évaluatifs - risquent d'être insuffisants et devront être à nouveau complétés par des crédits inscrits en loi de finances rectificative.

1. L'estimation de 8 milliards intègre déjà les défauts de paiement de l'Irak, constatés avant le conflit.

La hausse du prix du pétrole améliorera la situation de certains pays débiteurs (Venezuela - 6 millions de francs de dette en 1989, Nigéria : 2.171 millions de francs en 1989, Arabie Saoudite - 150 millions de francs en 1989).

L'effet de l'embargo au titre du risque de fabrication ne peut être évalué.

*b) 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.

Pour 1991, la stabilisation du coût de cette procédure devrait se poursuivre et conduit à inscrire une dotation de 490 millions de francs, en **diminution de 2 %** par rapport à 1990.

*c) Garantie de change (article 73) (1)*

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).

*d) Risque économique (article 74)*

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

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

*1. Par souci de clarification budgétaire, un article particulier de dépenses a été créé au titre de cette procédure à compter de la loi de finances pour 1988.*

contrôle économique et financier auprès des entreprises bénéficiant d'une garantie pour leurs opérations d'exportation.

L'évolution des dépenses reflète la charge annuelle d'indemnisation versée aux assurés. En 1987 et 1988, l'apurement de dossiers anciens, dont la liquidation était en retard, a entraîné une majoration de la dotation initiale (500 millions de francs en 1987 et 220 millions de francs en 1988). En 1989, le coût de la procédure est resté limité à 750 millions de francs.

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

Les crédits demandés à ce titre pour 1991 -635 millions de francs- sont donc en **légère diminution** par rapport à 1990 (- 0,1 %).

Evolution des crédits du chapitre 14-01-70

Charges communes		1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
14-01-71-10	Dotation LFI	500	500	500	500	500	1.000	2.000	6.000	8.000	8.000
Assurance-crédit	Dotation LFR	-	-	-	-	-	2.500	8.000	5.000		
	Charge nette	644	1.200	1.000	0	2.800	8.500	10.000	12.000		
14-01-72-10	Dotation LFI	116	200	400	595	650	675	490	515	500	490
Assurance prospection	Depenses	160	295	400	620	650	600	490	510		
14-01-74-10	Dotation LFI	1.275	1.070	1.000	1.000	1.000	965	900	750	640	635
Risque économique	Depenses	520	1.070	1.000	1.000	1.000	1.465	1.120	750		

## Coût total de l'aide au commerce extérieur

(en millions de francs)

	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	P.L.F. 1991
<b>I - COUT BUDGETAIRE</b>									
<b>. AIDE AUX GRANDS CONTRATS</b>									
- Assurance crédit ( <i>Charges communes 14-01 71</i> )	1 200	1.000	0	2.800	8.500	10.000	12.000	8.000	8.000
- Refinancements budgétaires, charge nette ( <i>Compte special du Tresor 905-08</i> ) (1)	64	177	166	569	1.305	3.400	5.597	7.150	8.500
- Risque économique ( <i>Charges communes 14 01 74</i> )	1.070	1.000	1.000	1.000	1.465	1.120	750	640	635
- B.F.C.E. ( <i>Charges communes 44-98 38</i> )	5.594	5.516	4.465	1.986	2 199	1.850	3.955	2.500	3.400
<b>AIDE AU DEVELOPPEMENT LIEE</b>									
- Prêts du Tresor, charge nette ( <i>Compte special du Tresor 903-07</i> )	1.942	2.037	2.948	2.624	2.702	2.844	2.942	3.570	4 725
- Dons ( <i>Charges communes 68-00-10</i> )	178	142	120	157	142	267	510	495	
- Fonds ingenierie ( <i>Services financiers 44-88-20</i> )	7	33	33	12	13	10	10	25	30
<b>. AIDES DIVERSES</b>									
- Assurance-prospection ( <i>Charges communes 14-01-72</i> )	295	400	620	650	600	490	510	500	495
- Codex ( <i>Charges communes 64-00-40</i> )	70	133	236	116	135	248	198	260	260
- A.C.T.I.M. ( <i>Services financiers 44-88 10</i> )	94	139	123	138	109	99	125	96	102
- C.F.C.E./C.F.M.E. ( <i>Services financiers 44-84</i> )	186	205	251	216	221	231	250	223	236
<b>TOTAL COUT BUDGETAIRE</b>	<b>10.522</b>	<b>8.428</b>	<b>9.630</b>	<b>10.268</b>	<b>17.391</b>	<b>20.559</b>	<b>26.847</b>	<b>23.487</b>	
<b>II - COUT EXTRA-BUDGETAIRE</b>									
- Bonifications Banque de France	6.603	6.035	4.206	1.757	1.907	1.126	1.345		
<b>TOTAL COUT EXTRA-BUDGETAIRE</b>	<b>6.603</b>	<b>6.035</b>	<b>4.206</b>	<b>1.757</b>	<b>1.907</b>	<b>1.126</b>	<b>1.345</b>		
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>17.125</b>	<b>14.463</b>	<b>13.836</b>	<b>12.025</b>	<b>19.298</b>	<b>21.685</b>	<b>28.192</b>		

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

(1) Désormais 903-17.

## 6. Garanties diverses (article 90)

Les crédits inscrits à ce titre, qui représentent pour 1991 18,6 % du total des crédits de garanties sont marqués par une progression de 300 millions de francs (+ 14 %), pour atteindre 2.144 millions de francs, après une progression de 934 millions de francs en 1990.

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

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

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

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

Les crédits inscrits à ce titre en 1990 s'élevaient à 220 millions de francs. Les crédits demandés pour 1991 sont quasiment **multipliés par 4**, puisqu'ils atteignent 850 millions de francs.

b) *Garanties diverses d'emprunts (paragraphe 17)*

- Garanties de change accordées par le Trésor aux emprunts en devises de la Caisse centrale de coopération économique

Les crédits inscrits à ce titre financent pour l'essentiel le coût de la garantie de change que le Trésor accorde aux emprunts en devises de la Caisse centrale de coopération économique (3).

Lorsqu'il y a *perte de change*, le coût est égal à la différence entre le cours de la devise en francs le jour de l'achat en vue du remboursement d'une échéance et son cours historique, au moment de la cession, sur le marché des changes français, du produit de l'emprunt en devises.

Lorsqu'il y a *gain de change*, celui-ci est recouvré au compte spécial du Trésor 901-590 (ligne 805-01) (4).

Pour l'exercice 1990, les pertes de change ont été estimées à 204,1 millions de francs. Au 30 juin 1990, elles s'élevaient à 61,2 millions de francs.

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

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

3. *Remboursements du capital des emprunts affectés aux prêts du 1er guichet et du capital et des intérêts des emprunts affectés aux prêts du 2ème guichet.*

4 *Tel a été le cas pour les années 1979, 1980 et 1985 à 1989.*



Pour 1991, les prévisions portent sur 304,6 millions de francs.

**Garantie des emprunts en devises C.C.C.E.**

(en millions de francs)

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Previsions	30,0	100,0	115,0	160,0	250,0	137,0	175,2	179,9	204,1	304,6
Réalisations	69,0	118,14	168,67	156,12	91,01	165,1	180,4	181,71	61,2 <sup>(1)</sup>	304,6

(1) Au 30 juin 1990.

• En outre, la garantie de l'Etat français a été appelée à jouer en 1988 et 1989 en faveur d'un emprunt 370 millions de francs émis par la *Banque gabonaise de développement* auprès de la *Banque nationale de Paris*. L'indemnisation de la B.N.P. a été effectuée à hauteur de 52,29 millions de francs en 1988 et 0,013 million de francs en 1989.

• Garanties résultant des contrats de cautionnement conclus entre la République française et la Banque européenne d'investissement

La mise en jeu de cette garantie n'intervenant qu'en cas de défaillance d'un des emprunteurs de la B.E.I., toute prévision sur cet article est exclue.

- Pour l'exercice 1989, la garantie de l'Etat a été mise en jeu du fait de l'article 2 du contrat de cautionnement France-B.E.I. des 22 février et 3 mars 1981 (deuxième convention de Lomé).

Cette mise en jeu a conduit à l'ordonnement d'un emprunt en écus d'une contre valeur de 0,54 million de francs, représentant l'échéance due au 10 avril 1989 par le Congo pour le prêt accordé à la *Banque nationale de développement du Congo* (1).

Pour l'exercice 1990, deux opérations ont été effectuées, relatives aux contrats de cautionnement conclus les 5/11 novembre 1986 (première convention de Lomé) et les 22 février et 3 mars 1981 (seconde convention de Lomé) :

• 21 mai 1990 : ordonnancement d'un emprunt en écus de 1.820,6 millions de francs représentant les échéances dues par le Cameroun (2),

1. Cette échéance a été recouvrée le 6 février 1990 et portée au compte n° 901-590.

2. Projets "Adduction d'eau de Yaoundé", "Camdevo II" et "Chemins de fer transcamerounais II".

- 20 juin 1990 : ordonnancement d'un emprunt en écus de 5.593,2 millions de francs représentant les échéances dues par le Cameroun (1)

*Pour mémoire :*

- Garantie concernant les emprunts de la Mission laïque française auprès de la Caisse des dépôts et consignations pour le financement de la construction du complexe scolaire de Valbonne

Les paiements supportés a ce titre jusqu'en 1986 ont atteint 67,5 millions de francs.

L'Etat, en sa qualité de garant, s'est substitué à la M.L.F., qui n'a jamais été en mesure d'honorer les échéances des prêts qu'elle avait contractés.

Le Trésor a versé a ce titre à la Caisse des dépôts :

7.884.119 francs en 1981,  
7.907.716 francs en 1983,  
5.453.351 francs en 1984.

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

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

Les impayés et les intérêts de retard (calculés aux taux de 12,75 %) qui, au 6 mars 1986 s'élevaient à 24.134.433 francs ont fait l'objet d'un dernier règlement par imputation sur le chapitre 14 01 en avril 1988.

*NB. L'ensemble du chapitre 14-01 a fait l'objet d'une majoration de 1.200 millions de francs en loi de finances rectificative 1990, essentiellement liée à l'assurance exportation et aux garanties C.C.C.E.*

### C. LES DEPENSES EN ATTENUATION DE RECETTES

Ces crédits sont sans rapport avec la dette publique. Leur inclusion sous la rubrique générale "*dette publique*" apparaît peu logique.

Au demeurant, les dépenses inscrites à ce titre au budget des charges communes ne sauraient être considérées comme de véritables charges du budget général (1). Elles ne sont que la contrepartie de moindres recettes liées à des réclamations de contribuables, au remboursement de sommes excédentaires versées et à l'application de certaines dispositions du code général des impôts (remboursements de T.V.A. notamment).

Les impôts et taxes établis au profit des collectivités locales sont perçus directement par les services de l'Etat : le produit des rôles émis est versé intégralement aux collectivités locales par l'intermédiaire du compte d'avances sur impôts. L'Etat supporte donc les conséquences des dégrèvements et remboursements accordés sur ces impôts et taxes, les pertes de recettes correspondantes sont assimilées à celles subies sur les impôts d'Etat.

Les crédits destinés à couvrir ces dépenses s'élèvent, pour 1991, globalement à 203.470 millions de francs contre 170.585 millions de francs en 1990, soit une progression de 19,3 %.

Cette dotation, qui représente 40 % environ des dépenses du budget des charges communes, est constituée, pour l'essentiel, par les dégrèvements et les remboursements.

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

## Dépenses en atténuation de recettes

(millions de francs)

	Crédits votés pour 1990	Crédits demandés pour 1991	Evolution
15-01 "Dégrèvements sur contributions directes et taxes assimilées"	66.605,0	74.340,0	+ 7.735,0
15-02 "Remboursements sur produits indirects et divers"	101.900,0	127.100,0	+ 25.200,0
15-03 "Frais de poursuite et de contentieux"	786,7	840,0	+ 53,3
15-06 "Décharges de responsabilité et remises de débits"	93,1	90,0	3,1
15-07 "Remboursement forfaitaire aux exploitants agricoles non assujettis à la T.V.A."	1 200,0	1.100,0	- 100,0
<b>Total</b>	<b>170.584,8</b>	<b>203.470,0</b>	<b>+ 32.885,2</b>

### 1. Les dégrèvements sur contributions directes et taxes assimilées (*Chapitre 15-01*)

Les crédits inscrits à ce titre pour 1991 s'élèvent à 74.340 millions de francs, soit une **progression de 11,6 %** par rapport à 1990.

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 la taxe d'habitation pour les personnes âgées), soit encore de mesures de technique fiscale (ex : plafonnement de la taxe professionnelle). Ils peuvent également résulter d'admission en non-valeur prononcée par l'administration fiscale.

Les remboursements imputés au chapitre 15 01 concernent :

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

Evolution des dégrèvements

(millions de francs)

	Résultats				Prévisions pour 1990
	1986	1987	1988	1989	
- Paragraphe 11	37.699	35.960	37.735	33.705	52.500
- Paragraphe 12	1.605	3.029	3.694	1.657	1.800
Paragraphe 13	10.500	10.383	13.604	15.249	18.000
- Paragraphe 20	1.168	1 381	1.630	1.829	2.000
<b>Total chapitre 15-01</b>	<b>50.972</b>	<b>50.753</b>	<b>56.663</b>	<b>52.440</b>	<b>74.300</b>
<b>Evolution</b>	<b>+ 16,8 %</b>	<b>- 0,4 %</b>	<b>+ 11,6 %</b>	<b>- 7,5 %</b>	<b>+ 41,7 %</b>
<b>Rappel des crédits inscrits en loi de finances initiale</b>	<b>45.400</b>	<b>41.440</b>	<b>46.300</b>	<b>52.270</b>	<b>66.605</b>

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

- l'augmentation constante du volume des dégrèvements de fiscalité directe locale,

- une croissance très soutenue des remboursements d'excédents de versement d'impôt sur les sociétés.

- En 1987, la diminution du montant porte sur cette ligne budgétaire (- 0,4 %) provient essentiellement de la suppression de la réduction forfaitaire de 10 % des cotisations de taxe professionnelle.
- Pour 1988, la reprise de la croissance des dépenses (+ 11,6 %) est imputable à la hausse sensible constatée en matière de remboursements d'excédents de versement d'impôt sur les sociétés (+ 31 %) tandis que les dégrèvements d'impôts directs ne progressent que de 4,9 %.
- La forte diminution observée en 1989 est liée aux mouvements sociaux qui ont ralenti les travaux de la Direction générale des impôts.
- Pour 1990, la prévision tient compte à la fois d'une progression normale moyenne d'environ 15 % et du report des affaires non ordonnancées en 1989 ainsi que de l'incidence des mesures nouvelles en matière de taxe d'habitation (extension du dégrèvement d'office partiel, plafonnement en fonction du revenu) et de taxe professionnelle (abaissement du taux du plafonnement en

fonction de la valeur ajoutée de 5 à 4,5 % en 1989, à 4 % en 1990) qui viennent augmenter la prévision concernant le paragraphe 11.

Une forte profession des remboursements d'excédents de versement d'impôt sur les sociétés est généralement attendue (+ 18 %).

**Pour 1991, la prévision est ventilée comme suit :**

- paragraphe 11	50.940 mf
- paragraphe 12	2.100 mf
paragraphe 13 .	19.250 mf
- paragraphe 20 .	2.050 mf
total	74.340 mf

**soit + 0,1 % par rapport à 1990.**

Elle est fondée, à législation inchangée par rapport à 1990, sur une hypothèse de progression moyenne des dégrèvements de 10 % environ par rapport à des estimations pour 1990 considérées hors report de 1989. Elle tient compte de l'incidence de l'abaissement du taux du plafonnement des cotisations de taxe professionnelle par rapport à la valeur ajoutée de 4,5 % à 4 % intervenue en 1990.

## 2. Les remboursements sur produits indirects et divers (Chapitre 15-02)

Les crédits inscrits à ce titre atteignent 127.100 millions de francs pour 1991, contre 101.900 millions de francs en 1990, soit une progression de 24,7 %.

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

	1985		1986		1987		1988		1989		1990		1991
	L.F.I.	Res.	L.F.I.	Res.	L.F.I.	Res.	L.F.I.	Rés.	L.F.I.	Res.	L.F.I.	Res.	
Chapitre 15-02	51.757	56.709	60.400	61.673	66.500	67.023	73.015	80.583	84.003	100.800	101.900	114.200	127.100
dont : T.V.A.	50.000	52.402	58.600	59.172	64.500	64.396	70.215	77.318	81.003	97.573	97.900	109.400	122.600

Les dépenses effectives de chaque exercice ont constamment excédé les prévisions des lois de finances initiales. Ce résultat est principalement imputable aux *remboursements de T.V.A.* accordés aux assujettis.

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

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

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

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

- En 1988, la prévision initiale de 550 millions de francs a été révisée à 800 millions de francs. La dépense a atteint 1.260 millions de francs.
- En 1989, l'inscription initiale était de 850 millions de francs. La dépense s'est élevée à 1.309 millions de francs.
- En 1990, 1.590 millions de francs sont inscrits en loi de finances. La dépense attendue est de 2.410 millions de francs en raison de certains reports en arrière de déficits particulièrement élevés.
- L'évolution spontanée conduit pour 1991 à un niveau de 2 milliards de francs. Ce n'est qu'à partir de 1994 que ce poste de dépense devrait retrouver une tendance modérée.

1. Les remboursements de trop-perçu sont imputés au chapitre 15-01, paragraphe 13.

### 3. Remboursements forfaitaires aux exploitants agricoles non assujettis à la T.V.A. (Chapitre 15-07)

Ces remboursements inscrits depuis 1984 au *chapitre 15-07* ont connu l'évolution suivante :

Evolution des dépenses et des crédits  
du chapitre 15-07

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	-
1991 (prévision)	1.100	--	--

Cette évolution s'explique par la lente diminution du nombre des bénéficiaires : 320.000 environ en 1989, soit moins du tiers des exploitants agricoles. L'objet du remboursement forfaitaire est de limiter les rémanences de T.V.A. dans la formation des prix agricoles, pour les entreprises agricoles non assujetties (principalement des petites exploitations).

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

Années	Nombre global d'exploitants agricoles (a)	Assujettis à la T.V.A. (b)	Bénéficiaires du remboursement forfaitaire	Autres
1985	1.106.000	451.000	420.000	235.000
1986	1.075.000	462.000	397.000	216.000
1987	1.045.000	497.000	374.000	174.600
1988	1.015.000	504.000	346.600	166.200
1989	990.400	511.000 (d)	321.300 (c)	158.100

(a) Source : Ministère de l'agriculture

(b) Source : Direction générale des impôts

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

(d) Estimation.



## **CHAPITRE III**

### **LES DEPENSES ADMINISTRATIVES (action 03)**

**Les crédits inscrits à ce titre concernent des dépenses de fonctionnement ou d'équipement qui, pour des raisons variées, ne peuvent être affectées de manière spécifique au budget d'un ministère particulier.**

**Les crédits demandés pour 1991 s'élèvent à 43.553 millions de francs, contre 49.445 millions de francs, soit une diminution de près de 12 %.**

**Ces crédits représentent 39 % du total des dépenses (DO + CP) inscrites au budget des Charges communes, hors titres I et II.**

**On peut distinguer trois grandes catégories de dépenses :**

- **Mesures générales intéressant la fonction publique, qui recouvrent à la fois rémunérations, pensions et prestations sociales,**
- **Dépenses diverses de fonctionnement,**
- **Dépenses d'équipement administratif.**

## A. MESURES GENERALES INTERESSANT LA FONCTION PUBLIQUE

### 1. Traitements et pensions

#### a) *"Mesures générales intéressant les agents du secteur public"*(Chapitre 31-94)

Les crédits affectés à ce chapitre, de nature provisionnelle, sont des crédits de traitements et rémunérations qui font l'objet de mouvements complexes.

- Chaque année, en loi de finances initiale, ce chapitre est doté de crédits provisionnels destinés à financer l'incidence d'*"éventuels ajustements complémentaires"* pouvant intervenir en cours d'année, compte tenu des négociations salariales à intervenir dans la fonction publique.

L'essentiel de cette dotation est déterminée par l'évolution du *"point d'indice"* de la fonction publique. Toutefois, certains crédits, dont le montant global ou la répartition entre plusieurs fascicules n'est pas déterminé lors de la préparation du projet de loi de finances (ainsi, dans le cadre du *"plan Durafour"*), peuvent également y figurer.

- Parallèlement, les crédits inscrits à ce titre dans le budget précédent font l'objet d'une inscription définitive dans les budgets des différents départements ministériels concernés par les ajustements de rémunérations intervenus en cours d'exercice.

En 1990, ce chapitre avait été marqué par l'inscription de crédits provisionnels élevés : 5.500 millions de francs, liée à la fois à la mise en place du plan Durafour et à l'incidence de diverses mesures catégorielles, notamment de revalorisation de la fonction enseignante.

En 1991, l'évolution nette des crédits affectés à ce chapitre est négative : - 3.455 millions de francs.

L'inscription aux différents fascicules budgétaires concernés des 5.500 millions de francs précédemment provisionnés au budget des charges communes se traduit, en effet, par une diminution d'un montant équivalent en 1991.

En revanche, le montant de la provision inscrite pour couvrir les *"ajustements complémentaires de rémunérations"* est

réduit de plus de moitié par rapport à 1990 : + 2.045 millions de francs.

Selon les réponses obtenues par votre rapporteur, "le montant des crédits inscrits a été déterminé en fonction des hypothèses économiques associées au projet de loi de finances".

Cette prévision repose sur un "point mesure nouvelle" fixé à 292 francs, contre 282,5 francs en 1990, soit une progression de 3,36 %.

L'évolution de l'indice des prix constitue un élément essentiel des négociations salariales.

On rappellera donc à cet égard que pour 1990, la hausse moyenne des prix à la consommation a été estimée par le Gouvernement à 3,2 % (1). Or, au mois d'octobre 1990, l'acquis sur l'année atteint déjà 3,6 %.

Pour 1991, l'hypothèse gouvernementale de hausse de prix définie à 2,8 %, alors que la moyenne des instituts privés de conjoncture se situe à 3,6 %.

**La diminution sensible de la dotation provisionnelle pour 1991 repose donc à l'évidence sur deux hypothèses "fortes" : faiblesse de la progression des prix, maintien d'une certaine rigueur salariale.**

#### Evolution des crédits du chapitre 31-94

(en milliards de francs)

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
L.F.I.	11,03	4,47	0,87	3,19	3,34	2,34	4,22	5,19	5,50	2,04
L.F.R.	- 1,12	- 3,21	+ 1,60	0	- 0,46	- 0,50	+ 1,35	+ 4,50	0	
Répartition	7,81	1,26	2,11	3,19	0,94	1,51	4,29	9,09		

#### b) Pensions (Chapitres 32-92 et 31-97)

Il s'agit là encore de crédits destinés à financer les conséquences d'une augmentation éventuelle du point d'indice dans la fonction publique.

1. Initialement, c'est-à-dire dans les hypothèses économiques associées au projet de loi de finances, elle était même estimée à 2,5 %.

Les mouvements concernant ces **chapitres d'imputation** sont de nature différente de ceux qui affectent le *chapitre 31-97*.

Les charges de pensions sont transférées en cours d'année au *chapitre 32-97* de chaque fascicule budgétaire vers le *chapitre 32-97* du budget des charges communes, d'où sont versées les dépenses.

- Au 31 décembre 1989, le nombre de pensions versées s'élevait à 1.556.554, pour une inscription budgétaire au *chapitre 32-97* de 112,97 milliards de francs (1).
- Les crédits inscrits en 1990 sur l'ensemble des *chapitres 32-97* des fascicules budgétaires s'élevaient à 116,84 milliards de francs.
- Les crédits demandés pour 1991 atteignent 123,18 milliards de francs, soit une **progression de 5,4 %** par rapport à 1990, qui s'analyse comme suit :
  - "*services votes*": 121,18 milliards de francs, calculés sur la base des effectifs pensionnés prévus au 31 décembre 1990, avec une valeur du point de retraite de 289,50 francs,
  - "*mesures nouvelles*": 2,0 milliards de francs, liées d'une part aux prévisions d'évolution des effectifs 1991, d'autre part, à une hypothèse de la valeur du point de retraite à 292 francs (soit une progression de + 0,9 %).

Au total, ces hypothèses conduisent à une **diminution des crédits inscrits au chapitre 32-97 de 4.436 millions de francs**, résultant de l'effet conjoint de :

- l'inscription de 6.640 millions de francs dans les budgets des différents départements ministériels des crédits provisionnels inscrits en 1990 au budget des charges communes,
- l'inscription de 1.475,7 millions de francs au titre de l'incidence en année pleine des mesures de revalorisation intervenues en 1990,
- l'inscription de 615 millions de francs seulement au titre des provisions destinées à couvrir des ajustements complémentaires éventuels en 1991.

1. Y compris la charge de l'allocation exceptionnelle, en application du décret n° 89-803 du 25 octobre 1989, soit 1,06 milliard de francs.

**Evolution des pensions de l'Etat**

	1981	1985	1986	1987	1988	1989
Nombre de pensionnes	1.413.575	1.435.448	1.458.812	1.513.724	1.552.943	1.586.400
Dépenses constatées (hors P.T.T.) (en milliards de francs)	75,45	81,03	85,97	91,56	93,57	-

**Retraite moyenne (1)**

(montant mensuel en francs)

Régime de base versant des droits directs	Ensemble
. Régime général	7.149
- Cadres (2)	
durée d'affiliation à l'AGIRC supérieure à 15 ans	13.006
durée d'affiliation à l'AGIRC inférieure à 15 ans	8.306
- Autres (3)	5.501
. Exploitants agricoles	1.720
. Fonctionnaires	10.026
dont fonctionnaires civils	10.020
- agents de catégorie A	13.097
- agents de catégorie B	8.471
- agents de catégorie C	5.844
. Artisans, commerçants	2.858
. Salariés agricoles	3.480
. Autres régimes de base (mines, marine, EDF, SNCF, etc.)	7.259

(1) Avantages principaux de base et complémentaires hors avantages accessoires, pour un seul régime d'affiliation.

(2) Sont considérés comme cadres les salariés du régime général qui ont été affiliés à l'Association générale des institutions de retraite des cadres (AGIRC).

(3) La rubrique "Autres" regroupe les non cadres du privé ainsi que les agents non titulaires de l'Etat et des collectivités publiques.

Source : S.E.S.I. - Echantillon inter-régimes des retraites 1988.

**Rémunérations et pensions**  
Origine des mouvements de crédits

(millions de francs)

<b>31-94-10 "Mesures générales intéressant les agents du service public"</b>	
. Inscription dans les budgets des divers départements ministériels des crédits anciennement prévus (pour 1990) au budget des charges communes	- 5.500,0
. Inscription de provisions destinées à couvrir les ajustements complémentaires de rémunérations publiques à intervenir en 1991	+ 2.045,0
<b>Total Rémunérations</b>	<b>- 3.455,0</b>
<b>32-97-20 "Pensions civiles"</b>	
. Incidence de l'extension en année pleine des mesures de revalorisation de rémunérations publiques intervenues en 1990	+ 1.111,68
. Inscription dans les budgets des divers départements ministériels des crédits prévus pour 1990 au budget des charges communes	- 5.292,86
. Inscription de provisions destinées à couvrir les ajustements complémentaires de rémunérations publiques à intervenir en 1991	+ 470,10
<b>Total</b>	<b>- 3.711,08</b>
<b>32-97-10 "Pensions militaires"</b>	
. Incidence de l'extension en année pleine des mesures de revalorisation de rémunérations publiques intervenues en 1990	+ 271,43
. Inscription dans les budgets des divers départements ministériels des crédits prévus pour 1990 au budget des charges communes	- 1.254,0
. Inscription de provisions destinées à couvrir les ajustements complémentaires de rémunérations publiques à intervenir en 1991	+ 258,99
<b>Total</b>	<b>- 723,58</b>
<b>32-97-40 "Pensions Alsace-Lorraine"</b>	
. Incidence de l'extension en année pleine des mesures de revalorisation de rémunérations publiques intervenues en 1990	+ 92,47
. Inscription dans les budgets des divers départements ministériels des crédits prévus pour 1990 au budget des charges communes	- 93,0
. Inscription de provisions destinées à couvrir les ajustements complémentaires de rémunérations publiques à intervenir en 1991	- 0,82
<b>Total</b>	<b>- 1,35</b>
<b>32-97-50 "Contribution au paiement des pensions servies par diverses collectivités antérieurement au 1er janvier 1954"</b>	
. Incidence de l'extension en année pleine des mesures de revalorisation de rémunérations publiques intervenues en 1990	+ 0,05
. Inscription dans les budgets des divers départements ministériels des crédits prévus pour 1990 au budget des charges communes	- 0,05
<b>Total</b>	<b>0</b>
<b>32-97-80 "Revalorisation des pensions des anciens fonctionnaires sarrois"</b>	
. Incidence de l'extension en année pleine des mesures de revalorisation de rémunérations publiques intervenues en 1990	+ 0,09
. Inscription dans les budgets des divers départements ministériels des crédits prévus pour 1990 au budget des charges communes	- 0,09
<b>Total</b>	<b>0</b>
<b>Total Pensions</b>	<b>- 4.436</b>

## 2. Prestations sociales (*Chapitres 33-91 et 33-92*)

Les crédits des prestations sociales inscrits au budget des charges communes correspondent à deux catégories distinctes.

a) Dans certains cas, le budget des charges communes prend en charge la **totalité des crédits** afférents à certaines prestations :

- *versement à la Caisse nationale d'assurances familiales*

Les crédits inscrits à ce titre pour 1991 s'élèvent à 7.192 millions de francs, soit une **diminution de 11,8 %** par rapport à 1990 (8.159 millions de francs) ;

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

Les crédits inscrits à ce titre pour 1991 s'élèvent à 18.841 millions de francs, soit une **majoration de 12,6 %** par rapport à 1990 (16.732 millions de francs) ;

- *versement au titre de la compensation démographique entre divers régimes de sécurité sociale (1) :*

Les crédits inscrits à ce titre pour 1991 s'élèvent à 9.543 millions de francs, soit une **augmentation de 17,1 %** par rapport à 1990.

b) Dans les autres cas, l'inscription des crédits au budget des charges communes concerne uniquement les *ajustements éventuels* pouvant intervenir en 1991 pour certains régimes, les charges principales étant inscrites dans les différents fascicules budgétaire concernés :

- *cotisations patronales à l'IRCANTEC : 75 millions de francs pour 1991 (0 en 1990),*
- *Fonds national d'aide au logement : 200 millions de francs pour 1991 (194 millions de francs en 1990),*
- *Fonds spécial pour le régime de retraite des ouvriers des établissements industriels de l'Etat : 134,7 millions de francs pour 1991 (248 millions de francs en 1990),*

1. "Compensation généralisée" entre régimes de base obligatoires, "surcompensation" entre régimes spéciaux d'assurance-vieillesse.

- versement de transport : 10 millions de francs pour 1991 (150 millions de francs en 1990).

*NB. L'article 33-91 a fait l'objet d'une inscription de crédits complémentaires en loi de finances rectificative 1990, pour un montant de 310,0 millions de francs.*

**Prestations**  
Origine des mouvements de crédits

(millions de francs)

<i>. Ajustement de crédits provisionnels</i>	
<b>33-91-20 "Cotisations patronales au titre du régime d'assurance-maladie des personnes civiles titulaires"</b>	+ 2.109,0
<b>33-91-40 "Versement au titre de la compensation des régimes de sécurité sociale"</b>	+ 1.392,0
<b>33-92-40 "Cotisations patronales à l'IRCANTEC"</b>	+ 75,0
<b>33-91-30 "Fonds national d'aide au logement"</b>	+ 6,0
<b>33-91-10 "Versement à la C.N.A.F."</b>	- 967,0
<b>32-92-10 "Versement au fonds spécial pour le régime de retraite des ouvriers des établissements industriels de l'Etat"</b>	- 113,3
<b>33-92-30 "Versement de transport"</b>	- 140,0
<b>Total</b>	<b>+ 2.362,0</b>

**B. DEPENSES DIVERSES DE FONCTIONNEMENT**

**1. Affranchissement des correspondances officielles**  
*(Chapitre 34-91)*

La valeur d'affranchissement des correspondances échangées entre administrations fait l'objet d'un remboursement forfaitaire annuel au budget annexe des P.T.T. Le crédit prévu à cet effet au budget des charges communes pour 1991 s'élève à 2.585 millions de francs, soit une somme identique à celle inscrite en 1990 et en 1989.

*Ce chapitre a fait l'objet d'annulations de crédits "devenus sans objet" en 1989 : - 129,25 millions de francs par arrêté du 8 septembre 1989, et en 1990 : - 55 millions de francs par arrêté du 30 mars 1990.*



## 2. Dépenses éventuelles et dépenses accidentelles

### a) Dépenses éventuelles "chapitre 37-94"

Aux termes de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances, les crédits de "dépenses éventuelles" servent à abonder en tant que de besoin les chapitres dotés de crédits provisionnels, dont la liste est donnée à l'état G annexé à la loi de finances.

• En 1989, la dotation initiale de 236 millions de francs a été portée à 266 millions de francs par décret d'avance du 8 septembre 1989.

La répartition des crédits complémentaires a été effectuée comme suit :

#### Utilisation des crédits en 1989

Chapitres et budget	Libellé	Montant (en millions de francs)	Date du J.O.
46-93 DOM-TOM	Secours d'extrême urgence aux victimes de calamités publiques	5,50	5 mars
46-93 Intérieur	Secours d'extrême urgence aux victimes de calamités publiques	1,00	12 mai
34-03 Affaires étrangères	Frais de réception et de voyages exceptionnels	60,00	11 avril
46-93 DOM-TOM	Secours d'extrême urgence aux victimes de calamités publiques	12,56	17 juin
34-03 Affaires étrangères	Frais de réception et de voyages exceptionnels	102,20	6 juillet
34-03 Affaires étrangères	Frais de réception et de voyages exceptionnels	42,00	14 novembre
34-03 Affaires étrangères	Frais de réception et de voyages exceptionnels	40,00	31 décembre

Soit au total :

- **Secours d'extrême urgence aux victimes de calamités publiques** : 19,06 millions de francs <sup>(1)</sup>,

- **Frais de réception et voyages exceptionnels** : 244,2 millions de francs <sup>(2)</sup>.

• La dotation de 285 millions de francs inscrite en loi de finances initiale pour 1990 a été ainsi répartie, jusqu'au 13 septembre 1990 :

Utilisation des crédits en 1990

Chapitres et budget	Libellé	Montant (en millions de francs)	Date du J.O.
34-03 DOM-TOM	Frais de réception et de voyages exceptionnels	4,00	19 avril
34-03 Affaires étrangères	Frais de réception et de voyages exceptionnels	90,00	20 mai
46-93 DOM-TOM	Secours d'extrême urgence aux victimes de calamités publiques	1,705	3 juin
34-03 Affaires étrangères	Frais de réception et voyages exceptionnels	85,0	13 septembre

Restent donc 104,3 millions de francs à répartir, vraisemblablement utilisés pour l'essentiel à compléter le financement des travaux de construction du centre Kléber pour la réunion de la C.S.C.E. en novembre 1990.

✓ Votre commission n'est pas favorable à cette procédure qui consiste à imputer sur des crédits de "*dépenses éventuelles*" des frais de réception (en l'occurrence de construction) ou de voyage qui relèvent davantage d'une inscription en loi de finances rectificative, au motif qu'ils sont "*exceptionnels*".

Elle souhaite donc que la démarche qui a conduit à maintenir en francs constants les crédits inscrits à ce titre dans le budget 1991 traduise la volonté de mettre un terme à cette "*déviance*" budgétaire.

1. 5,5 millions de francs pour les réfugiés surinamiens en Guyane, 12,56 millions de francs pour les victimes du cyclone Firinga à La Réunion.

2. Outre les voyages du Président de la République et du Premier ministre, ces crédits ont permis de financer le sommet des pays industrialisés à l'Arche de la Défense.

*b) Dépenses éventuelles (Chapitre 37-95)*

• l'utilisation des crédits inscrits à ce chapitre pour 1989, soit 250 millions de francs, a été effectuée comme suit :

**Utilisation des crédits en 1989**

<b>Chapitres</b>	<b>Libellé</b>	<b>Montant (en millions de francs)</b>	<b>Date du J.O.</b>
20-61	<b>Charges communes</b> Haute cour de justice	1,00	21 mars
37-71	<b>Industrie</b> Frais d'élections consulaires	2,22	3 juin
35-91	<b>Services généraux</b> Travaux immobiliers	3,70	6 juillet
68-02	<b>Charges communes</b> Fonds européen de développement	43,00	14 octobre
902-13	<b>Compte d'affectation spéciale</b> Fonds de secours	115,00	
34-96	<b>Intérieur</b> Matériel et fonctionnement	10,00	22 novembre
37-05	<b>Services généraux</b> Activité du médiateur	1,20	18 novembre
902-13	<b>Compte d'affectation spéciale</b> Fonds de secours	22,00	18 novembre
53-51	<b>Défense : Gendarmerie</b> Matériel	28,00 (AP = CP)	11 janvier 1990

• En 1990, les crédits inscrits sur ce chapitre, de même montant que 1989, soit 250 millions de francs, ont permis d'abonder par répartition les chapitres suivants :

**Utilisation des crédits en 1990**

<b>Chapitres</b>	<b>Libellé</b>	<b>Montant</b> (en millions de francs)	<b>Date du J.O.</b>
20-61	<b>Mer</b> Polices maritimes et signalisation maritime	10,00	17 juillet
63-30	Ports maritimes et protection du littoral	20,00 (AP = CP)	
34-98 57-02	<b>Industrie</b> Matériel et fonctionnement Equipements administratifs et technique	15,00 5,00 (AP = CP)	19 juillet
44-01	<b>Aménagement du territoire</b> Subventions diverses	1,00	
Divers chapitres	<b>Travail, santé - services communs</b> Autres rémunérations, matériels et fonctionnement	18,82	

Au 30 juillet 1990, il reste encore 181,2 millions de francs non affectés.

• Il est proposé de reconduire la même dotation de 250 millions de francs dans le projet de loi de finances pour 1991.

**Dépenses "éventuelles" et "accidentelles"  
Ordonnance du 2 janvier 1959**

**Art. 7.-** Les crédits ouverts par les lois de finances sont mis à la disposition des ministres pour les dépenses ordinaires, les dépenses en capital et les prêts et avances.

Ils sont affectés à un service ou à un ensemble de services. Ils sont spécialisés par chapitre groupant les dépenses selon leur nature ou selon leur destination. Toutefois, **certains chapitres peuvent comporter des crédits globaux destinés à faire face à des dépenses éventuelles ou à des dépenses accidentelles.**

**Art. 10.-** Les crédits provisionnels s'appliquent aux dépenses dont le montant ne peut correspondre exactement à la dotation inscrite dans la loi de finances, parce que les dépenses afférentes à ces crédits sont engagées en vertu d'une loi ou d'un règlement contresigné par le ministre des finances. La liste des chapitres dont les dotations ont un caractère provisionnel est donnée chaque année par la loi de finances.

**Les dépenses sur crédits provisionnels ne peuvent être ordonnancées que dans la limite des crédits ouverts. S'il est constaté en cours d'année que ces crédits sont insuffisants, ils peuvent être complétés, par arrêté du ministre des finances, par prélèvements sur le crédit global pour dépenses éventuelles.** En cas d'urgence, si ces prélèvements sont eux-mêmes insuffisants, des crédits supplémentaires peuvent être ouverts par décret d'avances pris sur le rapport du ministre des finances et dont la ratification est demandée au Parlement dans la plus prochaine loi de finances.

**Art. 11.- Tous les crédits** qui n'entrent pas dans les catégories prévues aux articles 9 et 10 ci-dessus **sont limitatifs.**

Sauf dispositions spéciales prévoyant un engagement par anticipation sur les crédits de l'année suivante et sans préjudice des exceptions au principe de l'annualité qui pourront être apportées par le décret prévu à l'article 16, les dépenses sur crédits limitatifs ne peuvent être engagées et ordonnancées que dans la limite des crédits ouverts ; ceux-ci ne peuvent être modifiés que par une loi de finances sous réserve des dispositions prévues aux articles 14, 17, 21 et 25, ainsi que des exceptions ci-après :

**1°. Dans la limite d'un crédit global pour dépenses accidentelles, des décrets pris sur le rapport du ministre des finances peuvent ouvrir des crédits pour faire face à des calamités ou à des dépenses urgentes ou imprévues.**

### **3. Amélioration de la gestion de l'administration**

Trois chapitres budgétaires sont concernés par cette action :

a) *"Dépenses informatiques, bureautiques et télématiques"*  
(Chapitre 34-95)

- . Selon les réponses apportées à votre rapporteur, les crédits inscrits à ce titre en **1989** - 58,7 millions de francs - avaient pour *"objectif principal d'engager des opérations significatives, permettant d'établir une évolution précise de l'apport des nouvelles technologies. 20 études et 38 projets innovants ont été financés ainsi"*.
- . *"Le suivi desdites actions, qui se prolongent au-delà de 1989, ainsi que la nécessité d'établir un bilan retrospectif sur les opérations des exercices précédents, qui arrivent à leur terme pour celles engagées en 1986-1987, ont conduit à marquer une pause en 1990 dans l'attribution des crédits interministériels de modernisation puisque 30 millions de francs seront dépenses."*

La reconduction de la dotation 1990 pour 1991 permettra d'assurer une part de financement aux projets pour lesquels l'étude préalable aura été conduite en 1990 et de poursuivre l'effort en matière d'échange de données informatisées (E.D.I.).

*NB. Ce chapitre a fait l'objet d'une annulation de 0,6 millions de francs de crédits "devenus sans objet", par arrêté du 30 mars 1990.*

b) *"Développement du contrôle de gestion"* (Chapitre 34-96)

Le projet de loi de finances pour 1991 a prévu l'inscription de *"crédits spécifiques à la promotion de méthodes modernes de gestion dans les administrations"*, à hauteur de 30 millions de francs, reconduisant ainsi la dotation inscrite en 1989 et 1990.

Là encore, votre rapporteur ne peut que citer la réponse qui lui a été apportée.

*"Les crédits inscrits ont pour objet de soutenir, principalement à travers la procédure des chartes d'amélioration de la gestion la mise en place de systèmes modernes de gestion."*

*"Ceux-ci portent sur des objets d'ampleur très variée et doivent présenter un caractère exemplaire permettant la diffusion de la méthodologie élaborée à l'occasion de leur mise en place à l'ensemble des ministères concernés par des problèmes analogues*

*"Leur réalisation fait l'objet d'un suivi attentif à la direction du budget sous forme généralement d'une participation effective au comité pilotage. Ces caractéristiques expliquent l'inscription de ce chapitre au budget des charges communes".*

Par lettre en date du 26 septembre 1990, M. Michel Charasse, ministre délégué chargé du budget, a informé M. Roger Chinaud, rapporteur général du budget, de l'intention du Gouvernement de **regrouper les crédits de fonctionnement courant des ministères** (parc automobile, frais de déplacement, remboursement à diverses administrations, fonctionnement général, informatique).

Le ministre délégué chargé du budget précisait :

*"Ces regroupements n'ont jamais pour but ni pour effet de faire échapper les crédits à la règle de la spécialité par nature ou par destination, posée par l'article 7 de l'ordonnance de 1959. Il s'agit, en effet, du seul regroupement de crédits de même nature, à l'exclusion des crédits de personnel ou des crédits d'intervention, ces derniers devant rester spécialisés par objectif. C'est pour cette raison que les crédits de vacations ont systématiquement été exclus de ces chapitres regroupés, alors même qu'ils sont intégrés aux dotations globales de fonctionnement des préfetures ou des services extérieurs du ministère de la solidarité.*

*Les regroupements proposés ont pour objet l'amélioration de la gestion des moyens de l'État ; l'excessive spécialisation des crédits, déterminée un an avant leur emploi, s'oppose en effet à la responsabilité des gestionnaires, tant à l'échelon central que dans les services extérieurs, qui ne peuvent ajuster de la manière la plus rationnelle les moyens alloués aux besoins propres*

*Cette politique de responsabilité a pour corollaire la mise en place d'un contrôle de gestion des crédits de fonctionnement ainsi regroupés".*

Votre rapporteur souhaite que la mise en place de ce contrôle de gestion - vraisemblablement partiellement financé sur le *chapitre 34-96* - se fasse **parallèlement** au regroupement des crédits de fonctionnement, et que le **Parlement puisse être informé des résultats de ces travaux**, afin que le regroupement des crédits ainsi opéré ne se traduise pas pour lui par une diminution de la clarté de l'information qui lui est due.

*NB. Ce chapitre a fait l'objet d'une annulation de 0,2 million de francs de "crédits devenus sans objet", par arrêté du 30 mars 1990.*

*c) "Amélioration de la gestion dans les administrations et rationalisation des choix budgétaires (Chapitre 37-93)*

*Ce chapitre est utilisé par répartition ; il permet de financer des "études d'éclairage des choix, de prospective ou de modélisation ainsi que des opérations diverses permettant d'améliorer la gestion des services administratifs".*

• Les crédits inscrits à ce titre en 1989 ont été ainsi utilisés :

Date de l'arrêté	Objet et/ou thème d'étude
6 juin 1989 (JO du 10/06)	Estimation des externalités d'usage des infrastructures routières (première partie de l'étude portant sur l'estimation des coûts marginaux sociaux) - Base de données des logements neufs (SABINE) - Modèle de logements anciens - Financement du logement et comportement d'épargne et d'endettement des ménages - Modèle agricole (MAGALI) - Evaluation par enquête du contrat de retour à l'emploi
9 août 1989 (JO du 12/08)	- Estimation des externalités d'usage des infrastructures routières (deuxième partie traitant de la tarification actuelle et des perspectives d'évolution dans l'éventualité d'une harmonisation européenne, - Distribution des carburants en France (concurrence entre grandes surfaces et compagnies pétrolières ; incidence de l'introduction des carburants sans plomb)
23 octobre 1989 (JO du 27/10)	Crédit destiné à permettre des modifications de configuration matérielle et logicielle de l'ordinateur central IBM 4381, qui traite l'ensemble des documents budgétaires dont le ministère a la responsabilité ; ces modifications entraînent des gains de temps et de productivité.
27 décembre 1989 (JO du 31/12)	Crédit destiné à la poursuite de l'opération SIGMA dépenses en capital, à caractère interministériel.



• Les crédits inscrits à ce titre en 1990, soit 9,775 millions de francs, ont été ainsi utilisés jusqu'au 13 septembre 1990.

Date de l'arrêté	Objet et/ou thème d'étude
1er août 1990 (JO du 11/08)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Actualisation de la base de données SABINE</li> <li>- Financement du logement (CREP)</li> <li>Etude économétrique de l'évolution des prix du logement à Paris et en région parisienne</li> <li>- Sécurité routière</li> <li>Impact des diverses aides à l'industrie</li> <li>Poursuite des travaux sur la qualité et les performances industrielles</li> <li>- Scénarios de réduction du soutien à l'agriculture</li> <li>- Actualisation de la maquette "transferts dus à la politique agricole commune"</li> <li>- Poursuite des travaux sur les contrats de réinsertion et de retour à l'emploi</li> <li>- Evaluation des méthodes de prévision de la direction D.P.</li> </ul>
13 septembre 1990	Crédit destiné à des études d'évaluation des politiques publiques sur des thèmes retenus par le commissariat général du Plan.

• Pour 1991, les crédits sont strictement reconduits en francs constants.

#### 4. Dépenses d'équipement administratif et grands travaux d'architecture

##### a) "Acquisitions et constructions d'immeubles administratifs" (chapitre 57-05)

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

Les crédits du *chapitre 57-05* diminuent de 60 à 50 millions de francs en autorisations de programme (- 16,7 %) et de 82 à 70 millions de francs en crédits de paiement (- 14,6 %) par suite de la non-dotation des *articles 10 et 20* relatifs aux acquisitions immobilières et aux opérations de l'administration centrale (1).

1. L'article 10 n'est pas doté en loi de finances initiale. Il est géré par le service des domaines de la direction générale des impôts et donne lieu à des ordonnancements directs.

Les crédits concernant l'article 30 "Services extérieurs" portent sur des opérations diverses d'équipement des cités administratives et **diminuent** de 82 à 70 millions de francs en crédits de paiement (1).

*NB. Ce chapitre a fait l'objet d'une annulation de 2 millions de francs de crédits "devenus sans objet", par arrêté du 30 mars 1990.*

b) "Opérations et constructions d'immeubles à caractère interministériel"(chapitre 57-01)

- 106 millions de francs d'autorisations de programme nouvelles et 9 millions de francs de crédits de paiement nouveaux sont demandés à ce titre pour 1991, afin de permettre la rénovation du **palais d'Iéna**, qui abrite le Conseil économique et social.

- L'achèvement du transfert du ministère des finances à Bercy fait l'objet de l'inscription de 38,8 millions de francs en crédits de paiement (contre 131,9 millions de francs l'année précédente).

*NB. Ce chapitre a fait l'objet de l'inscription de crédits complémentaires pour un montant de 240 millions de francs et d'une annulation de 146 millions de francs en autorisations de programme en loi de finances rectificative 1990.*

1. Ces crédits sont repartis en gestion en faveur  
- des chapitres "d'équipement" (57-91 et 57-92) du budget de l'urbanisme, du logement et des services communs,  
- du chapitre de "gros entretien"(57-90) du budget des services financiers

## Coût de l'opération "Bercy"

Tableau des autorisations de programme et des crédits de paiement

Imputation budgétaire et année	Crédits ouverts en LFI et en collectif	Annulations	Transferts	Total des A.P. ouvertes	Total des crédits ouverts	Situation cumulée par chapitre
57-01 art. 10 "Transfert du ministère des finances"						A.P : 5 682,2 C.P : 4 909,2
Budget de 1981						
- Autorisations de programme	100,0	"	"	100,0	"	
- Crédits de paiement	30,0	"	"	"	30,0	
Budget de 1983						
- Autorisations de programme	654,0	22,7	- 28,2	603,1	"	
- Crédits de paiement	340,4	25,7	"	"	314,7	
Budget de 1984						
- Autorisations de programme	2 462,0	"	+ 1,5	2 463,5	"	
- Crédits de paiement	870,0	22,2	"	"	847,8	
Budget de 1985						
- Autorisations de programme	460,0	150,0	"	310,0	"	
- Crédits de paiement	620,0	150,0	"	"	470,0	
Budget de 1986						
- Autorisations de programme	6,0	"	"	6,0	"	
- Crédits de paiement	694,2	"	"	"	694,2	
Budget de 1987						
- Autorisations de programme	219,0	9,3	"	209,2	"	
- Crédits de paiement	750,0	9,8	"	"	740,2	
Budget de 1988						
- Autorisations de programme	1 700,0	"	"	1 700,0	"	
- Crédits de paiement	1 390,0	"	"	"	1 390,0	
Budget de 1989 (LFR)						
- Autorisations de programme	290,4	"	"	290,4	"	
- Crédits de paiement	290,4	"	"	"	290,4	
Budget de 1990						
- A.P.	-					
- C.P.	131,9				131,9	

c) La Mission de coordination des grands projets d'architecture et d'urbanisme (Chapitre 37-02, article 30)

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

La Mission interministérielle de coordination des grandes opérations d'architecture et d'urbanisme, créée par décret du 16 janvier 1986, est depuis août 1988 mise à disposition du secrétaire d'Etat auprès du ministre de la culture, de la communication et des grands travaux, chargé des grands travaux.

Dans ce cadre, elle exerce deux types de compétences :

- celle dévolue par le décret n° 86-82 du 16 janvier 1986 qui lui donne notamment pour objectifs de :

. veiller à l'état d'avancement des grands travaux et au respect de leur calendrier de réalisation,

. contribuer à la maîtrise des coûts et préparer les décisions budgétaires,

Cette compétence s'exerce aujourd'hui sur les opérations décidées antérieurement et qui ne sont pas achevées (La Villette, l'Opera de la Bastille, le Grand Louvre) ainsi que sur les nouveaux programmes engagés depuis 1988 (la Bibliothèque de France, le Centre de conférences internationales, la rénovation des musées de l'éducation nationale) :

- celle dévolue par le décret n° 90-57 du 11 janvier 1990, qui lui permet d'assurer la maîtrise d'ouvrage de certaines opérations.

Cette solution permet d'éviter la création d'un établissement public spécifique que la taille des opérations concernées ne justifie pas. A ce jour, cette compétence s'applique à la rénovation de la grande galerie du Muséum national d'histoire naturelle. Le secrétaire d'Etat chargé des grands travaux a prévu de l'étendre à la rénovation du Musée national des techniques.

En 1989 et 1990, le budget de la Mission a évolué comme suit :

**Evolution des moyens de la Mission de coordination des Grands Travaux**  
(en millions de francs)

	1989	1990	Evolution en %
Crédits inscrits en L.F.I.	12,000	16,630	+ 38,6
Reports d'exercices antérieurs	1,105	1,322	+ 19,6
<b>Dépenses</b>	<b>13.105</b>	<b>17.952</b>	<b>+ 37</b>
dont : Personnel	4,825	7,979	+ 65,2
Fonctionnement	1,812	2,343	+ 129,3
Immobilisations	0,062	0,358	+ 577
Expertises, études, communication	6,406	7,272	+ 13,5
Nombre d'emplois	15 emplois	24 emplois	

Pour 1991, la dotation demandée s'élève à 18,13 millions de francs, soit une **progression de 9 %**.

Cette majoration des crédits demandés pour 1991 résulte essentiellement du développement de la maîtrise d'ouvrage de la grande galerie du Muséum (+ 3 emplois) et de celle du Musée national des techniques (+ 3 emplois).

*NB. En 1990, ce chapitre a fait l'objet d'une inscription complémentaire de crédits de 2,1 millions de francs en loi de finances rectificative.*

## CHAPITRE IV

### LES INTERVENTIONS POLITIQUES ET ADMINISTRATIVES (action 04)

Les crédits inscrits à ce titre pour 1991 s'élevaient à 443,2 millions de francs en crédits de paiement, soit une diminution de 1,4 % par rapport à 1990. Ils représentent 0,1 % de l'ensemble des crédits d'intervention du titre IV et concernent deux domaines différents :

- les compensations dues par l'Etat aux collectivités locales,
- l'aide aux villes nouvelles.

#### A. COMPENSATIONS DUES PAR L'ETAT AUX COLLECTIVITES LOCALES

##### *a) Compensation due aux communes au titre de la loi du 10 janvier 1980 (Chapitre 41-21)*

Les crédits inscrits à ce titre concernaient le paiement, par l'Etat, de la compensation due aux communes en application de l'article 3 de la loi du 10 janvier 1980, portant aménagement de la fiscalité locale.

Cette loi a substitué à l'ancien système de répartition du produit des impôts locaux celui du vote direct des taux de ces impôts par les communes et les départements.

Pour éviter que cette liberté donnée aux collectivités locales n'entraîne des disparités fiscales trop importantes entre les contribuables, le législateur a institué un mécanisme de plafonnement des taux d'imposition et prévu de compenser, pendant

dix ans, la perte de recettes qui en résulterait pour certaines communes.

Les communes concernées étaient celles dont les impôts locaux ont été perçus en 1980 à des taux supérieurs aux taux plafonds définis par la loi et qui ont donc été contraintes, à compter de 1981, de réduire leur pression fiscale.

La loi prévoyait que la compensation d'une durée de 10 ans a été constatée à titre définitif en 1981 et est restée constante jusqu'en 1985 ; elle a décliné d'un cinquième chaque année et a disparu en 1990.

Cette dotation n'existe donc plus depuis 1990.

*b) Compensation due aux départements en application de la loi de finances pour 1985 (Chapitre 41-23)*

Les crédits inscrits à ce chapitre concernaient la compensation due par l'Etat aux **départements**, en application de l'article 36 de la loi de finances pour 1985.

L'article 36 de la loi de finances pour 1985 a réduit le taux de la taxe départementale de publicité foncière ou du droit départemental d'enregistrement à 6,40 % pour les acquisitions d'immeubles ruraux effectuées par les bénéficiaires de la dotation d'installation aux jeunes agriculteurs. Ces acquisitions doivent être réalisées pendant une durée de quatre années suivant l'octroi de la dotation et la valeur prise en compte est limitée à 650.000 francs.

L'article 36, alinéa 3, prévoit que le manque à gagner pour les départements fera l'objet, chaque année, d'une compensation budgétaire à due concurrence.

Les consommations de crédits à ce titre ont été les suivantes :

1986 : 10,62 MF'  
1987 : 11,82 MF'  
1988 : 13,52 MF'  
1989 : 16,16 MF'  
1990 : 17,0 MF'

Les crédits inscrits à ce titre pour 1990 s'élevaient à 20 millions de francs. Il est proposé de le **maintenir constant pour 1991**.

## B. AIDE AUX VILLES NOUVELLES (*chapitre 65-01*)

Les crédits inscrits à ce titre couvrent les aides exceptionnelles de l'Etat, mises en oeuvre pour résoudre les problèmes spécifiques des villes nouvelles.

Ces crédits sont utilisés comme suit :

a) *Subventions aux établissements publics d'aménagement des villes nouvelles, au Secrétariat général du groupe central des villes nouvelles, et à la Délégation interministérielle au projet Euro-Disneyland*

Les dotations aux établissements publics sont fixées chaque année dans le cadre du Groupe central des villes nouvelles, leur montant étant modulé selon la situation particulière de chacun.

Seuls deux E.P.A. ont été bénéficiaires de ces subventions en 1990 (Melun-Sénart et l'Isle d'Abeau) ; ce sont ceux qui réalisent les chiffres d'affaires les plus faibles et qui ont, en outre, les résultats les plus modestes en matière d'accueil des activités, secteur qui procure les principales marges bénéficiaires ;

b) *Avances remboursables à long terme appelées "différé d'amortissement" aux syndicats d'agglomération nouvelle et communes assimilées.*

Ces avances sont accordées aux collectivités pour les aider à rembourser les premières annuités des emprunts souscrits auprès de la Caisse des Dépôts pour la réalisation des équipements de leur ressort dans la période qui précède le développement de leurs bases contributives.

Accordées sous forme d'autorisations de programme au vu du programme d'emprunts annuel de la collectivité, elles sont ensuite versées pendant 8 ans à raison de 16 % de l'autorisation de programme pendant 4 ans, 12 % pendant 2 ans, 6 % pendant 2 ans.

c) *Dotations d'équilibre budgétaires, versées aux collectivités lorsque l'insuffisance de leurs ressources le nécessite.*

Le montant de ces dotations est autorisé par le Président du Groupe central des villes nouvelles après un examen détaillé des budgets.



Les crédits demandés à ce titre **pour 1991** sont fixés à 135,361 millions de francs en autorisations de programme, soit une **diminution de 26,2 %** par rapport à 1990, et 158,221 millions de francs en crédits de paiement, soit une **diminution de 3,9 %** par rapport à 1990.

D'après les réponses fournies à votre Rapporteur, il semble que ces montants soient insuffisants au regard des besoins estimés, dans la mesure où les économies réalisées sur les exercices antérieurs et notamment en 1990, de l'ordre de 20 millions de francs, ont été prises en compte pour financer les besoins 1991.

"En particulier, la charge annuelle de la dette des collectivités est déjà très élevée. En 1991, toutes les collectivités en déficit seront tenues d'effectuer des prélèvements importants sur leur budget de fonctionnement pour rembourser la part en capital de leurs annuités. Une forte diminution du taux de prise en charge du différé, en aggravant les déficits des années suivantes, aurait pour effet, soit d'amener les collectivités locales concernées à réduire significativement leurs programmes d'investissement et donc le nombre des mises en chantier de logement, soit d'amener l'Etat à mettre en place des moyens d'équilibre plus élevés."

"Ceci implique le maintien des taux de concours de cette aide spécifique aux collectivités en déséquilibre, même si l'amélioration de la situation financière des agglomérations nouvelles équilibrées a permis d'envisager une diminution significative de la dotation de différé d'amortissement à réserver au cours du Xe Plan aux agglomérations nouvelles (1).

"Selon les prévisions, la décélération du coût pour l'Etat des dotations d'équilibre devrait se poursuivre au cours du Xe Plan, en raison du développement économique générateur d'un accroissement des bases de taxe professionnelle, d'une stricte compression au cours de ces dernières années des dépenses de gestion et des programmes d'emprunts, des rééchelonnements de dette consentis par la Caisse des dépôts, de l'attribution de la dotation globale de fonctionnement.

"Cependant, trois problèmes majeurs subsistent :

"1. Le poids de la dette accumulée depuis 15 ans et contractée à des taux élevés est considérable. De plus, les besoins en équipements demeurent importants et la politique volontariste de plafonnement des montants annuels d'emprunts trouve sa limite dans la nécessité d'accompagner le développement urbain.

*1. Evry, Saint-Quentin-en-Yvelines, Vitrolles, le SAN de Berre ne bénéficient plus du différé d'amortissement au cours du Xe Plan.*

"2. Les villes nouvelles ont à supporter des dépenses de fonctionnement très élevées, compte tenu de la structure de leur population très consommatrice d'équipements.

"3. Enfin, les taux de taxe professionnelle sont trop élevés et pénalisent les agglomérations nouvelles par rapport aux autres communes (1) "

*NB. En 1990, les crédits inscrits à ce chapitre ont fait l'objet d'une annulation de 2,2 millions de francs en autorisations de programme et crédits de paiement, par arrêté du 19 novembre 1990.*

*1. La comparaison des réponses, strictement identiques, fournies à votre Rapporteur pour le projet de loi de finances 1990 et pour le projet de loi de finances pour 1991, l'amène à déplorer qu'aucune évolution ne semble être intervenue en douze mois, malgré la progression des crédits consacrés à cette action.*

**Autorisations de programme  
Evolution depuis 1985  
(chapitre 65-01)**

	DOTATIONS	TRANSFERT	
		au chapitre 65-20 du ministère de l'équipement du logement, des transports et de la mer et 65-23 à compter de 1985	
		DATE	MONTANT
1985	205,000	01.04.85	46,980
	-32,228	26.11.85	118,272
	<u>172,772</u>		<u>165,252</u>
1986	199,050	25.04.86	54,960
	-29,810	17.11.86	124,283
	<u>169,240</u>		<u>179,263</u>
1987 Collectif	205,280	13.05.87	76,497
	10,500	04.12.87	107,000
	-47,280		
	<u>168,500</u>		<u>183,497</u>
1988	197,015	06.06.88	57,500
	-25,965	26.12.88	107,000
	<u>171,050</u>		<u>164,500</u>
1989	183,170	10.03.89	30,500
	-22,644	05.07.89	19,670
		20.12.89	102,000
	<u>160,526</u>		<u>152,170</u>
1990	163,621	05.03.90	20,000
	-9,361	30.05.90	36,480
			99,000
	<u>174,260</u>	Transfert prévu fin 1990	<u>155,480</u>

**Crédits de paiement  
Evolution depuis 1985  
(chapitre 65-01)**

DOTATIONS		TRANSFERT	
		au budget du ministère de l'équipement, du logement, des transports et de la mer - Chapitres 65-20; 65-23; 44-10	
		DATE	MONTANT
1985	293,000	01.04.85	32.225 au chapitre 44-60 'subventions diverses' Urbanisme, Logement et Transports.
			127.480 au chapitre 65-20 Urbanisme, Logement et Transports.
		26.11.85	35.772
			----- 195.480
1986	169,250	25.04.86	29.610 au chapitre 44-20 'Urbanisme et paysages' subventions.
			120.180 au chapitre 65-20 'Urbanisme et Paysages' subventions d'équipement
		17.11.86	26.292 au chapitre 65-20
			----- 176.273
1987 Collectif	156,880 10,500 ----- 167,380	09.02.87 et 13.05.87	31.260
		04.12.87	18.000
		09.02.87 et 13.05.87	139.097 au chapitre 65-23 architecture et urbanisme aménagement du cadre de vie urbain et interventions dans les sites, abords, psy- sages et secteurs sauvegardés
			----- 186.377

**Crédits de paiement  
Evolution depuis 1985  
(chapitre 65-01)**

DOTATIONS	TRANSFERT		
	au budget du ministère de l'équipement, du logement, des transports et de la mer - Chapitres 65-20; 65-23; 44-10		
		DATE	MONTANT
1988	150.615	28.01.88 et 06.06.88	25.965
			au chapitre 44-10 subventions diverses, bourses, formation profes- sionnelle et permanente
		28.01.88 et 06.08.88	121.300
			au chapitre 65-23 architecture et urbanisme aménagement du cadre de vie urbain et interventions dans les sites, abords, pay- sages et secteurs sauvegardés
			----- 147.265
1989	151.170	10.03.89 et 05.07.89	22.644
			au chapitre 44-10 subventions diverses, bourses, formation profes- sionnelle et permanente
		10.03.89 et 05.07.89	126.390
			au chapitre 65-23 architecture et urbanisme aménagement du cadre de vie urbain et interventions dans les sites, abords, pay- sages et secteurs sauvegardés
			----- 149.034
1990	164.621	05.03.90	9.361
			au chapitre 44-10 subventions diverses, bourses, formation profes- sionnelle et permanente
		05.03.90 et 30.05.90	144.860
			au chapitre 65-23 architecture et urbanisme aménagement du cadre de vie urbain et interventions dans les sites, abords, pay- sages et secteurs sauvegardés
			----- 154.241

## CHAPITRE V

### LES INTERVENTIONS INTERNATIONALES (action 05)

**Avec 9,3 milliards de francs en 1991, les crédits affectés à l'action internationale représentent 8,2 % du total des actions. Ils enregistrent une forte progression (+ 42,9 %), qui traduit l'importance croissante des engagements internationaux de la France.**

**Le projet de loi de finances pour 1991 intègre en effet les conséquences des décisions prises au sommet franco-africain de La Baule de juin 1990, avec la création de deux chapitres nouveaux destinés à financer le passage du prêt au don pour les pays les moins avancés, respectivement dotés de 737,5 et 1.037,7 millions de francs.**

**L'évolution des crédits est également marquée par l'inscription de moyens nouveaux au titre de la participation au capital de la B.E.R.D. et l'augmentation de la participation à la reconstitution des ressources de l'A.I.D.**

**Au total, ces crédits relèvent de quatre domaines différents :**

- l'application de conventions fiscales,
- la participation de la France au capital d'organismes internationaux,
- la participation de la France à divers fonds,
- l'aide extérieure.

## Evolution des crédits destinés à l'action internationale

(en millions de francs)

	1986	1987	1988	1989	1990	1991
<i>a) Participation au capital d'organismes :</i>						
- Société interaméricaine d'investissement	17	11,4	10	8,8	"	"
- Banque asiatique de développement		44,5	27	27	"	25
- Banque interaméricaine de développement	-	87	36	47	47	"
- Banque internationale pour la reconstruction et le développement	188	-	-	-	"	"
- Groupe de la Banque mondiale	82	52	44	314,5	344	40
- Banque ouest-africaine de développement	-	-	-	-	"	7,5
- Banque africaine de développement	37	44,7	34	34	34	--
- Banque de développement des États de l'Afrique centrale	-	-	-	7,5	2,5	--
- Banque de développement des Caraïbes	62	48,8	29	35	17,5	--
- Banque européenne de reconstruction et de développement (nouveau)						360
<b>Total (chapitre 58-00)</b>	<b>386</b>	<b>288,4</b>	<b>180</b>	<b>473,8</b>	<b>445</b>	<b>432,5</b>
- Banque européenne d'investissement (chap. 58-01)	190	180	206	206	210	204
<b>Total I (chap. 58-00 et 58-01)</b>	<b>576</b>	<b>468,4</b>	<b>386</b>	<b>679,8</b>	<b>655</b>	<b>636,5</b>
<i>b) Participation à divers fonds :</i>						
- Association internationale de développement	2.040	2.085	1.960	1.960	1.460	2.585
- Fonds européen de développement	1.330	1.650	1.435	1.950	2.459	2.420
- Fonds africain de développement	114	253	650	490	480	600
- Fonds de solidarité africain	-	61	-	-	"	"
- Fonds international de développement de l'agriculture	95	130	50	134	134	"
- Fonds asiatique de développement	166,7	93	351	351	351	"
- Fonds spécial d'assistance technique de la banque asiatique de développement	10	-	-	60	"	"
- Fonds commun des produits de base	140	-	-	130	"	"
- Fonds multilatéraux de soutien	"	"	"	"	210	100
<b>Total II (chap. 68-01, 68-02 et 68-04)</b>	<b>3.895,7</b>	<b>4.272</b>	<b>4.446</b>	<b>5.075</b>	<b>5.085</b>	<b>5.825</b>
<i>c) Aide extérieure (chap. 68-00)</i>	50	224	422	600	495	1.762,7
<i>d) Application de conventions fiscales passées entre la France et des États étrangers (chap. 42-07)</i>	150	150	180	254	263,1	328,0
<i>e) Divers</i>	3,1	5,3	8	6	6	4
<b>Total III</b>	<b>203,1</b>	<b>379,3</b>	<b>610</b>	<b>860</b>	<b>768,1</b>	<b>2.091,7</b>
<b>Total Action internationale (I + II + III)</b>	<b>4.674,8</b>	<b>5.119,7</b>	<b>5.442</b>	<b>6.614,8</b>	<b>6.508,1</b>	<b>8.556,2</b>

**Action internationale**  
Origine des principaux mouvements de crédits en 1991

(millions de francs)

<b>42-01-10 " Dons en faveur de l'ajustement structurel"</b> . Chapitre nouveau : passage du prêt aux dons pour les concours d'ajustement structurel aux pays africains les plus pauvres financés antérieurement par des prêts délivrés par la CCCE (sommet de La Baule)	+ 737,5
<b>42-07-20 "Application de conventions fiscales"</b> . Ajustement aux besoins	+ 64,9

(millions de francs)

	A.P.	C.P.
<b>58-00-50 "B.E.R.D." (chapitre nouveau)</b> . Inscription de la contribution française au capital de la B.E.R.D.	1.800,0	360,0
<b>58-01-10 "Banque Européenne d'Investissement"</b> . Inscription de crédits de paiement pour la poursuite d'opérations lancées au titre des lois de finances antérieures		204,0
<b>58-00-20 "Banque asiatique de développement"</b> . Inscription de la contribution française à la 4e augmentation de capital	100,0	25,0
<b>58-00-40 "Groupe de la Banque Mondiale"</b> . Inscription de crédits de paiement pour la poursuite d'opérations lancées au titre des lois de finances antérieures	--	40,0
<b>58-00-60 "Banque ouest-africaine de développement"</b> . Inscription de la contribution française à la 4e augmentation de capital	52,0	7,5
<b>68-00-10 "Aide extérieure"</b> . Crédits d'aide à différents Etats	1.111,0	725,0
<b>68-00-30 "Dons destinés à financer des projets dans les pays les plus pauvres" (chapitre nouveau)</b> . Passage du prêt au don pour les concours d'aide-projet aux pays africains financés antérieurement par des prêts à conditions spéciales délivrés par la CCCE sur ressources du compte du FDES (sommet de La Baule)	1.037,7	1.037,7
<b>68-01-10 "Participation à la reconstitution des ressources de l'A.I.D."</b> . Inscription de la contribution française à la 9e reconstitution du fonds de l'AID et participation au programme spécial pour l'environnement	7 605,0	2.585,0
<b>68-02-10 "Fonds Européen de Développement"</b> . Inscription de crédits de paiement pour la poursuite d'opérations lancées lors des lois de finances antérieures	--	2.420,0
<b>68-04-10 "Fonds africain de développement"</b> . Inscription de la contribution française à la reconstitution des ressources du FAD	1.800	600,0
<b>68-04-30 "Fonds international de développement de l'agriculture"</b> . Inscription de crédits de paiement pour la poursuite d'opérations lancées lors des lois de finances antérieures	--	120,0
<b>68-04-70 "Fonds multilatéraux de soutien aux pays en situation d'arriérés"</b> . Participation aux groupes de soutien destinés à aider les pays en développement connaissant de graves difficultés à s'engager dans l'assainissement et la régularisation de leur situation financière	100,0	100,0



**A. APPLICATION DE CONVENTIONS FISCALES**  
*(Chapitre 42-07)*

**1. Régime fiscal applicable aux membres des forces armées dans les républiques africaines et malgaches (article 10)**

a) Les anciens accords de coopération en matière de défense ou d'assistance militaire technique conclus par la France avec certains Etats africains prévoyaient notamment les dispositions suivantes :

- les membres des forces armées françaises en service dans ces Etats étaient exonérés des impôts directs perçus pour le compte des gouvernements locaux et de leurs collectivités territoriales ;
- la France versait aux gouvernements intéressés une contrepartie, fixée d'un commun accord, compte tenu de l'importance des effectifs des forces armées françaises et des dispositions fiscales de l'Etat considéré.

b) Les nouveaux accords de coopération prévoyant désormais que l'imposition sera faite localement, seul le reversement au **Sénégal** est imputé sur cet article.

Les crédits demandés à ce titre pour 1991, soit 4 millions de francs, sont strictement **reconduits en francs courants**.

**2. Accord frontalier avec la confédération helvétique du 11 avril 1983 (article 20)**

Sur cet article, sont imputés les reversements correspondant à 4,5 % de la masse salariale versée par les employeurs suisses aux travailleurs frontaliers français.

Les crédits demandés à ce titre pour 1991 -soit 332 millions de francs- font apparaître une **majoration de 24,3 %** par rapport à 1990.

*NB. Ce chapitre a fait l'objet d'une inscription complémentaire de 68,5 millions de francs en loi de finances rectificative pour 1990.*

**B. PARTICIPATION DE LA FRANCE AU CAPITAL  
D'ORGANISMES INTERNATIONAUX (Chapitres 58-00 et  
58-01)**

La participation de la France au capital d'organismes internationaux s'élève, pour 1991, à 636,5 millions de francs en crédits de paiement, contre 655 millions de francs en 1990, ce qui représente une diminution de 2,6 %, qui fait suite à une diminution de 3,7 % en 1990.

Les autorisations de programme demandées pour 1991 s'élèvent à 1.952 millions de francs, après une dotation nulle en 1990.

Ces participations sont ainsi réparties :

(millions de francs)

	C.P.	A.P.
- Banque Européenne d'Investissement	204	--
- Banque Européenne de Reconstruction et de Développement	360	1.800
- Banque Européenne d'Investissement	204	--
- Groupe de la Banque Mondiale	40	--
- Banque Asiatique de Développement	25	100
- Banque Ouest-Africaine de Développement	7,5	52

Cette réduction globale correspond, en réalité, à la diminution du nombre des organismes concernés.

**L'évolution de ces crédits est en outre marquée dans le projet de loi de finances pour 1991 par l'inscription de la participation française au capital de la B.E.R.D., soit 1.800 millions de francs en autorisations de programme et 360 millions de francs en crédits de paiement.**

*NB. Le chapitre 58-00 a fait l'objet d'annulations de crédits "devenus sans objet" pour un montant de 32 millions de francs en autorisations de programme et crédits de paiement, par arrêté du 19 novembre 1990.*

**Banque européenne pour la Reconstruction et le Développement (1)**

**Répartition du capital entre les parties  
à l'accord du 31 mai 1990 (2)**

	Part dans le capital en %
<b>1 - Groupe communautaire</b>	<b>51</b>
dont : France	8,52
R.F.A.	8,52
Italie	8,52
Royaume-Uni	8,52
Espagne	3,4
<hr/>	
<b>2. Autres pays européens</b>	<b>11,37</b>
<hr/>	
<b>3. Pays bénéficiaires</b>	<b>13,45</b>
dont : U.R.S.S.	6,0
<hr/>	
<b>4. Pays non européens</b>	<b>24,18</b>
dont : Etats-Unis	10,0
Japon	8,52
Canada	3,4

(1) Voir le rapport fait au nom de la Commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées par M. Xavier de Villepin, sur le projet de loi autorisant l'approbation d'un accord portant création de la B.E.R.D. - Senat, seconde session ordinaire de 1989-1990, n° 439.

(2) Montant du capital social initial : 10 milliards d'Ecus (1 Ecu : 6,93 francs au 25 juin 1990).

**C. PARTICIPATION DE LA FRANCE A DIVERS FONDS**

*a) Participation à l'Association Internationale de Développement (Chapitres 68-01)*

La participation de la France à la reconstitution des ressources de l'Association Internationale de Développement est fortement augmentée, puisque les crédits de paiement sont multipliés par 1,8, pour passer à 2.585 millions de francs, tandis que 7.605 millions de francs d'autorisations de programme nouvelles sont demandées.

- Les paiements correspondant à la **8e reconstitution** des ressources de l'A.I.D., qui couvre la période 1988-1990, sont achevés.

La part de la France dans cette reconstitution est de 7,30 % et la place au 4e rang des pays donateurs derrière les États-Unis (25 %), le Japon (18,7 %) et la R.F.A. (11,5 %).

Le montant total de la 8e reconstruction s'est élevé à 11,5 milliards de dollars (plus 900 millions de dollars de contribution volontaire). Compte tenu du taux de change retenu (7,0126 francs pour un dollar), la charge pour la France est de 5,9 milliards de francs, payable en 3 annuités.

Compte tenu d'un versement anticipé de 900 millions de francs effectué en décembre 1987, les sommes qui figurent respectivement au budget des années 1988, 1989 et 1990 ont permis de verser les annuités de cette reconstitution, soit 1,562, 1,960 et 1,460 milliard de francs.

- Les négociations relatives à la **9e reconstitution** des ressources de l'A.I.D. se sont conclues le 14 décembre 1989 à Washington. Le montant de cette reconstitution a été fixé à 11,68 milliards de DTS pour la période 1990-1992 (1 DTS = 8,229 FF).

Compte tenu de la contribution de base française de 7,3 %, à laquelle s'ajoute une contribution exceptionnelle de 35 millions de DTS, la contribution totale de la France s'élève à **7,305 milliards de francs**.

La somme de 7,605 milliards de francs demandée en autorisations d'engagements au titre du budget de 1991 correspond donc au montant de la 9e reconstitution, augmenté de 300 millions de francs correspondant à une première fraction de la facilité "environnement" proposée par la France lors du Comité du Développement de septembre 1989 et qui devrait être mise en place en 1991

#### *b) Participation au Fonds Européen de Développement (Chapitre 68-02)*

Les crédits de paiement demandés à ce titre pour 1991 s'élèvent à 2.420 millions de francs, soit une **diminution de 1,2 %** par rapport à 1990.

*NB. Ce chapitre a fait l'objet d'une annulation de 280 millions de francs de crédits "devenus sans objet" (AP et CP), par arrêté du 19 novembre 1990.*

### Fonds Européen de Développement

Le F.E.D. est géré par la Commission des Communautés Européennes, doté de l'autonomie financière, mais non de la personnalité juridique. Il est financé par les contributions financières des Etats membres, fixées par accord interne soumis à la ratification des Parlements des Etats membres

Le Fonds a fait l'objet de six accords successifs.

. Le Ve F.E.D., dont le dernier versement est intervenu le 3 avril 1989, portait sur le renouvellement de la Convention de Lomé (LOME II). Il a été signé le 31 octobre 1979, et est entré en vigueur le 1er janvier 1981. Il bénéficiait aux 65 Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (A.C.P.), signataires de cette seconde Convention, ainsi que, en vertu de la décision du 5 février 1980, aux Pays et Territoires d'Outre-Mer (P.T.O.M.). La dotation de ce F.E.D., initialement fixée à 4.636 millions d'Ecus, a été portée à 4.721 millions d'Ecus (non compris les prêts de la B.E.I. sur ses ressources propres de 700 millions d'Ecus), suite à l'adhésion de la Grèce et du Zimbabwe.

Les modalités de son financement, qui avaient été fixées par l'accord interne du 20 novembre 1979 prévoyant que la participation de la France à ce Fonds serait de 25,60 %, ont été modifiées, par décision n° 82-609 du 28 juillet 1982, qui ramène la **participation française à 25,26 %**.

. Le VIe F.E.D., actuellement en vigueur, porte sur le second renouvellement de la Convention de Lomé (LOME III) signé le 8 décembre 1984, entré en vigueur le 1er mai 1986. Il bénéficie aux 67 Etats A.C.P. (45 en Afrique, 14 dans les Caraïbes et 8 dans le Pacifique), ainsi qu'aux P.T.O.M., en vertu de la décision du 30 juin 1986. La dotation de ce F.E.D. s'élève à 7.500 millions d'Ecus (non compris les prêts de la B.E.I. sur ses ressources propres de 1.120 millions d'Ecus).

Les modalités de son financement, qui avaient été fixées par l'accord interne du 19 février 1985 (entré en vigueur le 11 juin 1986), ont été modifiées par la décision du 23 juin 1986, suite à l'adhésion à la Communauté de l'Espagne et du Portugal, à compter du 1er janvier 1986. **La participation de la France à ce Fonds s'élève à 23,58 %**.

*c) Participation à divers fonds (Chapitre 68-04)*

Pour 1991, la participation de la France concerne les fonds suivants :

(millions de francs)

	A.P.	C.P.
- Fonds Africain de Développement	1.800,0	600,0
- Fonds international de développement de l'agriculture	--	120,0
- Fonds multilatéraux de soutien aux pays en situation d'arriérés	100,0	100,0

L'enveloppe globale des crédits inscrits à ce titre pour 1991, soit 1.900 millions de francs en autorisations de programme et 820 millions de francs en crédits de paiement, traduit une **progression de l'effort français** (1990 : AP = 210 MF ; CP = 1.175 MF).

*NB. Pour 1990, ce chapitre a fait l'objet d'une annulation de 228 millions de francs de "crédits devenus sans objet" (AP et CP), par arrêté du 19 novembre 1990.*

**D.AIDE EXTERIEURE (Chapitre 68-00)**

*a) " Aide extérieure" (article 10)*

Les crédits ouverts sur le *chapitre 68-00* sont utilisés pour financer des dons seuls ou associés à des prêts du Trésor accordés aux Gouvernements étrangers.

Ces dons ont trois objectifs :

- . financer des études relatives à des projets inscrits sur protocoles financiers ou dont l'inscription à un protocole futur est envisagée ;
- . améliorer l'élément "don" des offres de financement sur protocole ;
- . permettre le financement, à la suite des résolutions prises lors de la conférence sur les pays les moins avancés, des projets de développement du secteur non concurrentiel.

En outre, un apport marginal de dons peut être réservé à des aides humanitaires ou des aides d'urgence.

Ces crédits sont marqués dans le projet de loi de finances pour 1991 par une **forte progression** (1.111 millions de francs en autorisations de programme contre 811 millions de francs en 1990, soit + 40 % - 725 millions de francs en crédits de paiement contre 495 millions de francs en 1990, soit + 46,5 %), qui reflète la **traduction budgétaire des décisions prises au sommet franco-africain de La Baule de juin 1990 de transformer en dons les prêts consentis aux pays africains les plus pauvres.**

*b) "Dons associés aux prêts de la Caisse Centrale de Coopération Economique"(article 20)*

Cet article correspond à une ligne nouvelle créée en 1988 pour permettre à la Caisse Centrale de Coopération Economique de mettre ses prêts ordinaires du premier guichet en conformité avec les nouvelles normes définies par l'O.C.D.E. en matière d'élément-don.

Les crédits inscrits à cet article, doté de 150 millions de francs en 1988 et en 1989, ont été transférés au budget du ministère de la Coopération à compter de 1990 (*chapitre 68-91 -article 30- Fonds d'Aide et de Coopération*).

Cet article n'est donc plus pourvu.

*c) "Dons destinés à financer des projets dans les pays les plus pauvres"(article 30 nouveau)*

**La création de cet article complète la traduction budgétaire des décisions prises au sommet de La Baule de ne plus accorder que des dons aux P.M.A.**

L'inscription de crédits importants -1.037,7 millions de francs en autorisations de programme et en crédits de paiement- a pour contrepartie une diminution des crédits inscrits au *Compte spécial du Trésor n° 903-05*, au titre des prêts à conditions spéciales de la Caisse Centrale de Coopération Economique.

*NB. Ce chapitre a fait l'objet d'une très importante majoration de crédits en loi de finances rectificative 1990 : + 2.597 millions de francs en AP et CP, traduisant déjà l'incidence budgétaire des décisions prises en juin 1990.*

## CHAPITRE VI

### LES INTERVENTIONS ECONOMIQUES (action 07)

**Les crédits affectés aux actions économiques -soit 24.899,2 millions de francs pour 1991, en diminution de 5,4 % par rapport à 1990-, représentent 22 % du total des actions hors dette publique. Ils correspondent à des interventions nombreuses d'ordre très divers :**

- dotations aux *entreprises publiques*,
- mesures en faveur de *l'emploi*,
- mesures en faveur du *logement* et de la *construction*,
- mesures en faveur de *l'épargne*,
- mesures en faveur des *petites et moyennes entreprises*,
- actions de réparation des dégâts causés par les *catastrophes naturelles*,
- bonifications d'*intérêts*, service d'*emprunts à caractère économique*, participation à divers *fonds de garantie*.

En 1991, l'évolution des actions d'interventions économiques (hors dotations aux entreprises publiques) est marquée par la **forte progression des crédits de bonifications d'emprunts**, qui atteignent 10,5 milliards de francs, au profit essentiellement de la B.F.C.E. et de la Caisse Centrale de Coopération Economique.

**Celle-ci traduit l'importance croissante des mécanismes de prêts et de rééchelonnement de dettes aux États étrangers.**

Tout en conservant une place importante, l'enveloppe des crédits destinés aux **primes à la construction** diminue, passant de 8,5 milliards de francs à 7,5 milliards de francs.

Le projet de budget pour 1991 prévoit, en revanche, l'inscription nouvelle des crédits destinés à financer les **primes du P.E.P.**, évalués à 1,7 milliard de francs en loi de finances initiale.



Enfin, le budget pour 1991 est marqué par un effort de rationalisation budgétaire qui conduit à transférer au ministère du travail et de l'emploi les crédits afférents aux exonérations de cotisations sociales destinées à favoriser l'emploi.

**Action économique**

A. Origine des principaux mouvements de crédits

(millions de francs)

<b>44-98-30</b>	<b>"Participation de l'Etat au service d'emprunts à caractère économique - Etablissements financiers et assimilés"</b>	
	. Ajustement aux besoins des crédits de bonification	+ 1.776,68
<b>44-95-10</b>	<b>"Garanties accordées par l'Etat à divers instituts de participation et aux prêts consentis par certains établissements financiers"</b>	
	. Ajustement en fonction des besoins prévisibles	+ 101,0
<b>44-95-20</b>	<b>"Garanties accordées par l'Etat aux prêts en faveur des étudiants consentis par les établissements financiers" (Chapitre nouveau)</b>	+ 60,0
<b>37-01-10</b>	<b>"Remboursement au Crédit National des frais de gestion des prêts du Trésor aux Etats étrangers"</b>	
	. Ajustement aux besoins des crédits de remboursement	+ 6,8
<b>44-98-20</b>	<b>"Participation de l'Etat au service d'emprunts à caractère économique - secteur concurrentiel"</b>	
	. Ajustement aux besoins des crédits de bonification	- 80,0
<b>44-97-10</b>	<b>"Participation de l'Etat au service d'emprunts à caractère économique - secteur public"</b>	
	. Ajustement en fonction des besoins prévisibles	- 10,0
<b>37-03-10</b>	<b>"Etudes relatives au financement des entreprises publiques"</b>	
	. Ajustement aux besoins	- 3,0
<b>37-03-40</b>	<b>"Etudes concernant l'épargne des ménages"</b>	
	. Ajustement aux besoins (chapitre nouveau)	+ 1,5
<b>44-92-20</b>	<b>"Primes d'épargne populaire" (chapitre nouveau)</b>	
	. Inscription des dépenses prévisionnelles afférentes au droit à prime ouvert au titre de 1990	+ 1.750,0
<b>44-76-10</b>	<b>"Mesures destinées à favoriser l'emploi - Actions nouvelles"</b>	
	. Transfert des crédits au budget du Travail, de l'Emploi et de la Formation professionnelle	- 2.288,73
<b>44-76-20</b>	<b>"Mesures destinées à favoriser l'emploi - Exonération de charges sociales"</b>	
	. Transfert des crédits au budget du Travail, de l'Emploi et de la Formation professionnelle	1.671,27
<b>44-91-30</b>	<b>"Primes à la construction - Autres types de logements"</b>	
	. Ajustement aux besoins	- 700,0
<b>44-91-10</b>	<b>"Primes à la construction - HLM"</b>	
	. Ajustement aux besoins	- 335,0
<b>37-01-20</b>	<b>"Remboursement à la Caisse centrale de Coopération Economique"</b>	+ 1,65

**Action économique**

**B. Analyse des autorisations de programme demandées**

(millions de francs)

	A.P.	C.P.
<b>54-90-40 "Apports au fonds de dotation ou au capital des Entreprises publiques ou d'économie mixte"</b> . Participation de l'Etat	4.400,0	4.400,0
<b>67-02-30 "Fonds interministériel de reconstruction de la Guadeloupe - Reconstruction" (Chapitre nouveau)</b> . Inscription des crédits nécessaires	248,0	248,0
<b>67-02-20 "Fonds interministériel de reconstruction de la Guadeloupe - Indemnisation" (Chapitre nouveau)</b> . Inscription des crédits nécessaires aux dépenses d'indemnisation des victimes du cyclone Hugo	66,0	66,0
<b>64-00-40 "Interventions en faveur des PME. Aide au développement d'implantations commerciales et industrielles"</b> . Aides à l'exportation	260,0	200,0
<b>64-00-30 "Interventions en faveur des PME. Aide à la promotion commerciale"</b> . Aides à l'exportation	30,6	20,0
<b>64-00-10 "Interventions en faveur des PME-Etudes"</b> . Etudes réalisées sur l'initiative du C.I.R.I. (Comité interministériel de restructuration industrielle)	5,0	5,0

**A. MESURES EN FAVEUR DES ENTREPRISES PUBLIQUES:  
L'ETAT ACTIONNAIRE**

Les dotations inscrites pour 1991 au budget des charges communes (chapitre 54-90) s'élèvent à 4.400 millions de francs contre 4.700 millions de francs en loi de finances initiale pour 1990 et 4.100 millions de francs en loi de finances initiale pour 1989.

**1. La faiblesse des dotations en capital**

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

Un regard rétrospectif sur le comportement de l'Etat actionnaire depuis 1982 est significatif.

**Dotations en capital : imputations budgétaires**

En millions de francs	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
<b>Budget général</b>								
- Charges communes	12.540,8	6.887,9	3.875,4	3.663,5	274,7	282,8	2.357	4.000
- Industrie	-	-	9.573,8	13.151,0	18.202,2	19	17	14,2
- Transports	-	-	-	-	-	-	1.752	-
- Défense	-	-	-	-	250	-	76	-
<i>Sous-total Budget général</i>	<i>12.540,8</i>	<i>6.887,9</i>	<i>13.449,2</i>	<i>16.814,5</i>	<i>18.726,9</i>	<i>301,8</i>	<i>4.196</i>	<i>4.014,2</i>
<b>Budget annexe des PTT</b>	56,5	197,0	2.041,2	1.747,1	3.411,1	1.215,6	149,9	1.101,6
<b>Comptes spéciaux du Trésor</b>								
- Gestion des titres publics	130	100	384,4	-	1.205,9	1.078,9	1.312,8	0,1
- Privatisations	-	-	-	-	-	17.242,8	5.839,5	-
<i>Sous-total Comptes spéciaux</i>	<i>130</i>	<i>100</i>	<i>384,4</i>	<i>-</i>	<i>1.205,9</i>	<i>18.321,7</i>	<i>7.152,3</i>	<i>0,1</i>
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>12.727,3</b>	<b>7.184,9</b>	<b>15.874,8</b>	<b>18.561,6</b>	<b>23.343,9</b>	<b>19.839,1</b>	<b>11.498,2</b>	<b>5.115,9</b>

**Dotations en capital : secteurs bénéficiaires**

En millions de francs	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
<b>Secteur public industriel</b>	10.405,7	5.760	14.291,5	14.610,8	22.377,2	11.632	4.371,2	4.950,4
<i>dont : Renault Siderurgie</i>	<i>(8.620)</i>	<i>(1.700)</i>	<i>(6.550)</i>	<i>(9.793)</i>	<i>(17.712,3)</i>	<i>(3.250)</i>	<i>(1.350)</i>	<i>(210)</i>
<b>Transports &amp; Aéronautique</b>	1.960	1.100	820	3.181,7	438,1	6.258	6.211	
<b>Secteur financier</b>	-	100	426,0	100,6	381,9	1.016	298,9	140
<b>Divers</b>	361,6	224,9	337,3	668,5	146,7	933,1	617,1	25,5
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>12.727,3</b>	<b>7.184,9</b>	<b>15.874,8</b>	<b>18.561,6</b>	<b>23.343,9</b>	<b>19.839,1</b>	<b>11.498,2</b>	<b>5.115,9</b>

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

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

- qu'en recourant à des financements externes et en premier lieu au budget annexe des P.T.T., c'est-à-dire aux usagers du téléphone qui ont apporté 8.400 millions de francs aux entreprises publiques entre 1984 et 1987 ;

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

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

#### a) *Un actionnaire incertain*

S'agissant de la répartition des dotations en capital entre les différentes entreprises, le dernier exercice connu est 1989.

#### **Répartition des dotations en capital en 1989 (en millions de francs) :**

Thomson . . . . .	2.000
Cogecom . . . . .	1 019
Péchiney . . . . .	1.000
Bull . . . . .	500
Usinor-Sacilor . . . . .	210
Banque de Bretagne . . . . .	140
Charbonnages de France . . . . .	148
C.G.C.T. . . . .	70
Divers . . . . .	28
<b>Total . . . . .</b>	<b>5.115</b>

Pour 1990, la dernière répartition connue (15 août 1990) porte sur 40 % de la dotation initiale.

#### **Répartition des dotations en capital en 1990 (en millions de francs) :**

S.F.P. . . . .	339
S.N.E.C.M.A . . . . .	500
Bull . . . . .	1.000
Divers . . . . .	42
<b>Non réparties . . . . .</b>	<b>2.815</b>
<b>Total . . . . .</b>	<b>4.700</b>

*Le projet de loi de finances rectificative pour 1990 prévoit des dotations complémentaires de 6.300 millions de francs qui sont en réalité des écritures d'ordres : 3,5 milliards de francs en faveur de la régie Renault qui, dans le même temps, reverse la même somme à l'Etat (recettes non fiscales) pour se mettre en règle avec la lettre des exigences communautaires et 2,8 milliards de francs de dotations à Usinor-Sacilor en contrepartie d'un remboursement de prêt du F.D.E.S.*

S'agissant de la ventilation prévisionnelle des crédits inscrits dans le projet de budget pour 1991, aucune information ne filtre du ministère des finances.

A la question de votre rapporteur, "*Justifier les crédits demandés pour ce chapitre (NB : dotation en capital du secteur public) en 1991. Indiquer la répartition prévisionnelle de ces dotations entre les bénéficiaires*", la réponse est lapidaire : "*Le montant des crédits qu'il est prévu d'inscrire en 1991 au chapitre 54-90 en vue d'apporter des dotations en capital aux entreprises publiques est de 4,4 milliards de francs*". Un survol du "bleu budgétaire" des charges communes permet effectivement d'aboutir à la même conclusion.

Il reste qu'il est profondément choquant que le Parlement doive voter des crédits sans en connaître la destination, ni les raisons qui conduisent à envisager de doter telle ou telle entreprise. Il est peu rassurant de constater que les entreprises publiques ignorent également, parfois jusqu'à l'extrême fin de l'exercice, si elles figureront sur la liste des bénéficiaires de ces dotations et pour quel montant.

Il est vrai que M. le ministre d'Etat, ministre des finances, déclarait sur ce point (1) : "*Je ne crois pas que l'on puisse arrêter à l'avance le montant des fonds propres dont les entreprises publiques auront besoin dans les années à venir. Aucune entreprise privée ne le fait*".

Dont acte. Mais comment prétendre alors que l'actionnaire public permet de "*faire prévaloir les objectifs à long terme*"?(2).

1. Allocation devant le Haut conseil du secteur public (13 juin 1989).

2. Discours de M. Pierre Berégovoy au XII<sup>ème</sup> Congrès du C.E.E.P. (Montpellier 13 octobre 1990).

Aussi votre rapporteur doit-il procéder à la compilation de la presse économique pour supposer que tel ou tel groupe devrait, soit au titre du reliquat des dotations de 1990, soit au titre de celles de 1991, émarger au chapitre 54-90. Ainsi, en serait-il (1) de Bull, de Thomson, d'Air France, voire de la S.N.E.C.M.A., de l'Aérospatiale, de la S.F.P. ou des C.E.P.M.E.

*b) Un actionnaire marginal*

La discussion du budget de 1990 avait donné lieu de la part notamment de M. le ministre de l'industrie à des déclarations définitives sur l'insuffisance des dotations en capital inscrites au budget :

*"Il serait désastreux pour la France de laisser les grandes entreprises nationales, qui portent une grande partie de l'avenir industriel français, se marginaliser faute de capitaux propres" (2).*

*"Il me faudrait 10 milliards de francs pour 1990 alors que je n'ai eu que 4,7 milliards de francs" (3).*

Il est paradoxal qu'une enveloppe diminuée de 6,4 % en 1991 n'ait guère suscité d'inquiétude de la part du ministre sinon une formule prudente : *"Il reste vrai que le problème des fonds propres de ces entreprises reste effectivement posé" (1).*

Pourtant, les résultats prévisionnels pour 1990 des entreprises publiques s'inscrivent en net recul par rapport à l'an passé.

- Le résultat consolidé de Renault en 1990 devrait s'inscrire en recul de près de 60 % par rapport à celui de 1989

- Air France annonce une perte consolidée de 263 millions de francs au 1er semestre 1990 (soit avant même le choc pétrolier) ;

- Bull enregistre une perte de 1,9 milliard de francs pour la même période ;

1. Cf. La Tribune de l'expansion - 25 octobre 1990 - "Air France pourrait recevoir 1 milliard de dotation", 1 milliard de francs pour Bull, 2 milliards de francs pour Thomson, 350 millions de francs pour la S.N.E.C.M.A. et pour l'Aérospatiale (La Tribune de l'expansion du 16 juillet)

2. M. Roger Fauroux : entretien accordé au journal L'Express - 6 juin 1989

3. M. Roger Fauroux : entretien accordé au journal Libération - 23 octobre 1989.

4. M. Roger Fauroux, débat A.N. 2ème séance du 6 novembre 1990, page 4797

- Rhône-Poulenc s'attend à un recul de 39 % de son bénéfice en 1990.

- Le résultat net (part du groupe) de la B.N.P. pour le premier semestre 1990 s'établit en retrait de 29 % par rapport au premier semestre de 1989 avec pourtant une diminution des dotations aux provisions de 8,3 %.

- A l'inverse, le Crédit lyonnais voit son résultat semestriel (part du groupe) croître de 33 % par rapport au premier semestre de 1989 grâce à l'apport des activités financières de Thomson. Mais là encore les dotations aux provisions sont en recul de 18,4 %.

Resultats semestriels 1990

	BNP			CRÉDIT LYONNAIS			SOCIÉTÉ GÉNÉRALE		
	1 <sup>er</sup> sem. 1990	1 <sup>er</sup> sem. 1989	Variation	1 <sup>er</sup> sem. 1990	1 <sup>er</sup> sem. 1989	Variation	1 <sup>er</sup> sem. 1990	1 <sup>er</sup> sem. 1989	Variation
Produit net bancaire	17.755	17.307	+ 2,6 %	18.730	16.296	+ 15 %	16.192	16.068	+ 0,8 %
Frais généraux et amortissements ..	12.801	11.395	+ 12,3 %	13.129	11.285	+ 16,3 %	11.376	10.635	+ 7 %
Résultat d'exploitation .....	4.954	4.912	- 16,2 %	5.813	5.172	+ 12 %	4.816	5.433	- 11,4 %
Dotation aux provisions .....	3.210	3.502	- 8,3 %	2.754	3.376	- 18,4 %	3.330	2.202	+ 51,2 %
Résultat net .....	1.076	1.493	- 27,9 %	2.390	1.487	+ 61 %	1.545	1.914	- 19,9 %
dont part du groupe	993	1.403	- 29,2 %	1.818	1.371	+ 33 %	1.416	1.698	- 16,6 %

Source : Agett du 12 octobre 1990.

La Société générale, banque privée, dont le résultat net (part du groupe) est, certes, en recul pour la même période de 16,6 % a, en revanche, gonfle ses dotations aux provisions de 51,2 %.

Il est vrai que les fonds propres des groupes publics progressent substantiellement, non pas tant en raison des apports de l'Etat actionnaire que grâce à deux types d'opérations :

- la levée de quasi-fonds propres dont la rémunération est, à la différence des vrais fonds propres, peu modulable en fonction de la conjoncture. Certains de ces produits prévoient que le paiement des intérêts est subordonné à la distribution d'un dividende : dès lors qu'un dividende même faible est distribué, le paiement des intérêts s'effectue donc en totalité. S'il est

rare qu'un grand groupe interrompe le versement de son dividende, un retournement de conjoncture peut aisément le conduire à le réduire. Dans ce dernier cas, il continuera à supporter l'intégralité de la charge des intérêts sur un produit qui se rapprochera alors d'une vraie dette ;

- la multiplication des prises de participations croisées, entre les entreprises publiques, qui ont pour objet et pour effet de faire croître nominalement leurs fonds propres. Il en résulte un échec de participations actuellement inaccessibles sinon à l'intérieur même d'un secteur public aux frontières figées.

Selon les chiffres du ministère des finances datant de mai 1990, les trois sources de financement du secteur public en fonds propres et quasi-fonds propres s'établiraient de la façon suivante :

Apports de fonds propres et quasi-fonds propres  
au secteur public depuis mai 1988

Origine	Montant (en millions de francs)	Part (en %)
Etat actionnaire	13.840	18
Participations croisées	28.370	37
Marchés financiers	34.330	45
<b>Total</b>	<b>76.540</b>	<b>100</b>

Source : Direction du Trésor

Ainsi, l'apport de l'Etat actionnaire représente moins d'un cinquième de ces financements, contre 45 % pour le marché financier et 37 % pour des opérations de participations croisées qui par définition ne sont pas renouvelables sauf à atteindre les limites de l'absurde.

## 2. Une inversion des flux

Les relations de l'Etat avec le secteur public se traduisent par une contribution nette de ce dernier, de l'ordre de 10 milliards de francs par an, à l'équilibre du budget général.



**Prélèvement de l'Etat-actionnaire 1/**

(en millions de francs)

	Recettes 1990 (L.F.) (1)	Recettes 1991 (P.L.F.) (2)	Evolution par rapport à 1990 (2)/(1)=(3)	Evolution par rapport à 1990 en % (3)/(1)
Produit des participations de l'Etat dans les entreprises financières	7.832	8.786	+ 954	+ 12,2
Produit des participations de l'Etat dans les entreprises non financières	3.870	4.500	+ 630	+ 16,3
Intérêt des dotations en capital et des avances d'actionnaires accordées par l'Etat	2.145,8	2.161,8	+ 16	+ 0,7
<b>Total</b>	<b>13.847,8</b>	<b>15.447,8</b>	<b>+ 1.600</b>	<b>+ 11,5</b>

(1) Hors contribution de la Caisse des depots qualifiée auparavant de "volontaire" et désormais baptisée "représentative de l'impôt sur la société", mais y compris le "dividende" versé par la Caisse et hors versement du nouvel exploitant France Telecom (14.534 millions de francs en 1991).

*a) Les prélèvements en 1990*

**Le projet de loi de finances rectificative pour 1990 a procédé à un certain nombre de réévaluations des prélèvements de l'Etat actionnaire par rapport aux évaluations initiales :**

- les produits des participations de l'Etat dans les entreprises financières ont été majorés de 605,4 millions de francs ;
- les produits des participations de l'Etat dans les entreprises non financières et les bénéfices des établissements publics non financiers ont été majorés de 509,1 millions de francs ;
- les intérêts des dotations en capital et des avances d'actionnaires accordées par l'Etat ont été majorés de 16 millions de francs.

Au total, les recettes non fiscales tirées du secteur public s'accroissent de 1.130,5 millions de francs pour atteindre en 1990, 14.978,3 millions de francs.

Selon les informations communiquées à votre Commission des Finances, la répartition des contributions en 1990 entre les différentes entreprises a été la suivante :

• Intérêt des dotations en capital et des avances d'actionnaires accordées par l'État (1).

Entreprises	en millions de francs
E.D.F.	1.816,0
G.D.F.	289,3
A.D.F.	41,5
ERAP	15,0
<b>Total</b>	<b>2.161,8</b>

• Produits des participations de l'Etat dans les entreprises non financières et bénéfices des établissements publics non financiers (2).

Entreprises	en millions de francs
PECHINEY	423,6
RHONE POULENC	567,0
ROUSSEL UCLAF	34,2
ERAP	900,0
TOTAL-CPF	167,3
AIR FRANCE	198,7
ORKEM	400,0
USINOR-SACILOR	750,0
RENAULT	742,5
BULL	7,5
LOTO	53,0
DIVERS (NON VENTILES)	60,2
<b>TOTAL</b>	<b>4.304,0</b>

1. Avant reevaluation de 16 millions de francs dans le collectif 1990.

2. Répartition sur la base de 4.304 millions de francs, c'est-à-dire l'évaluation révisée telle qu'elle figure dans les annexes du P.L.F. pour 1991, mais compte non tenu de la nouvelle réévaluation résultant du collectif 1991 (+ 75,1 millions de francs).

• **Produits des participations de l'Etat dans des entreprises financières (1)**

Entreprises	en millions de francs
I. BANQUE DE FRANCE	5.000,0
II. CAISSE DES DEPOTS	1.451,0
III. BANQUES	
. B.N.P.	679,1
. Crédit lyonnais	453,3
. Banque Herve	42,0
. Société Marseillaise de Crédit	4,0
. Sofaris	3,9
. Crédit industriel et commercial	44,7
. Crédit local de France	45,0
. Non ventilés	25,0
TOTAL BANQUES	1.297,0
IV. ASSURANCES	
. A.G.F	339,9
. GAN	268,3
. U.A.P.	491,2
. Caisse générale de réassurance	80,0
TOTAL ASSURANCES	1.179,4
<b>TOTAL</b>	<b>8.927,4</b>

*b) Les évaluations pour 1991*

Par rapport aux évaluations initiales pour 1990, les dividendes, produits et intérêts attendus du secteur public en 1991 progressent de 11,5 %.

Interrogé par votre Commission sur les évaluations proposées pour 1991, notamment les hypothèses retenues d'évolution des résultats des entreprises concernées, la politique de distribution arrêtée par l'Etat actionnaire pour 1991 et l'impact attendu sur les dividendes de l'évolution de la participation directe de l'Etat dans ces entreprises, le ministre des finances a indiqué :

*1 Sur la base des évaluations révisées pour 1990.*

- que l'évaluation retenue pour les produits des participations dans des entreprises non financières et pour les bénéfices des établissements publics non financiers était

*"prudente, légèrement supérieure à l'estimation révisée pour 1990. En effet, le ralentissement de la conjoncture ne permet pas d'envisager une progression des dividendes d'entreprises industrielles perçus par l'Etat comparable à l'augmentation constatée au cours des dernières années".*

- que l'évaluation retenue pour les produits des participations dans les entreprises financières se situait

*"légèrement en retrait par rapport à l'estimation révisée pour 1990. En particulier, le versement d'une partie du résultat net de la Caisse des dépôts et consignations devrait être plus faible en 1991 que dans l'estimation révisée pour 1990 (1.451 millions de francs)".*

L'une et l'autre de ces évaluations tiennent compte par ailleurs

*"à la fois des prévisions de résultat de chaque entreprise dans son secteur, et de la part du capital social détenue par l'Etat dans ces entreprises."*

S'agissant des intérêts des dotations en capital et des avances d'actionnaires, ils sont évalués sur la base d'un taux de rémunération inchangé de 5 % tant pour E.D.F. G.D.F. que pour L'Aéroport de Paris (A.D.P.).

## **B. MESURES EN FAVEUR DE L'EMPLOI (Chapitre 44-76)**

L'ensemble des crédits inscrits à ce titre au budget des charges communes -3.960 millions de francs en 1990- est désormais transféré au budget du Travail, de l'Emploi et de la Formation professionnelle sur un chapitre 44-78 nouveau "Exonérations de cotisations sociales en faveur de l'emploi et de la formation professionnelle"(1).

**Votre Commission se félicite de cette démarche de rationalisation budgétaire qu'elle avait depuis longtemps souhaitée.**

Elle rappelle, en effet, qu'à l'occasion de l'examen des exercices 1977 à 1983, la Cour des Comptes avait constaté que ce chapitre avait été utilisé pour financer diverses mesures qui ne correspondaient pas à son intitulé initial, ou pour regrouper des crédits qui n'étaient pas utilisés directement, mais répartis entre d'autres budgets. Il est ainsi apparu que le rattachement au budget des charges communes de dotations destinées à financer des mesures d'aide à l'emploi ne paraissait plus justifié, dès lors que cette intervention administrative était devenue permanente. Une affectation directe des crédits aux ministères utilisateurs permettrait un meilleur suivi des actions entreprises et raccourcirait les délais de leur mise en oeuvre.

De surcroît, l'efficacité des mesures financées par ce chapitre était, selon la Cour, insuffisamment mesurée en raison, notamment, de la complexité des procédures d'octroi des aides, et de l'absence fréquente de contrôle de la réalisation des engagements pris par les entreprises bénéficiaires.

## **C. MESURES EN FAVEUR DU LOGEMENT (Chapitre 44-91)**

Les crédits inscrits pour 1991 au chapitre 44-91 "Encouragement à la construction immobilière - Primes à la construction" -soit 7.840 millions de francs- marquent un recul de 12,1 % par rapport aux crédits inscrits en 1990.

Cette évolution résulte essentiellement de deux mouvements.

1. Dote de 5.556 millions de francs pour 1991.

## 1. Suppression définitive des crédits d'aide aux H.L.M. (article 10)

Les articles 10 et 20 regroupaient jusqu'en 1984 les crédits destinés à compléter les dotations du budget de l'Urbanisme et du Logement pour les aides au logement accordées aux *habitations à loyer modéré* et aux logements financés par des *prêts spéciaux du Crédit Foncier de France*.

A partir de 1984, ces articles ont été abondés par voie de fonds de concours, le Gouvernement ayant, en effet, décidé d'affecter le prélèvement opéré sur le Fonds de réserve et de garantie des caisses d'épargne à l'allègement des charges de bonifications d'intérêts <sup>(1)</sup>. Le reste des crédits est désormais inscrit au budget de l'Urbanisme et du Logement (*chapitres 65-48 et 65-41*).

## 2. Réduction des primes d'épargne-logement (article 30)

Les crédits demandés pour 1991 destinés à financer les primes d'épargne-logement, atteignent 7.300,0 millions de francs, soit une diminution de 8,7 % par rapport à 1990.

Après une forte croissance en 1989 et 1990, l'évolution prévue pour 1991 est celle d'une décélération, liée à la fois à la moindre progression des dépôts en raison de la liquidation des plans rémunérés à 9 % et 10 %, et à l'incidence des mesures prises en 1985-1986, qui ont diminué la part de la prime dans la rémunération des nouvelles générations de comptes et de plans.

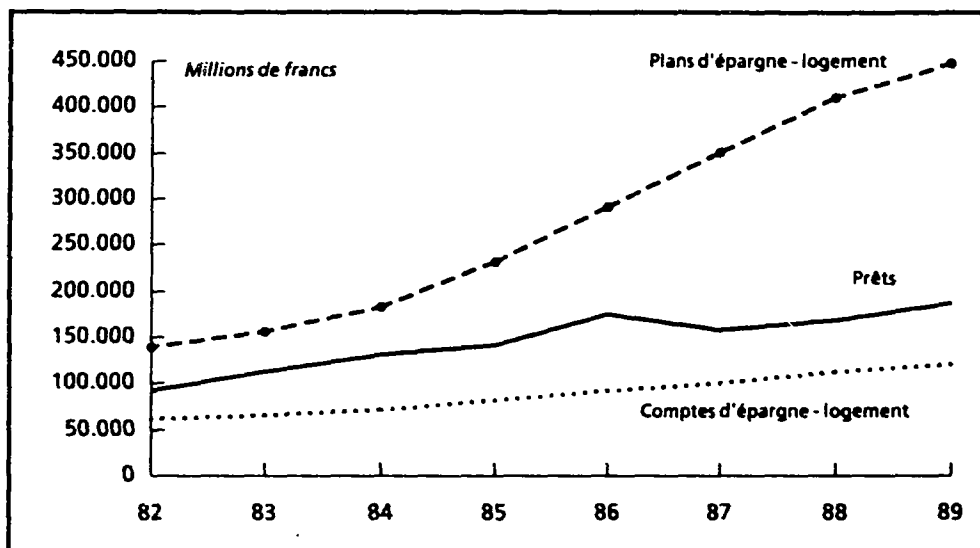
Evolution des primes d'épargne versées  
aux titulaires de comptes ou de plans  
d'épargne-logement

	Total
1981	5.332,3
1982	4.450,1
1983	5.175,9
1984	5.447,5
1985	3.408,9
1986	4.497,7
1987	4.711,6
1988	6.066
1989	8.542

1. Le F.R.G.C.E. a été budgétisé en 1988 par inscription des recettes en recettes non fiscales du budget général.

### Evolution des encours des dépôts et des prêts

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
<b>DEPOTS</b>								
Comptes d'épargne-logement								
- Caisses d'épargne.....	15677	16545	16994	18296,5	20541	22126	24744	26183
- Banques.....	45434	49456	54083	62912,6	71015	78932	88071	94208
<b>TOTAL :</b>	<b>61111</b>	<b>66001</b>	<b>71077</b>	<b>81209,1</b>	<b>91556</b>	<b>101058</b>	<b>112815</b>	<b>120391</b>
Plans d'épargne-logement								
- Caisses d'épargne.....	30473	33128	37585	46773	59990	73436	87478	95088
- Banques.....	109330	1123657	1144866	185806	1231818	1278440	1323318	353027
<b>TOTAL :</b>	<b>139803</b>	<b>1156785</b>	<b>1182451</b>	<b>232579</b>	<b>1291808</b>	<b>1351876</b>	<b>1410796</b>	<b>448115</b>
<b>TOTAL I :</b>	<b>200914</b>	<b>1222786</b>	<b>1253528</b>	<b>1313788,1</b>	<b>1383364</b>	<b>1452934</b>	<b>1523611</b>	<b>568506</b>
<b>PRETS</b>								
- Caisses d'épargne.....	24643	29616	134153,2	36565,7	37907	39055	40287	43352
- Banques.....	68162	83059	196396,3	104468,3	1110010	1119030	1127264	142624
<b>TOTAL II :</b>	<b>92805</b>	<b>1112675</b>	<b>1130550</b>	<b>141034</b>	<b>1147917</b>	<b>1158085</b>	<b>1167551</b>	<b>185976</b>



**D. MESURES EN FAVEUR DE L'ÉPARGNE**  
*(Chapitre 44-92)*

Les crédits affectés à cette mesure dans le projet de budget pour 1991 sont marqués par une **très forte progression** -1.770,0 millions de francs contre 20,0 millions de francs en 1990- liée à la création d'un *article nouveau -l'article 20-* destiné à financer les charges afférentes au *droit à prime des plans d'épargne populaire (P.E.P.)*, créés par l'article 109 de la loi de finances pour 1991.

**1. Primes d'épargne populaire (article 10)**

Les crédits évaluatifs affectés à l'article 10 du *chapitre 44-92 : "primes d'épargne populaire"* pour l'exercice 1990 s'élèvent à 20 millions de francs. Ils sont reconduits à ce niveau pour 1991.

Cette dotation est utilisée pour le versement de primes d'épargne, correspondant aux cas de **sortie anticipée** (décès du conjoint, expiration des droits aux assurances chômage, cessation d'activité non salariée, invalidité) qui donnent néanmoins lieu à paiement de la prime, dans les conditions prévues par la loi de finances pour 1990 et le décret d'application du 5 février 1990.

Le montant des dépenses imputées sur le *chapitre 44-92* atteint, à la fin août 1990, 119.500 francs et représente le versement de 80 primes. Ce faible niveau s'explique par le lancement très récent du produit.

**2. Charges afférentes au droit à prime ouvert l'année précédente (article 20)**

Pour la gestion 1991, les droits à prime ont été estimés à 1,7 milliard de francs, en retenant comme nombre de P.E.P. ouverts en 1990 le chiffre de 7 millions (1). La part des P.E.P. ouverts par des non-imposables a été évalué à 25 % et celle des P.E.P. ouverts par des non-imposables qui remplissent les conditions de blocage pendant huit ans à 85 %.

La collecte moyenne sur les plans ouverts par des non-imposables a été estimée à 4.000 francs, ce qui correspond à une prime annuelle de 1.000 francs. Le taux de capitalisation de la prime

*1. A la fin du premier semestre 1990, les souscriptions P.E.P. sont estimées à 73,4 milliards de francs pour 5.850 000 plans ouverts.*



afférente aux versements (taux d'intérêt légal) a par ailleurs été intégré dans cette évaluation.

#### **E. MESURES EN FAVEUR DES PETITES ET MOYENNES ENTREPRISES (Chapitre 64-00)**

Les crédits inscrits à ce chapitre sont caractérisés par le maintien à niveau constant des autorisations de programme : 295,6 millions de francs, et par une **progression sensible des crédits de paiement** : 225 millions de francs, soit **+ 35,5 % par rapport à 1990**.

Cette évolution est essentiellement imputable à la majoration des crédits destinés à l'aide au développement d'implantations commerciales et industrielles (200 millions de francs en crédits de paiement, soit + 13,7 % par rapport à 1990 -260 millions de francs en autorisations de programme).

Sont imputées sur cet article, les subventions versées aux entreprises par le comité de développement extérieur (C.O.D.E.X.) aux fins de rachat ou de constitution de réseaux commerciaux à l'étranger ; depuis 1983, les subventions accordées par le délégué du commerce extérieur aux fins de reconstitution d'une offre nationale compétitive dans certains secteurs sont également imputées sur cet article.

*NB. Ces crédits ont fait l'objet d'une annulation de 2,9 millions de francs par arrêté du 30 mars 1990, et de 2,0 millions de francs par arrêté du 19 novembre 1990.*

#### **F. ACTIONS DE REPARATION DES DEGATS CAUSES PAR LES CATASTROPHES NATURELLES (Chapitre 67-02)**

Pour 1991, les crédits inscrits à ce titre sont marqués par la création de **deux articles nouveaux** :

a) *Article 20 : Fonds interministériel de reconstruction de la Guadeloupe - Indemnisation*

Cet article est doté de 66 millions de francs en autorisations de programme et en crédits de paiement.

*b) Article 30 : Fonds interministériel de reconstruction de la Guadeloupe - Reconstruction*

Cet article est doté de 248 millions de francs en autorisations de programme et en crédits de paiement.

*NB. Ces crédits ont été majorés de 526 millions de francs par la loi de finances rectificative pour 1990.*

**G. BONIFICATIONS D'INTERETS ET SERVICE D'EMPRUNTS A CARACTERE ECONOMIQUE, PARTICIPATION A DIVERS FONDS DE GARANTIE**

Ces mesures concernent quatre chapitres de nature différente.

**1. Bonifications d'intérêts à verser au Fonds National d'Aménagement et d'Urbanisme (Chapitre 44-97)**

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

Rien ne devrait s'opposer au transfert de ce chapitre au budget de l'Urbanisme et du Logement qui possède un chapitre destiné à couvrir le versement des bonifications d'intérêts pour les prêts de la C.A.E.C.I. dont l'objet est identique à ceux de la Caisse des dépôts et consignations.

Un crédit de 20 millions de francs est prévu pour 1991 contre 30 millions de francs en 1990, consacrant une tendance à la diminution progressive des crédits inscrits à ce chapitre.

## **2. Charges afférentes aux emprunts émis pour le financement des prêts de reclassement aux Rapatriés (Chapitre 44-96)**

Les crédits inscrits à ce chapitre sont le complément de ceux affectés à l'indemnisation des rapatriés (voir le chapitre **Action sociale**).

Les crédits inscrits pour 1991 atteignent 15 millions de francs, soit une diminution de 6,2 % par rapport à 1990.

## **3. Participation à divers fonds de garantie (Chapitre 44-95)**

### *a) Article 10 : "garanties accordées par l'Etat à divers instituts de participation et aux prêts consentis par certains établissements financiers"*

Après deux années où l'Etat n'a pas doté les fonds de garantie de la Société Française pour l'Assurance du Capital Risque (S.O.F.A.R.I.S.), le projet de loi de finances pour 1991 prévoit 101 millions de francs au chapitre 44-95. Cette dotation intervient après qu'une réforme en profondeur des procédures gérées par S.O.F.A.R.I.S. a été menée à bien.

En effet, en novembre 1987, un rapport de l'Inspection Générale des Finances avait relevé la surabondance structurelle des fonds gérés par S.O.F.A.R.I.S. Les 90 millions de francs de dotation budgétaire prévus pour 1988 ont donc été réduits par voie d'annulation à 10 millions de francs, et aucune dotation n'a été inscrite en 1989.

A la suite de la demande qui lui en avait été faite par le Ministre d'Etat, ministre de l'économie, des finances et du budget, le président de la S.O.F.A.R.I.S. a présenté en juin 1989 un plan de réforme de ses procédures. Les ressources disponibles résultant de l'excès de dotation des fonds et de l'accumulation de produits financiers ont été réaffectées au sein de S.O.F.A.R.I.S. Cette réaffectation a permis, entre autres, de séparer les procédures en deux catégories : désormais, les dotations renouvelables sont réservées aux procédures de garantie présentant le niveau de risque le plus élevé, en particulier la création d'entreprises. Pour les autres fonds, qualifiés de "non renouvelables", l'Etat n'interviendra que pour leur création.

La S.O.F.A.R.I.S. n'a pas reçu de dotation budgétaire en 1990, ses ressources propres lui permettant de faire face à ses engagements, alors même qu'était approuvée la création d'une procédure de

garantie du financement du développement technologique. Cette création a été financée grâce à la réaffectation prévue des ressources disponibles au sein de S. O. F. A. R. I. S.

La réaffectation des ressources propres de S.O.F.A.R.I.S lui a donc permis de créer de nouvelles procédures et de financer sans dotation de l'Etat l'expansion de ses activités pendant trois ans. Mais l'excédent structurel de ses ressources propres, relevé par l'Inspection des Finances, est désormais en voie de résorption.

L'Etat abondera donc de nouveau les trois fonds de garantie renouvelables, le *Fonds national de garantie pour la création d'entreprise*, le *Fonds national de garantie des pôles de conversion* et le *Fonds de garantie de la fondation à l'initiative créatrice artisanale* de façon à ce que la S.O.F.A.R.I.S. puisse faire face à la croissance normale de ses activités.

Par ailleurs, un *Fonds de garantie visant à réduire le risque de perte de fonds propres pour les petites et moyennes entreprises françaises dans les pays de l'Est* a été créé en 1990.

b) *Article 20 nouveau : "garanties accordées par l'Etat aux prêts en faveur des étudiants consentis par les établissements financiers"*

Il s'agit d'un **article nouveau**, doté pour 1991 de 60 millions de francs.

*NB. Cet article a fait l'objet d'une majoration de 33 millions de francs par la loi de finances rectificative pour 1990.*

#### **4. Participation de l'Etat au service d'emprunts à caractère économique (Chapitre 44-98)**

Les crédits inscrits à ce titre pour 1991 marquent une **progression importante** par rapport à 1990 : 10.446,91 millions de francs en 1991, contre 8.770,2 millions de francs en 1990 (soit + 19,1 %).

a) *Crédits liés à des bonifications sur prêts au secteur public (article 10)*

Ces prêts sont anciens et leur encours décroît. Le coût de la bonification tend à devenir négligeable (240.000 francs pour 1991).

*b) Bonifications de prêts au secteur concurrentiel (article 20)*

L'article 20 est subdivisé en *deux paragraphes* relatifs, d'une part, à la *siderurgie* et, d'autre part, à l'*armement maritime*.

Plus aucun crédit ne demeure pour la sidérurgie dont les charges sont reprises par le budget de l'Etat.

Par contre, en 1988 et 1989, la croissance des crédits affectés à la *Société centrale de crédit maritime mutuel* s'explique par le fait que cet organisme a bénéficié, à titre exceptionnel, d'une enveloppe complémentaire en raison des dégâts occasionnés en Bretagne par la tempête de l'automne 1987. Ces crédits ont à nouveau diminué en 1990 et en 1991 (200 millions de francs, soit - 28,6 % par rapport à 1990).

*c) Bonifications de prêts des établissements financiers spécialisés (article 30)*

Cet article représente l'**essentiel des crédits affectés à ce chapitre**. L'évolution de la dotation globale pour 1991 est marquée par une **progression sensible** : 10.266,67 millions de francs, soit + 20,9 % par rapport à 1990.

Cette évolution globale reflète les mouvements suivants :

- **Crédit d'Équipement des P.M.E.** - 31 MF
- **Caisse Centrale de Crédit Coopératif** - 50 MF
- **Crédit National** - 90 MF
- **Sociétés de Développement Régional** + 93 MF
- **Caisse Française de Développement Industriel (1)** + 255 MF

L'encours en principal des prêts de la C.F.D.I. au 1er juillet 1990 s'élevait à 23,25 milliards de francs

L'octroi de prêts par la C.F.D.I. à certaines entreprises entre 1982 et 1986 s'est inscrit dans le cadre de l'opération dite de "*debudgetisation*" réalisée à partir de 1982. Celle-ci a consisté à faire assurer par les établissements financiers la trésorerie des prêts à long terme consentis par l'Etat aux entreprises.

Les prêts de la C.F.D.I. possèdent les mêmes caractéristiques que les prêts à long terme de l'Etat financés sur les crédits du F.D.E.S.

Parmi les principaux emprunteurs, figurent encore notamment les groupes Renault, Usinor-Sacilor, Rhône Poulenc, Thomson, Michelin et Matra, la Sodeva, l'Entreprise Chimique et Minière, la R.A.T.P. et la Compagnie des Machines Bull.

- Caisse Centrale de Coopération économique + 720,96 MF
- B.F.C.E. + 900,00 MF

Les deux postes les plus importants -C.C.C.E. et B.F.C.E.-sont donc liés aux prêts de la France aux Etats étrangers et aux annulations de dettes (1).

- Bonifications des prêts de la Caisse Centrale de Coopération Economique

Les crédits inscrits à cet article traduisent les conséquences des décisions d'annulations de dettes des pays les plus pauvres :

Incidence budgétaire 1991 (Charge C.C.C.E.)	
Sommet de Toronto	70 MF
Sommet de Dakar	1.780 MF
Sommet de la Baule	nd*

\* L'impact sur le budget de l'Etat de cette mesure ne peut aujourd'hui être chiffré précisément car les montants correspondants ne pourront être fixés qu'une fois défini le traitement applicable aux arrières sur les échéances des prêts concernés par cette mesure.

1. Pour une analyse détaillée de ces mécanismes et de leur lien avec le Compte spécial du Trésor n°903-17 "Prêts du Trésor à des Etats étrangers pour la consolidation de dettes envers la France", voir le rapport spécial de M. Emmanuelle Jamel sur les Comptes spéciaux du Trésor in Rapport Général sur le projet de loi de finances pour 1991.

## Annulation des dettes des pays les plus pauvres

### - Sommet de Toronto -

Le consensus des pays créanciers s'est établi autour de trois options pour la consolidation de la *dette publique extérieure* des pays les plus pauvres et les plus endettés :

- annulation d'un tiers des échéances couvertes par le réaménagement et consolidation au taux de marché avec une durée de remboursement de 14 ans (dont 8 ans de grâce) des deux tiers restant dus ;
- consolidation au taux du marché, avec une durée de remboursement de 25 ans (dont 14 ans de grâce) .

consolidation à un taux d'intérêt concessionnel qui est le taux du marché réduit de 3,5 points, ou de moitié si cette diminution représente un pourcentage inférieur à 3,5 points, avec une durée de remboursement de 14 ans (dont 8 ans de grâce).

S'agissant des *prêts d'aide publique au développement* et quelle que soit l'option choisie, les montants rééchelonnés sont remboursés sur une période de 25 ans avec des taux d'intérêt concessionnels.

Les pays débiteurs concernés par ces nouvelles mesures sont les pays les plus pauvres et les plus endettés qui consentent des efforts d'ajustement dans le cadre de programmes approuvés par les institutions financières internationales et dont la situation nécessite un rééchelonnement de la dette.

S'agissant des pays bénéficiant du menu à options concessionnel, **la France a opté**, comme le Président de la République l'avait annoncé dès avant le sommet de Toronto, **en faveur de l'annulation d'un tiers des échéances couvertes par la consolidation. Elle reconduit systématiquement l'annulation d'un tiers des échéances qui lui sont dues, à chaque nouvel accord de consolidation conclu avec ces pays.**

### - Sommet de Dakar -

Les pays concernés par cette annulation appartiennent aux catégories internationalement reconnues des pays les moins avancés et des pays éligibles aux concours concessionnels de l'Association internationale de développement. Les créances annulées sont les *prêts de la Caisse centrale de coopération économique*, les *prêts du Trésor* et les *prêts de refinancement accordés par le Trésor ou la Banque française du commerce extérieur*, qui ont été versés avant le 31 décembre 1988 et qui relèvent de l'aide publique au développement.

L'encours de ces créances atteint 17.400 millions de francs, auquel s'ajoute le montant des intérêts originellement à échoir sur ces créances jusqu'à leur remboursement, soit 6.300 millions de francs.

L'annulation s'étend également aux *prêts à taux d'intérêt non concessionnel consentis à des fins d'aide publique par la Caisse centrale de coopération économique*. Ces prêts ont été garantis par l'État ou ont bénéficié d'une bonification de taux d'intérêt. Cinq pays sont concernés : Burkina, Madagascar, Niger, Sénégal et Togo.

L'encours de ces prêts atteint 2 600 millions de francs, auxquels s'ajoute le montant des intérêts originellement à échoir sur ces créances jusqu'à leur remboursement, soit 1.400 millions de francs.

**- Sommet de La Baule -**

Deux types de décisions ont été prises :

- *Reduction exceptionnelle du service de la dette due à la France par le Cameroun, le Congo, la Côte d'Ivoire et le Gabon.*

Le taux d'intérêt sur les prêts publics accordés par la France à ces quatre pays a été ramené à 5 % à compter du 1er juillet 1990.

Cette mesure concernera les prêts aux Etats ou avalisés par les Etats qui sont portés par la Caisse Centrale de Coopération Economique, ainsi que les refinancements primaires des prêts de cette institution dans le cadre d'accords de consolidation.

- *Transformation en dons des prêts consentis aux pays africains les plus pauvres et les plus endettés*

• Bonifications des prêts de la B.F.C.E. (article 38)

Les crédits inscrits à cet article permettent d'assurer l'équilibre du compte tenu par la B.F.C.E. pour le compte du Trésor, en application des conventions passées entre l'Etat et cet établissement.

Aux termes de ces conventions, la B.F.C.E. assure :

- la stabilisation de taux en période de remboursement sur les catégories 2 et 3 du consensus et en phase de paiements progressifs sur la catégorie 3,
- le service de la trésorerie nécessaire aux accords de consolidation de dettes signés avec certains Etats étrangers,
- jusqu'en juillet 1989, la charge exclusive du financement de la part long terme des crédits à l'exportation.

Pour le financement de ses besoins, la B.F.C.E. couvre la totalité de ses charges de trésorerie par appel de fonds sur les marchés financiers français et étrangers avec la garantie du Trésor Public: la charge financière qu'elle supporte de ce fait est retracée au débit du "compte de gestion" du Trésor public. Celui-ci enregistre les charges et les produits des opérations dans lesquelles la B.F.C.E. intervient pour le compte de l'Etat.

Les soldes débiteurs sont compensés par un versement du Trésor par prélèvement sur les crédits du chapitre 44-98, article 38 du budget des Charges communes.



L'utilisation des crédits en 1989 se décompose comme suit :

- bonifications sur les crédits export .	2.015 MF
- bonifications sur les consolidations :	370 MF
- impayés sur intérêts :	1.570 MF
- Reconstitution de la trésorerie du compte de gestion	- 554 MF
<b>Total</b>	<b>3.401 MF</b>

La dotation pour l'exercice 1990 a été fixée à 2,5 milliards de francs. La prévision d'exécution s'établit en juillet 1990 à 2,8 milliards de francs.

**Pour 1991, les premières prévisions font apparaitre une charge budgétaire de 3,9 milliards de francs. Ces prévisions ont été établies sur la base des hypothèses suivantes :**

- taux du marché monétaire au jour le jour . 9,5 % ,
- taux du marché à un an : 10 % ,
- taux du *tribor* à 6 mois : 9 % ,
- parité \$/franc : 6 francs.

Il faut souligner qu'il est à ce stade très difficile d'établir des prévisions précises, compte tenu de la volatilité des différents paramètres.

Une variation de un point des taux d'intérêt se traduirait ainsi par une variation des charges de 580 millions de francs et une variation du dollar de 1 franc par une variation des charges de 150 millions de francs.

L'accroissement du coût résulte essentiellement de l'augmentation des **impayés d'intérêts sur accords de consolidation, qui atteindrait 1,4 milliard de francs :**

- 65 % d'impayés sur une échéance de 3,6 milliards de francs, soit 2,3 milliards de francs,
- 0,9 milliard de francs de refinancement d'intérêts par le compte spécial 903-17).

La charge globale peut se décomposer ainsi :

• coût de la stabilisation du court et moyen terme	1.100 MF'
• charges brutes sur emprunts destinées à financer le long terme	4.200 MF'
• charges brutes sur emprunts destinés à financer les consolidations	4.300 MF'
= <b>Charge totale</b>	<b>9.600 MF'</b>
- intérêts perçus sur crédits long terme	3.300 MF'
- intérêts perçus sur consolidation	2.400 MF'
= <b>Produit brut total</b>	<b>5.700 MF'</b>
<b>Besoin de financement</b>	<b>3.900 MF'</b>
dont :	
- crédits export court et moyen terme	1.100 MF'
- crédits export long terme	900 MF'
- consolidations	1.900 MF'

Cependant, compte tenu du niveau de la trésorerie du compte de gestion, la dotation nécessaire pour couvrir ces charges a été limitée à 3.400 millions de francs pour 1991.

*NB. L'article 44-98 a déjà bénéficié d'une majoration de 865,9 millions de francs dans la loi de finances rectificative pour 1990, destinée à abonder les bonifications C.C.C.E. et B.F.C.E., notamment pour tenir compte de l'incidence des décisions prises en juin 1990 au Sommet de La Baule.*

## CHAPITRE VII

### LES INTERVENTIONS SOCIALES (action 08)

**Avec 34,3 milliards de francs de crédits, les dépenses d'interventions sociales représentent 30 % du total des actions hors dette publique.**

L'essentiel de la charge est constitué d'abord par les crédits affectés au **Fonds National de Solidarité** qui, malgré une diminution de 2,253 milliards de francs, reçoit encore 17,967 milliards de francs.

Le budget supporte également la charge des crédits nécessaires au financement du **R.M.I.** : 9,135 milliards de francs en 1991.

Sont également inscrits les crédits destinés aux **rapatriés d'outre-mer** (indemnisation des biens, moratoire des dettes, remise des prêts de réinstallation, financement des prêts de consolidation) : 3,605 milliards de francs en 1991.

**Action sociale**  
 Origine des principaux mouvements de crédits en 1991

(millions de francs)

<b>46-90-30 "Allocation de RMI"</b> . Ajustement aux besoins	+ 1.635,0
<b>46-01-20 "Actions d'insertion en faveur des bénéficiaires du RMI dans les DOM"</b> . Ajustement aux besoins	+ 190,0
<b>46-94-10 "Majoration des rentes viagères"</b> . Ajustement aux besoins prévisibles	+ 38,0
<b>46-95-10 "Contribution de l'État au Fonds spécial vieillesse"</b> . Ajustement aux besoins prévisibles	+ 11,0
<b>46-90-20 "Versements à divers régimes obligatoires de sécurité sociale"</b> . Ajustement pour tenir compte de la répartition en 1990 des charges financières des divers régimes de sécurité sociale	+ 2,0
<b>46-96-10 "Fonds National de Solidarité"</b> . Ajustement aux besoins	2.253,0
<b>47-92-10 "Contribution à l'amélioration des retraites complémentaires des rapatriés"</b> . Ajustement aux besoins	- 310,0
<b>46-91-20 "Français rapatriés d'Outre-Mer. Indemnisation des biens"</b> . Ajustement aux besoins	162,0
<b>47-92-20 "Participation au rachat des cotisations à l'assurance volontaire vieillesse des rapatriés"</b> . Ajustement aux besoins	- 100,0
<b>46-91-10 "Français rapatriés d'Outre-Mer - Moratoire des dettes, remise des prêts de réinstallation, financement des prêts de consolidation"</b> . Ajustement aux besoins	10,0

**A. L'AIDE AUX FRANÇAIS RAPATRIÉS D'OUTRE-MER**  
*(Chapitre 46-91)*

Lors de la constitution du nouveau gouvernement, à l'issue des élections du printemps 1988, il n'a pas été créé de secrétariat d'Etat chargé des rapatriés comme cela avait été le cas dans le précédent gouvernement. Les affaires concernant les rapatriés relèvent désormais du ministre de la santé et de la solidarité.

L'action de l'Etat en faveur des rapatriés est répartie sur plusieurs budgets : Santé et solidarité, Economie, finances et budget, Intérieur, Services généraux du Premier ministre. Deux fascicules budgétaires différents sont concernés au ministère des Finances ; les

*Services financiers* où sont inscrits les crédits de fonctionnement de l'agence nationale pour l'indemnisation des français d'outre-mer (A.N.I.F.O.M.) et les *Charges communes* où plusieurs chapitres traitent de diverses actions.

**1. Moratoire de dettes, indemnisation des biens, remise des prêts de réinstallation, financement de prêts de consolidation" (Chapitre 46-91)**

*a) Article 10 "Moratoire des dettes, remise des prêts de réinstallation et financement des prêts de consolidation"*

L'article 10 reçoit les crédits permettant à l'Etat de régler aux établissements de crédit ayant passé des conventions avec l'Etat les échéances des prêts moratoriés et autres prêts de réinstallation remis ou aménagés par les commissions créées par la loi du 6 janvier 1982, ainsi que les prêts liés à la réinstallation des rapatriés, remis dans le cadre de l'article 44 de la loi de finances rectificative pour 1986 (1).

La prise en charge par l'Etat des prêts remis s'échelonne sur une dizaine d'années, puisqu'il est prévu que le Trésor se substitue aux débiteurs pour acquitter à leur place les annuités restant dues selon les tableaux d'amortissement initiaux.

En 1989, une dotation de 100 millions de francs a été inscrite pour ces mesures à l'article 10, qui a par ailleurs bénéficié de reports de 1988 (2). Un montant de 119,9 millions de francs a été engagé et ordonnance

Pour 1990, la dotation sur l'article 10 a été fixée à 90 millions de francs. Au 31 juillet 1990, 40,96 millions de francs ont été engagés et ordonnances

Les crédits demandés à ce titre pour 1991 s'élèvent à 80 millions de francs, soit une diminution de 11,1 %.

1. Décret n° 87-125 du 28 août 1987 Circulaire du 30 décembre 1987

2. Le chapitre 46-91 est inscrit à l'état II des lois de finances. Les reports de crédits de 1988 sur 1989, pour l'ensemble du chapitre, atteignent 155,41 millions de francs

*b) Article 20 "Indemnisation"*

Les crédits inscrits à cet article assurent, d'une part :

- les paiements des compléments d'indemnisation à la loi du 15 juillet 1970 institués par la loi du 2 janvier 1978 ;
- d'autre part, le paiement des indemnités prévues par la loi du 16 juillet 1987, c'est-à-dire le remboursement de certificats d'indemnisation et le versement d'allocations forfaitaires aux anciens harkis.

• Pour 1989, l'article était doté de 3.209,0 millions de francs (3.029 millions de francs en loi de finances initiale et 180 millions de francs en loi de finances rectificative, auxquels se sont ajoutés des reports de 1988), dont :

- 969 MF au titre de 1978,
- 2.060 MF au titre de 1987.

La dépense constatée s'élève à 3.210,87 millions de francs, dont :

- 926,72 MF au titre de la loi de 1978,
- 2 282,15 MF au titre de la loi de 1987.

Les différences constatées par rapport aux prévisions s'expliquent, dans les deux cas, par l'incidence d'un nombre élevé de décès parmi les détenteurs des titres d'indemnisation, qui tend à accélérer le rythme des remboursements (puisque la valeur nominale du titre divisée en autant d'ayants-droit, tend généralement à ne pas excéder le plafond permettant son remboursement immédiat).

Pour ce qui est de la loi de 1978, cet effet mécanique s'étant produit les années antérieures, le montant des remboursements à effectuer tend désormais à être inférieur au montant estimé initialement.

Dans le cas de la loi de 1987, au contraire, l'effet d'accélération des remboursements, du fait du décès des détenteurs des titres d'indemnisation produit son plein effet, ce qui explique l'écart entre prévision et exécution constaté en 1989 : 2.282,15 millions de francs pour 2 060 millions de francs prévus

• Pour 1990, l'article a été doté, en loi de finances initiale, de 3.762 millions de francs, dont :

- 925 MF au titre de loi de 1978,
- 2.762 MF au titre de loi de 1987

• Pour 1991, l'article est doté de 3.525 millions de francs, soit une diminution de 6,3 %.

**Evolution des crédits inscrits en loi de finances initiale**  
(millions de francs)

	1989	1990	1991
Article 10	100,0	90,0	80,0
Article 20	3.209,0	3 762,0	3 525,0

**Evolution des crédits du chapitre 46-01**

(en millions de francs)

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
<b>CRÉDITS DISPONIBLES</b>									
Crédits ouverts									
- article 10	170	170	170	255	255	0	100	100	90
- article 20	2.600	2.600	2.600	1.180	1.200	1.400(b)	545	3.290(c)	3.667
Reports	1.507,8	1.213,7(a)	412,6	897,5	786,5	99,4	906,9	155,5	133,8
Annulations	-	-1.000	-200	-	-	-22,1	-	-	-
<b>TOTAL CRÉDITS DISPONIBLES</b>	<b>4.277,8</b>	<b>2.983,7</b>	<b>2.982,6</b>	<b>2.332,5</b>	<b>2.241,5</b>	<b>2.377,3</b>	<b>1.551,9</b>	<b>3.464,5</b>	<b>3.910,8</b>
<b>DÉPENSES NETTES</b>									
- article 10	55,9	55,9	47,4	52,7	115	66,4	30,5	119,9	
- article 20	2.858,2	2.531,7	2.037,7	1.493,3	1.127,1	1.404,0	1.365,9	3.210,8	
<b>TOTAL DÉPENSES NETTES</b>	<b>2.914,1</b>	<b>2.571,1</b>	<b>2.085,1</b>	<b>1.546,0</b>	<b>1.242,1</b>	<b>1.470,4</b>	<b>1.396,4</b>	<b>3.330,7</b>	
<b>DISPONIBLE REPORTABLE</b>	<b>1.363,7</b>	<b>412,6</b>	<b>897,5</b>	<b>786,5</b>	<b>999,4</b>	<b>906,9</b>	<b>155,5</b>	<b>133,8</b>	

(a) Compte tenu de 150 millions de francs de crédits de reports annulés sur la gestion 1982

(b) dont 400 millions de francs ouverts par la L.F.R. du 30 décembre 1987

(c) dont 180 millions de francs ouverts par la L.F.R. du 29 décembre 1989.

Votre Rapporteur tient à souligner ici les difficultés considérables posées par la durée de l'échéancier fixé, sans intérêt ni indexation, par la loi du 16 juillet 1987.

## 2. Autres actions

### a) *"Charges d'emprunt pour le financement de prêts de reclassement aux rapatriés (Chapitre 44-96)*

En 1991, 15 millions de francs sont inscrits à ce chapitre contre 16 millions de francs dans le budget pour 1990, soit une **diminution de 6,2 %**.

### b) *"Participation de l'Etat aux régimes de retraite des régies ferroviaires d'outre-mer (Chapitre 47-91)*

En 1991, 63 millions de francs sont inscrits à ce chapitre, contre 65 millions de francs en 1990, soit une **diminution de 3,1 %**.

### c) *"Contribution de l'Etat à l'amélioration des retraites complémentaires des rapatriés" (Chapitre 47-92)*

Créé en 1990, ce chapitre est doté de 100 millions de francs en 1991, contre 510 millions de francs en 1990, soit une **diminution de 80,4 %**.

Ces crédits financent l'aide au rachat de cotisations aux régimes obligatoires vieillesse prévue par la *loi n° 85-1274 du 4 décembre 1985* portant amélioration des retraites des rapatriés. L'aide au rachat est versée globalement, conformément à l'article 3 de la loi susvisée à chaque régime d'assurance-vieillesse gérant l'assurance volontaire

Les autres actions sont inscrites au budget de la *Santé et de la Solidarité* et à celui de l'*Intérieur*. On trouvera, dans le tableau joint, les différentes dotations telles qu'elles résultent d'une réponse au questionnaire de l'Assemblée nationale.



**Dotations du budget de l'Etat consacrés aux rapatriés  
de 1985 à 1991**

(en millions de francs)

Budget	1985	1986	1987	1988	1989	1990	PLF 1991	Evolution 1988-1991 (en %)
<b>A.- Solidarité nationale</b>								
<b>I. Section commune</b>								
. Fonctionnement du Secrétariat d'Etat	3,00	2,94	-	-			2,88	
. Fonctionnement de la délégation					2,64	2,64		-
<b>II. Santé-solidarité   nationale</b>								
. Accueil, reclassement et prestations sociales	23,18	19,70			25,90	14,96	14,96	
. Mesures en faveur des rapatriés musulmans	46,71	47,07			100	100	75	
<b>B.- Services du Premier Ministre (2)</b>								
. Fonctionnement du Secrétariat d'Etat			2,97	2,90				
. Prestations sociales et mesures d'accueil			30,86	28,00	-	-		
. Mesures en faveur des rapatriés musulmans	-	-	250,07 (1)	290 (1)				
. Préservation et dévelop- pement du patrimoine	(A.P. : 30) (C.P. : 22)	-	-	-	-	-		
<b>C.- Intérieur</b>								
. Services extérieurs des rapatriés	2,38	3,49	3,50	3,54	3,59	3,59	3,96	+ 11,9
<b>D.- Economie, Finances et Budget</b>								
<b>I. Charges communes</b>								
. Charges d'emprunt pour le financement des prêts de reclassement	25	42	12	12	20	20	15	+ 25,0
. Endettement + indemnisation	1.435	1.455	1.000	645	3.129	3.777	3.605	+ 458,9
. Amélioration retraites					310	510	100	
<b>II.- Services financiers</b>								
. Subvention de fonctionnement à l'agence nationale pour l'indemnisation des Français d'Outre-Mer	114,30	100,41	98,41	98,41	97,45	76,17	55,0	- 44,1
<b>E.- Divers budgets</b>								
. Participation de l'Etat à la garantie des pensions et aux charges de retraites (3)	1.290	1.242,50	1.297,05	1.234,15	1.277,87	1.289,02	1.272,5	+ 3,1
<b>TOTAL</b>	<b>2.961,57</b>	<b>2.913,11</b>	<b>2.694,86</b>	<b>2.314,00</b>	<b>4.962,45</b>	<b>5.793,38</b>	<b>5.144,30</b>	<b>+ 122,3</b>

(1) La dotation de 100,07 en LFI a été abondée de 150 millions de francs par décret d'avance du 30 mars 1987. La dotation de 100 millions de francs en LFI pour 1988 a été abondée de 40 millions de francs eu collectif.

(2) Les dotations inscrites au budget des Services du Premier ministre ont été transférées en 1989 au ministère de la Solidarité.

(3) Les principales dotations sont inscrites aux budgets suivants : Equipement-Logement, Industrie-Tourisme, Economie-Finances-Budget, Agriculture.

## B. L'ACTION EN FAVEUR DES PERSONNES AGEES

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

### 1. La majoration de rentes viagères (*l'chapitre 46-94*)

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

La dotation demandée pour 1991 -1.997 millions de francs, soit + 1,9 % par rapport à 1990- est fondée sur les éléments suivants :

#### a) *S'agissant du taux de revalorisation applicable aux arrérages des crédirentiers :*

2,5 % pour les rentes viagères constituées entre particuliers, celles servies en réparation d'un préjudice ainsi que les rentes viagères d'anciens combattants servies par les caisses autonomes mutualistes ou la Caisse nationale de prévoyance .

2,5 % également pour les rentes viagères constituées avant 1969 auprès de la Caisse nationale de prévoyance, des Caisses autonomes mutualistes et des compagnies d'assurance ,

1,5 %, ce qui correspond à un abattement de 40 % du taux précédent, pour ce qui est des rentes constituées auprès de ces mêmes organismes postérieurement à 1968 et résultant de contrats souscrits ou d'adhésions reçues avant le 1er janvier 1987.

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

*b) Concernant les modalités et les taux de remboursement :*

La dotation budgétaire prévue dans le projet de loi de finances pour 1991 doit permettre le remboursement par l'Etat de la part des majorations légales servies en 1989 qui lui incombe.

Conformément au décret n° 87-1168 du 31 décembre 1987 la participation de l'Etat aux majorations de rentes est de .

- 97 % pour les rentes constituées avant 1977 auprès de la Caisse nationale de prévoyance et des Caisses autonomes mutualistes et de 10 % pour les rentes constituées à partir du 1er janvier 1977
- 80 % pour les rentes constituées avant le 1er janvier 1977 auprès des sociétés d'assurance sur la vie et 10 % pour les rentes constituées auprès de ces sociétés à partir de cette date

L'Etat concentre ainsi son aide en faveur des rentes viagères les plus anciennes, naturellement déficitaires

Les majorations légales afférentes aux rentes souscrites par les anciens combattants continuent d'être remboursées intégralement par l'Etat.

## **2. Le Fonds spécial et le Fonds national de solidarité**

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

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

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

Les crédits prévus à ce titre au *chapitre 46-95*, qui atteignaient 290 millions de francs en 1990, passent à 301 millions de francs en 1991 (+ 3,7 %).

*b) L'application de la loi instituant un Fonds national de solidarité (Chapitre 46-96)*

La dotation inscrite à cet article est destinée à rembourser aux différents régimes de sécurité sociale le coût du versement de l'allocation supplémentaire du Fonds National de Solidarité (F.N.S.) qu'ils servent à leurs ressortissants.

Cette allocation est servie aux personnes âgées de plus de 65 ans (ou de plus de 60 ans en cas d'inaptitude au travail) dont les ressources sont inférieures à un plafond (36.070 francs par an pour une personne seule et 63 110 francs pour un ménage, au 1er juillet 1990) Servie sous forme différentielle, elle permet de porter les ressources des personnes concernées au "minimum vieillesse", c'est-à-dire à 35.170 francs par an pour une personne seule et 63.110 francs pour un ménage (au 1er juillet 1990)

	Bénéficiaires (milliers) (1)	Crédits inscrits en L.F.I. (millions de francs)	Dépenses (millions de francs)
1987	1.558	21 771	21.095
1988	1 499	21 200	20.597
1989	1 445 (2)	19.386	20.269,5
1990	1 394 (2)	20 220	--
1991		17.976	

(1) Vieillesse et invalidité.

(2) Prévission.

Pour l'année 1991, les crédits demandés sont évalués à **17.976 millions de francs**, soit une **diminution de 11,1 %**.

Cette évaluation tient compte d'une diminution des prestations versées par le régime général de 2,9 %, due à une baisse du nombre d'allocataires en métropole d'environ 5 % par an et à une baisse de 2,1 % des prestations versées par le B.A.P.S.A. (diminution du nombre d'allocataires d'environ 4,5 % par an).

### C. CONTRIBUTIONS A DIVERS REGIMES DE SECURITE SOCIALE (*Chapitre 46-90, article 20*)

Le principe de la *compensation démographique* entre les différents régimes a été posé par la loi du 24 décembre 1974.

Certains organismes éprouvent des difficultés à régler les dépenses dont ils sont redevables à ce titre. L'Etat prévoit des crédits destinés, en cas de besoin, au paiement de subventions à ces organismes.

Les crédits inscrits pour 1991, soit 488 millions de francs (+ 0,4 % par rapport à 1990), correspondent à :

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

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

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

### D. REVENU MINIMUM D'INSERTION (*Chapitres 46-01 et 46-90-30*)

Les crédits afférents à la prise en charge par l'Etat des dépenses liées à l'*allocation différentielle de R.M.I.* prévus à l'article 5 de la loi du 1er décembre 1988 sont inscrits au budget des Charges communes.

Les crédits inscrits à ce titre pour 1991 enregistrent une forte progression : + 23,1 % au total.

(millions de francs)

	Crédits votés 1990	Crédits demandés 1991	Evolution
46-01 "Action d'insertion en faveur des bénéficiaires du R.M.I. dans les D.O.M."	400	590	+ 47,5 %
46-90-30 "Allocation de R.M.I "	7.500	9.135	+ 21,8 %
<b>Total</b>	<b>7.900</b>	<b>9.725</b>	<b>+ 23,1 %</b>

### Bilan de la mise en place du R.M.I.

#### . L'allocation

La montée en charge du dispositif a été très rapide : à la fin de l'année 1989, le nombre de bénéficiaires de l'allocation de R.M.I. s'élevait à 336 000 en métropole et 91.000 dans les D.O.M. Cette montée en charge s'est poursuivie au cours du 1er semestre 1990. à la fin du mois de juin, les effectifs d'allocataires s'élevaient à 385 000 en métropole et 91.600 dans les D.O.M.

#### . L'insertion

La mise en place au plan local des dispositifs d'insertion a été plus lente.

En métropole, la quasi-totalité des programmes départementaux d'insertion ont été adoptés. Par ailleurs, 160.000 contrats d'insertion ont été signés.

Toutefois, le nombre d'allocataires payés et ayant conclu un contrat d'insertion est encore très faible (environ 30 %), les délais de conclusion des contrats demeurant très lents.

Enfin, ce décalage dans la mise en place des dispositifs d'insertion se traduit également par un faible taux de consommation des crédits au titre de la contribution obligatoire des départements. A la fin de l'année 1989, il représentait, en moyenne, 18 % de la contribution due en 1989, soit 3,5 % seulement de l'effort réalisé par l'Etat au titre de l'allocation pour 1989.

#### . Montant moyen de l'allocation

Au 31 décembre 1989 :

- 1.722 francs en métropole,
- 1.520 francs dans les D.O.M.

A la fin du 1er semestre 1990 :

- 1.666 francs en métropole,
- 1.824 francs dans les D.O.M.

• **Pour 1989**, première année de mise en oeuvre du R.M.I., la totalité des crédits relatifs au R.M.I., soit 6.000 millions de francs, a été inscrite au *chapitre 46-01* du budget des charges communes, **chapitre de répartition**. Ces crédits ont été utilisés de la façon suivante

- Remboursement de l'allocation R.M.I.	5 810,3 MF
- Reconstruction de la Guadeloupe	62,8 MF
- Moyens de gestion du R.M.I.	97,8 MF
- Moyens de la Délégation interministérielle	5,8 MF
- Actions de communication	23,3 MF

• **Pour 1990**, les crédits destinés au remboursement de l'allocation différentielle de R.M.I., soit 7.500 millions de francs, ont été inscrits au *chapitre 46-90, article 30*, du budget des charges communes et ont été utilisés de la manière suivante :

Remboursements de l'allocation au 31.10.1990	5.886 MF
--	----------

*NB. Le chapitre 46-90-30 a fait l'objet d'un abondement important de crédits supplémentaires pour un montant de 1.168 millions de francs dans la loi de finances rectificative pour 1990.*

## MODIFICATIONS APPORTEES PAR L'ASSEMBLEE NATIONALE

- Les modifications apportées aux crédits des Charges communes par l'Assemblée nationale tirent d'abord les conséquences des votes déjà intervenus à l'article d'équilibre à l'issue de la discussion de la première partie de la loi de finances

- en inscrivant en dépenses et atténuation de recettes (*chapitre 15-01*) 250 millions de francs qui sont la conséquence de l'adoption de l'article 17 bis (exonération de la taxe d'habitation des bénéficiaires du R.M.I. et plafonnement à 3,7 % de la taxe d'habitation en fonction du revenu),

- en inscrivant un crédit supplémentaire de 2.100 millions de francs au titre de l'amélioration de la rémunération des fonds des comptes chèques postaux déposés au Trésor (*chapitre 12-01, article 20*).

Cette dépense nouvelle a été gagée en première partie par une augmentation à due concurrence des recettes non fiscales (prélèvement sur le fonds de garantie de la C.N.E. et rémunération par la poste des avances de trésorerie).

- L'Assemblée nationale a par ailleurs majoré de millions de francs en autorisations de programme et en crédits de paiement, les crédits d'aides aux villes nouvelles. Ce chapitre 65-01 était doté initialement de 158,2 MF en crédits de paiement et de 135,4 MF en autorisations de programme.

A la suite de cette majoration, les crédits du chapitre 65-01 progresseront en 1991 de 5,8 % en crédits de paiement, tandis que la diminution des autorisations de programme, initialement de 26,3 %, sera ramenée à 17,5 %.



## AMENDEMENTS ADOPTES PAR LA COMMISSION

### ARTICLE 44

#### ETAT B

Economie, finances et budget

(I - Charges communes)

Titre I . . . . .	10.350.000.000 F
Réduire ces crédits de . . . . .	1.000.000.000 F

#### OBJET

Cet amendement a pour objet de réduire de 1 milliard de francs les crédits inscrits au chapitre 11-05 article 90 (intérêts des obligations créées dans l'année). Il tire les conséquences sur la charge de la dette, de la diminution du déficit budgétaire proposée par la commission à l'article d'équilibre.

ARTICLE 45

ETAT C

Economie, finances et budget

(I- Charges communes)

Titre V :

I. Autorisation de programme . . . . .	6.508.000.000 F
Réduire ces autorisations de programme de . . .	4.400.000.000 F
II. Crédits de paiement . . . . .	4.841.500.000 F
Réduire ces crédits de paiement de . . . . .	4.400.000.000 F

OBJET

Cet amendement a pour objet de supprimer les crédits de paiement et les autorisations de programme inscrits au chapitre 54-90 (Apports aux fonds de dotation ou au capital des entreprises publiques ou d'économie mixte). Selon les propositions de la commission, ces dotations seront financées grâce aux produits des privatisations.

Réunie le vendredi 16 novembre 1990, sous la présidence de M. Emmanuel Hamel, secrétaire du Bureau, votre Commission des Finances a examiné les crédits du budget de l'Economie, des Finances et du Budget (I. Charges communes) pour 1991, sur le rapport de M. Claude Belot, rapporteur spécial.

Elle a adopté deux amendements aux crédits : le premier tire les conséquences de la réduction du déficit budgétaire et propose de réduire la charge de la dette de 1 milliard de francs ; le second tend à supprimer les dotations en capital inscrites au budget des Charges communes qui seront désormais couvertes par le produit des privatisations.

La Commission a décidé de proposer au Sénat l'adoption du projet de budget de l'Economie, des Finances et du Budget (I. Charges communes) ainsi amendé.

Réunie le mardi 20 novembre 1990, sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, votre Commission des Finances a procédé à l'examen définitif du projet de loi de finances pour 1990 soumis au vote de l'Assemblée nationale en application de l'article 49-3 de la Constitution et a confirmé la position précédemment arrêtée.