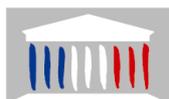


Document
mis en distribution
le 17 novembre 2004



N° 1863

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 13 octobre 2004.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN SUR LE
PROJET DE **loi de finances pour 2005** (n° 1800),

PAR M. GILLES CARREZ,
Rapporteur Général,
Député.

ANNEXE N° 12

CHARGES COMMUNES

Rapporteur spécial : M. DANIEL GARRIGUE

Député

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	7
LE BUDGET DES CHARGES COMMUNES : L'ECLATEMENT ANNONCE D'UN SUPPORT COMPOSITE.....	7
A.- LA PLUS IMPORTANTE MASSE DU BUDGET GENERAL	7
B.- DES CREDITS DISPARATES, QUI SERONT REPARTIS ENTRE DE NOMBREUSES MISSIONS DU BUDGET GENERAL EN 2006	9
I.- LA CONSECRATION DU PROGRAMME « CHARGE DE LA DETTE ET DE LA TRESORERIE DE L'ÉTAT ».....	11
II.- LES GRANDS BLOCS DE CREDITS DANS LE PROJET DE BUDGET 2005 DES CHARGES COMMUNES	13
A.- UNE CROISSANCE PLUS VIVE POUR LA CHARGE DE LA DETTE.....	13
B.- UNE PROGRESSION MODEREE DES REMBOURSEMENTS ET DEGREVEMENTS, APRES UN FORT RALENTISSEMENT EN 2004	15
C.- LES DEPENSES DE PERSONNEL : STABILITE DU POINT D'INDICE ET POURSUITE DE L'ALOURDISSEMENT TENDANCIEL DES PENSIONS	17
III.- LES AUTRES AJUSTEMENTS DE CREDITS	18
A.- DEUX RECTIFICATIONS MINEURES DE PERIMETRE	18
B.- L'EVOLUTION DES AUTRES CREDITS	18
CHAPITRE PREMIER : REDRESSER LES FINANCES PUBLIQUES ET MAITRISER LA CHARGE DE LA DETTE : UN EFFORT INDISPENSABLE POUR REDONNER DES MARGES DE MANŒUVRE A LA POLITIQUE BUDGETAIRE	21
I.- LA CONSECRATION DU PROGRAMME RELATIF A LA GESTION DE LA DETTE ET DE LA TRESORERIE.....	23
A.- DU « PRE-PROGRAMME » AU PROGRAMME	23
1.- Une filiation inévitable.....	23
2.- L'Agence France Trésor, gestionnaire de la dette négociable et de la trésorerie.....	24
B.- UN PROGRAMME PLACE A L'INTERFACE ENTRE LE BUDGET GENERAL ET LE FUTUR COMPTE DE GESTION DE LA DETTE ET DE LA TRESORERIE DE L'ÉTAT	26
1.- Le compte de gestion de la dette et de la trésorerie	26
2.- L'articulation entre le programme et le compte de commerce	27
C.- LE REMODELAGE ET L'ENRICHISSEMENT DES OBJECTIFS	28

1.– L'endettement de l'État : une donnée qui s'impose au gestionnaire de la dette.....	28
2.– Les objectifs et indicateurs assignés à la gestion de la dette	34
3.– Les objectifs et les indicateurs assignés à la gestion de la trésorerie	42
4.– La maîtrise des risques : un objectif transverse.....	47
5.– Une innovation : l'objectif fixé à la gestion de la dette non négociable.....	51
II.– DES INSTRUMENTS DE GESTION EPROUVES	52
A.– LA POLITIQUE D'EMISSION S'EFFORCE DE REpondre AUX ATTENTES DU MARCHE	52
1.– La diversité maîtrisée des emprunts de l'État	52
2.– Une procédure d'émission transparente	55
B.– L'INSTRUMENT PRINCIPAL DU FINANCEMENT : LE PROGRAMME D'EMPRUNT	58
1.– Le financement définitif de l'État en 2003	59
2.– Les prévisions de financement de l'État en 2004.....	62
3.– Le programme de financement de l'État en 2005	63
C.– UNE « GESTION ACTIVE » QUI POURRAIT ENCORE DEVOIR SE PASSER DU PROGRAMME DE SWAPS DE TAUX D'INTERET	64
1.– Un instrument classique : les interventions directes sur le stock de dette.....	64
2.– Le programme de swaps pourra-t-il être repris en 2005 ?	68
D.– LES INSTRUMENTS DE GESTION DE LA TRESORERIE	70
1.– Les opérations de pension de titres conduites par l'AFT	70
2.– L'essor des opérations interbancaires ou avec d'autres États membres de la zone euro	73
3.– La nécessité de surveiller le bon fonctionnement du marché	74
III.– LE RETOUR DE LA CHARGE DE LA DETTE SUR UN SENTIER DE CROISSANCE PLUS SOUTENU	75
A.– DES HYPOTHESES DE TAUX D'INTERET QUI REFLETENT LE « POINT BAS » ATTEINT EN 2004	75
1.– Les hypothèses de taux associées au projet de loi de finances pour 2005.....	75
2.– Les perspectives d'évolution des taux d'intérêt.....	76
B.– LA CHARGE DE LA DETTE PROGRESSERAIT DE 3,1% PAR RAPPORT A LA LOI DE FINANCES INITIALE POUR 2004	80
1.– Le service de la dette négociable.....	80
2.– Le service de la dette non négociable	82
3.– Une augmentation sensible des recettes d'ordre.....	85
C.– L'EFFET « BOULE DE NEIGE » SERAIT MOINS VIRULENT EN 2005.....	87
CHAPITRE II : LES CHARGES BUDGETAIRES COMMUNES	91
I.– LES CREDITS DES POUVOIRS PUBLICS.....	91

II.– LES DEPENSES RELATIVES A LA FONCTION PUBLIQUE : REMUNERATIONS, PENSIONS, CHARGES SOCIALES.....	94
A.– L'ABSENCE DE PROVISION POUR LES MESURES GENERALES AFFERENTES AUX REMUNERATIONS.....	94
B.– LES CREDITS POUR CHARGES DE PENSION.....	95
1.– L'architecture des crédits de pensions : de l'ancien au nouveau modèle.....	95
2.– Le régime de retraite des fonctionnaires engagé dans la réforme.....	100
3.– L'évolution des crédits de pension.....	105
4.– Les charges liées aux mécanismes de compensation généralisée et spécifique entre régimes d'assurance vieillesse.....	106
5.– L'équilibre du régime des pensions civiles et militaires de l'État.....	109
6.– Le régime de pension des ouvriers des établissements industriels de l'État.....	111
C.– UNE FORTE AUGMENTATION DES CREDITS DE PRESTATIONS SOCIALES.....	114
III.– LES DEPENSES ET « QUASI DEPENSES » DE FONCTIONNEMENT COURANT DES ADMINISTRATIONS.....	117
A.– UN RALENTISSEMENT DES DEPENSES EN ATTENUATION DES RECETTES DE L'ÉTAT.....	117
1.– Les remboursements et dégrèvements de recettes d'État.....	117
2.– Les frais de poursuite et de contentieux, les décharges de responsabilité et remises de débits.....	121
B.– LES CREDITS GLOBAUX POUR « CHARGES COMMUNES » DE FONCTIONNEMENT.....	123
C.– L'APUREMENT DEFINITIF DE LA DETTE DE L'ÉTAT AU TITRE DU PROGRAMME RIMBAUD.....	126
CHAPITRE III : LES DEPENSES D'INTERVENTION DU TRESOR.....	129
I.– LES INTERVENTIONS A CARACTERE SOCIAL : UNE LEGERE REDUCTION DES CREDITS EN 2005.....	129
A.– LES VERSEMENTS A DIVERS REGIMES OBLIGATOIRES DE SECURITE SOCIALE.....	129
1.– La contribution de l'État au Fonds spécial de retraite de la caisse autonome nationale de sécurité sociale dans les mines.....	129
2.– La participation de l'État au financement d'autres régimes spéciaux de sécurité sociale.....	133
B.– LES INTERVENTIONS A DESTINATION DES PARTICULIERS.....	135
1.– L'augmentation significative des besoins pour les actions conduites en faveur des rapatriés.....	135
2.– Les majorations légales de rentes viagères.....	137
II.– DES CREDITS D'INTERVENTION ECONOMIQUE ERODES PAR LA REFORME DE L'EPARGNE LOGEMENT.....	138
A.– L'ENCOURAGEMENT A LA CONSTRUCTION IMMOBILIERE.....	138
1.– La gestion des crédits en 2003 et 2004 et les demandes budgétaires pour 2005.....	138
2.– L'épargne-logement après la réforme de 2003.....	140
B.– LA STABILISATION DES CREDITS CONSACRES AUX GARANTIES.....	144

1.– Les garanties afférentes à l'exportation	144
2.– Les autres garanties	149
III.– LES RELATIONS FINANCIERES DU TRESOR AVEC LES COLLECTIVITES TERRITORIALES	150
A.– LES DEGREVEMENTS D'IMPOTS LOCAUX EN 2005 : UN FORT IMPACT DES AMENAGEMENTS LEGISLATIFS	151
1.– Les dégrèvements de taxe professionnelle.....	152
2.– Les dégrèvements de taxe d'habitation.....	156
3.– Les dégrèvements de taxes foncières.....	158
B.– L'AIDE A LA RECONVERSION DE L'ECONOMIE POLYNESIENNE.....	159
CHAPITRE IV : LES COMPTES SPECIAUX DU TRESOR RATTACHES AU BUDGET DES CHARGES COMMUNES	163
A.– LE COMPTE N° 902-33 « FONDS DE PROVISIONNEMENT DES CHARGES DE RETRAITE »	163
B.– LE COMPTE N° 904-22 « GESTION ACTIVE DE LA DETTE ET DE LA TRESORERIE DE L'ÉTAT »	164
EXAMEN EN COMMISSION	167
<i>Article 73</i>	177
OBSERVATION.....	192
EXAMEN EN COMMISSION	167
Article 73 : Mise en œuvre du droit au départ anticipé en retraite, pour les fonctionnaires ayant commencé à travailler très jeunes et ayant effectué une longue carrière.....	177
OBSERVATION.....	193

L'article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances fixe comme date butoir, pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires, au plus tard huit jours francs à compter du dépôt du projet de loi de finances. Cette date était donc le 9 octobre 2004.

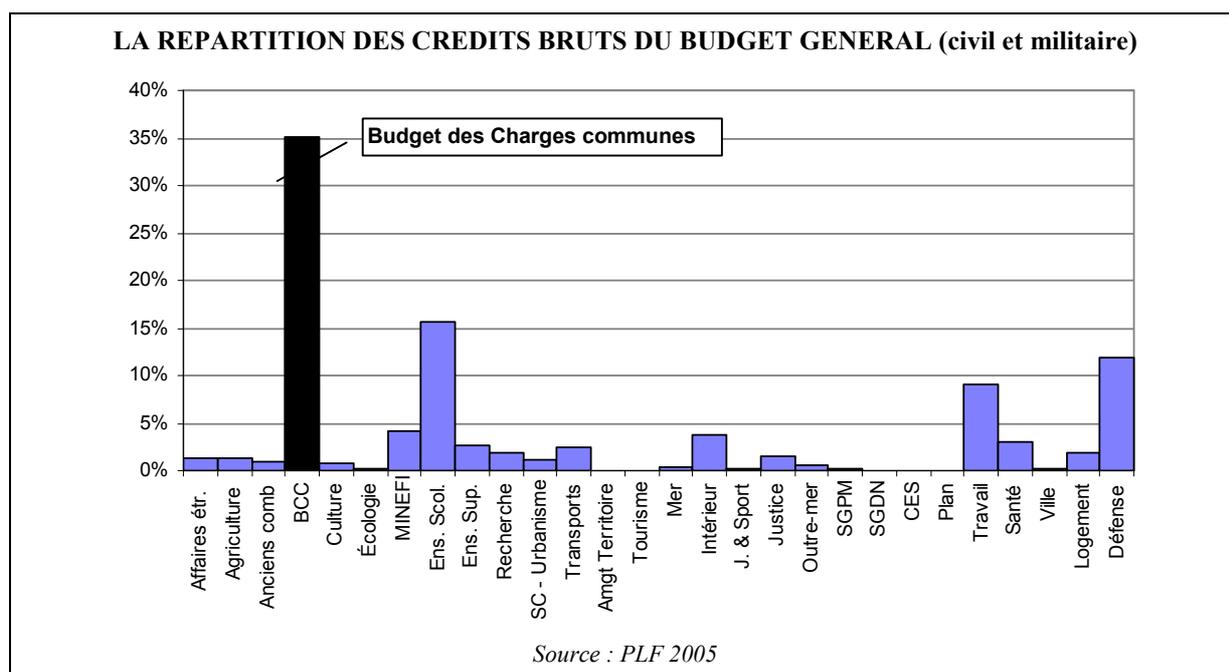
A cette date, 31% des réponses étaient parvenues à votre Rapporteur spécial. La quasi totalité des autres réponses lui ont été transmises dans les jours suivants. Nonobstant ce délai, et comme les années précédentes, votre Rapporteur spécial a pu travailler dans des conditions tout à fait satisfaisantes.

LE BUDGET DES CHARGES COMMUNES : L'ECLATEMENT ANNONCE D'UN SUPPORT COMPOSITE

A.- LA PLUS IMPORTANTE MASSE DU BUDGET GENERAL

• Depuis de nombreuses années, le budget des Charges communes constitue la section budgétaire la plus dotée. Il existe plusieurs mesures de son volume, qui répondent chacune à des logiques spécifiques.

La plus directe et la plus légitime se réfère à la somme des crédits demandés sur l'ensemble des chapitres qui y sont inscrits. Avec **126 milliards d'euros de crédits bruts** (+ 4,9%) demandés pour 2005, le budget des Charges communes représente 35,1% des crédits bruts du budget général (359,3 milliards d'euros).



Les crédits bruts incluent les remboursements et dégrèvements, couvrant les dépenses dites « en atténuation de recettes », qui sont portés, au sein du budget général, par le seul budget des Charges communes. **Les crédits nets de remboursements et dégrèvements**, que l'on considère comme plus représentatifs des dépenses « réelles » de l'État, atteindraient **57,7 milliards d'euros** (+ 3,2%), soit **19,8% des crédits nets du budget général** en 2005. Cette masse est supérieure de 1,1 milliard d'euros à celle des crédits du budget de l'Enseignement scolaire, souvent présentée comme « le plus gros budget du Budget ».

**CHARGES COMMUNES :
REPARTITION DES CREDITS BRUTS PAR TITRE ET PAR PARTIE**

(en millions d'euros)

Part dans les crédits bruts 2005 (en %)	NATURE DE LA DÉPENSE	LFI 2004	PLF 2005	Écart
	<i>TITRE I - Dette publique et dépenses en atténuation de recettes</i>			
33,3	Partie 1 : Dette négociable à long, moyen ou court terme	40.510,1	41.921,4	+ 3,5%
0,3	Partie 2 : Dette non négociable, dette à vue	422,9	349,4	- 17,4%
0,1	Partie 3 : Charges diverses résultant de la gestion de la dette et frais de trésorerie	59,0	85,0	+ 44,1%
0,1	Partie 4 : Garanties	121,6	125,4	+ 3,1%
54,5	Partie 5 : Dépenses en atténuation de recettes	64.483,7	68.625,3	+ 6,4%
88,2	Total pour le titre I	105.597,3	111.106,5	+ 5,2%
	<i>TITRE II - Pouvoirs publics</i>			
0,7	Total pour le titre II	831,0	844,4	+ 1,6%
	<i>TITRE III - Moyens des services</i>			
0,0	Partie 1 : Personnel. Rémunérations d'activité	200,0	0,0	- 100,0%
5,5	Partie 2 : Personnel. Pensions et allocations	6.779,8	6.884,3	+ 1,5%
3,6	Partie 3 : Personnel en activité et en retraite. Charges sociales	4.009,4	4.496,0	+ 12,1%
0,2	Partie 7 : Dépenses diverses	115,3	262,1	+ 127,4%
9,2	Total pour le titre III	11.104,5	11.642,4	+ 4,8%
	<i>TITRE IV - Interventions publiques</i>			
n.s.	Partie 1 : Interventions politiques et administratives	0,0	suppr.	n.s.
1,0	Partie 4 : Action économique. Encouragements et interventions	1.367,1	1.264,4	- 7,5%
0,8	Partie 6 : Action sociale. Assistance et solidarité	1.023,7	982,9	- 4,0%
1,8	Total pour le titre IV	2.390,9	2.247,3	- 6,0%
99,9	Total pour les dépenses ordinaires	119.923,6	125.840,6	+ 4,9%
	<i>TITRE VI - Subventions d'investissement accordées par l'État</i>			
0,12	Partie 8 : Investissements hors de la métropole	151,0	151,0	+ 0,0%
0,12	Total pour le titre VI	151,0	151,0	+ 0,0%
0,12	Total pour les dépenses en capital	151,0	151,0	+ 0,0%
100,0	Total pour les Charges communes	120.074,6	125.991,6	+ 4,9%
	<i>Pour mémoire :</i>			
54,2	remboursements et dégrèvements	64.213,7	68.325,3	+ 6,4%
45,8	crédits nets de remboursements et dégrèvements	55.860,9	57.666,3	+ 3,2%

COMPTES SPECIAUX DU TRESOR RATTACHES AUX CHARGES COMMUNES

(en millions d'euros)

	LFI 2004	PLF 2005
1. Compte d'affectation spéciale n° 902-33		
« Fonds de provisionnement des charges de retraite »		
Évaluations de recettes	0,0	0,0
Crédits	0,0	0,0
Charge nette	0,0	0,0
2. Compte de commerce n° 904-22		
« Gestion active de la dette et de la trésorerie de l'État »		
Recettes	2.159,0	2.144,0
Dépenses	1.869,0	1.797,0
Charge nette	- 290,0	- 347,0
Autorisation de découvert	1.700,0	1.700,0

En exécution, les dépenses nettes du budget des Charges communes représentent près du tiers des dépenses nettes du budget général. En effet, les crédits pour charges de pension, répartis entre les différents fascicules budgétaires dans la loi de finances initiale, sont transférés en cours de gestion sur le budget des Charges communes, qui inclut les chapitres d'imputation de la dépense.

**EVOLUTION DU BUDGET DES CHARGES COMMUNES
(charges nettes de remboursements et dégrèvements)**

	1999	2000	2001	2002	2003	LFI 2004	PLF 2005
I.- Budget des Charges communes (a) (en milliards d'euros)							
1) Crédits initiaux	57,01	56,53	53,87	54,27	56,88	55,86	57,67
2) Crédits ouverts (b)	79,58	77,39	79,15	81,50	82,70	—	—
3) Dépense nette.....	78,69	77,65	79,08	81,40	81,82	—	—
II.- Part des Charges communes dans le budget général (en pourcentage)							
1) Crédits initiaux	22,2%	22,0%	20,4%	20,2%	20,5%	19,5%	19,8%
2) Crédits ouverts (b)	29,0%	28,1%	28,0%	27,9%	28,5%	—	—
3) Dépense nette.....	29,9%	29,6%	29,4%	29,1%	29,1%	—	—

(a) Hors remboursements et dégrèvements d'impôts (chapitres 15-01 et 15-02) qui s'élèvent à 64,2 milliards d'euros dans la loi de finances initiale pour 2004 et atteindraient 68,3 milliards d'euros en 2005.

(b) Dont le transfert sur le budget des Charges communes, en cours de gestion, des crédits de pension inscrits en loi de finances initiale sur les différents budgets.

**B.- DES CREDITS DISPARATES, QUI SERONT REPARTIS ENTRE DE
NOMBREUSES MISSIONS DU BUDGET GENERAL EN 2006**

- Le budget des Charges communes est un assemblage composite de crédits à la destination très diverse. Il a souvent servi d'« incubateur » pour des dispositifs nouveaux (par exemple, la ristourne dégressive sur les bas salaires instaurée en 1995) avant leur transfert vers leur ministère « logique » de rattachement. Depuis quelques années, cependant, de nombreux transferts de crédits vers ou en provenance d'autres ministères l'ont amené à refléter mieux qu'auparavant sa vocation première, la couverture des « charges communes » de l'État. Il s'agit essentiellement :

- des charges qui ne sauraient figurer dans aucun budget : les dépenses relatives à la dette publique, les remboursements et dégrèvements d'impôts, les dépenses en atténuation de recettes, les dépenses relatives au fonctionnement des pouvoirs publics, etc. font partie du domaine naturel des « charges communes » ;

- des charges qui possèdent un caractère interministériel : le budget des Charges communes porte par exemple des crédits globaux destinés à être répartis en cours d'exercice, notamment pour des dépenses accidentelles (secours aux victimes de calamités) ou éventuelles (abondement des chapitres du budget général dotés de crédits provisionnels), ainsi que, certaines années, une provision générale au titre de la revalorisation du point d'indice de la fonction publique.

En revanche, restent inscrites sur le budget des Charges communes des dotations qui relèvent des compétences propres du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, comme, par exemple, les versements à certains régimes spéciaux de sécurité sociale, les aides à la pierre, diverses aides en faveur de rapatriés, certaines majorations de rentes ou la réparation de préjudices dans le domaine de la santé (SIDA, amiante, contentieux transfusionnel).

• La loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) définit la façon dont devraient être inscrites au budget certaines dotations actuelles du budget des Charges communes :

– la charge de la dette sera rattachée à un compte spécial qui supportera les charges d'intérêt et les charges et produits liés à la gestion active de la dette, notamment les *swaps* de taux ;

– les garanties devront faire l'objet d'un programme spécifique, doté de crédits évaluatifs, de même que les remboursements et dégrèvements ;

– les dotations des pouvoirs publics constitueront les différents programmes d'une mission unique ;

– une mission spécifique rassemblera la dotation pour mesures générales en matière de rémunérations des agents de l'État (qui remplacera l'actuel chapitre 31-94) et la dotation pour dépenses accidentelles (actuel chapitre 37-95) ;

– le compte spécial relatif aux pensions de retraite et charges accessoires regroupera toutes les dépenses de pension.

Ces règles, fixées dans le texte même de la loi organique, ont orienté la construction par le Gouvernement du projet de maquette qui a été soumis pour discussion aux assemblées parlementaires. **L'essentiel des crédits des Charges communes constituerait la matière de deux missions** gérées par les services du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie :

– la mission « Engagements financiers de l'État » (46,4 milliards d'euros en 2005, selon le document de préfiguration du projet annuel de performance ⁽¹⁾ transmis par le Gouvernement) regrouperait cinq programmes consacrés, respectivement, à la charge de la dette et de la trésorerie de l'État (42,4 milliards d'euros), aux appels en garantie (125,4 millions d'euros), à l'épargne-logement et divers dispositifs de financement du logement en voie d'extinction (1,3 milliard d'euros) et aux majorations de rentes (243 millions d'euros). L'apurement des cotisations dues par l'État à la Caisse nationale d'allocations familiales (2,4 milliards d'euros), inclus dans le document de préfiguration, devrait en fait disparaître d'ici à la présentation du budget 2006 ;

(1) « projet annuel de performance », annexe explicative du projet de loi de finances, dont la publication est prévue par l'article 51 de la LOLF.

– la mission « Remboursements et dégrèvements » (68,3 milliards d’euros) serait organisée en deux programmes : remboursements et dégrèvements d’impôts d’État (57,2 milliards d’euros) et remboursements et dégrèvements d’impôts locaux (11,1 milliards d’euros). **Cette mission** – la plus importante, en masse, dans le budget général – **pose problème au regard de l’objectif premier de la LOLF**, qui consiste à organiser les crédits selon la finalité de la dépense. En effet, la mission regroupe les crédits concernés en fonction de la *nature* de la dépense alors qu’une structuration selon leur *finalité* (soutien aux entreprises, allègement à caractère social de la charge fiscale pesant sur les ménages, gestion technique de l’impôt, etc.) aurait conduit à les répartir entre différentes missions du budget général (comme Développement des entreprises ou Solidarité et intégration), dans des programmes spécifiques puisqu’il s’agit de crédits évaluatifs.

Les crédits des Charges communes relatifs aux pensions n’apparaîtront plus en tant que tels : les charges de pension seront imputées sur le compte d’affectation spéciale *ad hoc*, y compris les charges dues au titre des mécanismes de compensation généralisée et spécifique entre régimes spéciaux d’assurance vieillesse. Le compte spécial sera alimenté, en recettes, par des versements imputés sur des crédits inscrits sur les différents programmes comportant des dépenses de personnel, en fonction du taux de contribution employeur déterminé pour les personnels rémunérés par ces programmes. Les autres crédits seront répartis dans différentes missions (Régimes sociaux et de retraite, Gestion et contrôle des finances publiques, Développement et régulation économiques, Direction de l’action du Gouvernement, Action extérieure de l’État, Relations avec les collectivités territoriales, Outre-mer, Solidarité et intégration, Santé, Administration générale et territoriale de l’État).

I.- LA CONSECRATION DU PROGRAMME « CHARGE DE LA DETTE ET DE LA TRESORERIE DE L’ÉTAT »

Depuis le projet de loi de finances pour 2002, le Gouvernement propose au Parlement d’examiner les crédits relatifs à la charge de la dette dans le cadre d’un « pré-programme », au sens de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

La quatrième version du pré-programme relatif à la gestion de la dette et de la trésorerie de l’État s’écarte, dans sa forme, des versions antérieures, sans cependant signifier un changement sur le fond.

La politique d’endettement de l’État s’appuie sur les **principes généraux** désormais classiques : simplicité de l’offre de titres, organisée autour des trois grandes catégories bien connues que sont les BTF, les BTAN et les OAT ; liquidité du marché, afin d’attirer les investisseurs et de leur donner la possibilité d’effectuer des arbitrages ; transparence, avec la mise en œuvre d’une procédure de vente des titres qui assure l’égalité de tous les investisseurs et leur mise en concurrence.

Placé sous la responsabilité du directeur du Trésor, le programme a pour objet de « *permettre à l'État d'honorer ses engagements financiers en toute circonstance* », c'est-à-dire, en pratique, de faire en sorte que le compte de l'État à la Banque de France soit toujours créditeur. Il sera organisé en **trois actions** : Dette négociable ; Trésorerie de l'État ; Dette non négociable. L'Agence France Trésor sera pilote des deux premières actions, l'Agence comptable centrale du Trésor sera pilote de la troisième.

Les **objectifs**, désormais au nombre de huit, ont été répartis entre les trois actions susmentionnées :

♦ Dette négociable : **1/** couvrir le programme d'émission en toute sécurité ; **2/** améliorer la pertinence des choix relatifs à la mise en œuvre de la gestion de la dette obligataire ; **3/** réduire la durée de vie moyenne de la dette après swaps ;

♦ Trésorerie de l'État : **1/** limiter le solde du compte de l'État à la Banque de France en fin de journée ; **2/** placer les excédents ponctuels de trésorerie au meilleur prix ; **3/** améliorer l'information préalable par les correspondants du Trésor de leurs opérations financières affectant le compte de l'État ; **4/** obtenir un niveau de contrôle des risques de qualité constante et qui minimise la survenance d'incidents ;

♦ Dette non négociable : gérer de manière satisfaisante l'extinction progressive de la dette financière non négociable.

Les **indicateurs associés** aux objectifs poursuivis se sont à nouveau enrichis et affinés par rapport à l'an passé. Deux indicateurs relatifs aux conditions de réalisation des adjudications, deux indicateurs relatifs à la pertinence des choix d'émission effectués par l'AFT, un indicateur relatif au taux d'annonce de leurs opérations par les correspondants du Trésor, un indicateur sur le taux de rejet des opérations de remboursement de la dette non négociable et un système hiérarchisé d'indicateurs et de sous-indicateurs relatifs à la maîtrise des risques ont ainsi été ajoutés aux indicateurs présentés dans le pré-programme du PLF 2004.

S'agissant des grandes options retenues par l'Agence France Trésor pour la gestion de la dette et de la trésorerie de l'État, il convient de rappeler brièvement les éléments suivants :

– l'AFT a engagé en 2003 des études exploratoires sur la possibilité d'émission de titres en devises, couvertes contre le risque de change, à la suite de l'autorisation de principe qui a été accordée dans la LFI 2003. Ces études concluent que de telles émissions n'apparaissent pas opportunes dans le contexte actuel ;

– un programme de *swaps* de taux d'intérêt a été engagé à la fin de l'année 2001 mais suspendu le 3 septembre 2002, à titre provisoire, en raison de

conditions de marché jugées trop peu favorables. Il n'apparaît pas possible de le reprendre, pour l'heure, mais les contrats arrivant à échéance sont renouvelés ;

– la stratégie de financement proposée à l'examen du Parlement consiste à réduire à 5 ans et 6 mois à la fin de l'année 2005 (au lieu de 6 ans et 2 mois au 30 septembre 2004) la durée de vie moyenne de la dette négociable, afin de bénéficier de taux d'intérêt moins élevés. Ce résultat s'entend comme devant être atteint dans le cas de conditions de marché favorables permettant une reprise du programme de *swaps*.

II.- LES GRANDS BLOCS DE CREDITS DANS LE PROJET DE BUDGET 2005 DES CHARGES COMMUNES

Trois grands blocs structurent le budget des Charges communes, alors que l'ensemble des autres crédits ne représente que 3,1% de leur montant total :

- la charge de la dette : 33,6% du total ;
- les remboursements et dégrèvements : 54,2% du total ;
- les dépenses de personnel : 9% du total.

A.- UNE CROISSANCE PLUS VIVE POUR LA CHARGE DE LA DETTE

• **La charge nette de la dette augmenterait de 1,2 milliard d'euros entre 2004 et 2005, soit + 3,1%, et s'établirait à 39,5 milliards d'euros.** On prévoit donc une légère accélération par rapport à 2004, où le taux de progression ne devrait être que de + 2,6%. Depuis 2000, la charge nette progresse chaque année d'environ un milliard d'euros, à l'exception de 2003, où elle a reculé de 560 millions d'euros. La progression annuelle atteignait fréquemment 2 à 3 milliards d'euros avant 1997.

LES COMPOSANTES DE LA CHARGE DE LA DETTE

(en milliards d'euros)

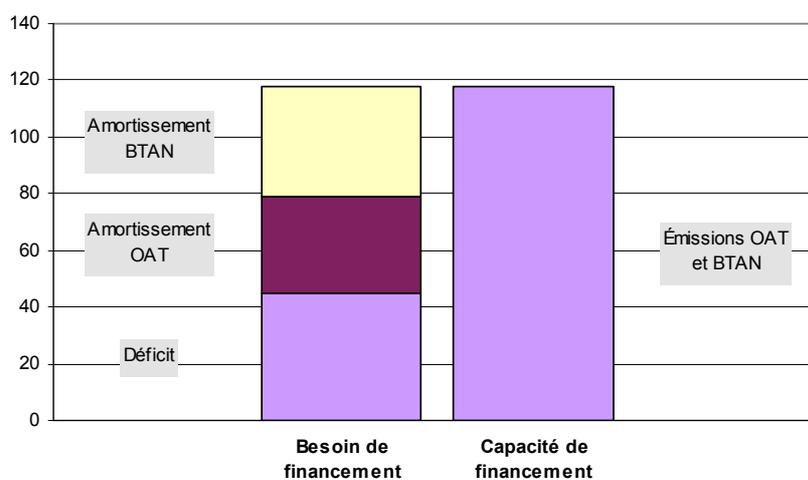
	2003	LFI 2004	PLF 2005
Dettes négociables à moyen et long terme.....	35,17	36,06	37,50
Dettes négociables à court terme.....	2,44	2,38	2,39
Dettes non négociables.....	0,67	0,42	0,35
Charges diverses.....	0,07	0,06	0,09
<i>A déduire :</i>			
- recettes diverses.....	0,78	0,33	0,48
- résultat des <i>swaps</i>	0,24	0,29	0,35
Total Charge nette de la dette.....	37,34	38,30	39,50

En effet, depuis plusieurs années, les charges d'intérêt ont enregistré les effets bénéfiques de la baisse du déficit et de la baisse des taux. Sur ce dernier point, le renouvellement progressif de la dette amène à remplacer des titres anciens, émis à taux élevés, par des titres nouveaux, émis à des taux plus faibles, qui génèrent donc de moindres charges d'intérêt. Cet « effet taux » dure tant que subsiste un décalage entre le taux moyen de la dette et le taux moyen du marché.

Lorsque l'effet taux s'affaiblit, la charge de la dette est gouvernée par l'« effet volume », reflet de l'accroissement de l'encours, qui découle principalement du déficit budgétaire. Un déficit de 45 milliards d'euros par an financé au taux moyen de 5% génère une charge d'intérêt *supplémentaire* de 2,25 milliard d'euros chaque année. Cette évaluation sommaire rappelle combien est nécessaire une réduction continue du déficit budgétaire, réduction qui reste l'unique moyen de maîtriser vraiment, sur le long terme, la charge de la dette.

• Le **besoin de financement de l'État** est constitué, à titre principal, du déficit budgétaire et du montant des amortissements de titres arrivés à échéance. En 2005, le déficit budgétaire s'établirait à 44,9 milliards d'euros et le montant des amortissements serait égal à 73,1 milliards d'euros. Il apparaît que le besoin de financement de l'État devrait s'élever à **118 milliards d'euros**.

MODALITES PREVISIONNELLES DE FINANCEMENT DE L'ÉTAT EN 2005



Source : Agence France Trésor

Ce besoin serait couvert intégralement par des émissions de titres à long et moyen terme (OAT et BTAN). A la différence des années précédentes, les dépôts des correspondants ne connaîtraient pas de variation sensible. Les émissions nettes de BTF seraient également nulles, l'État ayant considérablement augmenté l'encours de ces produits à court terme en 2002 et 2003, en raison d'une exécution des lois de finances plus difficile que prévu. Le niveau des disponibilités du Trésor, porté sur son compte ouvert dans les livres de la Banque de France ou placé auprès des partenaires financiers habituels, resterait également inchangé.

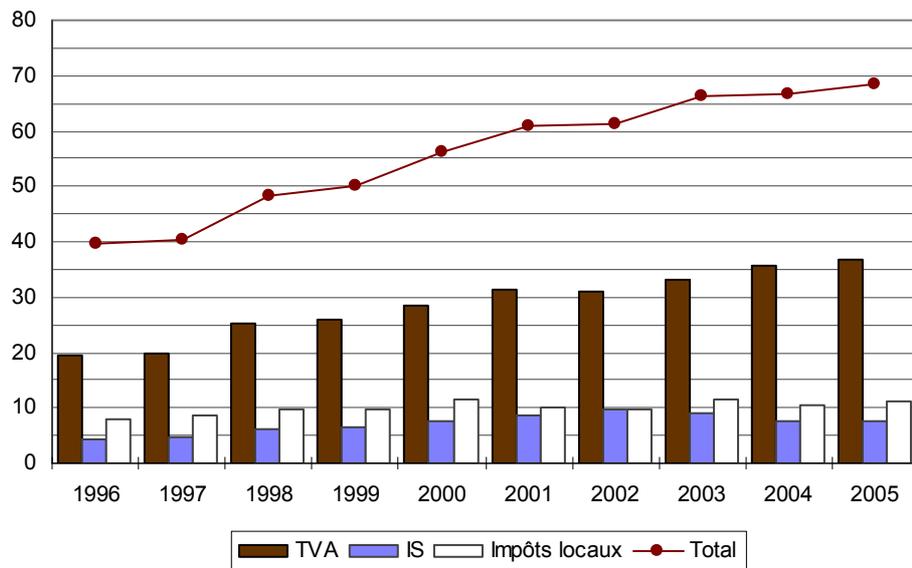
B.- UNE PROGRESSION MODEREE DES REMBOURSEMENTS ET DEGREVEMENTS, APRES UN FORT RALENTISSEMENT EN 2004

Les remboursements et dégrèvements étant à la fois des dépenses et des recettes, leur montant pour l'exercice en cours (2004) fait l'objet d'une révision dans le cadre du présent projet, comme pour toutes les recettes. L'évaluation révisée est une base plus pertinente que l'évaluation de la loi de finances initiale pour juger des prévisions présentées dans le projet de loi de finances pour 2005.

Les remboursements et dégrèvements atteindraient 66,6 milliards d'euros en 2004 (évaluation révisée) et **68,3 milliards d'euros en 2005**, augmentant ainsi de 2,6% d'une année sur l'autre. Ceci traduit un rythme de progression somme toute modéré puisque l'évaluation révisée pour 2004 fait apparaître un fort ralentissement (+ 0,6%) par rapport aux dépenses constatées en 2003 (66,2 milliards d'euros).

ÉVOLUTION GENERALE DES REMBOURSEMENTS ET DEGREVEMENTS

(en milliards d'euros)



Années 1996 à 2003 : résultats d'exécution ; année 2004 : évaluation révisée

Source : lois de règlement et PLF

Les remboursements et dégrèvements représenteraient, en 2005, **20,1% des ressources fiscales brutes**, après 20,3% en 2004. Il s'agit toujours d'un niveau très supérieur au niveau moyen observé depuis 1990.

- Les **remboursements de TVA** progressent de 3,4% par rapport à 2004. Ils atteindraient ainsi **36,7 milliards d'euros**. Il est toujours aussi difficile d'évaluer correctement les remboursements de TVA à venir. Le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie estime qu'« *un lien a pu être établi entre l'évolution des remboursements de crédits de TVA et l'évolution des investissements et des exportations* ». Sur cette base, le ministère indique que la progression moins forte des crédits demandés pour 2005 résulte de « *la poursuite de la reprise de l'activité économique* ».

• Les **dégrèvements au titre des impôts locaux augmenteraient de 7,3%** en 2005, après une diminution de 9,2% en 2004. Ils atteindraient **11,1 milliards d'euros**.

Les dégrèvements de taxe professionnelle représentent environ 68% des dégrèvements d'impositions locales. Les réformes du dispositif de plafonnement en fonction de la valeur ajoutée, en 1995 et 1996, ont mis deux à trois ans avant de produire leur plein effet. Par ailleurs, la réforme de la taxe professionnelle par suppression progressive de la part « salaires » dans les bases d'imposition a stabilisé le coût du plafonnement en fonction de la valeur ajoutée. En 2005, les dépenses budgétaires progresseraient de 8,5%, de par :

- l'effet de l'évolution spontanée (154 millions d'euros) ;
- l'instauration, prévue par l'article 14 du présent projet, d'un crédit d'impôt de taxe professionnelle pour le maintien de l'activité dans les zones d'emploi en grande difficulté (330 millions d'euros) ;
- le renforcement, prévu par l'article 15 du présent projet, du dégrèvement de taxe professionnelle en faveur des entreprises disposant de véhicules routiers ou d'autocars (60 millions d'euros) ;
- l'effet supplémentaire en 2005 du dégrèvement de taxe professionnelle au titre des immobilisations nouvelles affectées à la recherche, prévu par l'article 82 de la loi de finances initiale pour 2003 (15 millions d'euros).

Les dépenses observées ou prévues de 2002 à 2005 suggèrent que les dégrèvements de taxe d'habitation (26% des dégrèvements d'impositions locales) s'installent sur un sentier de croissance régulier de 2,6% par an, malgré le dispositif de « gel » des taux instauré par la réforme de la taxe d'habitation de juillet 2000. Ces dégrèvements atteindraient 2,8 milliards d'euros en 2005.

• Les **restitutions d'impôt sur les sociétés s'élèveraient à 7,7 milliards d'euros**, en légère progression par rapport à 2004 (+ 0,7%).

Les restitutions d'excédents de versements évoluent, en général, à rebours de la situation économique, ce qui suggère que les entreprises ont du mal à anticiper correctement les répercussions de la conjoncture sur leur résultat imposable et à ajuster le niveau de leurs acomptes en conséquence. Sur la base des premiers recouvrements de 2004, les restitutions d'excédent de versement pourraient atteindre 7 milliards d'euros. Le produit brut de l'impôt est attendu en forte progression en 2005, ce qui amène à prévoir un montant de restitutions de 7,6 milliards d'euros environ. Les remboursements de crédits d'impôts ne font pas l'objet d'une prévision en loi de finances. Ils représentent, en moyenne, une dépense de 350 à 400 millions d'euros, qui provient pour partie du remboursement au terme du délai de 5 ans des créances nées du report en arrière des déficits et, pour une autre partie, des crédits à caractère incitatif (crédit d'impôt recherche, crédit d'impôt formation, etc.).

C.- LES DEPENSES DE PERSONNEL : STABILITE DU POINT D'INDICE ET POURSUITE DE L'ALOURDISSEMENT TENDANCIEL DES PENSIONS

- Une dotation de 200 millions d'euros était inscrite sur le chapitre 31-94 « Mesures générales intéressant les agents du secteur public » dans la LFI 2004, afin de financer les mesures de revalorisation du point d'indice de la fonction publique intervenues en janvier 2004.

Aucune dotation de ce type n'est demandée dans le présent projet, ce qui signifie qu'aucune augmentation salariale n'est envisagée d'ici à la fin de 2004. De même, les crédits de rémunération inscrits sur les fascicules des différents ministères sont calés sur la valeur du point fonction publique au 1^{er} janvier 2004 et la valeur moyenne du point en 2005 est identique à celle de 2004.

La **stabilité du point de la fonction publique** constitue un soutien indispensable à la politique de maîtrise de dépenses engagée avec détermination par le Gouvernement. Il faudra bien se poser un jour la question du maintien de cette stabilité dans la durée, car on ne peut laisser se creuser un écart trop important entre les rémunérations publiques et les rémunérations privées pour des qualifications équivalentes. A terme, la qualité du recrutement et la motivation des agents s'en ressentiraient, alors même que les besoins en recrutement vont croître avec le départ en retraite de générations nombreuses, dans les prochaines années.

- **Les charges de pension** (chapitre 32-97) passent de 6,76 milliards d'euros à **6,87 milliards d'euros (+1,5%)**. Cependant, les dotations inscrites en loi de finances initiale sur le chapitre 32-97 du budget des Charges communes ne sont pas représentatives des dépenses effectives de pension : le chapitre est abondé en gestion par le transfert des crédits inscrits sur de nombreuses sections ministérielles. **La charge nette du régime de retraite des fonctionnaires civils et militaires pour le budget général peut être évaluée à 28,1 milliards d'euros en 2005, ce qui correspond à un taux de cotisation implicite de 60,2%.**

Les crédits destinés à la compensation démographique des ressources et des charges des régimes de sécurité sociale diminuent de 240 millions d'euros et s'établissent à **2,1 milliards d'euros**. La nouvelle diminution du taux de réalisation de la surcompensation (qui reviendrait de 24% à 21%) procurerait une économie de 45 millions d'euros. En revanche, la prise en charge par l'État de la dérive des charges de pensions des fonctionnaires de la Poste a été provisionnée pour 371 millions d'euros en 2005 au lieu de 221 millions d'euros en 2004.

- Les crédits pour **cotisations et prestations sociales** atteindraient **2.415 millions d'euros** en 2005, en augmentation de 726,7 millions d'euros par rapport à 2004. La majeure partie (2.362 millions d'euros) correspond à l'apurement des cotisations familiales dues par l'État à la Caisse nationale des allocations familiales, qui enregistre par ailleurs les conséquences du transfert à la CNAF du service des prestations familiales : les crédits ont été majorés de 643,4 millions d'euros par transfert à partir des autres sections budgétaires.

III.- LES AUTRES AJUSTEMENTS DE CREDITS

A.- DEUX RECTIFICATIONS MINEURES DE PERIMETRE

Comme indiqué ci-avant, les crédits du budget des Charges communes sont majorés de **643,4 millions d'euros** en raison de la modification de la répartition des compétences entre l'État et la CNAF pour le versement des prestations familiales. Celles-ci devant désormais être versées par la CNAF, les crédits de toutes les sections budgétaires ont été minorés des montants correspondants et les crédits de l'apurement global, payé sur l'article 10 du chapitre 33-91 du budget des Charges communes ont été majorés à due concurrence. Compte tenu des effectifs portés par les sections budgétaires, les principaux transferts effectués à ce titre concernent l'Enseignement scolaire (314,8 millions d'euros), la Défense (209 millions d'euros), le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie (71,8 millions d'euros), l'Intérieur (48,9 millions d'euros) et la Justice (31,5 millions d'euros).

Par ailleurs, les crédits destinés à la réparation des préjudices résultant de la contamination par le virus d'immunodéficience humaine de transfusés et aux contentieux transfusionnels, jusqu'ici inscrits sur les articles 10 et 30 du chapitre 46-98 « Réparation de préjudices dans le domaine de la santé », sont transférés sur le budget de la Santé, de la famille, des personnes handicapées et de la cohésion sociale. Le transfert porte sur **12,2 millions d'euros**.

B.- L'EVOLUTION DES AUTRES CREDITS

Les crédits pour **charges de garantie** (chapitre 14-01) progressent de 3,8 millions d'euros et atteignent **125,4 millions d'euros**. Les procédures publiques gérées par la COFACE nécessitent 61 millions d'euros (comme en 2003 et en 2004), aucune dotation n'étant demandée pour l'assurance-crédit à l'exportation compte tenu de l'excédent attendu pour cette procédure.

Les crédits des **pouvoirs publics** (titre II) sont portés à **844,4 millions d'euros** et augmentent ainsi de 1,6%. Après le doublement, en 2003, de la dotation demandée au profit de la Présidence de la République, qui marque **l'arrivée à maturité du processus de clarification engagé depuis plusieurs années**, l'essentiel de la progression des crédits demandés au titre des pouvoirs publics est imputable aux assemblées parlementaires.

Les crédits pour **dépenses accidentelles** (chapitre 37-95) sont majorés de 149 millions d'euros et atteignent **195 millions d'euros**. On sait, cependant, que cette dotation est parfois mise à profit pour « gager », au cours de la discussion parlementaire, des majorations décidées par le Gouvernement sur d'autres chapitres budgétaires. Pour leur part, les crédits pour **dépenses éventuelles** (chapitre 37-94) sont stables à 45 millions d'euros.

Les crédits pour **primes d'épargne-logement** versées par l'État (chapitre 44-91, article 30) s'établissent à **1.250 millions d'euros**, en diminution de 100 millions d'euros. Leur niveau s'ajuste, avec retard, sur l'évolution constatée des dépenses depuis 2001. La réforme des plans d'épargne logement, adoptée dans la loi de finances initiale pour 2003, devrait modifier sensiblement l'équilibre du produit et rend délicate, à court terme, toute anticipation du rythme de clôture des plans en cours, qui détermine la dépense budgétaire. L'effet de la récente baisse des taux réglementée est un autre facteur d'incertitude.

Les **versements de l'État à divers régimes obligatoires de sécurité sociale** (chapitre 46-90) occasionneraient, en 2005, une dépense de **693,2 millions d'euros** au lieu de 755,2 millions d'euros en 2004. La subvention d'équilibre au régime des Mines est réduite de 72 millions d'euros, parallèlement à la réforme du régime minier qui voit, notamment, la suppression du transfert que le régime d'assurance vieillesse effectuait au profit du régime d'assurance maladie. La subvention au régime de la SEITA est accrue de 10 millions d'euros, notamment en raison de la diminution du taux de réalisation de la compensation spécifique entre régimes spéciaux d'assurance vieillesse.

CHAPITRE PREMIER :

REDRESSER LES FINANCES PUBLIQUES ET MAITRISER LA CHARGE DE LA DETTE : UN EFFORT INDISPENSABLE POUR REDONNER DES MARGES DE MANŒUVRE A LA POLITIQUE BUDGETAIRE

(en milliards d'euros)

LA DETTE DE L'ÉTAT EN 2005 : ENCOURS, CHARGE, GESTION

I.- HYPOTHÈSES RETENUES

- Déficit à financer (en exercice) :	44,9	(55,5 en LFI 2004)
- Amortissements de titres à moyen et long terme :	73,1	(66,5 en LFI 2004)
- Émissions à moyen et long terme :	118,0	(122,0 en LFI 2004)
- Émissions nettes à court terme (BTF) :	0,0	(0,0 en LFI 2004)
- Taux d'intérêt moyens :		
– court terme (BTF) en 2005 :	2,4%	(LFI 2004 : 2,1%)
– moyen terme (BTAN) en 2004 :	2,9%	(LFI 2004 : 3,3%)
– long terme (OAT) en 2004 :	4,0%	(LFI 2004 : 4,0%)

II.- ÉVOLUTION ATTENDUE

- Encours nominal de dette constaté fin 2003 :	827,3	= 53,1% du PIB
<i>dont dette négociable : 787,8 (95,2% du total)</i>		
- Projections :		
– 875 fin 2004	(53,8% du PIB)	
– 920 fin 2005	(54,2% du PIB)	
- Charge nette :		
– constatée en 2003 :	37,3	(solde primaire : – 19,4)
– prévue en 2004 :	38,3 (LFI)	(solde primaire : – 10,7)
– prévue en 2005 :	39,5	(solde primaire : – 5,1)

(Après effet du programme de *swaps* : solde positif de 290 millions d'euros en 2004 et de 347 millions d'euros en 2005)

III.- PRINCIPAUX OBJECTIFS DE LA GESTION

- Limiter le montant du compte du Trésor à la Banque de France en fin de journée
- Placer les excédents ponctuels de trésorerie au meilleur prix
- Minimiser à moyen terme la charge de la dette, dans des conditions de sécurité absolues

CHARGE DE LA DETTE

(en millions d'euros)

	2000	2001	2002	2003	LFI 2004	PLF 2005
1^{ère} PARTIE - DETTE NÉGOCIABLE :						
11-05 Emprunts d'État et OAT.....	27.445,80	28.614,74	29.114,71	30.132,16	30.796,1	32.057,6
11-06 Bons du Trésor à court et moyen terme.....	9.804,46	9.521,72	10.171,53	9.245,53	9.714,0	9.863,8
- art. 10 : BTF.....	1.882,17	2.135,46	2.541,61	2.438,94	2.379,0	2.391,8
- art. 20 : BTAN.....	7.922,28	7.386,26	7.629,93	6.806,59	7.335,0	7.472,0
- art. 30 : Autres bons négociables.....	-	-	-	-	-	-
Total Première partie.....	37.250,25	38.136,45	39.286,25	39.377,69	40.510,1	41.921,4
2^{ème} PARTIE - DETTE NON NÉGOCIABLE, DETTE À VUE :						
12-01 Intérêts des comptes de dépôt au Trésor.....	1.104,72	690,81	782,22	313,10	137,0	82,4
- art. 10 : comptes de dépôts.....	49,46	55,12	314,94	280,25	137,0	82,4
- art. 20 : rémunération des avoirs CCP.....	1.055,26	635,69	467,28	32,84	-	-
12-02 Bons du Trésor non négociables.....	86,61	103,72	284,25	88,03	55,0	35,0
12-03 Rémunération des dépôts de divers instituts d'émission et banques centrales.....	229,97	319,62	285,94	263,81	229,0	230,0
12-05 Prise en charge par l'État de la dette de divers organismes (a).....	11,34	4,85	4,44	2,17	1,9	2,0
Total Deuxième partie.....	1.432,65	1.119,00	1.356,85	667,10	422,9	349,4
3^{ème} PARTIE - CHARGES DIVERSES RÉSULTANT DE LA GESTION DE LA DETTE ET FRAIS DE TRÉSORERIE :						
13-01 Charges diverses résultant de la gestion de la dette.....	10,41	7,81	9,76	35,67	35,0	35,0
(dont charges FSR) (b).....	(5,53)	(0,37)	(0,24)	-	-	-
13-03 Frais divers de trésorerie.....	34,34	48,25	38,20	38,68	24,0	50,0
Total Troisième partie.....	44,74	56,06	47,96	74,35	59,0	85,0
Charge brute de la dette.....	38.727,65	39.311,51	40.691,05	40.119,14	40.992,0	42.355,8
A déduire : Recettes d'ordre (hors FSC) (b).....	3.038,88	2.635,38	2.635,97	2.543,35	2.404,0	2.508,0
(pour mémoire : recettes FSC) (b)	(25,72)	(12,14)	(1,32)	-	-	-
♦ ligne 806 (c).....	3.018,64	2.610,21	2.614,14	2.519,64	2.404,0	2.508,0
- recettes de coupon couru.....	2.449,93	2.110,97	2.052,48	1.767,04	2.074,0	2.033,0
- rémunération de la trésorerie.....	533,48	455,86	525,22	738,58	315,0	460,0
- recettes FSR.....	12,33	8,06	6,67	-	-	-
- divers.....	22,90	35,32	29,77	13,91	15,0	15,0
♦ intérêts des avances (FSR/CDP) (d).....	20,24	25,17	21,83	-	-	-
Charge nette de la dette (hors FSC) (b).....	35.688,76	36.676,13	38.055,08	37.575,79	38.588,0	39.847,8
A déduire : solde du compte n° 904-22.....	-	-	+ 155,37	+ 235,00	+ 290,0	+ 347,0
Charge nette après swaps.....	35.688,76	36.676,13	37.899,71	37.340,79	38.298,0	39.500,8
Écart sur l'année précédente.....	+ 980,80	+ 987,37	+ 1.223,58	- 558,92	+ 957,2	+ 1.202,8
Variation sur l'année précédente.....	+ 2,8%	+ 2,8%	+ 3,3%	- 1,5%	+ 2,6%	+ 3,1%

(a) Dont rémunération des créances de TVA.

(b) FSC : Fonds de stabilisation des changes ; FSR : Fonds de soutien des rentes.

Leur activité donne lieu à des ressources et des charges budgétaires, qui ne font pas l'objet de prévision en loi de finances.

(c) Ligne de recettes non fiscales retraçant les recettes en atténuation des charges de la dette et des frais de trésorerie.

Montant hors FSC (sous-ligne 806-72 jusqu'à 1996 ; ligne 817-02 à partir de 1997).

(d) Ligne 411-02 des recettes non fiscales à partir de 1997.

I.- LA CONSECRATION DU PROGRAMME RELATIF A LA GESTION DE LA DETTE ET DE LA TRESORERIE

A.- DU « PRE-PROGRAMME » AU PROGRAMME

1.- Une filiation inévitable

Depuis le projet de loi de finances pour 2002, le Gouvernement propose au Parlement d'examiner les crédits relatifs à la charge de la dette dans le cadre d'un « pré-programme », au sens de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances. Grâce au dialogue constructif qui s'est établi entre l'Agence France Trésor et les commissions des finances des deux assemblées, le « pré-programme » a atteint rapidement une grande qualité, au point qu'il était possible d'affirmer qu'il répondait très correctement aux exigences de la LOLF avant même que celle-ci ne trouve pleinement à s'appliquer.

Le projet de loi de finances pour 2005 donne l'occasion au Gouvernement de présenter les crédits du budget général « *conformément aux principes retenus* » par la LOLF, comme le prévoit l'article 66 de celle-ci. Le Gouvernement est allé plus loin et, dans la lignée des travaux conduits tout au long de l'année 2004 sur la construction de la « maquette budgétaire », il a voulu compléter l'information du Parlement en joignant au présent projet des fascicules préfigurant les « projets annuels de performance », qui remplaceront les classiques fascicules « bleus » à compter de l'an prochain.

Sans que cela constitue une grande surprise, les crédits budgétaires relatifs à la charge de la dette seront réunis au sein d'un programme « Charge de la dette et de la trésorerie de l'État » inclus dans la mission « Engagements financiers de l'État ». Trois ans après sa naissance, le « pré-programme » proposé en 2002 se trouve donc consacré sous forme de programme à part entière.

Placé sous la responsabilité du directeur du Trésor, le programme a pour objet de « *permettre à l'État d'honorer ses engagements financiers en toute circonstance* », c'est-à-dire, en pratique, de faire en sorte que le compte de l'État à la Banque de France soit toujours créditeur. Il sera organisé en **trois actions : Dette négociable ; Trésorerie de l'État ; Dette non négociable**. L'AFT pilotera les deux premières actions, l'Agence comptable centrale du Trésor (ACCT) pilotera la troisième.

La définition des normes comptables de l'État devant conduire à quelques reclassements, certains postes de dépenses relevant jusqu'ici de la partie 12 « Dette non négociable » devraient être basculés vers l'action « Trésorerie de l'État ». En effet, ne devront plus être considérés comme dette financière que les passifs concourant directement à la couverture du besoin de financement. Les autres relèveront de la simple gestion de la trésorerie.

2.– L'Agence France Trésor, gestionnaire de la dette négociable et de la trésorerie

• L'Agence France Trésor a été mise en place par un arrêté du ministre de l'Économie, des finances et de l'industrie du 8 février 2001. Il s'agit d'un service à compétence nationale, placé sous l'autorité du directeur du Trésor. Elle est dirigée par un directeur général. L'Agence France Trésor remplit des missions strictement définies, souvent en liaison étroite avec d'autres structures de la direction du Trésor ou du ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie. Pour les mener à bien, l'Agence répartit sa tâche entre six cellules de travail :

– **la cellule « Trésorerie »** a pour mission de faire en sorte que le compte de l'État à la Banque de France soit toujours créditeur, c'est-à-dire que l'État puisse honorer toutes ses dépenses et que les éventuels excédents de trésorerie soient placés de façon à fructifier. Elle établit les prévisions de trésorerie, assure les relations de travail avec la Banque de France, ainsi que les relations avec les ordonnateurs et les comptables de l'État. Elle définit les opérations de gestion de la trésorerie (emprunts et dépôts, prises et mises en pension de titres d'État) ;

– **la cellule « Recherche opérationnelle »** définit la stratégie d'endettement de l'État, dans ses dimensions économique, budgétaire et comptable. A cette fin, elle réalise l'analyse théorique des opérations qu'envisage l'Agence et doit proposer les cadres de référence qui seront à l'origine des opérations et des limites que décidera le ministre. Elle modélise les propositions, en vérifie la pertinence, formule les conditions d'optimisation ;

– **la cellule « Dette »** est chargée de la gestion opérationnelle de la dette de l'État : adjudications, rachats, conclusions de *swaps* de taux d'intérêt, opérations de gestion active de la dette. Elle doit également assurer les relations avec les spécialistes en valeurs du Trésor ;

– **la cellule « Contrôle des risques et opérations post-marché »** définit et met en place le code et les procédures de contrôle. Elle gère les risques associés aux opérations financières. Le segment post-marché enregistre et suit jusqu'à leur dénouement les opérations de l'Agence, en vérifiant leurs caractéristiques avec les SVT. Il transmet l'ensemble de ces informations à l'Agence comptable centrale du Trésor (ACCT) qui effectue le règlement et la comptabilité des opérations ;

– **la cellule « Macroéconomie »** offre à l'AFT une capacité propre d'analyse macroéconomique et financière : évaluation des implications sur les marchés de taux d'intérêt de la conjoncture économique et financière, des politiques monétaires et budgétaires, des débats relatifs aux politiques structurelles, en particulier en France et dans la zone euro. Elle étudie l'environnement économique mondial et européen où doit se déployer l'activité de l'Agence. Elle travaille aussi à expliquer aux investisseurs acteurs de marché, en France et à l'étranger, la façon dont l'Agence perçoit l'environnement économique, et la façon dont elle adapte son action à cet environnement.

– la cellule « **Information – Communication** » est un instrument de veille concurrentielle, de collecte d'information économique et de diffusion d'information. Elle recense les éléments d'information de toute origine susceptibles d'intéresser l'Agence dans la conduite de ses missions. Elle gère les bases de données de l'Agence. Elle assure l'information des milieux financiers sur l'activité de l'Agence, notamment par l'intermédiaire de la presse.

Les effectifs de l'Agence France Trésor sont composés d'une majorité de fonctionnaires mais également de contractuels dans certains domaines précis, qu'ils travaillent à temps plein (contrôle des risques, information) ou qu'ils participent comme consultants à certaines missions (participation à l'élaboration du modèle macrofinancier).

L'Agence France Trésor est assistée dans la gestion de la dette de l'État par un « comité stratégique », qui aux côtés des spécialistes en valeurs du Trésor, la conseille sur les grands axes de la politique d'émission de l'État. Il est composé de personnalités venant d'horizons divers qui aident l'Agence à mettre en œuvre de façon concrète, en les approfondissant, les principes de gestion de la dette et ses procédures. Le rôle du comité stratégique est de donner sa lecture propre des principes qui gouvernent la politique d'émission de l'État et la gestion de sa trésorerie, ainsi que de se prononcer sur les pratiques en cours et les éventuelles évolutions à venir. Le comité s'est réuni les 24 juin et 11 décembre 2003, ainsi que le 27 mai 2004. Il a été l'occasion pour le directeur du Trésor, président de l'AFT, de résumer l'activité de celle-ci, de commenter l'environnement économique et financier, et d'exposer les travaux en cours.

L'AFT cherche à bénéficier de l'expérience de ses homologues, gestionnaires de trésorerie et de dette du monde entier. Des représentants de l'Agence participent aux réunions du groupe de travail sur la gestion de la dette de l'OCDE (qui regroupe 30 pays industrialisés), au Forum des émetteurs souverains (qui regroupe également les gestionnaires de dette des pays émergents) et au « groupe Brouhns », sous-groupe du Comité économique et financier de l'Union européenne qui réunit les 15 agences de la dette ou ministères des finances de l'Union. Des réunions techniques peuvent être organisées avec certains pays, notamment en matière de gestion de trésorerie et de systèmes informatiques.

L'AFT réalise également des opérations de promotion des valeurs du Trésor. Cette activité consiste autant à expliquer la perception de son environnement économique par l'État émetteur qu'à populariser les produits auprès des principales institutions financières du monde. Les opérations prennent trois formes : des voyages de présentation des produits ; des exposés au cours de manifestations rassemblant des acteurs du marché financier ; des campagnes publicitaires. Comme l'indique l'Agence dans son rapport annuel d'activité, « *le bon renom de l'État émetteur est un élément important de l'accueil que reçoivent ses émissions [...]. Les sommes consacrées aux activités de promotion n'ont finalement d'autre but que d'abaisser leur coût* ».

Enfin, l'Agence intervient comme conseil de diverses entités publiques pour les aider à améliorer la gestion de leur dette et de leur trésorerie. Par exemple, la fin de l'année 2002 a permis à l'AFT d'épauler l'ERAP dans la mise en place d'un programme d'émissions obligataires destinées à lui permettre de participer, pour le compte de l'État, à l'augmentation de capital de France Télécom. Ces émissions ont eu lieu au printemps 2003.

B.- UN PROGRAMME PLACE A L'INTERFACE ENTRE LE BUDGET GENERAL ET LE FUTUR COMPTE DE GESTION DE LA DETTE ET DE LA TRESORERIE DE L'ÉTAT

1.- Le compte de gestion de la dette et de la trésorerie

Afin de favoriser le développement des interventions de l'Agence France Trésor sur produits dérivés (en particulier les contrats d'échange de taux, ou *swaps*), la loi de finances rectificative du 30 décembre 2000 a créé le compte de commerce n° 904-22 « Gestion active de la dette et de la trésorerie de l'État ». Ce compte retrace les flux de recettes et de dépenses résultant de la conclusion de *swaps* de taux d'intérêt entre l'État et des contreparties sélectionnées, établissements financiers avec lesquels l'AFT travaille habituellement.

La loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances a confirmé l'existence du compte de commerce, en transformant son objet et en élargissant son champ d'intervention. En effet, le II de l'article 22 de la LOLF prévoit que « *les opérations budgétaires relatives à la dette et à la trésorerie de l'État, à l'exclusion de toute opération de gestion courante, sont retracées sur un compte de commerce déterminé. Ce compte est divisé en sections distinguant les opérations selon leur nature. Chaque section est dotée d'une autorisation de découvert [...]* ».

De ce fait, le compte de gestion de la dette et de la trésorerie de l'État devra retracer, non seulement les opérations de gestion active de la dette *via* des produits financiers dérivés, mais aussi les opérations relevant du service primaire des intérêts de la dette, à savoir le versement des intérêts échus (en dépenses) et l'encaissement des coupons courus ou des revenus tirés de la rémunération de la trésorerie (en recettes). Cependant, une confusion totale, sur un même support budgétaire, entre les opérations primaires et les opérations de gestion active n'aurait pas été un facteur de transparence pour le Parlement. Elle aurait pu également gêner la conduite des actions entreprises, au jour le jour, par l'AFT.

Selon l'Agence France Trésor, deux schémas de structuration du compte peuvent être envisagés :

– une structuration en deux sections distinguant la gestion primaire de la dette (qui s'impute actuellement sur les crédits du budget général) et les opérations de gestion active (qui s'imputent sur l'actuel compte de commerce n° 904-22) ;

– un schéma avec trois sections, correspondant à la répartition des dépenses entre dette négociable, dette non négociable et gestion active de la dette.

Le choix entre ces deux schémas dépend des options retenues, d'une part, en matière d'articulation du compte avec le budget général et, d'autre part, en matière d'autorisation de découvert à consentir sur les sections.

A cet égard, **votre Rapporteur spécial estime que les éventuelles opérations conduites en liaison avec la Caisse de la dette publique (CDP) devraient être retracées sur une section spécifique.** Il ne paraît pas approprié de « mélanger » les flux de recettes et de dépenses relevant de la mise en œuvre de produits dérivés (*swaps* de taux ou autres) et ceux résultant de versements ou d'encaissements effectués entre l'État et la CDP, nonobstant leur présentation sous le libellé commun de « *gestion active* » de la dette :

– les opérations sur produits dérivés ont pour but de déconnecter la durée de vie apparente de la dette de la durée de vie des titres émis par l'État ;

– les opérations conduites avec la CDP ont essentiellement pour but de pallier des défaillances de marché.

Si l'on veut véritablement s'inscrire dans la logique de la LOLF, qui consiste à regrouper les dépenses en fonction de leur finalité, il n'est pas possible d'assimiler ces chefs de dépenses et de recettes, qui constituent deux catégories incontestablement distinctes. La formulation souple retenue par la LOLF pour définir les sections du compte de commerce traduit justement le souhait de ne pas limiter *a priori* le compte à deux sections : cette souplesse doit être mise à profit.

2.- L'articulation entre le programme et le compte de commerce

Les travaux préparatoires de la LOLF suggèrent que ses concepteurs avaient à l'esprit un mécanisme dans lequel le compte serait alimenté par des versements du budget général. En effet, l'article 10 de la LOLF dispose que les crédits relatifs aux charges de la dette sont évaluatifs et ouverts sur un programme spécifique. Un compte de commerce n'étant pas doté de crédits, la formulation renvoie quasi explicitement à un programme du budget général. La dépense serait donc constituée par des versements du budget général au profit du compte de commerce. Là encore, une option se présente quant au mode d'alimentation du compte. On peut envisager :

– une seule subvention destinée à assurer son équilibre global, à répartir entre les différentes sections ;

– une ou plusieurs subvention(s) destinées à une ou plusieurs section(s) déterminées, l'équilibre global du compte n'étant pas recherché, mais seulement l'équilibre de chaque section bénéficiant d'une subvention.

La solution la plus proche de la situation actuelle – que le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie propose de retenir – consiste à choisir une structuration du compte en deux sections, en distinguant les opérations de gestion primaire de la dette et les opérations de gestion active. Seule la section primaire serait alimentée par une subvention d'équilibre du budget général. Elle serait subdivisée en trois sous-sections correspondant aux actions portées sur le budget général : Dette négociable ; Dette non négociable ; Trésorerie de l'État. Comme aujourd'hui, les *swaps* de taux d'intérêt auraient un impact sur le solde budgétaire mais pas sur la norme d'évolution des dépenses. Le budget général retracerait la charge nette du service primaire de la dette, traduite directement dans le montant des crédits et le niveau de leur consommation alors qu'à l'heure actuelle, il faut défalquer des crédits bruts inscrits sur le titre I^{er} du budget des Charges communes le montant des recettes en atténuation des charges de la dette, principalement portées par la ligne 806.

Les informations transmises à votre Rapporteur spécial suggèrent qu'un versement hebdomadaire pourrait constituer la solution la plus appropriée. Ceci conduirait à ne prévoir qu'une autorisation de découvert à caractère limitatif et d'un montant limité, car les dépenses relatives au paiement des intérêts de la dette sont faciles à prévoir à l'horizon d'une semaine.

Il va de soi que, compte tenu des orientations présentées ci-avant, les dépenses du budget général constitutives du versement hebdomadaire seraient réparties, en tant que de besoin, entre les trois actions du programme concerné.

C.– LE REMODELAGE ET L'ENRICHISSEMENT DES OBJECTIFS

1.– L'endettement de l'État : une donnée qui s'impose au gestionnaire de la dette

Intuitivement, le lien entre le déficit budgétaire et l'accroissement de la dette de l'État est évident. L'article d'équilibre du projet de loi de finances vise précisément à autoriser le ministre chargé du budget à procéder à des emprunts « *pour couvrir l'ensemble des charges de trésorerie* », en particulier celles qui ne peuvent être couvertes par des ressources permanentes.

Dans cette perspective, le gestionnaire de la dette doit seulement prendre acte du stock de dette en début d'année et du déficit d'exécution des lois de finances, puis dans le cadre de ses compétences propres et des autorisations relatives aux opérations de trésorerie, qui sont délivrées par le Parlement, développer une stratégie de financement et appliquer ses décisions de gestion afin que l'État soit en mesure d'honorer ses engagements financiers en toute circonstance, au meilleur coût pour le contribuable.

Pour autant, le déficit budgétaire tel qu'il est déterminé par la loi de finances ne peut expliquer en totalité les variations annuelles de l'encours de dette. D'une part, le déficit « en exercice », relatif à l'exercice budgétaire, n'est pas égal

au déficit « en gestion », qui porte sur l'année calendaire ; seul celui-ci peut permettre de déterminer la contribution annuelle du déficit à la dette. D'autre part, l'État enregistre des flux nets de dette qui concourent à la variation totale de son encours, sans avoir de traduction budgétaire.

Un exercice budgétaire se déroule sur trois années calendaires : certaines dépenses sont payées par anticipation l'année précédente ; l'essentiel du budget s'exécute au cours de l'année éponyme ; certaines dépenses et recettes sont enregistrées l'année suivante, au cours de la « période complémentaire ». Réciproquement, une année calendaire voit s'exécuter trois exercices budgétaires distincts : l'exercice précédent (pour sa période complémentaire), l'exercice principal et l'exercice suivant (pour les dépenses payées par anticipation). Le tableau ci-après présente les éléments permettant de déterminer les soldes budgétaires pour 2003, respectivement en exercice et en gestion.

EXECUTION DES LOIS DE FINANCES EN 2003 (y compris FMI et FSC)

(en millions d'euros)

	Année 2002	Année 2003	Année 2004	Solde d'exécution des lois de finances pour 2003 (exercice)
Exercice 2002		+ 417		
Exercice 2003	- 3.219 (a)	- 54.202	+ 1.568 (b)	- 55.853
Exercice 2004		- 3.133		
Comptes d'attente		- 45		
Solde d'exécution des lois de finances en 2003 (gestion)		- 56.963		

(a) Dépenses payées par anticipation en 2002.

(b) Solde de la période complémentaire en 2004.

Source : Situation résumée des opérations du Trésor (SROT) au 31 décembre 2003.

L'évaluation des flux nets de dette ne peut reposer sur la présentation traditionnelle de l'encours de la dette de l'État, telle qu'elle figure, par exemple, dans le tableau de la page 30. En effet, la dette y est considérée sous l'angle de ses instruments de financement : titres de la dette négociable (OAT, BTAN et BTF) et postes de la dette non négociable (dépôts des correspondants du Trésor, engagements de l'État, etc.). Au contraire, la notion de « flux net de dette » se réfère au fait générateur de l'endettement, indépendamment de son mode de financement. A ce titre, la prise en charge par l'État d'engagements divers (créances de TVA, emprunts repris à divers organismes, etc.) participe clairement des flux nets de dette enregistrés les années où sont effectuées ces prises en charge. De même, les décisions prises en matière d'émission des titres d'État génèrent des primes et décotes à l'émission, qui traduisent en matière comptable le décalage entre l'encours nominal des titres et l'encaissement en trésorerie.

ENCOURS DE LA DETTE DE L'ÉTAT AU 31 DECEMBRE (a)

(en milliards d'euros)

	1980	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
I.- Dette négociable	30,01	208,48	431,33	474,44	514,91	560,25	583,13	616,34	653,36	717,27	787,81
<i>Part dans la dette publique totale (en %)</i>	<i>47,1%</i>	<i>76,8%</i>	<i>86,9%</i>	<i>87,9%</i>	<i>89,1%</i>	<i>91,4%</i>	<i>89,2%</i>	<i>90,2%</i>	<i>90,3%</i>	<i>92,8%</i>	<i>95,2%</i>
A.- Dette à long terme.....	17,36	124,65	270,49	308,29	330,87	363,53	395,17	419,20	442,55	477,86	511,60
<i>dont OAT</i>		<i>103,43</i>	<i>251,91</i>	<i>289,70</i>	<i>329,44</i>	<i>362,11</i>	<i>394,68</i>	<i>419,12</i>	<i>442,47</i>	<i>477,79</i>	<i>511,53</i>
<i>(pour mémoire : OAT émises au profit du FSR)</i>			<i>(1,87)</i>	<i>(3,00)</i>	<i>(0,40)</i>	<i>(0,70)</i>	<i>(0,70)</i>	–	–	–	–
B.- Bons du Trésor à court et moyen terme	12,65	83,83	160,84	166,16	184,04	196,72	187,96	197,14	210,81	239,40	276,21
<i>BTF</i>			<i>44,92</i>	<i>41,26</i>	<i>41,23</i>	<i>47,19</i>	<i>33,69</i>	<i>43,01</i>	<i>52,44</i>	<i>88,18</i>	<i>108,70</i>
<i>(pour mémoire : BTF émis au profit du FSR)</i>			–	–	–	–	–	–	–	–	–
<i>BTAN</i>			<i>115,93</i>	<i>124,89</i>	<i>142,81</i>	<i>149,52</i>	<i>154,27</i>	<i>154,13</i>	<i>158,37</i>	<i>151,23</i>	<i>167,51</i>
<i>(pour mémoire : BTAN émis au profit du FSR)</i>			<i>(0,91)</i>	<i>(0,20)</i>	<i>(0,25)</i>	<i>(0,20)</i>	<i>(0,15)</i>	–	–	–	–
II.- Dette non négociable	33,76	63,12	64,79	65,57	62,91	52,79	70,30	67,02	70,37	56,01	39,49
A.- Engagements de l'État et dette d'organismes supprimés prise en charge par l'État.....	0,91	12,14	10,44	8,34	5,68	4,30	3,38	2,60	2,12	0,93	0,88
B.- Bons du Trésor sur formules	7,41	4,61	1,55	1,47	2,14	2,31	2,05	1,76	1,42	0,56	0,20
C.- Bons souscrits par des organismes internationaux	2,11	5,83	8,99	8,70	8,59	7,60	10,28	12,13	11,20	10,54	9,09
D.- Dépôts des correspondants du Trésor et des particuliers	24,85	49,29	58,33	60,26	63,17	68,79	74,19	68,49	66,16	71,19	56,56
E.- Dette nette du Trésor envers la Banque de France ^(b)	– 2,75	– 11,28	– 6,78	– 0,66	– 4,07	– 11,46	0,57	– 0,58	– 1,45	– 0,29	– 0,15
F.- Créances nettes (–) des opérations de pension ^(c)			– 9,76	– 14,64	– 14,77	– 20,98	– 22,48	– 19,77	– 11,29	– 29,22	– 29,54
G.- Divers ^(d)	1,23	2,52	2,03	2,09	2,17	2,23	2,31	2,39	2,22	2,30	2,45
Dette totale de l'état	63,77	271,59	496,12	540,01	577,82	613,04	653,42	683,36	723,74	773,27	827,30
En % du PIB	14,9%	27,4 %	42,0%	44,5%	46,2%	46,9%	48,2%	48,1%	49,0%	50,6%	53,1%

(a) Hors titres émis au profit du Fonds de soutien des rentes (FSR).

(b) Concours de la Banque de France au Trésor (= dette du Trésor) – compte courant du Trésor à la Banque de France (= créance du Trésor).

(c) Valeur des titres pris en pension – valeur des titres mis en pension. Ces créances nettes, venant en atténuation de la dette de l'État, sont affectées d'un signe (–).

(d) Depuis 1990, est prise en compte uniquement la dette résultant de l'émission des monnaies métalliques.

Source pour les années 1990 à 2002 : SROT au 31 décembre. Source pour les années antérieures : Compte de la dette publique.

**LES PRINCIPES GENERAUX DE LA GESTION DE LA DETTE
ET DE LA TRESORERIE DE L'ÉTAT
(notions fondamentales sur les « valeurs du Trésor »)**

Au milieu des années 1980, il est apparu que les besoins de financement de l'État devaient s'accroître très fortement et que le Trésor ne pourrait plus recourir à ses moyens traditionnels de financement, à savoir principalement l'accès à des ressources non négociables, à bon marché.

Le Trésor s'est fait alors l'instigateur et l'acteur principal d'une réforme visant à modifier profondément la nature des titres émis par l'État, ainsi que les conditions de leur mise sur le marché et de leur négociation sur le marché secondaire. Par là même, il a impulsé des mutations essentielles pour le financement de l'économie française. Trois principes structurent la politique d'émission.

1/ La simplicité. La dette négociable de l'État a été réorientée autour de trois composantes standardisées, les « valeurs du Trésor ». Elles se distinguent par leurs échéances, qui couvrent tous les domaines de la courbe des taux :

- les **BTF** (bons du Trésor à taux fixe et intérêts précomptés) couvrent les besoins de trésorerie à court terme : leur durée de vie à l'émission est inférieure à un an. Ils financent les décalages temporaires de trésorerie entre les encaissements et les décaissements. Les BTF sont aussi une variable d'ajustement dans le programme de financement ; ainsi, leur encours peut varier d'une année sur l'autre ;
- les **BTAN** (bons du Trésor à taux fixe et intérêt annuel), dont la durée de vie à l'émission est de 2 ou 5 ans, assurent un financement à moyen terme ;
- les **OAT** (obligations assimilables du Trésor) sont l'instrument du financement à long terme du Trésor : leur durée de vie à l'émission peut aller jusqu'à 30 ans. Une ligne d'OAT à 10 ans est émise chaque année, et sert d'emprunt de référence au marché obligataire français.

Le Trésor n'a plus recours que de façon exceptionnelle à des emprunts spécifiques. Depuis 1990, seul l'emprunt 6% 1997 émis en juillet 1993 échappe aux trois catégories définies plus haut.

2/ La transparence. Pour assurer le placement de ses titres, le Trésor a fait le choix d'une procédure assurant l'égalité de tous les investisseurs et leur mise en concurrence : l'adjudication « à prix demandé ». Avant chaque adjudication, le Trésor annonce le volume total de titres qu'il souhaite émettre. Les offres des investisseurs soumissionnaires sont compilées par la Banque de France et présentées au Trésor de façon anonyme, classées selon leur prix. Le Trésor décide du montant des soumissions qu'il retient, dans la limite de la fourchette annoncée auparavant.

Par ailleurs, le Trésor publie en début d'année un calendrier prévisionnel d'émission et s'attache à respecter la régularité des appels au marché. Ainsi, une adjudication d'OAT a lieu le premier jeudi de chaque mois et les BTAN sont adjugés le troisième jeudi de chaque mois (sauf en avril, août et décembre). Les BTF sont adjugés chaque lundi.

La procédure de syndication, qui consiste à préplacer le montant de l'emprunt auprès d'un syndicat d'établissements financiers chargé d'assurer ensuite son véritable placement auprès des investisseurs, n'est plus utilisée que de façon exceptionnelle. L'État y a recours pour le premier placement de titres aux caractéristiques innovantes.

3/ La liquidité. Attirer les investisseurs vers la dette de l'État supposait que fût rénové par ailleurs, pour le dynamiser, le marché secondaire. Le dynamisme du marché repose en partie sur la liquidité des titres qui peuvent s'y négocier. C'est pourquoi le Trésor a fait le choix d'émettre des titres dits « assimilables », qui peuvent être rattachés à des lignes déjà existantes présentant les mêmes caractéristiques. Les titres nouvellement émis deviennent, après le versement de leur premier coupon, totalement indiscernables des titres anciens composant la ligne.

Le gisement total de la ligne peut ainsi devenir important, favorisant la liquidité des échanges. Une vingtaine de lignes ont un encours dépassant 15 milliards d'euros. Plus de 30 autres lignes ont un encours dépassant 10 milliards d'euros.

La détermination des flux annuels nets de dette et leur interprétation nécessitent d'une part, de définir précisément le périmètre retenu pour la mesure de la dette, d'autre part d'analyser dans le détail la nature des opérations de trésorerie effectuées au cours de l'année. Dans l'ensemble du présent rapport, la dette de l'État est définie comme la somme des agrégats suivants :

– les titres de la dette négociable, hors titres éventuellement émis au profit de la Caisse de la dette publique, remplaçant le Fonds de soutien des rentes depuis le 1^{er} janvier 2003 (qui n'ont pas vocation à être vendus sur le marché et qui ne portent pas intérêt) ;

– plusieurs agrégats de dette non négociable : les engagements divers de l'État ; les bons du Trésor sur formule et les bons du Trésor souscrits par des organismes internationaux ; les emprunts anciens à caractéristiques spéciales ; les dépôts des correspondants ; les concours de la Banque de France au Trésor (éteints depuis 2003) ; la dette résultant de l'émission des monnaies métalliques.

Par ailleurs, pour tenir compte des modalités de gestion de la dette par le Trésor, il est effectué une « consolidation » entre le concours de la Banque de France au Trésor et le compte courant du Trésor à la Banque de France, afin de raisonner en termes de dette nette de la position créditrice du Trésor auprès de la Banque de France. Dans le même esprit, le montant des créances résultant des opérations de placement à court terme (prises en pension de titres publics par le Trésor, placements sur le marché interbancaire ou auprès d'États membres de la zone euro) est défalqué du montant brut de la dette, puisque ces opérations sont « interchangeables » avec un maintien des liquidités correspondantes sur le compte courant du Trésor à la Banque de France. Ainsi, la définition retenue pour la dette tient compte de la trésorerie disponible de l'État mais n'est pas affectée par ses modalités d'utilisation.

Votre Rapporteur spécial rappelle que la dette est comptabilisée en « droits constatés » dans la comptabilité générale de l'État depuis 1999. Le rapport sur *L'exécution des lois de finances pour l'année 1999* ainsi que le rapport sur *L'exécution des lois de finances pour l'année 2000*, établis par la Cour des comptes à l'appui des projets de loi de règlement définitif des budgets 1999 et 2000, donnent sur cette question des informations très détaillées, auxquelles votre Rapporteur spécial ne peut que renvoyer ⁽¹⁾.

Pour sa part, le présent rapport spécial doit analyser la dette de l'État au regard de considérations financières et budgétaires, et non de considérations comptables. C'est pourquoi le tableau sur l'encours de la dette de l'État, présenté en page 30, ainsi que l'ensemble des montants relatifs à la dette font référence à des valeurs nominales et non à des valeurs comptables intégrant les droits constatés.

(1) *Cour des comptes, L'exécution des lois de finances pour l'année 1999, juin 2000 (p. 276) ; L'exécution des lois de finances pour l'année 2000, juin 2001 (p. 143).*

ANALYSE DES FACTEURS DE VARIATION DE LA DETTE DE L'ÉTAT (a)

(en milliards d'euros)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Dettes (en fin d'année)	540,01	577,82	613,04	653,42	683,36	723,74	773,27	827,30
Déficit (en gestion)	+ 45,89	+ 40,24	+ 33,55	+ 39,85	+ 28,48	+ 39,34	+ 50,24	+ 56,96
A. Opérations relatives à la dette								
1. <i>Dettes Monnaies métalliques</i>	+ 0,06	+ 0,08	+ 0,06	+ 0,07	+ 0,09	- 0,17	+ 0,08	+ 0,15
2. <i>Charges à étaler</i>	- 2,07	- 1,99	- 1,39	+ 0,57	- 0,30	- 1,56	- 1,12	- 1,23
a. primes et décotes à l'émission	(- 0,18)	(- 0,36)	(- 0,40)	(+ 1,32)	(+ 0,36)	(- 1,16)	(+ 0,02)	(- 1,21)
b. prise en charge d'engagements	(+ 0,08)	(+ 0,02)	-	-	-	-	-	-
c. à déduire : amortissement d'engagements (-)	(- 1,96)	(- 1,65)	(- 0,99)	(- 0,75)	(- 0,65)	(- 0,40)	(- 1,15)	(- 0,02)
3. <i>Part annuelle des décotes et primes (b)</i>	-	-	-	- 0,05	+ 0,05	+ 0,01	- 0,04	- 0,23
4. <i>Supplément résultant d'indexation (b)</i>	-	-	-	+ 0,05	+ 0,03	- 0,05	+ 0,11	+ 0,15
5. <i>Pertes (+) et profits (-)</i>	+ 0,30	+ 0,39	+ 3,29	+ 0,78	+ 1,11	+ 1,62	+ 1,48	+ 0,32
a. amortissements non budgétaires	(+ 1,41)	(+ 1,21)	(+ 0,99)	(+ 0,75)	(+ 0,65)	(+ 0,40)	(+ 1,15)	(+ 0,02)
b. autres pertes et profits	(- 1,11)	(- 0,83)	(+ 2,30) ^(c)	(+ 0,04)	(+ 0,46)	(+ 1,22)	(+ 0,32)	(+ 0,30)
6. <i>Opérations diverses sur la dette</i>	-	-	-	-	-	-	-	-
Sous-total Opérations relatives à la dette	- 1,70	- 1,53	+ 1,97	+ 1,43	+ 0,99	- 0,16	+ 0,50	- 0,84
B. Opérations relatives à la trésorerie								
1. <i>Opérations bancaires</i>	- 1,18	- 0,52	+ 1,03	+ 0,66	- 0,67	+ 2,03	- 1,58	- 3,81
2. <i>Variations de liquidité</i>	- 0,39	+ 0,25	- 1,37	- 0,02	+ 0,19	- 0,10	- 0,23	+ 0,33
Sous-total Opérations relatives à la trésorerie	- 1,56	- 0,27	- 0,34	+ 0,64	- 0,48	+ 1,93	- 1,81	- 3,48
C. Opérations relatives à la gestion courante								
1. <i>Tiers débiteurs et créditeurs</i>	+ 0,90	+ 0,30	- 0,85	- 0,06	- 0,07	- 1,41	+ 0,92	+ 0,14
2. <i>Liaisons internes et régularisations</i>	+ 0,37	- 0,93	+ 0,88	- 1,47	+ 1,03	+ 0,67	- 0,30	+ 1,24
Sous-total Opérations relatives à la gestion courante	+ 1,26	- 0,63	+ 0,03	- 1,53	+ 0,95	- 0,74	+ 0,62	+ 1,38
Flux net de dettes (A+B+C)	- 2,00	- 2,43	+ 1,66	+ 0,54	+ 1,46	+ 1,04	- 0,70	- 2,94
Variation totale de la dette sur l'année précédente	+ 43,89	+ 37,81	+ 35,21	+ 40,39	+ 29,94	+ 40,37	+ 49,54	+ 54,03

(a) Dans le tableau, les nombres sont affectés d'un signe (+) lorsqu'ils accroissent la dette, d'un signe (-) lorsqu'ils la font décroître.

(b) Rubriques introduites dans la comptabilité de l'État en 1999.

(c) Dont 2,77 milliards d'euros au titre de l'apurement de l'écart d'intégration des dépôts particuliers aux CCP.

Sources : SROT au 31 décembre, Compte général de l'administration des finances

Le tableau présenté en page 33 décrit, depuis 1996, les facteurs de l'endettement de l'État. Il permet, dans un premier temps, d'isoler l'accroissement de dette résultant du déficit en gestion de l'accroissement résultant d'un flux net de dettes. Leurs contributions respectives peuvent connaître de fortes variations d'une année sur l'autre. Ainsi, entre 1994 et 1995, le déficit en gestion a augmenté très sensiblement, passant de 43,9 milliards d'euros à 52,5 milliards d'euros. Ce phénomène a été plus que compensé par la forte diminution des flux nets de dette, qui sont revenus de + 23,7 milliards d'euros à + 0,8 milliard d'euros.

Les années 1993 et 1994 ont connu d'importantes prises en charge d'engagements à étaler sur plusieurs exercices. Il s'agit des créances de TVA constituées au profit des entreprises à la suite de la suppression du décalage d'un mois de TVA. Les prises en charge se sont poursuivies les années suivantes, les masses concernées étant cependant toujours plus réduites. L'amortissement d'une partie de ces créances, par annuités, se reflète sur la ligne 2.c, à hauteur de moins d'un milliard d'euros en 1996 et au-delà. Le plan de soutien à la croissance, décidé à l'automne 2001 par le Gouvernement précédent, a prévu d'amortir en totalité, en 2002, le stock de créances subsistant dans les comptes de l'État. Il en résulte un rebond des amortissements constatés sur la ligne 2.c.

Les pertes et profits portés sur la ligne 5.b du tableau concernent essentiellement les emprunts et engagements, sauf opération exceptionnelle (reprise de la dette de l'ACOSS en 1994, apurée l'année même ; apurement de l'écart d'intégration des dépôts CCP de l'ex-budget annexe des PTT en 1998).

Le tableau permet de constater que le rythme de traitement des règlements bancaires et la fluctuation des encaisses peuvent avoir une influence non négligeable sur l'encours de dette.

2.– Les objectifs et indicateurs assignés à la gestion de la dette

- En 2003 et 2004, les objectifs assignés au programme « gestion de la dette et de la trésorerie de l'État » ont été présentés de façon hiérarchisée, dans une perspective bien plus conforme à la logique de la LOLF que la première formulation retenue en 2002. La qualité du dialogue qui s'est établi, à cette occasion, entre l'Agence France Trésor et les commissions des finances des deux assemblées y est sans doute pour beaucoup.

En 2003, la gestion de la dette s'est vue assignée un unique objectif (« *minimiser à moyen terme la charge de la dette, dans des conditions de sécurité absolues* »), qui était assorti de deux composantes opérationnelles concourant à sa réalisation :

– « *une stratégie d'émission primaire en bonne adéquation avec les attentes du marché et qui cherche à anticiper les futurs besoins de celui-ci* » ;

– « *une gestion active de la dette, articulée autour d'une stratégie de réduction de la durée de vie moyenne* ».

L'exercice conduit à l'occasion de la construction du projet de loi de finances pour 2005 a permis à l'AFT d'approfondir une nouvelle fois le travail de réflexion sur la nature des objectifs que doit – et que peut – se fixer le gestionnaire de la dette. Il est apparu que l'objectif formulé en 2003 et 2004 était peut-être trop « littéraire » et, surtout, difficile à mesurer objectivement à l'aide d'indicateurs précis. La structuration du programme en actions a conduit l'AFT à indiquer que :

– la *finalité* générale de l'action « Gestion de la dette négociable » consiste à minimiser à moyen terme la charge de la dette pour le contribuable, dans des conditions de sécurité absolues ;

– trois *objectifs* sont fixés au gestionnaire dans le cadre de cette action au sens de la LOLF : **1/** couvrir le programme d'émission en toute sécurité ; **2/** améliorer la pertinence des choix relatifs à la mise en œuvre de la gestion de la dette obligataire ; **3/** réduire la durée de vie moyenne de la dette après *swaps* ;

– deux *volets* sont actionnés pour répondre à la finalité définie ci-avant : **1/** la gestion de la dette obligataire, essentiellement à travers la politique d'émission ; **2/** la gestion du portefeuille de produits dérivés, pour agir sur la durée de vie apparente de la dette sans interférer avec les contraintes propres de la politique d'émission.

Votre Rapporteur spécial adhère sans réserve à la formule retenue pour définir la finalité de l'action « Gestion de la dette », qui repose sur quatre éléments essentiels :

– l'affirmation que le gestionnaire de la dette a pour mission de contribuer à la réduction de la dépense publique, compte tenu de la contrainte fondamentale qui s'impose à lui : le fait qu'il existe une dette de l'État, qui s'accroît en fonction des décisions des autorités politiques et des aléas de la conjoncture économique ;

– la reconnaissance de ce qu'il faut consentir à une certaine variabilité de la charge de la dette, d'une année sur l'autre, et que la performance de la gestion doit être jugée dans la durée ;

– la réaffirmation que la gestion de la dette ne doit pas contrevenir à la mission première et fondamentale du gestionnaire, qui est de permettre à l'État de faire face à ses engagements, à toute heure et en toutes circonstances ;

– le refus de toute intervention spéculative sur les marchés financiers, qui pourrait procurer des économies supplémentaires mais ferait courir à l'État des risques incompatibles avec une bonne gestion des deniers publics.

• Le premier objectif (« *couvrir le programme d'émission en toute sécurité* ») n'appelle pas de commentaire très développé : c'est le rôle essentiel

des Trésors nationaux que d'assurer, tout au long de l'année, la couverture du besoin de financement, avec une marge de sécurité suffisante. Au plan purement technique, il s'agit surtout d'un préalable à partir duquel pourront se développer les autres dimensions de la gestion de la dette, axées sur la maîtrise à moyen terme de la charge d'intérêt.

Deux indicateurs sont associés à cet objectif. Le premier dénombre les adjudications de titres éventuellement non couvertes, avec pour objectif zéro. Comme l'indique l'AFT dans l'avant projet de PAP, *« même si l'expérience rencontrée par quelques autres États européens, en 2003 notamment, montre que la survenance d'adjudications non couvertes peut n'avoir aucune conséquence sur la pleine réalisation d'un programme annuel et sur la réputation de l'émetteur, il n'en reste pas moins que l'objectif d'un Trésor est bien de couvrir chacune de ses adjudications »*. Cette cible est respectée depuis les débuts de la politique de modernisation des émissions du Trésor, dans le milieu des années 1980.

Le second indicateur est le taux de couverture moyen des adjudications, rapport entre les montants proposés à l'achat par les investisseurs et les montants proposés à la vente par l'AFT. Un taux de couverture élevé traduit une forte appétence des investisseurs pour les titres de la République française. Dès lors que l'adjudication est « couverte », le taux de couverture est au moins égal à 100%. En 2003, il s'est élevé à 241% pour les OAT et BTAN et à 359% pour les BTF. Comme l'indique l'AFT dans l'avant projet de PAP, *« les seuils fixés pour les taux de couverture des adjudications correspondent à ceux au-dessus desquels une adjudication est considérée par le marché, en l'état actuel, comme bien couverte. Le comportement de soumission aux adjudications dépend du contexte, notamment de l'appétit des investisseurs finaux et de la concurrence entre intermédiaires ; aussi ces seuils peuvent-ils évoluer avec le temps. Par défaut, l'Agence France Trésor a fixé comme objectif de long terme les niveaux qualifiés de bons par le marché actuel »*, c'est-à-dire 150% pour les OAT et BTAN et 200% pour les BTF.

On notera que l'indicateur est calculé *en moyenne* sur l'ensemble de l'année. Il est donc susceptible de masquer l'existence d'une adjudication mal couverte, phénomène qui pourrait être significatif d'une erreur d'appréciation de l'AFT dans la définition des titres proposés à la vente. De ce fait, l'analyse des résultats obtenus ne devra pas se limiter à la valeur « brute » de l'indicateur, mais préciser si une ou plusieurs adjudications s'en sont écartées sensiblement. Votre Rapporteur spécial travaillera dans le courant de l'année sur la nature et le degré de précision des informations qui, intégrées dans le PAP ou préparées en réponse au questionnaire budgétaire, éclaireront les résultats effectifs de l'année écoulée.

- La stratégie de réduction de la durée de vie de la dette nécessite des développements plus nourris. Décidée et formulée à l'occasion de la loi de finances initiale pour 2002, elle constitue en effet une rupture fondamentale avec la stratégie développée sans relâche depuis le début de la modernisation de la dette, au milieu des années 1980. Les efforts du Trésor consistaient alors à

allonger la durée de vie de la dette afin de mettre l'État le plus possible à l'abri des mouvements de taux qui affectaient parfois violemment les échéances courtes.

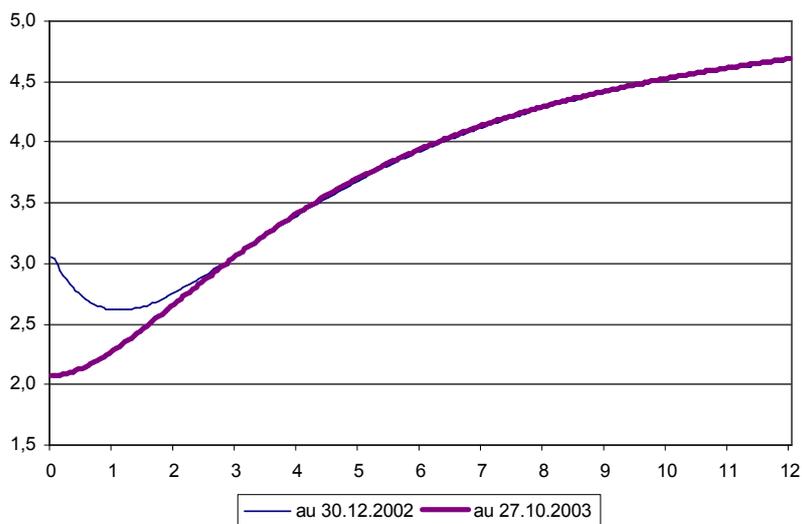
Depuis la loi de finances initiale pour 2002, le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie a fixé comme objectif à la politique de la dette de **réduire la durée de vie moyenne de la dette négociable**. Cette décision se fonde sur des considérations classiques en matière de configuration de la courbe des taux d'intérêt.

Les taux auxquels il est possible de s'endetter sur des maturités courtes (1 mois, 3 mois, 1 an, 2 ans) sont, en moyenne, inférieurs aux taux qu'il faut payer en s'endettant à plus long terme. L'explication théorique de ce constat « historique » est simple : un emprunt est d'autant plus risqué qu'il a une maturité élevée. Deux risques peuvent être évoqués à titre principal : en premier lieu, les taux d'intérêt instantanés du marché peuvent, au fil du temps, s'écarter fortement et durablement du taux d'intérêt auquel a été conclu l'emprunt ; en second lieu, le risque de défaillance du débiteur augmente avec l'horizon temporel. Il en résulte que le taux applicable aux opérations de longue maturité doit intégrer une « prime de risque », d'autant plus élevée que la maturité est longue.

Selon le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, depuis 1994 (ce qui exclut les périodes de crise monétaire pendant lesquelles les taux courts français ont été particulièrement élevés pour défendre le franc), les taux longs ont été supérieurs aux taux courts dans 95% des cas, l'écart moyen entre les taux à 3 mois et les taux à 10 ans s'établissant à 160 points de base. Cette situation n'est pas spécifique à la France : ces écarts sont d'environ 120 points de base et 200 points de base aux États-Unis et en Allemagne respectivement.

COURBE DES TAUX « ZERO COUPON »

(abscisse = années)



Source : Banque de France

La courbe des taux peut se trouver déformée dans sa partie très courte (inférieure à un an), comme le montre le graphique ci-dessus. Par ailleurs, la courbe des taux peut être « aplatie », comme c'est souvent le cas au Royaume uni, où l'écart entre le taux à 3 mois et le taux à 10 ans peut être inférieur à 80 points de base. Elle peut même être inversée sur sa partie longue, comme au Royaume-Uni, où le taux à 30 ans est actuellement inférieur au taux à 10 ans.

Néanmoins, on peut tirer parti de la configuration « standard » des taux d'intérêt pour réduire le coût de la dette en réduisant sa durée de vie moyenne.

Une telle démarche n'a pas que des conséquences positives. Elle entraîne une augmentation de la variabilité du coût de la dette, c'est-à-dire du risque que ce coût évolue brutalement à la hausse ou à la baisse d'un exercice à l'autre, en fonction de l'évolution des taux sur la partie courte de la courbe.

Considérons, par exemple, deux stocks de dette équivalents mais différant par leur durée de vie moyenne : 6 ans pour l'un, 4 ans pour l'autre. Dans la première configuration, un sixième du stock de dette doit être renouvelé chaque année, dans la seconde un quart, les émissions nouvelles se faisant au taux du marché. Le stock de dette intègre d'autant plus rapidement les fluctuations annuelles des taux d'intérêt que la proportion qui est renouvelée chaque année est importante. Il en découle que la charge de la dette est plus variable, car l'expérience montre que les taux d'intérêt à long terme sont plus stables dans le temps que les taux d'intérêt à court terme.

On voit que la réduction de la durée de vie moyenne de la dette doit tenir compte d'un **arbitrage indispensable entre, d'une part, la diminution moyenne de sa charge qui en est espérée et, d'autre part, l'augmentation de la variabilité de cette charge que le débiteur est prêt à assumer.**

A cet égard, votre Rapporteur spécial regrette que, contrairement à l'année 2002, le programme 2005 ne présente pas d'évaluation chiffrée portant sur les effets théoriques d'une modification de la durée de vie moyenne de la dette sur le couple risque-coût. Le fascicule des Charges communes pour 2002 incluait un graphique montrant le résultat de modélisations effectuées par l'Agence France Trésor et illustrant, sous une forme très concrète, les « lieux » du compromis nécessaire entre réduction de la durée de vie et augmentation de la variabilité de la charge de la dette. On doit considérer que la capacité d'appréciation du Parlement sur la pertinence de la stratégie proposée s'en trouve amoindrie.

• L'objectif qui consiste à « *améliorer la pertinence des choix relatifs à la mise en œuvre de la gestion de la dette obligataire* » traduit l'arrivée à maturité des réflexions engagées dès 2003 par l'AFT en vue de définir de véritables indicateurs permettant d'apprécier sur une base objective, sinon de mesurer, la performance de la gestion de la dette.

Le montant global du programme de financement et les dates d'adjudication qui sont annoncées en décembre pour l'ensemble de l'année à venir, sont des paramètres exogènes à l'AFT. Par contre, l'Agence dispose de marges de manœuvre pour ce qui concerne le « **timing** » du volume à émettre au fil de l'année et le **choix des maturités** finalement émises un jour d'adjudication donné. Pour mesurer *a posteriori* la qualité des choix effectués par l'Agence, il est nécessaire de disposer de deux indicateurs construits chacun pour refléter spécifiquement les résultats associés à l'un de ces degrés de liberté. Dans ces simulations, tous les produits financiers utilisés par l'AFT sont pris en compte, non seulement les obligations classiques à moyen et long terme, mais aussi les produits plus innovants que sont les obligations indexées et les *swaps* de taux. Toutefois, les BTF, qui sont émis de façon quasi-linéaire (chaque semaine) et pour des volumes très réguliers, seront exclus, au moins dans un premier temps, de l'analyse. Il s'agit donc de mesurer la pertinence des choix de l'émetteur au regard de la stratégie de financement mise en œuvre au cours de l'année :

– soit par rapport à une stratégie « aveugle », c'est-à-dire conduisant à réaliser le programme d'emprunt de l'année de façon linéaire, indépendamment de toute prise en compte des informations de marché ;

– soit par rapport à une stratégie normative qui aurait été définie en début d'année et qui aurait été appliquée sans dévier.

Votre Rapporteur spécial apprécie l'effort d'explication qu'a consenti l'Agence France Trésor à l'occasion du présent projet. Ces explications sont nécessaires pour prendre la mesure des performances que l'on est en droit d'attendre de la part du gestionnaire.

LES LIMITES DES INDICATEURS « TEMPS » ET « ALLOCATION »

La marge de manœuvre de l'Agence est en pratique faible, en raison des volumes d'émission qu'elle doit réaliser et de la nécessité correspondante d'une action qui soit lisible pour le marché et ne le prenne pas par surprise. Ceci veut dire en fait qu'il ne lui faut pas viser des fluctuations fortes par rapport au résultat des automates. Par ailleurs, comme le marché réagit aux variations de l'offre et de la demande et les anticipe, une obligation faisant l'objet d'une émission voit son taux monter dès l'annonce de l'adjudication. En conséquence, une gestion qui serait effectivement passive (soit linéaire, soit conforme à un schéma fixé pour l'année) enregistrerait nécessairement une sous-performance par rapport à l'automate qu'elle entendrait respecter strictement. Symétriquement, tout lancement d'une nouvelle ligne est pénalisant par rapport aux automates. L'interprétation des objectifs et des résultats doit donc tenir compte de ces contraintes.

Source : Agence France Trésor, octobre 2004.

En 2003, l'AFT a obtenu un résultat proche de l'automate pour l'indicateur « temps », en faisant mieux que lui à hauteur de 4 points de base. « *Cette sur-performance vient principalement de la date d'émission du nouveau BTAN 5 ans de maturité 12 juillet 2008, émis en juin 2003 au moment où le taux à 5 ans était au plus bas* ». Pour l'indicateur « allocation », le résultat accorde un

point de base au bénéfice de l'AFT. En effet, il n'y a pas eu d'écart notable par rapport au calendrier et à la répartition des lignes prévues en décembre 2002. Pour l'année 2005 comme pour les années suivantes, l'AFT vise des fluctuations par rapport aux automates qui restent dans des marges étroites, « *compte tenu de la nécessité d'une action qui soit lisible par le marché et ne le prenne pas par surprise* ». De ce fait, la marge cible est fixée par l'AFT à +/- 10 points de base.

Il convient de noter que, du fait que le programme d'émission est conçu comme un « tout » pour l'année entière, il n'est pas possible d'évaluer *en cours d'année* la performance du gestionnaire par l'intermédiaire des indicateurs.

En complément des deux indicateurs sus-mentionnés, l'AFT a accédé au vœu de la Commission des finances de l'Assemblée nationale, exprimé par votre Rapporteur spécial et par son prédécesseur sous la précédente législature, qui souhaitaient que l'analyse de la performance ne laisse pas de côté la position relative de la France en matière de taux d'intérêt vis-à-vis de ses partenaires. Le taux d'intérêt est une « mesure » synthétique du coût de la dette et peut, de ce fait, refléter en partie la qualité de sa gestion et des choix qui ont été retenus en matière d'émission.

Il est vrai qu'estimer l'efficacité de la politique de gestion de la dette au regard de la finalité première que s'assigne le gestionnaire – minimiser la charge d'intérêt à moyen terme – paraît assez malaisé : la charge de la dette ou sa volatilité ne sont pas de bons indices pour apprécier une qualité de gestion, car ils dépendent également de comportements généraux de marché qui restent hors de contrôle du gestionnaire. Pour sa part, la liquidité de la dette est un concept multiforme⁽¹⁾ qui se laisse difficilement inscrire dans une démarche normative. En effet, l'évolution de la charge de la dette d'une année sur l'autre dépend, au premier chef, de l'effet taux et de l'effet volume :

– l'effet taux résulte du refinancement, au taux actuel du marché, des titres arrivés à échéance qui portent un taux différent ;

– l'effet volume traduit l'augmentation de la charge de la dette qui résulte de l'accroissement de son volume, notamment du fait du déficit budgétaire.

Ces deux phénomènes échappent largement au gestionnaire de la dette, puisque le niveau des taux d'intérêt comme leur volatilité sont en grande partie exogènes à ses décisions – surtout depuis l'avènement de la zone euro, qui a supprimé les barrières de change entre les États membres et facilité la constitution progressive d'un marché des capitaux unifié.

(1) On peut citer, par exemple : le volume des transactions sur le marché secondaire de la dette, l'articulation du marché des titres avec un marché de produits dérivés performant et actif, l'écart entre cours vendeur et cours acheteur pour les transactions sur titres publics, la volatilité des cours, etc. Tous ces éléments donnent des informations sur la capacité du marché à absorber un volume important d'achats ou de ventes sans décalage sensible des cours, ce qui est la définition de la liquidité (possibilité de réaliser des transactions sans risque en capital).

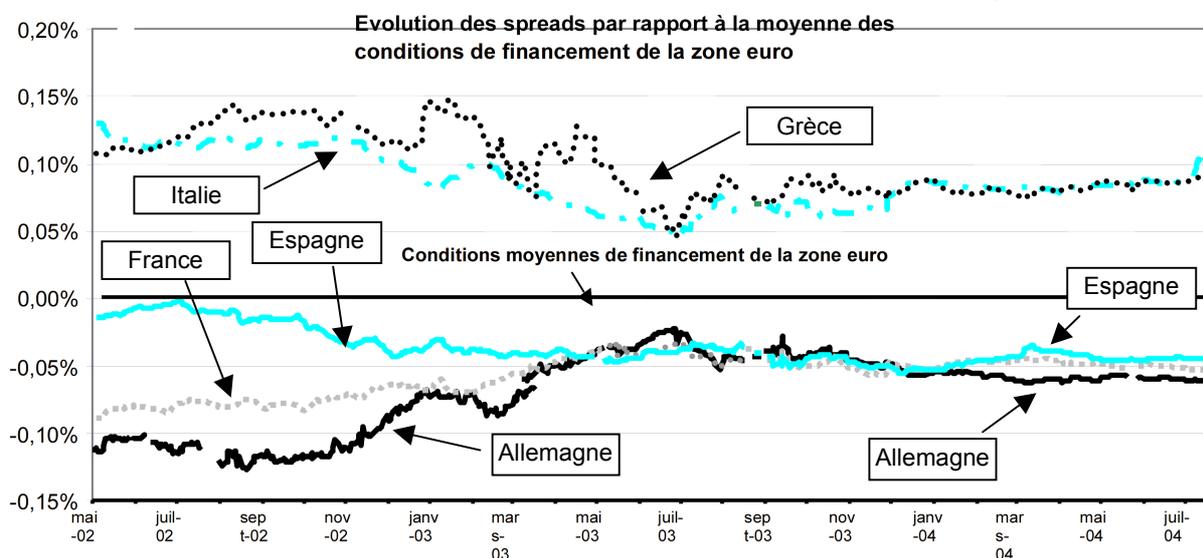
L'Agence France Trésor a introduit dans le programme 2003 un **indicateur synthétique des écarts de taux entre la France et les autres États membres de la zone euro**. Il vise à permettre une comparaison externe du coût de financement de l'État français et, par là même, une évaluation du crédit de la signature de l'État vis-à-vis des autres émetteurs.

L'écart de taux vis-à-vis de l'Allemagne, mesuré par la différence entre le taux de l'obligation de référence française et allemande de maturité 10 ans, jouait ce rôle depuis la fin des années 1980 pour la plupart des observateurs. Pour la France comme pour la plupart des autres pays, la « convergence européenne » a eu pour effet de réduire drastiquement cet écart de taux qui, au très faible niveau actuel (moins de 10 points de base), est déterminé principalement par de pures données techniques comme l'écart entre les dates d'échéances ou le calendrier d'ouverture de nouvelles lignes.

Si la maturité 10 ans constitue une référence historique, les principaux émetteurs souverains ont aujourd'hui plusieurs maturités de référence sur lesquelles ils assurent la liquidité en réalisant des émissions régulières. C'est pourquoi l'Agence France Trésor s'est proposée de construire un indicateur permettant, d'une part, de comparer les titres de la dette française à tous ceux des émetteurs souverains de la zone euro et, d'autre part, de mener cette comparaison sur l'ensemble de la courbe des taux.

L'INDICATEUR SYNTHETIQUE DE QUALITE DE SIGNATURE

(niveau 0% : moyenne de la zone euro)



Source : fascicule des Charges communes (PLF 2005).

Le graphique ci-dessus retrace l'évolution, depuis un peu plus d'un an, de cet indicateur pour la dette française et pour celle de quelques autres pays européens. Il montre, en particulier, que la situation relative de la France par rapport à l'Allemagne s'est améliorée sur la période mais que la situation des deux pays se dégrade par rapport aux conditions moyennes des États de la zone euro.

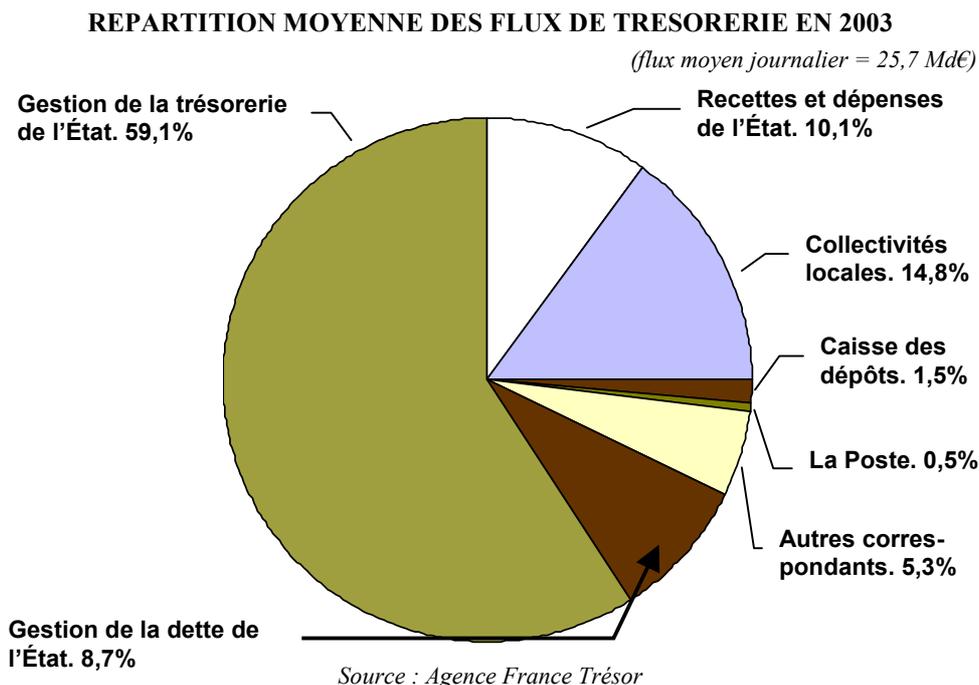
Là encore, l'AFT a tenu à souligner les limites de l'indicateur présenté au Parlement : « l'évolution de cet indicateur n'est que très secondairement guidée par la qualité de la gestion de la dette par l'Agence France Trésor. Les spreads sont en effet un reflet de l'appréciation de la signature de la République par les marchés, laquelle dépend avant tout de l'évolution des finances publiques et de l'économie nationale. Il s'agit donc fondamentalement d'un indicateur de résultat de toute la nation. C'est pourquoi il est illusoire d'assigner à l'Agence un objectif pour les années qui viennent dans le cadre de ce programme. On peut en revanche assigner à la France un objectif collectif de conserver des conditions parmi les meilleures de la zone euro ».

3.- Les objectifs et les indicateurs assignés à la gestion de la trésorerie

- Le débat parlementaire s'est intéressé, traditionnellement, aux évolutions de la dette. Cependant, la transformation des modalités d'émission de titres publics, engagée en 1985, a conduit à imbriquer de plus en plus étroitement les problématiques respectives de la trésorerie et de la dette.

Il est vrai que l'endettement de l'État a pour objectif de garantir que sa trésorerie reste toujours suffisante pour lui permettre de respecter ses engagements financiers. L'acte principal paraît donc être l'endettement, la gestion de la trésorerie n'étant que secondaire.

Or, la trésorerie de l'État enregistre chaque jour des mouvements très importants (25,7 milliards d'euros en 2003), effectués pour le compte de l'État lui-même (opérations budgétaires et opérations de trésorerie) ou pour le compte de ses correspondants, qui ont déposé leurs fonds auprès du Trésor.

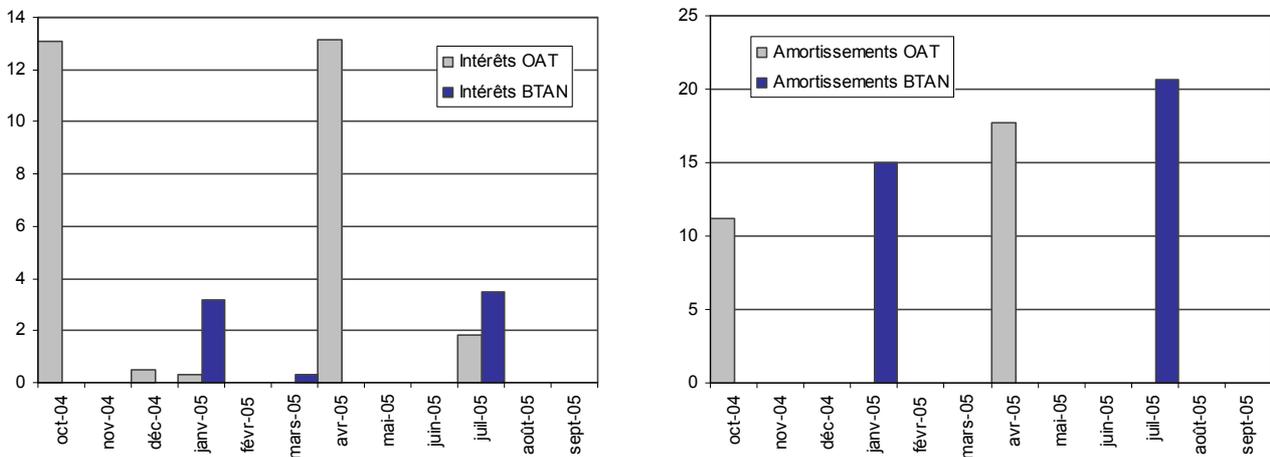


Par ailleurs, la politique d'assimilation des titres d'État concentre sur un nombre restreint de jours, dans l'année, les remboursements de titres échus et le versement des intérêts.

Ainsi, la date du 25 avril 2005 verra l'État payer 13,1 milliards d'euros au titre des intérêts versés sur 16 lignes d'OAT dont les échéances s'étalent de 2005 à 2035, ainsi que le remboursement d'une ligne d'OAT venant à échéance, pour 17,7 milliards d'euros. Par ailleurs, 13,1 milliards d'euros ont été payés le 25 octobre 2004 au titre des intérêts sur 15 autres lignes d'OAT. Le mois de juillet 2005 verra le paiement de 3,5 milliards d'euros d'intérêts sur les cinq lignes de BTAN correspondantes, auxquels s'ajouteront 20,6 milliards d'euros pour le remboursement d'une ligne arrivant à échéance.

FLUX DE CAPITAL ET D'INTERET D'OCTOBRE 2004 A SEPTEMBRE 2005
(sur la base de l'encours au 30 septembre 2004)

(en milliards d'euros)



Source : Agence France Trésor, Bulletin mensuel, octobre 2004.

Il en résulte de fortes contraintes sur la trésorerie de l'État, qui imposent, par exemple, de recourir à un volume croissant de BTF afin de « préfinancer » de façon progressive l'arrivée à échéance de lignes dont les volumes sont plus importants au fil des années.

La modernisation de la gestion de la dette, engagée il y a plus de quinze ans, a donc des répercussions sur la gestion de la trésorerie, qui aggravent les tensions « naturelles » dues aux décalages quotidiens entre encaissement des recettes et paiement des dépenses budgétaires classiques.

- Le solde du compte du Trésor ouvert dans les livres de la Banque de France doit toujours rester créditeur. La France a rompu depuis de nombreuses années avec la pratique dangereuse du « financement monétaire » du Trésor. D'ailleurs, le traité de Maastricht interdit aux banques centrales d'accorder des concours financiers aux États membres.

Les sommes inscrites sur le compte étant rémunérées à un taux inférieur au taux de l'argent au jour le jour (taux interbancaire de la zone euro), il est légitime de fixer au gestionnaire de la dette et de la trésorerie les deux objectifs suivants :

– limiter au minimum l'encours créditeur du compte du Trésor auprès de la Banque de France ;

– placer les excédents ponctuels de trésorerie de façon à obtenir la meilleure rémunération possible.

Les indicateurs retenus pour juger de la performance de la gestion sont aisés à identifier. Il s'agit, pour le premier objectif, du solde du compte du Trésor en fin de journée et, pour le second objectif, du taux de rémunération moyen applicable à la trésorerie placée sur le marché.

➤ S'agissant du premier objectif et de l'indicateur qui lui est associé, votre Rapporteur spécial rappelle qu'une nouvelle convention de tenue du compte de l'État à la Banque de France est entrée en vigueur le 1^{er} mai 2002 après un travail de réécriture très précis qui a nécessité plus d'un an. Actualisant et complétant la dernière convention de ce type, qui datait de 1994, elle précise tous les instruments mobilisés par la Banque de France pour permettre à son client, l'État, de suivre en temps réel l'imputation sur son compte des 25 Md€ d'opérations quotidiennes en recettes, dépenses ou opérations de marché. Des règles de sécurité nouvelles ont été mises en place qui assurent à l'État de ne pas voir son solde se dégrader après 16 heures 15 en raison d'une imputation tardive de certaines opérations de dépenses urgentes. Cela permet à l'Agence France Trésor de diminuer son encaisse de précaution plus rapidement en cours de journée, dans des conditions de marché satisfaisantes (c'est-à-dire dans la plupart des cas avant 17 heures, heure à laquelle la plupart des contreparties éligibles (SVT) offrent encore des taux de placement attractifs).

Il apparaît que plusieurs facteurs peuvent expliquer que le Trésor laisse en fin de journée un solde créditeur plus important que l'objectif annuel retenu :

– d'une part, il arrive que les taux de marché soient inférieurs, en fin de journée, au taux offert par la Banque de France. C'est notamment le cas les jours marquant la fin de la période de constitution des réserves obligatoires des établissements de crédit auprès du système européen de banques centrales. Dans ces conditions, l'acte de bonne gestion consiste à laisser les fonds disponibles sur le compte à la Banque de France, mieux rémunéré ;

– d'autre part, les jours de règlement des paies et des pensions dans les départements d'outre-mer oblige à laisser un solde créditeur compris entre 250 et 300 millions d'euros, car l'interdiction de découvert vaut pour l'ensemble consolidé compte du Trésor – compte de l'Institut d'émission des départements d'outre-mer (IEDOM). Or, du fait du décalage horaire, le paiement des paies et des pensions a lieu après la fermeture des marchés à Paris, à un moment où l'AFT

n'a plus la possibilité de corriger une évaluation prévisionnelle qui se révélerait erronée. Le compte du Trésor doit donc être approvisionné de façon à conserver une marge de sécurité et à assurer le bon fonctionnement de l'IEDOM.

Comme l'indique l'Agence France Trésor dans le fascicule des Charges communes, « *l'objectif de limitation du montant du compte de la Banque de France est naturellement poursuivi pour autant qu'il n'entre pas en contradiction avec l'intérêt financier de l'État et qu'il ne conduise pas à prendre des risques opérationnels accrus* ».

En conséquence, l'Agence propose de reconduire l'objectif d'un **solde moyen limité à 100 millions d'euros en fin de journée, s'entendant du solde de l'État hors jours de « faibles taux » en fin de journée et hors jours de paies et pensions dans les départements d'outre-mer**. Une telle proposition recueille l'assentiment de votre Rapporteur spécial.

Le solde moyen en fin de journée était égal à 500 millions d'euros en 2001, 455 millions d'euros en 2002 et 113 millions d'euros en 2003. Les progrès sont donc très sensibles, mais la comparaison entre 2003 et les années précédentes est biaisée par le fait que la définition de l'indicateur a été ajustée pour exclure les journées de « faibles taux » et les journées de « gros flux » avec l'outre-mer.

Pour avoir une idée de l'ordre de grandeur de la correction ainsi effectuée, votre Rapporteur spécial rappelle que, selon les données présentées dans le fascicule des Charges communes au titre des mois écoulés de 2003, le solde moyen hors « jours exceptionnels » s'établissait à 128 millions d'euros, au lieu de 179 millions d'euros pour le solde « tous jours ouvrables ».

➤ Depuis la loi de finances initiale pour 2003, le second objectif est analysé à travers deux indicateurs : le taux de rémunération moyen des dépôts sur le marché interbancaire et le taux de rémunération moyen des opérations de pension livrée effectuées par le Trésor. Le niveau de ces taux doit être comparé à une référence incontestable pour juger de la qualité de gestionnaire de l'État.

Le placement des excédents ponctuels de trésorerie, qui font l'objet d'opérations de dépôt sur le marché interbancaire et d'opérations de pension livrée auprès de contreparties sûres (les SVT et certains États européens) vise à obtenir le meilleur taux de rémunération. Un bon critère de référence est le taux de l'EONIA (*European Overnight Interbank Average*). Ce taux, calculé tous les soirs par la Fédération bancaire européenne, représente le taux moyen auquel un panel d'établissements bancaires de la zone euro a prêté sur le marché interbancaire pendant la journée écoulée. Les services de trésorerie des grands établissements financiers et des grandes entreprises le retiennent comme critère de rémunération de leurs placements au jour le jour.

Le programme « Gestion de la dette et de la trésorerie de l'État » de 2004 assignait comme objectif chiffré à l'AFT d'obtenir une rémunération égale à l'EONIA pour ses placements interbancaires. L'AFT a atteint cette rémunération

depuis le début de l'année. Ce résultat est notamment lié à des actions ciblées de l'AFT qui ont permis de stimuler la concurrence entre SVT, tant sur le marché de la pension livrée que sur le marché interbancaire. Par ailleurs, la nouvelle convention de compte avec la Banque de France a permis d'améliorer les conditions de gestion de la trésorerie et de gagner environ 2 points de base sur les placements effectués sur le marché interbancaire.

L'objectif fixé pour 2005 consiste à confirmer la moyenne des placements interbancaires à EONIA, ce qui représente une amélioration de près de 3 points de base par rapport aux résultats obtenus en 2000.

Pour la rémunération des opérations de pension, l'Agence France Trésor propose de retenir, en 2005 comme en 2004, l'objectif d'EONIA – 2 points de base. Le décalage avec les opérations de dépôt sur le marché interbancaire s'explique par le fait que les opérations de pension livrée sont par construction généralement effectuées à un taux inférieur à l'EONIA. Cela est lié à l'existence d'un collatéral en papier d'État qui annule, pour l'État, le risque lié à la défaillance de la contrepartie pendant la durée de l'opération.

Votre Rapporteur spécial rappelle que les opérations de pensions, qui reposent sur l'échange d'un titre d'État, contribuent à animer le marché secondaire de la dette, ce qui doit renforcer son attractivité auprès des investisseurs et peut avoir pour conséquence (« *mais non directement quantifiable* ») d'en diminuer le coût à l'émission.

➤ La bonne gestion de la trésorerie de l'État suppose que le gestionnaire dispose d'une grande visibilité sur les évolutions qui sont susceptibles d'affecter le niveau du compte du Trésor dans le courant de la journée ou dans la journée suivante. C'est à cette condition seulement qu'il lui est possible d'évaluer le niveau prévisible de la trésorerie disponible et de décider des interventions qu'il convient de réaliser pour placer cette trésorerie et obtenir la meilleure rémunération possible.

L'AFT a donc décidé d'ajouter aux deux objectifs désormais classiques assignés à la gestion de trésorerie un nouvel objectif, relatif à la qualité de l'information préalable fournie par les correspondants du Trésor sur leurs opérations financières affectant le compte de l'État auprès de la Banque de France.

A première vue, ce nouvel objectif est quelque peu paradoxal : il fait intervenir, non pas seulement le comportement de l'Agence France Trésor, mais aussi celui des correspondants, qui peuvent être plus ou moins diligents dans l'annonce de leurs opérations financières. Dans un premier temps, l'AFT a décidé de limiter le champ de cet objectif aux seules collectivités locales, compte tenu, notamment, de l'obligation d'annoncer la veille de leur réalisation les mouvements supérieurs à un million d'euros, qui a été instaurée par l'article 117 de la loi de finances initiale pour 2004.

L'indicateur associé à cet objectif est le taux d'annonce par les collectivités territoriales de leurs opérations financières supérieures à un million d'euros et affectant le compte du Trésor. Ce taux était égal à 91% en 2003 et l'objectif fixé pour 2004 est 95%. Le taux réalisé au 1^{er} juillet 2004 est en deçà de la cible, puisqu'il n'atteint que 89%. L'AFT se fixe une cible ambitieuse pour 2005, avec un taux d'annonce qui devrait atteindre 100%.

Même en tenant compte de sa limitation aux seules collectivités territoriales, la pertinence d'un objectif et d'un indicateur qui échappent très largement à la décision du gestionnaire ne peut manquer d'être évoquée. L'AFT la justifie de la façon suivante : *« les résultats obtenus dépendent des collectivités locales, qui ne sont pas tenues par le programme. Cependant l'action des services de l'État joue aussi un rôle considérable et c'est pour cela que le niveau effectif du taux d'annonce préalable peut constituer un indicateur de résultat. En effet, les comptes des collectivités locales sont tenus par le réseau de la Direction générale de la comptabilité publique, l'information sur les annonces est transmise par les comptables du réseau et non par les services des collectivités locales, la supervision de la qualité de cette transmission est exercée conjointement par les services centraux de la Direction générale de la comptabilité publique et par l'Agence France Trésor. Concrètement, le mécanisme des annonces préalables a donné lieu en 2004 à l'organisation de journées d'études animées par la Direction générale de la comptabilité publique et l'Agence France Trésor dans les trésoreries générales de région : l'efficacité et la fluidité du dispositif administratif de l'État sont donc bien un facteur du succès du système d'annonce, aussi bien que la coopération des collectivités locales ».*

Votre Rapporteur spécial ne peut s'empêcher de penser que, nonobstant les actions de mobilisation conduites sous l'égide de la DGCP et de l'AFT auprès du réseau des comptables, l'intégration du taux d'annonce des opérations financières des collectivités territoriales au sein des objectifs assignés à la gestion de la trésorerie de l'État traduit également la volonté de « mettre sous pression » les collectivités et de porter sur la place publique les conséquences de leur comportement – vertueux ou négligent.

4.- La maîtrise des risques : un objectif transverse

- Une présence accrue sur le marché financier et la mise en œuvre d'instruments toujours plus sophistiqués exposent l'État à des risques similaires à ceux rencontrés par les établissements financiers.

Le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie a défini un ensemble de mesures destinées à maîtriser les risques précités. Le cadre de contrôle mis en œuvre s'inspire des recommandations de la Commission de réglementation bancaire et financière (CRBF 97-02), tout en les adaptant aux spécificités de l'action de l'État. Il est apparu essentiel de respecter les règles suivantes :

- instaurer un contrôle permanent (au sein de chaque unité opérationnelle) et périodique de l'efficacité des premiers contrôles réalisés ;
- garantir l'indépendance des fonctions (par exemple entre l'initiation, la validation et le contrôle des risques associés aux opérations) ;
- définir des limites internes ;
- assurer le respect de la « piste d'audit » (c'est-à-dire la reconstitution de l'ordre logique des opérations et des flux associés).

L'ÉTAT FACE AU RISQUE FINANCIER

♦ **Les risques de marché** : le risque structurel est le risque de taux d'intérêt encouru en cas de variation des taux affectant l'ensemble des opérations de bilan et de hors bilan.

♦ **Le risque de contrepartie** : ce risque est celui de la défaillance d'une contrepartie. Toute défection d'une contrepartie, quelle que soit la nature de l'opération (souscription à l'émission, pensions, *swaps*...), obligerait à renégocier aux conditions de marché du moment une nouvelle opération. Ces conditions de marché pouvant être moins favorables, la défaillance, même momentanée, est susceptible d'engendrer un surcoût.

♦ **Le risque de règlement** : ce risque survient en cas de non versement par une contrepartie donnée des sommes dues à la suite d'une erreur matérielle ou d'un défaut des circuits de paiement. Certains systèmes de place sont sécurisés, tels ceux d'Euroclear, mais les circuits de dénouement d'autres opérations (*swaps*...), notamment de gré à gré, n'offrent pas la même sécurité.

♦ **Les risques opérationnels et informatiques** : il s'agit des risques qui ne sont ni de crédit ni de marché. A titre d'exemple, on peut citer les risques de traitement des opérations résultant d'une absence de procédure formalisée ou d'une insuffisance de formation du personnel, les risques de pertes d'information (p.ex. : date et montant exact à payer sur une ligne) suite à une défaillance du système d'information et les risques de litiges suite à une mauvaise rédaction d'un contrat financier.

♦ **Le risque d'écart prévision / réalisation** : la gestion du compte pivot du Trésor impose une information en amont par les différentes directions du ministère, les collectivités locales et les autres correspondants du Trésor des flux qui viendront impacter le compte les jours suivants. Tout défaut dans cette procédure d'annonce préalable par les correspondants de la trésorerie induit des écarts prévision / réalisation qui peuvent nuire à la gestion optimale de la trésorerie.

Source : Agence France Trésor

Conformément à ces principes et à l'article 5 de l'arrêté du 8 février 2001, l'Agence France Trésor s'est dotée d'un cahier des procédures et d'une charte de déontologie, publiés dans un arrêté du 18 septembre 2001 :

– le cahier des procédures définit le cadre général dans lequel opère l'Agence, détaille les normes de gestion, d'organisation et de contrôle auxquelles elle devra se conformer. Il complète les règles existantes pour les opérations de dette et de placement par un cadre détaillé pour les opérations de *swaps* ;

– la charte de déontologie s'inspire des textes existants dans le secteur financier. Elle précise l'ensemble des règles auxquelles doit se plier toute personne travaillant pour le compte ou dans le cadre de l'Agence France Trésor.

• Comme l'indique l'AFT, le contrôle des risques constitue **un objectif transversal qui concerne aussi bien la gestion de la dette négociable que la gestion de la trésorerie**. Pour une large part, les deux domaines sont d'ailleurs fortement entremêlés. La bonne qualité du contrôle des risques, en vue de minimiser la survenance d'incidents, sera évaluée à travers deux indicateurs, eux-mêmes décomposés en sous-indicateurs.

➤ Le premier indicateur vise à apprécier la qualité du système de contrôle mis en place par l'Agence France Trésor. Il repose sur deux sous-indicateurs :

– l'évaluation du nombre d'incidents ou d'infractions au cahier interne des procédures. Ceci permet de mesurer la qualité de l'organisation de l'AFT et le respect interne de ses contraintes ;

– la notation externe du contrôle interne. Il s'agit de bâtir un indicateur reposant cette fois sur un regard extérieur et professionnel : celui des auditeurs externes réalisant annuellement un audit des opérations de l'Agence. En effet, l'un des volets de leur mission consiste à vérifier l'adéquation des procédures de l'Agence à ses activités et aux risques associés en prenant comme texte de référence le règlement CRBF 97-02. Cette évaluation de l'adéquation du dispositif existant aux dispositions réglementaires en vigueur dans les établissements financiers porte sur les domaines suivants : **1/** système de contrôle des opérations et des procédures internes ; **2/** organisation comptable et traitement de l'information ; **3/** système de mesure des risques et des résultats ; **4/** système de surveillance et de maîtrise des risques ; **5/** système de documentation et d'information. L'évaluation sera transcrite par une note allant de 1 à 4 (donnée spontanément par l'auditeur externe pour 2003 et qui sera expressément demandée dans les appels d'offres pour les audits externes réalisés à partir de 2005).

➤ Le deuxième indicateur vise à apprécier la gravité des incidents d'exécution qui peuvent survenir à l'occasion des opérations de gestion de la dette et de la trésorerie.

Sur 10.500 opérations réalisées environ chaque année (soit, chaque jour, 40 à 50 opérations), il peut arriver que certaines ne se déroulent pas comme prévu. C'est par exemple le cas lorsqu'une contrepartie d'une opération de pension n'est pas en mesure de livrer en fin de journée les titres qui devaient constituer une garantie en cas de défaillance. Il peut également arriver que des sommes dues par une banque ne soient pas réglées à bonne date. Ces différents types d'incidents font peser des risques de gravité inégale au regard de la mission de l'Agence France Trésor et sont donc classés en trois catégories différentes :

– premier sous-indicateur : le nombre des incidents qui dégradent le niveau du compte à la Banque de France. C'est le cas typique – heureusement très rare – d'une contrepartie qui n'honorerait pas en temps et heure ses engagements financiers ;

– deuxième sous-indicateur : le nombre des incidents qui ne dégradent pas ou même qui peuvent améliorer le solde à la Banque de France. Ces incidents ne présentent pas un degré de gravité aussi élevé que les précédents mais reflètent néanmoins un dysfonctionnement (c'est le cas mentionné ci-dessus de non-livraison de titres pour une opération de pension livrée). L'Agence France Trésor se retrouve en fin de journée avec un solde supérieur à ce qu'elle avait anticipé, et ne peut pas toujours replacer les fonds pour les faire fructifier, ou le fait à des conditions financières moins bonnes ;

– troisième sous-indicateur : le nombre des incidents liés aux systèmes pris au sens large. Il peut s'agir de panne ou de mauvais fonctionnement des systèmes internes d'information de l'AFT, de problèmes liés aux systèmes de place (par exemple ceux gérés par Euroclear) ou d'un mauvais fonctionnement de l'informatique de la Banque de France.

• S'agissant de la qualité du système de contrôle, évaluée dans le cadre du premier indicateur, l'AFT rappelle que le cahier interne des procédures a été finalisé en 2004 et que le sous-indicateur correspondant est donc inopérant pour 2003. Les résultats relevant du deuxième sous-indicateur sont présentés en ces termes : *« les commentaires des auditeurs externes en 2003 sur le contrôle interne ont été les suivants : 1/à environnement constant, malgré le caractère très largement manuel des contrôles, les procédures permettent de sécuriser le traitement des opérations et de l'information financière ; 2/les modifications d'organisation consécutives à la mise en place du nouveau système d'information devraient permettre de réfléchir au positionnement de la fonction de contrôle ; 3/un reporting consolidé de l'activité, des résultats et des risques devrait être élaboré ; 4/ le cahier de procédures doit être révisé et complété ».*

S'agissant des incidents opérationnels, l'AFT a subi, en 2003, trois incidents qui ont dégradé le solde du compte de l'État à la Banque de France, 28 incidents qui n'ont pas dégradé, voire ont amélioré, ce même solde et 6 incidents liés aux systèmes. L'essentiel des incidents constatés en 2003 (28 sur 37) concerne la non-livraison de titres sur opérations de pensions livrées. Ils n'ont pas eu d'impact sur la rémunération du compte et l'ont même améliorée dans la moitié des cas. Les incidents ayant dégradé le compte sont dus au non-versement à bonne date de sommes dues par les contreparties, sans incidence significative sur le niveau du compte. Les incidents systèmes proviennent essentiellement de problèmes téléphoniques.

Les perspectives pour 2005 et les cibles affichées par l'AFT pour les indicateurs et les sous-indicateurs associés reposent sur trois considérations :

– les règles de fonctionnement interne ayant été précisées en 2004 dans le cahier de procédures et portées une nouvelle fois à la connaissance des agents, le nombre des incidents ou infractions au cahier interne de procédures devrait être minimal ;

– l'amélioration des notes attribuées par l'auditeur externe est, à l'exception de la note relative au système de documentation et d'information, largement dépendante de la refonte du système d'information, qui ne devrait pas être achevée avant la fin de l'année 2005 ;

– l'Agence France Trésor est dépendante pour la bonne exécution de ses opérations des diligences mises en place par ses contreparties et ses partenaires. C'est pourquoi il est difficile de fixer des objectifs précis pour l'indicateur relatif aux incidents d'exécution des opérations de dette et de trésorerie. Néanmoins, l'Agence peut engager dans certains domaines des actions pouvant conduire à la diminution des incidents. C'est le cas pour les incidents les plus fréquents (non-livraison de titres sur opérations de pensions), sujet sur lequel elle a lancé un groupe de travail avec la place de Paris.

5.– Une innovation : l'objectif fixé à la gestion de la dette non négociable

La dette financière non négociable est composée des bons du Trésor sur formules et de divers emprunts d'État restés sous forme « papier » lors de l'opération de dématérialisation des titres intervenue en 1984. L'ensemble des emprunts concernés est aujourd'hui totalement amorti à l'exception de la dette perpétuelle (majorat, dotations et rentes viagères) et de l'emprunt 4,5% de 1952 à capital garanti. L'amortissement de ce dernier emprunt intervient chaque année par tirage au sort, la dernière échéance étant prévue en 2006.

En l'absence d'émissions nouvelles depuis le 1^{er} janvier 1999, date à laquelle les bons du Trésor sur formule ont été supprimés, la gestion de la dette non négociable est aujourd'hui limitée aux opérations de remboursement des titres en capital et en intérêts, ainsi qu'à la comptabilisation des emprunts prescrits.

Le traitement des opérations de remboursement de la dette non négociable nécessite d'être réalisé dans des conditions de sécurité optimum tant pour l'État émetteur que pour les souscripteurs. L'ancienneté des titres composant la dette financière non négociable, de même que la diversité des emprunts et des règles encadrant leurs modalités de remboursement sont donc autant de facteurs potentiels de risque qu'il convient d'encadrer afin de conserver une maîtrise totale sur les circuits comptables et financiers liés à ces opérations. Compte tenu de l'ancienneté des titres et de la complexité de la réglementation, il a été décidé en 2003 de renforcer les outils destinés à gérer les opérations de remboursement des emprunts non dématérialisés dont le volume est le plus significatif (bons du Trésor sur formules, emprunt obligatoire 1983 et emprunt libératoire 1976).

L'indicateur retenu est le taux de rejet sur les opérations de remboursement de la dette non négociable, qui s'obtient en fin d'exercice par la comparaison entre le nombre de rejets et le nombre d'opérations présentées au remboursement. Le taux réalisé a été zéro en 2003, valeur qui constitue également la cible fixée pour 2004, 2005 et les années ultérieures.

II.- DES INSTRUMENTS DE GESTION EPROUVES

Pour faire face à ses engagements, maintenir un solde créditeur en fin de journée sur son compte à la Banque de France et maîtriser ses risques, l'État utilise une gamme d'instruments financiers et met en œuvre diverses procédures. Certains, comme le programme d'emprunt, sont désormais classiques ; d'autres, comme les outils de gestion de la trésorerie, ont été adaptés dans les années récentes ; d'autres, comme le programme de *swaps*, sont tout à fait nouveaux.

A.- LA POLITIQUE D'EMISSION S'EFFORCE DE REpondre AUX ATTENTES DU MARCHÉ

L'encadré présenté au début du présent chapitre rappelle succinctement les principales caractéristiques des titres à court, moyen et long terme qui constituent aujourd'hui l'essentiel de la dette négociable, les emprunts anciens ne représentant plus qu'un montant résiduel.

1.- La diversité maîtrisée des emprunts de l'État

• Dès avant la généralisation des titres assimilables, le Trésor avait éprouvé le besoin d'étendre la panoplie des effets financiers offerts aux investisseurs en mettant au point des **emprunts à taux variable**. Il a donc proposé des produits dont les taux étaient indexés, au choix, sur :

– une référence courte : une moyenne de taux mensuels de BTF à treize semaines (taux dit « TMB »), un taux révisable à périodicité trimestrielle fondé sur le taux de rendement des BTF (taux dit « TRB ») ;

– une référence longue : taux révisable en fonction des taux de rendement moyens mensuels des emprunts d'État à taux fixe d'échéance supérieure à sept ans (taux dit « TRA ») ou taux de rendement d'un échantillon d'emprunts d'État sur le marché secondaire (taux dit « TME »).

Ces produits se sont révélés être en décalage avec les souhaits des investisseurs vers la fin des années 1980. Par ailleurs, la stabilisation de la hausse des prix à un niveau modéré, la diminution générale des taux et leur moins grande volatilité ont rendu moins attractives les émissions de titres à taux variable. Ainsi, le Trésor a interrompu ses émissions à partir de novembre 1990. Le dernier emprunt de ce type a été amorti au mois de janvier 2001.

• Pourtant, le souci de fournir aux investisseurs un produit simple à utiliser et performant, ainsi que la volonté d'occuper un segment du marché susceptible d'asseoir sa position comme émetteur de référence, ont amené le Trésor à concevoir, en 1996, une nouvelle OAT à taux variable. Cette OAT est indexée sur un indice de rendement des emprunts d'État à long terme, le **TEC 10 (« taux de l'échéance constante à 10 ans »)**, calculé comme le taux de rendement d'une OAT fictive de maturité exactement égale à 10 ans.

Les OAT TEC 10 sont dotées d'un coupon trimestriel. En effet, ces titres offrant l'intérêt de présenter un coupon proche du taux du marché, il a été jugé préférable d'opter pour un détachement trimestriel plutôt que pour un coupon « classique » à détachement annuel.

Au 30 septembre 2004, l'encours des deux lignes d'OAT TEC 10 existantes s'établit à 21,7 milliards d'euros et représente **3,9% de l'encours total des OAT**.

- En 1998, le Trésor a souhaité offrir un autre produit innovant, à travers une obligation dont le taux d'intérêt serait indexé sur l'inflation, l'**OATi**, afin de répondre aux besoins de certains investisseurs. A cette fin, l'article 19 de la loi n° 98-546 du 2 juillet 1998 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier a autorisé l'indexation sur le niveau général des prix, dans des conditions fixées par décret, des titres de créances et des instruments financiers à terme mentionnés au 2° et au 4° de l'article premier de la loi n° 96-597 du 2 juillet 1996 de modernisation des activités financières.

L'émission de **titres indexés sur l'inflation** a pour but de proposer aux investisseurs un support qui leur garantisse un rendement réel déterminé, assorti d'une part variable de rémunération visant à compenser le plus exactement possible l'érosion du capital due à la hausse générale des prix. Cette formule présente des avantages tant pour l'investisseur que pour l'émetteur :

- le premier bénéficie d'une garantie sur la valeur réelle de son capital, ce qui est essentiel pour des investisseurs dont les placements doivent couvrir des engagements à long terme (caisses de retraite, assureurs, etc.) ;

- le second évite d'intégrer au taux d'intérêt servi sur son titre la « prime de risque » généralement exigée des souscripteurs pour se protéger contre le risque d'erreur dans la prévision d'inflation sous-jacente à la formation des taux. En d'autres termes, l'émetteur s'expose à l'inflation mais encaisse la prime de risque.

Sous le bénéfice de l'autorisation parlementaire accordée en juillet 1998, le Trésor a conçu une première ligne d'OATi, émise en septembre 1998, arrivant à échéance en avril 2009. Le succès rencontré par ce produit a amené le Trésor à proposer, en septembre 1999, une seconde ligne d'OATi, sur une échéance à trente ans (juillet 2029). Les caractéristiques générales des OATi sont les suivantes :

- le taux facial retenu est égal à 3% pour l'OATi d'échéance avril 2009 et 3,4% pour l'OATi d'échéance juillet 2029 ;

- l'indicateur d'inflation est l'indice des prix hors tabac de l'INSEE ;

- le coupon est calculé en appliquant le taux facial du titre à un capital revalorisé en fonction de l'indice d'indexation au moment du détachement du coupon ; par ailleurs, le montant du capital remboursé à l'échéance est lui aussi

égal au montant nominal revalorisé de l'inflation écoulée sur l'ensemble de la durée de vie du titre désormais échu ;

– le coupon est détaché chaque année, le 25 juillet.

Les OAT i doivent être considérées comme un élément de la gamme diversifiée de titres négociables que la République française est susceptible de proposer aux investisseurs. Ainsi, au 30 septembre 2004, l'encours total des OAT i s'élève à 38,3 milliards d'euros et représente **6,9% de l'encours total des OAT**. L'instrument « OAT i » étant désormais bien acclimaté, une ligne d'OAT i est émise chaque année sur l'échéance 10 ans. La souche à 30 ans a été réabondée en 2002.

- Le 2 octobre 2001, le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie a décidé de proposer aux investisseurs européens une nouvelle OAT indexée sur l'inflation, en retenant cette fois comme indice d'indexation l'indice des prix harmonisé (hors tabac) de la zone européenne établi par Eurostat. Cette nouvelle OAT, dite **OAT ei** , d'échéance 10 ans, a vocation à constituer le premier point de la courbe des taux réels de la zone euro et à devenir ainsi une référence quasi nécessaire pour l'ensemble des dettes souveraines européennes.

Le lancement de l'OAT ei juillet 2012, le 25 octobre 2001, a connu un vif succès et a contribué à asseoir la notoriété de la dette française vis-à-vis de l'étranger puisque près des trois quarts des montants émis ont été achetés par des investisseurs étrangers (en zone euro et hors zone euro). Il s'agit notamment de fonds monétaires, de fonds européens d'actifs à long terme, de structures financières spécialisées dans la gestion actif / passif et de banques centrales.

Forte de ce succès, l'Agence France Trésor a émis en octobre 2002 une nouvelle OAT ei , d'échéance 30 ans (soit juillet 2032) et de coupon réel 3,15%. Cette nouvelle émission a également été bien accueillie. Elle a été abondée par la suite. Au 30 septembre 2004, l'encours des OAT ei s'élève à 27,5 milliards d'euros, soit **5% de l'encours total des OAT**.

- Depuis 1991, le Trésor offre aux investisseurs la possibilité de démembrer leurs titres (OAT et BTAN) afin de séparer les flux d'intérêt et le remboursement du capital et de disposer ainsi d'un ensemble de titres (certificat de principal et certificats d'intérêt) négociables séparément et représentatifs d'autant de titres dits à « coupon zéro ». Depuis janvier 1994, toutes les OAT d'échéance avril et octobre sont démembrables. En moyenne, l'encours des titres démembrés s'établit à 10,6% de l'encours total sous-jacent, mais ces proportions peuvent varier de 0,1% à 75% selon les lignes considérées ⁽¹⁾.

(1) Encours déterminés au 30 septembre 2004 ; source : Bulletin mensuel de l'Agence France Trésor.

Les raisons de l'acquisition d'une **obligation démembrée** sont essentiellement la couverture d'un engagement à un horizon déterminé, par un actif de même durée⁽¹⁾ et sans risque de réinvestissement d'un coupon annuel. Par ailleurs, en raison de la durée plus élevée de l'obligation démembrée par rapport à l'obligation « complète » sous-jacente, les investisseurs peuvent augmenter la sensibilité de leur portefeuille obligataire aux variations de taux d'intérêt, donc améliorer leur performance – au risque de pertes supérieures si les évolutions du marché sont contraires aux anticipations des investisseurs.

LES PERSPECTIVES EN MATIERE D'EMISSIONS A TAUX VARIABLE

On observe depuis plusieurs mois que les souches existantes d'OAT TEC 10 n'ont pas été abondées et qu'aucune souche nouvelle n'a été émise. En réponse à une question de votre Rapporteur spécial, l'Agence France Trésor a fait savoir que *« le développement massif du marché des swaps intervenu depuis [les premières émissions] a consacré les indices CMS [Constant Maturity Swaps] comme référence de marché, entraînant progressivement une certaine baisse d'intérêt pour le TEC 10, ce qui a conduit les SVT à ne plus demander d'adjudication d'OAT TEC 10 lors des réunions précédant les adjudications »*.

Votre Rapporteur spécial a également souhaité savoir si le lancement des lignes d'OAT indexées sur l'inflation européenne (OAT_{ei}) ne risquait pas de nuire au développement des lignes d'OAT indexées sur l'inflation française (OAT_i). Selon l'AFT, *« la coexistence des deux indices est également un facteur positif pour la demande d'obligations indexées. Elle répond à l'existence de besoins différents de gestion actif/passif (selon que les bilans sont plus ou moins concentrés sur la France) ; elle permet aussi de répondre à la demande d'investisseurs souhaitant prendre position sur le différentiel d'inflation entre la France et la zone euro (et, par extension, avec les obligations indexées émises par les Trésors britannique et américain, entre la zone euro et les États-unis ou le Royaume-Uni) »*.

Votre Rapporteur spécial relève que le segment des obligations à taux variable, et plus spécifiquement celui des obligations indexées, rencontre désormais un vif intérêt de la part des investisseurs et des marchés. Selon l'AFT, le volume mensuel moyen des transactions sur les titres proposés par la France est passé de 2 Md€ en 2002 à 10 Md€ en 2003. Les institutions financières consacrent aujourd'hui une part importante de leur recherche économique et financière aux produits indexés. Cela traduit le caractère opportun de l'engagement de l'Agence sur ce segment de marché.

2.– Une procédure d'émission transparente

Le Trésor a organisé des procédures permettant d'assurer la plus grande transparence et la meilleure prévisibilité autour de ses émissions.

- La prévisibilité s'appuie sur la publication, dans les tout premiers jours de l'année, d'un **programme prévisionnel de financement de l'État** qui fixe de façon quasi intangible le volume prévu des appels au marché pour les OAT, les BTAN et les BTF, compte tenu du besoin de financement évalué pour l'année. Le schéma actuel repose sur les principes suivants :

(1) La durée d'une obligation est la valeur moyenne, exprimée en année, des flux (coupons et remboursement du principal) actualisés au taux du marché et pondérés par leur durée. La durée permet de mesurer la rapidité avec laquelle l'investisseur « récupère » son capital et de comparer, à cet égard, des titres de caractéristiques différentes (taux d'intérêt, échéance, remboursement in fine ou par tranche, remboursement au pair ou avec une prime, etc.).

– sur le segment des OAT : émission chaque mois de deux OAT à 10 ans et d'une OAT plus longue (15 ou 30 ans) selon la demande ;

– sur le segment des BTAN : émission chaque mois de deux BTAN à 5 ans et de deux BTAN à 2 ans (par création ou réabondement d'anciens BTAN 5 ans) ;

– sur le segment des BTF : création d'une nouvelle ligne à 3 mois une semaine sur deux, réabondée la semaine suivante ; création chaque semaine d'une ligne à 6 mois ou à 1 an.

Le programme prévisionnel est complété par un calendrier indicatif annuel d'adjudication. Jusqu'en 2001, le calendrier était trimestriel, donc exerçait un effet plus contraignant sur le Trésor. Afin de répondre avec plus de souplesse à la demande du marché, le calendrier trimestriel a été supprimé en 2002. En raison de la faible activité des marchés aux mois d'août et décembre, les adjudications d'OAT et de BTAN ont été supprimées pour ces dates depuis 2002.

Depuis 1986, la République française n'a jamais annulé, reporté ou même diminué le montant d'une émission prévue. Ce n'est pas le cas d'autres pays européens, y compris dans les années les plus récentes. En 1998, l'Autriche a annulé une adjudication quelques jours avant sa tenue. De même, en juillet 1999, le gouvernement fédéral allemand a annulé avec une semaine de « préavis » une adjudication de titres à trente ans qui avait été annoncée dans le programme d'émission trimestriel.

- La transparence résulte du choix d'une procédure d'adjudication pour procéder au placement des titres, en lieu et place de la formule plus classique de la « prise ferme » des titres assurée par un syndicat d'émission, charge à celui-ci de replacer les titres ainsi acquis auprès de leur clientèle d'investisseurs finaux. L'adjudication consiste à mettre en concurrence, par le biais d'un appel d'offres, les établissements soumissionnaires qui proposent leur prix d'achat pour les titres émis par le Trésor. Les offres sont recueillies et classées par la Banque de France, qui les transmet au Trésor en conservant l'anonymat des soumissionnaires.

L'adjudication se fait selon la technique dite « à la hollandaise » : les titres sont servis au prix demandé par le soumissionnaire, en commençant par celui qui propose le prix le plus élevé. Au vu des prix et des volumes offerts pour chaque mise en adjudication, le Trésor arrête le montant des soumissions qu'il retient sur chacune des lignes, le total se situant à l'intérieur de la fourchette globale annoncée pour les BTAN et les OAT et respectant, aux arrondis près, le montant exact annoncé pour les BTF.

Les offres passées à des prix supérieurs au prix limite sont servies intégralement ; les offres passées au prix limite se voient affectées d'un coefficient de réduction de façon à servir les soumissionnaires concernés proportionnellement au volume de leur offre.

La France est aujourd'hui, parmi les grands émetteurs souverains, celui dont les délais d'adjudication sont les plus courts. Moins de dix minutes s'écoulent entre la clôture des offres et l'annonce des résultats par le Trésor.

La procédure de syndication reste cependant utilisée pour la première émission de titres innovants (OAT TEC 10 2006 en avril 1996, OAT*i* juillet 2009 en septembre 1998, OAT*i* juillet 2029 en septembre 1999, OAT*ei* juillet 2012 en octobre 2001, OAT*ei* juillet 2032 en octobre 2002 et OAT*ei* juillet 2020 en janvier 2004 pour les plus récentes).

- La politique d'émission s'appuie, depuis 1986, sur un réseau d'établissements chargés d'assurer le placement des valeurs du Trésor et la liquidité du marché secondaire de la dette. Directement inspiré du système américain des *Primary Dealers*, les « **spécialistes en valeurs du Trésor** » (SVT) s'engagent à respecter les termes d'un cahier des charges spécifique, remplacé, depuis février 2003, par une Charte définie en commun par l'Agence et les SVT.

La composition du groupe des SVT a évolué dans le temps. Au nombre de treize lors de la première sélection, il est depuis très sensiblement élargi afin que soit représentée la diversité des établissements actifs sur le marché des emprunts d'État français : grandes banques de réseau, établissements spécialisés, institutions d'origine française et étrangère. Depuis le renouvellement effectué en juillet 2003, le groupe des SVT comporte sept établissements français et quinze établissements non-résidents – dont six américains, deux allemands, deux britanniques, un néerlandais et deux suisses – qui comptent parmi les acteurs les plus importants sur les marchés obligataires mondiaux.

Au nombre des obligations auxquelles doivent satisfaire les SVT, il y a la participation à la formation de prix représentatifs sur l'ensemble des valeurs du Trésor négociées, la réalisation d'un pourcentage minimum de transactions et l'affichage en tout temps, pour des montants déterminés, de prix d'achats et ventes fermes, la promotion de la dette de l'État à l'étranger, l'information régulière du Trésor sur l'état des marchés et le conseil pour sa politique d'émission, etc.

Un tel système, essentiellement focalisé sur la participation au marché primaire (les adjudications hebdomadaires et mensuelles de valeurs du Trésor) était financièrement avantageux pour l'État puisqu'il stimulait la concurrence entre SVT au moment du placement initial des titres.

Cette stratégie a montré quelques limites, notamment lorsqu'il est apparu que les prix proposés par certains SVT particulièrement « agressifs » étaient supérieurs à ceux qui se négociaient au même moment sur le « marché gris » (marché quasi virtuel où les intervenants s'échangent des titres sur le point d'être émis, mais qui, formellement, n'existent pas encore). Comme l'indique l'Agence, cette stratégie « *tendait, à moyen terme, à séparer le marché primaire du marché secondaire et, in fine, se révélait préjudiciable à l'équilibre financier de l'activité des SVT et donc à la stabilité du marché primaire* ». De ce fait, l'accent est

désormais mis sur la qualité globale des prestations fournies par les SVT à l'État : participation au marché primaire, animation du marché secondaire, conseils à l'émetteur.

Votre Rapporteur spécial considère que le rééquilibrage des relations entre l'État et les SVT est une bonne décision.

En contrepartie de leurs engagements, les SVT disposent de deux droits spécifiques par rapport aux autres intervenants de marché : ils peuvent démembrer et remembrer les OAT ; ils peuvent présenter des offres non concurrentielles ⁽¹⁾ lors des adjudications, avant ou après la séance.

B.- L'INSTRUMENT PRINCIPAL DU FINANCEMENT : LE PROGRAMME D'EMPRUNT

La prise en charge du déficit budgétaire ne suffit pas à décrire les opérations que doit effectuer le Trésor pour couvrir, chaque année, l'ensemble des charges de trésorerie supportées par l'État. **Aux besoins découlant de l'exécution des lois de finances, il faut en effet ajouter les charges résultant de l'amortissement des dettes et engagements échus.**

Dans le cadre du programme « gestion de la dette et de la trésorerie de l'État », un tableau de financement est désormais inclus dans le fascicule des Charges communes. C'est une première étape vers 2006 où, lorsque seront entrées en vigueur l'ensemble des dispositions de la LOLF, un tableau de financement sera intégré dans l'article d'équilibre et soumis, au même titre que le classique tableau d'équilibre, au vote du Parlement.

De plus, l'horizon du programme d'emprunt prévisionnel associé au projet de loi de finances pour 2005 s'étend bien au-delà de 2005, puisque des projections – à caractère conventionnel – portant sur les années 2006 à 2008 illustrent l'effet, sur le besoin de financement de l'État de trois hypothèses différentes de déficit (45 milliards d'euros, 22,5 milliards d'euros et zéro) sur chacune de ces années). Selon l'Agence France Trésor, *« ces hypothèses sont des hypothèses d'école volontairement simplifiées qui ne présagent absolument pas des intentions du Gouvernement français. Elles sont seulement destinées à illustrer l'acquis du besoin de financement et le phénomène de « boule de neige » engendré par les choix budgétaires antérieurs »*.

En prévision, le programme d'emprunt éclaire l'origine du besoin de financement qui sera supporté par l'État l'année considérée et définit la structure des ressources qui seront utilisées pour couvrir ce besoin de financement. En

(1) Les offres « non concurrentielles » s'entendent des offres qui sont présentées par les SVT en dehors de la procédure d'adjudication, en fin de séance. Ne participant pas au processus concurrentiel de détermination du prix des titres placés par le Trésor, elles interviennent en surnombre du volume plafond d'émission annoncé par celui-ci et sont servies au taux moyen pondéré des titres de même nature qui résulte de l'adjudication achevée.

exécution, le tableau de financement retrace les conditions d'exécution des lois de finances, l'effet des éventuels rachats de titres avant échéance et l'évolution effective des ressources « courtes » du Trésor, dont certaines échappent à son contrôle, comme les comptes de dépôt des correspondants.

1.- Le financement définitif de l'État en 2003

- L'augmentation du besoin de financement de l'État entre les évaluations associées à la loi de finances initiale pour 2003 (108,5 milliards d'euros) et les résultats d'exécution (127,2 milliards d'euros) résulte de plusieurs phénomènes.

La détérioration du déficit en gestion par rapport au déficit en exercice prévu en loi de finances initiale (+ 12,4 milliards d'euros) résulte de deux facteurs principaux. En premier lieu, le solde négatif de l'exercice 2003 a été réalisé à hauteur de 97% environ pendant l'année 2003 (54,2 milliards d'euros). En second lieu, l'année 2003 a supporté une charge supplémentaire d'environ 1,1 milliard d'euros par rapport au déficit en exercice, au titre des opérations de la période complémentaire et des dépenses payées par anticipation sur 2004.

Le programme de rachat de titres, portant à la fois sur les OAT et sur les BTAN, a impacté le tableau de financement à hauteur de 7,4 milliards d'euros. Votre Rapporteur spécial a décidé, par convention, d'inclure dans la ligne « amortissement de titres échus » les rachats de titres effectués avant échéance sur des titres qui étaient échus dans l'année.

LE BESOIN DE FINANCEMENT DE L'ÉTAT EN 2003 : DE LA PREVISION A L'EXECUTION

(en milliards d'euros)

Besoin de financement prévu en LFI 2003	108,5
Détérioration du solde à financer (a)	+ 12,4
1. Déficit en exercice (LFI 2003).....	(44,6)
2. Déficit en gestion (exécution 2003)	(57,0)
Écart [(2) - (1)].....	(+ 12,4)
Rachats d'OAT avant échéance	+ 3,6
Rachats de BTAN avant échéance	+ 3,7
Amortissement d'engagements de l'État.....	- 1,0
Autres	0,0
Besoin de financement constaté en 2003	127,2

(a) La détérioration du solde à financer est affectée du signe (+) puisqu'elle augmente le besoin de financement.

Par ailleurs, l'amortissement des engagements repris par l'État n'a joué que pour 0,05 milliard d'euros alors qu'un milliard d'euros avait été pris en compte à titre provisionnel dans le tableau de financement initial. Cet écart est dû, pour l'essentiel, à la différence des méthodes de comptabilisation entre les prévisions fournies par la direction du Trésor et les calculs effectués *ex post* par votre Rapporteur spécial, à partir des documents établis par la direction générale de la comptabilité publique.

TABLEAU DE FINANCEMENT DE L'ÉTAT (y compris FMI et FSC)

(en milliards d'euros)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004 révisé	2005 (conventionnel)
<i>Pour mémoire : Déficit en exercice</i>	34,31	31,03	31,22	48,69	55,85	49,1	44,9
Déficit en gestion	39,85	28,48	39,34	50,24	56,96	49,1	44,9
Remboursement des OAT et titres longs émis par l'État	13,25	24,25	29,63	19,44	33,90	36,0	33,8
Amortissement des OAT et titres échus ^(a)	(11,51)	(14,19)	(14,78)	(14,61)	(30,30)		
Rachats de titres avant échéance et paiement par remise du 6% 1997	(1,71)	(9,65)	(13,82)	(4,57)	(3,33)		
Pertes (+) et profits (-) sur remboursements	(0,02)	(0,41)	(1,04)	(0,26)	(0,26)		
Remboursement des BTAN	32,44	43,02	37,74	50,20	36,33	30,5	39,3
Amortissement des titres échus ^(a)	(29,63)	(42,96)	(36,51)	(44,75)	(32,23)		
Rachats de titres avant échéance	(2,81)	(0,05)	(1,22)	(5,42)	(4,07)		
Pertes (+) et profits (-) sur remboursements	(0,01)	(0,00)	(0,01)	(0,04)	(0,04)		
Amortissement des engagements repris par l'État	0,92	0,79	0,48	1,19	0,05	-	-
Besoin de financement à moyen et long terme	86,45	96,53	107,18	121,07	127,24	115,6	118,0
Recettes en trésorerie des émissions obligataires	43,69	47,47	52,48	54,03	67,25	70,8	68,4 (c)
Émission d'OAT (valeur nominale)	(44,81)	(47,63)	(51,62)	(53,90)	(66,31)		
Pertes (-) et profits (+) sur émissions	(- 1,12)	(- 0,16)	(+ 0,85)	(+ 0,13)	(+ 0,94)		
Recettes en trésorerie des émissions de BTAN	37,02	42,57	42,10	42,88	53,07	51,2	49,6 (c)
Émission de BTAN (valeur nominale)	(37,18)	(42,87)	(41,98)	(43,02)	(52,58)		
Pertes (-) et profits (+) sur émissions	(- 0,16)	(- 0,30)	(+ 0,12)	(- 0,13)	(+ 0,49)		
Financement à moyen et long terme	80,71	90,05	94,58	96,91	120,32	122,0	118,0
Solde net des émissions de BTF	- 13,51	+ 9,33	+ 9,43	+ 35,74	+ 20,52	- 9,6	-
Variation des comptes de dépôt des correspondants du Trésor	+ 5,40	- 5,70	- 2,34	+ 5,03	- 14,63	+ 3,2	-
Diminution des avoirs nets du Trésor auprès de la Banque de France ^(b)	+ 10,52	+ 1,56	+ 7,61	- 16,77	- 0,18	-	-
Divers (effets, encaisses, règlements en cours, bons non négociables ...)	+ 3,32	+ 1,30	- 2,10	+ 0,16	+ 1,21	-	-
Capacité de financement	86,45	96,53	107,18	121,07	127,24	115,6	118,0

(a) Les rachats avant échéance de titres échus la même année sont intégrés dans la ligne relative aux amortissements et non dans celle relative aux rachats.

(b) Avant opérations de pensions.

(c) Hypothèses conventionnelles, qui ne préjugent en rien des choix définitifs que l'AFT arrêtera ultérieurement.

Sources : SROT, Compte de la dette publique, Situation mensuelle des opérations du Trésor au 31 décembre.

- Les amortissements d'OAT échues se sont élevés à 30,3 milliards d'euros en valeur nominale, portant sur trois lignes. Les amortissements de BTAN échus se sont élevés à 32,2 milliards d'euros en valeur nominale, portant sur deux lignes. Par ailleurs, les rachats de titres effectués au second semestre se sont élevés à 7,4 milliards d'euros, dont 3,3 milliards d'euros d'OAT et 4,1 milliard d'euros de BTAN. Les rachats ont été effectués à hauteur de 4,9 milliards d'euros sous forme d'adjudications à l'envers, à hauteur de 2,5 milliards d'euros sous forme de rachats de gré à gré sur le marché. Les charges de trésorerie résultant du solde des pertes et profits sur rachats anticipés se sont élevées à 301,1 millions d'euros.

Les engagements divers de l'État ont été amortis à hauteur de 48,6 millions d'euros, dont 21,4 millions d'euros au titre de l'apurement des créances de TVA et 21,7 millions d'euros au titre des primes de plans d'épargne populaire.

Au total, les charges de trésorerie ont représenté 57 milliards d'euros au titre du déficit en gestion et 70,3 milliards d'euros au titre des remboursements et amortissements.

- Pour couvrir ces charges de trésorerie, l'État a eu recours à des émissions d'OAT, à hauteur de 66,3 milliards d'euros en valeur nominale, et à des émissions de BTAN, à hauteur de 52,6 milliards d'euros en valeur nominale :

- les émissions d'OAT à 10 ans ont totalisé 37,9 milliards d'euros ;
- les émissions d'OAT à 15 ans ont totalisé 9,2 milliards d'euros ;
- les émissions d'OAT à 30 ans ont totalisé 3,2 milliards d'euros ;
- les émissions d'OAT indexées sur l'inflation ont totalisé 16 milliards d'euros, dont 13,8 pour les OAT indexées sur l'inflation française et 2,2 pour les OAT indexées sur l'inflation européenne ;
- les émissions de BTAN à 2 ans ont représenté 15,9 milliards d'euros ;
- les émissions de BTAN à 5 ans ont représenté 36,7 milliards d'euros.

Les ressources à court terme ont été profondément modifiées par rapport à la prévision initiale, ce qui n'est pas étonnant au vu du caractère relativement conventionnel de celle-ci : le solde des émissions de BTF a atteint + 20,5 milliards d'euros, soit un niveau supérieur de 3 milliards d'euros à la prévision initiale ; les ressources apportées par les correspondants du Trésor ont reculé de 14,6 milliards d'euros par rapport à 2002 alors qu'une diminution de 15,4 milliards d'euros avait été prévue ; le Trésor n'a réduit que de 0,2 milliard d'euros ses avoirs auprès de la Banque de France, alors qu'un repli de 5 milliards d'euros avait été pris en compte dans la construction du programme de financement ; les ressources diverses ont progressé de 1,2 milliard d'euros.

2.– Les prévisions de financement de l'État en 2004

L'évolution éventuelle du déficit budgétaire entre les prévisions de la loi de finances initiale et les dernières prévisions d'exécution modifient les conditions de financement des opérations de trésorerie, étant entendu que, conformément à un principe jugé essentiel, **le programme de financement à moyen et long terme reste inchangé**. L'ajustement s'effectue uniquement sur les ressources à court terme. Le programme « Gestion de la dette et de la trésorerie de l'État » inclus dans le projet de loi de finances pour 2005 présente une version révisée du tableau de financement pour 2004, arrêté en fonction des informations disponibles au mois de septembre. C'est cette version que votre Rapporteur spécial a choisi de commenter.

En 2004, le besoin de financement serait plus faible qu'en 2003, notamment en raison de la réduction du déficit budgétaire. Les amortissements d'OAT et de BTAN passeraient respectivement de 33,9 milliards d'euros et 36,3 milliards d'euros en 2003 à 36 milliards d'euros et 30,5 milliards d'euros en 2004, soit un total passant de 70,2 milliards d'euros en 2003 à 66,5 milliards d'euros en 2004. Les charges dues à l'amortissement des engagements repris par l'État seraient nulles en 2004 alors qu'elles ont atteint 48,6 millions d'euros en 2003. Cette dernière hypothèse est toujours constituée de façon assez normative.

Le déficit budgétaire allégerait également l'évolution du besoin de financement, en passant de 57 milliards d'euros en 2003 à 49,1 milliards d'euros en 2004. Ce chiffre doit être relativisé. En effet, **par convention**, les déficits en gestion pris en compte dans le tableau de financement pour les exercices en cours (2004) et à venir (2005) sont égaux aux déficits en exercice des années éponymes, prévus dans les lois de finances initiales. Il est impossible de connaître actuellement le montant des dépenses et recettes effectuées en 2004 au titre de l'exercice 2004, le montant des dépenses et recettes effectuées en 2005 au titre de la période complémentaire de l'exercice 2004, et le montant des dépenses de l'exercice 2005 payées par anticipation en 2004.

Toute comparaison directe entre les besoins de financement de l'année écoulée et de l'année en cours ou à venir, notamment au regard de la contribution du déficit budgétaire, est donc délicate et entachée de nombreux facteurs de perturbation de nature méthodologique.

En termes d'exercice, le déficit prévisionnel pour 2004 est inférieur de 6,8 milliards d'euros environ au déficit de 2003 en exécution ⁽¹⁾.

Au total, le besoin de financement de l'État en 2004, **tel que déterminé en fonction des prévisions d'exécution au mois de septembre 2004**, s'élèverait à 115,6 milliards d'euros. Le programme de financement de l'État pour 2004 indique que ces charges devraient être couvertes par l'émission de 70,8 milliards d'euros d'OAT et 51,2 milliards d'euros de BTAN – ces montants s'entendant des

(1) Ce déficit étant mesuré y compris opérations avec le FMI.

recettes en trésorerie, nettes des éventuels rachats effectués sur le marché – et par un solde net négatif des émissions de BTF de 9,6 milliards d’euros, au lieu de zéro dans le programme initial. La variation des comptes de dépôts des correspondants du Trésor devrait, en revanche, apporter 3,2 milliards d’euros de ressources.

3.– Le programme de financement de l’État en 2005

• Eu égard aux observations méthodologiques présentées ci-avant, le déficit retenu pour construire le programme de financement de l’État passerait de 49,1 milliards d’euros en 2004 (prévision de septembre 2004) à **44,9 milliards d’euros en 2005**, soit une diminution de 4,2 milliard d’euros.

En 2005, l’amortissement des emprunts arrivant à échéance représente une charge de trésorerie de **73,1 milliards d’euros** au lieu de 66,5 milliards d’euros en 2004. Les amortissements de titres échus sont, depuis plusieurs années, supérieurs au montant du déficit :

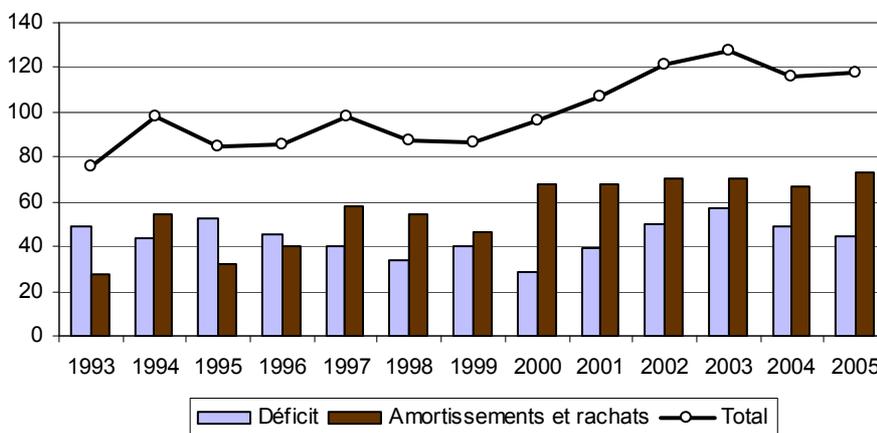
– les amortissements de titres longs s’élèveraient à 33,8 milliards d’euros, au lieu de 36 milliards d’euros en 2004. Seraient ainsi amorties deux lignes d’OAT, portant des taux faciaux élevés (OAT 7,5% avril 2005, OAT 7,75% octobre 2005) ;

– les amortissements de BTAN s’établiraient à 39,3 milliards d’euros, au lieu de 30,5 milliards d’euros en 2004. Deux lignes seraient amorties, portant un taux d’intérêt de 3,5% et 5%, respectivement.

Enfin les amortissements d’engagements repris par l’État sont provisionnés pour une valeur nulle. En l’absence de reprise par l’État de nouveaux engagements, ces charges de trésorerie tendent à décroître régulièrement, sauf événement exceptionnel. Cependant, les estimations portées dans le tableau de financement prévisionnel ont toujours un caractère quelque peu normatif.

ÉVOLUTION COMPAREE DES DEUX GRANDES COMPOSANTES DU BESOIN DE FINANCEMENT DE L’ÉTAT

(en milliards d’euros)



- Le programme prévisionnel de financement pour 2005 indique que les ressources de trésorerie seront constituées par des ressources à moyen et long terme, à hauteur de **118 milliards d'euros**.

Selon des indications préliminaires et conventionnelles données par l'Agence France Trésor, ce montant pourrait être réparti entre 68,4 milliards d'euros d'OAT et 49,6 milliards d'euros de BTAN, ces évaluations portant sur les entrées nettes en trésorerie, après prise en compte des pertes et profits à l'émission, qui découlent des choix techniques retenus pour chaque ligne émise. **Votre Rapporteur spécial insiste sur le fait que ces deux derniers montants sont des évaluations conventionnelles, qui ne préjugent en rien des choix définitifs de l'AFT**, lesquels seront arrêtés dans les derniers jours de décembre 2004 ou les premiers jours de janvier 2005.

Votre Rapporteur spécial rappelle que l'encaissement des coupons courus à l'émission vient abonder les recettes budgétaires de l'exercice et de la gestion en cours. Dans le tableau de financement, les coupons courus ne figurent donc pas sur les lignes relatives aux ressources procurées par les OAT et les BTAN : ils sont inclus dans l'évaluation du déficit, dont ils atténuent le montant.

C.— UNE « GESTION ACTIVE » QUI POURRAIT ENCORE DEVOIR SE PASSER DU PROGRAMME DE SWAPS DE TAUX D'INTERET

Les principales innovations en matière de gestion de la dette de l'État portent sur la redynamisation de la gestion active. Depuis l'année 2000, le Trésor met en œuvre un programme important de rachat de titres, à hauteur d'une dizaine de milliards d'euros chaque année. De plus, un portefeuille de *swaps* a été constitué à partir du dernier trimestre de l'année 2001, à la suite de la création du compte de commerce n° 904-22 « Gestion active de la dette et de la trésorerie de l'État » par l'article 8 de la deuxième loi de finances rectificative pour 2000.

1.— Un instrument classique : les interventions directes sur le stock de dette

Depuis 1991, l'article d'équilibre de la loi de finances autorise le ministre chargé des finances à utiliser diverses procédures pour intervenir sur le marché secondaire de la dette de l'État. Ces autorisations ont été complétées et précisées par décret en 1995.

Tout en ayant organisé, en 1991, 1992, 1994 et 1998, plusieurs opérations d'échange qui visaient à remodeler rapidement la structure de la dette de l'État, le Trésor a progressivement développé la gestion « au fil de l'eau », intervenant sur le marché directement ou par l'intermédiaire du Fonds de soutien des rentes.

Ces opérations sont retracées dans les arrêtés mensuels récapitulatifs des émissions de valeurs du Trésor évoqués ci-avant. Si une certaine confidentialité est évidemment nécessaire préalablement aux opérations de rachat, leur

publication ultérieure au *Journal officiel* assure une publicité tout aussi nécessaire, dans le cadre d'un contrôle démocratique sur l'activité de l'administration.

- Tout en se fondant sur des opportunités de taux, les opérations du Trésor avaient traditionnellement deux vocations : lisser l'échéancier de la charge de trésorerie occasionnée par le service financier et le remboursement de certaines lignes de titres importantes – c'est en quelque sorte la contrepartie inéluctable de la politique d'assimilation – et retirer du marché des lignes jugées décotées.

L'échéancier de la dette négociable à moyen et long terme, à la date du 30 septembre 2004, montre une concentration des échéances de remboursement sur une période de dix ans, de 2005 à 2014. Les montants à rembourser atteignent 20 à 95 milliards d'euros selon les années. Les échéances postérieures sont comprises entre 10 et 25 milliards d'euros.

L'échéancier présenté ci-après (tableau et graphique) donne une vue de ce que seront, dans le futur, les charges de remboursement d'emprunts. Cette vue est, en termes photographiques, un « instantané » : elle ne peut retracer que l'encours et la structure de la dette tels qu'ils sont définis aujourd'hui. L'ampleur des déficits des années à venir ainsi que les modalités de leur financement sont, par nature, érudés. Ainsi, le volume des BTAN et des OAT a vocation, d'une part, à « glisser » progressivement sur l'axe du temps au fil du refinancement de la dette et, d'autre part, à s'accroître à due proportion des déficits futurs.

Les rachats sur le marché ont trois conséquences :

- ils sont suivis de l'annulation des titres rachetés, qui intervient à la date de règlement ; ces titres « disparaissent » ainsi définitivement de la dette de l'État : le Trésor ne dispose pas d'un portefeuille de titres ;

- ils donnent lieu à la constatation de pertes et profits, selon que les titres sont rachetés respectivement au-dessus ou au-dessous de leur valeur nominale. Ces pertes et profits ne sont pas retracés dans les documents budgétaires, puisqu'ils constituent des opérations de trésorerie au sens de l'article 15 de l'ordonnance organique. Le Parlement ne peut officiellement en prendre connaissance qu'à l'occasion de l'examen du projet de loi de règlement, sous une forme agrégée. Cependant, la publication par la direction de la comptabilité publique dans les *Notes bleues* de la *Situation mensuelle des opérations du Trésor* permet aux initiés de découvrir chaque mois le montant des pertes et profits dus aux opérations de tout ordre faites sur la dette. La *Situation résumée des opérations du Trésor*, publiée chaque mois au *Journal officiel*, ne comporte, pour sa part, pas d'indications très précises sur les pertes et profits supportées par l'État du fait de la gestion active de la dette. Peut-être conviendrait-il de remédier à cette obscurité ;

- ils donnent lieu à une dépense budgétaire correspondant au paiement par l'État du coupon ayant couru depuis la date du dernier versement de coupon.

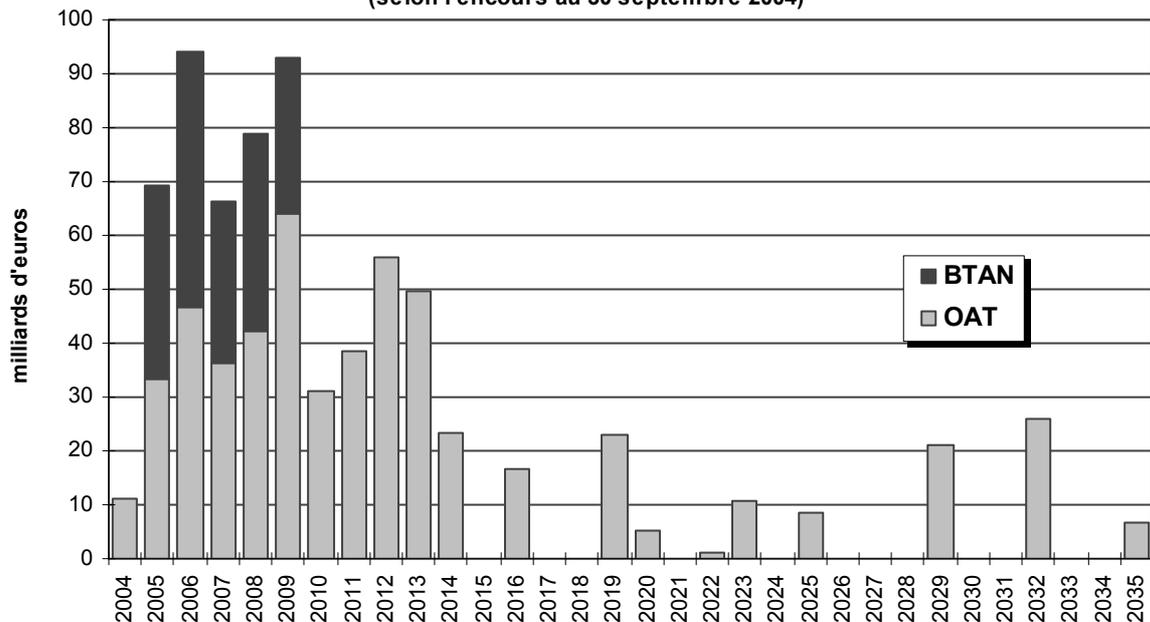
ÉCHÉANCIER DE LA DETTE NÉGOCIABLE À LONG ET MOYEN TERME
(selon l'encours au 30 septembre 2004)

(en milliards d'euros)

Année	OAT	BTAN	Total
2004	11,19		11,19
2005	33,42	35,69	69,12
2006	46,75	47,29	94,04
2007	36,41	29,99	66,40
2008	42,19	36,67	78,86
2009	63,97	29,14	93,11
2010	31,16		31,16
2011	38,42		38,42
2012	55,96		55,96
2013	49,58		49,58
2014	23,33		23,33
2016	16,65		16,65
2019	22,86		22,86
2020	5,18		5,18
2022	1,24		1,24
2023	10,61		10,61
2025	8,51		8,51
2028	0,01		0,01
2029	21,06		21,06
2032	25,76		25,76
2035	6,59		6,59
Total	550,86	178,78	729,65

Source : bulletin mensuel de l'AFT (octobre 2004) et résultat des adjudications de septembre.

Échéancier de la dette négociable à long et moyen terme
(selon l'encours au 30 septembre 2004)



Source : bulletin mensuel de l'AFT (octobre 2004) et résultat des adjudications de septembre.

A l'origine, les interventions du Trésor ont pris la forme d'adjudications dites « à l'envers », dont la procédure est identique à celle des adjudications classiques. Au lieu de proposer un prix d'achat pour des titres qui seraient mis par l'État sur le marché, les SVT proposent un prix de vente pour les titres dont ils souhaitent se défaire. Le Trésor annonce à l'avance les lignes qu'il se propose de racheter et indique, sous forme de fourchette, le volume de l'opération.

Puis, le Trésor s'est orienté vers des achats directs de marché. Jusqu'en 1999, il attendait le dernier trimestre de l'année afin de disposer d'une meilleure visibilité sur l'exécution budgétaire et les conditions de réalisation du programme de financement arrêté en début d'année. Le rapprochement des entrées en trésorerie déjà comptabilisées – pour les émissions accomplies – ou calées sur le programme de financement – pour les émissions restant à venir – avec les perspectives des besoins de trésorerie permettent de dégager des marges de manœuvre pour procéder au rachat de certaines lignes décotées ou souffrant d'un manque de liquidité signalé par les SVT.

- Depuis 1999, le Trésor a décidé de ne plus limiter ses interventions au dernier trimestre mais d'y procéder tout au long de l'année, en fonction des besoins et des opportunités. Il faut voir là, peut-être, l'une des libertés supplémentaires procurées aux émetteurs par l'atténuation de leur poids relatif au sein d'un marché européen des capitaux plus vaste que les simples marchés nationaux. Cependant, un seul achat a été effectué au premier semestre, le Trésor reprenant ses interventions de marché à partir du mois d'octobre, restant fidèle en cela au schéma classique. En 2000, les achats se sont faits importants dès le premier semestre puisque, sur cette période, la valeur nominale des titres acquis était égale à 3,6 milliards d'euros.

Mais le changement le plus notable tient à l'articulation désormais plus visible entre la réalisation du programme d'émission et les rachats de titres avant échéance. Il apparaît que l'AFT – comme, d'ailleurs, un certain nombre de ses homologues étrangers – « prend de l'avance » sur son programme d'émission pendant le premier semestre de l'année, c'est-à-dire émet à moyen et long terme une plus grande quantité de titres que celle qui serait strictement nécessaire à la couverture des charges de trésorerie de l'État. L'AFT se constitue donc au fil des mois une « réserve financière », qu'elle utilisera à racheter des titres dans la seconde partie de l'année. Ainsi, elle conserve la capacité d'intervenir sur le marché même si les conditions d'exécution du budget – qui orientent en grande partie la structure du programme d'émission – s'éloignent des prévisions initiales.

On voit le « saut qualitatif » qui a été introduit de la sorte dans la gestion de la dette : les interventions de l'AFT ne sont plus conditionnées par une évolution plus favorable que prévu du déficit budgétaire ou par une augmentation plus forte que prévu de ses ressources liquides. Elles s'appuient sur la constitution progressive et délibérée d'une marge de manœuvre financière, librement utilisable si les conditions de marché le permettent.

L'examen du tableau de financement présenté en page 60 montre que les rachats de titres ont atteint des montants conséquents, ces quatre dernières années : 9,7 milliards d'euros en 2000 et 15 milliards d'euros en 2001, dans un contexte budgétaire encore aisé ; 10 milliards d'euros en 2002 et 7,4 milliards d'euros en 2003, malgré des conditions budgétaires médiocres. Les perspectives encore incertaines pour 2004 et le niveau du déficit prévu pour 2005 ont semblé devoir motiver une plus grande réserve de la part de l'Agence France Trésor. Celle-ci indique, dans le programme prévisionnel de financement pour 2005, que les rachats en 2004 et les années suivantes « *seront en toute hypothèse de faible montant au regard* » des amortissements de titres venant à échéance.

2.– Le programme de *swaps* pourra-t-il être repris en 2005 ?

- Les *swaps* de taux d'intérêt sont des contrats négociés entre deux parties qui décident de s'échanger les flux d'intérêt correspondant, d'une part, à une échéance fixe (en général) moyenne ou longue et, d'autre part, à une échéance variable courte. Les *swaps* de taux dans la zone euro sont, en règle générale, des *swaps* taux fixes contre Euribor (taux interbancaire d'échéance inférieure à un an).

Sans intervenir sur l'encours de la dette, il est donc possible de réduire sa durée de vie apparente en concluant avec une contrepartie déterminée un *swap* de taux visant à percevoir le taux fixe long et à payer le taux variable court. Ainsi, le débiteur paye le taux fixe long sur l'emprunt qu'il a émis, reçoit le taux fixe long du fait du *swap* et paye le taux variable court du fait du *swap*. S'il veut éviter d'être exposé à une charge d'intérêt variable, le débiteur peut conclure un *swap* inverse avec une autre contrepartie, en recevant le taux variable court et en payant un taux fixe associé à une maturité intermédiaire. Dans ces conditions, l'ensemble des instruments financiers utilisés (emprunt, *swap* taux long / taux court et *swap* taux court / taux moyen) aboutit à ce que le débiteur paye sur sa dette à long terme un taux d'intérêt à moyen terme.

Le marché européen des *swaps*, quoique profond, n'a pas une capacité d'absorption illimitée. C'est pourquoi il convient d'approuver la démarche de l'Agence France Trésor, qui a indiqué d'emblée que le programme serait progressif et tiendrait le plus grand compte des réactions du marché. Il faut rappeler, par exemple, que plusieurs États européens ont annoncé leur intention de poursuivre une politique similaire à celle engagée par la France.

Certes, les besoins des États ne sont pas nécessairement identiques. Il est notoire, par exemple, que le Trésor italien, qui est essentiellement endetté à court terme, chercherait plutôt à allonger la maturité de sa dette, ce qui constitue un facteur d'équilibrage du marché. De même, la présence plus forte des entreprises sur le marché des titres de créances négociables – qui sont des titres à court ou moyen terme – peut susciter des transactions visant à allonger la maturité de leur dette.

Il n'en reste pas moins que la démarche retenue par l'Agence France Trésor est empreinte de sagesse et qu'il est prudent de faire le plus grand cas des capacités réelles d'absorption du marché. A titre d'illustration, on peut évaluer à 11.000 milliards d'euros le montant sous-jacent du marché des *swaps* de taux d'intérêt en euro de durée supérieure à 5 ans ⁽¹⁾. Avec 120 milliards d'euros, le programme français représente environ 1% ce marché.

En présentant le programme « Gestion de la dette » pour 2002, le précédent Gouvernement avait indiqué qu'il était envisagé de constituer un portefeuille de *swaps* de 40 milliards d'euros d'ici à la fin 2001 et de 120 milliards d'euros à la fin de 2002. Le portefeuille devait donc couvrir plus de 15% du stock de dette. Votre Rapporteur spécial a déjà indiqué que, face à une trop grande volatilité du marché (notamment à partir de l'été 2002), l'Agence France Trésor a interrompu le programme de *swaps* et le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie a officiellement annoncé sa suspension au début du mois de septembre 2002. De fait, le montant nominal des *swaps* conclus jusqu'à l'interruption du programme s'élève à 61,2 milliards d'euros seulement.

COMPARAISON DES TAUX SWAPS ENTRE 2001 ET 2004 (courbe euro)

	Automne 2001	6 novembre 2002	28 octobre 2003	4 novembre 2004	Écart 2004/2003
2 ans	4,09%	3,32%	2,85%	2,57%	- 0,28%
5 ans	4,58%	4,08%	3,76%	3,25%	- 0,51%
10 ans	5,20%	4,74%	4,44%	3,96%	- 0,48%
30 ans	5,70%	5,16%	5,08%	4,59%	- 0,49%

Source : AFT, CDC Ixis (*Chronique des marchés*, 4 novembre 2004)

La reprise du programme de *swaps* – qui n'est pas remise en cause dans son principe – est conditionnée à une normalisation des conditions de marché qui donnerait une incitation supplémentaire à l'arbitrage financier entre le paiement d'un taux long et celui d'un taux à moyen terme.

- Les dépenses et recettes résultant des opérations sur instruments financiers à terme sont retracées sur le compte de commerce n° 904-22 intitulé « Gestion active de la dette et de la trésorerie de l'État », créé par l'article 8 de la loi de finances rectificative du 30 décembre 2000. Jusqu'ici, l'Agence France Trésor n'a conclu que des *swaps* de taux d'intérêt.

Le programme de *swaps* a été engagé au dernier trimestre de l'année 2001, pour un montant nominal de 37,2 milliards d'euros et poursuivi en février et juillet 2002, pour 24 milliards d'euros supplémentaires. Les dépenses et les recettes résultant d'un *swap* ne sont constatées qu'après la conclusion du contrat, tous les six mois. De ce fait, les recettes et dépenses enregistrées sur le compte de commerce ont été nulles en 2001 mais ont commencé à impacter le compte à partir du second trimestre de l'année 2002.

(1) Estimation effectuée à partir des données publiées par la Banque des règlements internationaux dans sa publication trimestrielle *Activité bancaire et financière internationale* (juin 2004).

Le solde du compte de commerce a été positif de 155,4 millions d'euros en 2002, au lieu des 200 millions d'euros prévus dans la loi de finances initiale, en raison de la suspension du programme à partir de l'été. En 2003, un solde positif de 235 millions d'euros a été constaté. Il progresserait à 290 millions d'euros en 2004 puis 347 millions d'euros en 2005.

D.— LES INSTRUMENTS DE GESTION DE LA TRESORERIE

Selon les informations communiquées par l'Agence France Trésor, depuis le 1^{er} janvier 2000, la trésorerie est gérée selon les principes suivants :

– les besoins de financement infra-annuels sont couverts par les émissions hebdomadaires de BTF, les besoins à un an et à 3 mois étant évalués chaque semaine à partir des informations communiquées à l'Agence. Les BTF sont utilisés, notamment, pour « préfinancer » l'amortissement des lignes d'OAT et de BTAN. Les BTF ont également vocation à assurer le « bouclage » du financement de l'État pour tenir compte des conditions d'exécution des lois de finances et de l'évolution des autres ressources courtes du Trésor ;

– les besoins infra-hebdomadaires de trésorerie sont couverts par la mise en pension de titres d'État (si celui-ci en dispose à la suite d'opérations de prise en pension) ou, le plus souvent, par des emprunts « en blanc » sur le marché interbancaire ou auprès d'États membres de la zone euro ;

– les excédents ponctuels de trésorerie sont placés sur le marché interbancaire ou auprès d'États membres de la zone euro, dans le cadre de prêts « en blanc » pour des maturités très courtes (de un à quelques jours) et par des prises en pension de titres d'État pour des maturités plus longues (de l'ordre de la semaine). Des rachats de titres d'État dans les mois précédant leur amortissement sont également réalisés.

1.— Les opérations de pension de titres conduites par l'AFT

• Depuis 1995, le placement des liquidités de l'État tire bénéfice du développement des opérations temporaires sur titres, notamment de la pension livrée. Les avantages de la pension livrée sur les prêts-emprunts en blanc en termes de sécurité financière ont amené à l'encadrer par un véritable statut juridique en 1994 ⁽¹⁾, alors que les opérations de pension étaient auparavant régies par une simple convention de place.

La clarification du régime juridique de la pension a conduit à un essor considérable des échanges temporaires de titres et espèces effectués dans ce cadre. Le montant mensuel des pensions à taux fixe traitées par les SVT, qui s'élevait à

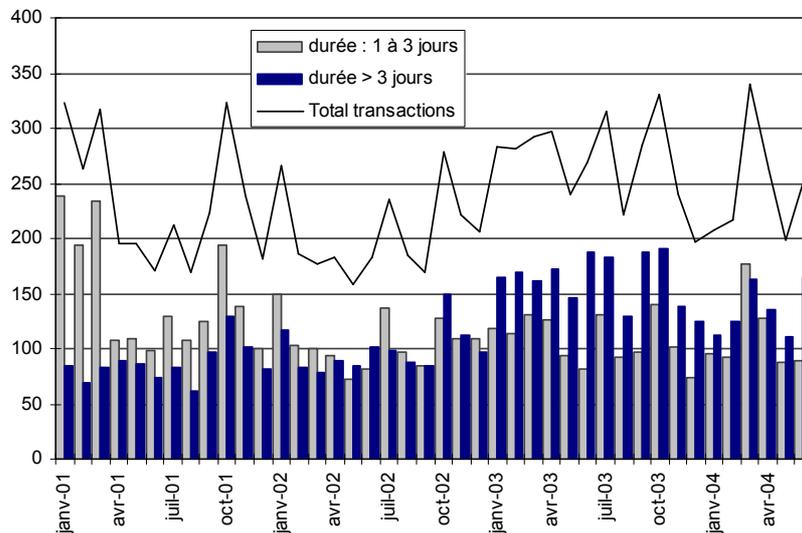
(1) Cette clarification du régime juridique a été opérée par la loi n° 93-1444 du 31 décembre 1993 portant diverses dispositions relatives à la Banque de France, à l'assurance, au crédit et aux marchés financiers. Les dispositions principales de cette loi sont désormais codifiées dans le Code monétaire et financier, pour ce qui concerne les pensions livrées.

100 milliards d'euros au milieu de 1994, a atteint environ 300 milliards d'euros en décembre 1994. Le cap des 500 milliards d'euros mensuels a été franchi en août 1995. Après, la tendance se révèle irrégulière, certains mois étant l'occasion d'échanges soutenus, jusqu'à 600 milliards d'euros, d'autres enregistrant une baisse à 400 milliards d'euros.

Après un record absolu au mois de septembre 1998, où les opérations de pension ont porté sur plus de 750 milliards d'euros, les transactions se sont repliées jusqu'au premier semestre de l'année 2000, où elles ont parfois atteint 150 milliards d'euros seulement. Depuis cette date, les transactions mensuelles oscillent entre 150 et 300 milliards d'euros.

TRANSACTIONS MENSUELLES SUR PENSIONS A TAUX FIXE DES SVT

(en milliards d'euros)



Source : Agence France Trésor.

Le Trésor est lui-même un intervenant usuel sur le marché de la pension livrée. Il utilise cet outil pour réguler sa trésorerie et lisser le niveau de son compte courant auprès de la Banque de France, en s'efforçant de placer ses liquidités à un taux supérieur à celui offert par la Banque.

L'encours des titres pris en pension en fin de mois est publié dans l'arrêté mensuel récapitulatif des émissions de valeurs du Trésor, publié au *Journal officiel*, ainsi que l'encours moyen pendant le mois. Toutes ces pensions s'effectuent à taux fixe. En 1997, le Trésor a réalisé 280 opérations de pension livrée, pour un volume total d'opérations égal à 235,87 milliards d'euros. En 1998, 296 opérations ont porté sur 260,58 milliards d'euros. En 1999, le Trésor a réalisé 282 opérations, pour un montant total de 373,46 milliards d'euros.

En 2000, le montant total des pensions inscrit dans le compte général de l'administration des finances s'élève à 321,71 milliards d'euros. Le repli du volume des pensions effectuées par le Trésor résulte du transfert des placements du Trésor vers les formes plus rémunératrices et plus souples que sont les prêts en

blanc sur le marché interbancaire et les dépôts auprès des États de la zone euro, évoqué ci-après. En 2001, l'activité du Trésor a une nouvelle fois reflué, puisque les opérations de pension ont porté sur 312,06 milliards d'euros. L'année 2002 a vu un renversement de tendance : les prises en pension ont généré des flux de 572 milliards d'euros. **La mise en œuvre des pensions sur titres s'est encore intensifiée en 2003, puisque ces opérations ont généré des flux entrants et sortants de 942,3 milliards d'euros.**

- Les opérations de pension permettent au Trésor de percevoir des intérêts sur les liquidités qu'il fournit à ses contreparties en échange de la conservation de leurs titres pendant la durée spécifiée de la pension.

Réciproquement, en cas de décalage entre la prévision d'encaisse sur son compte courant à la Banque de France et sa réalisation effective, le Trésor peut être amené à se procurer des liquidités, de façon ponctuelle et très exceptionnelle, en mettant en pension des titres qu'il détient. Cette situation est rare car les méthodes de prévision de son encaisse par le Trésor sont très fiables. Par ailleurs, le Trésor n'étant pas habilité à détenir un « fonds de portefeuille » de titres publics, la mise en pension ne peut que reposer sur la mobilisation de titres auparavant pris en pension par le Trésor auprès des SVT. De façon symétrique à l'encaissement d'intérêts sur les prises en pension, le Trésor paie des intérêts à ses contreparties sur les titres mis par lui en pension auprès d'elles.

RECETTES ET DEPENSES RESULTANT DES OPERATIONS DE PENSION

(en millions d'euros)

Année	Intérêts perçus	Intérêts payés	Frais de gestion	Solde
1996	+ 290,42	0,00	- 4,24	+ 286,18
1997	+ 327,61	- 0,17	- 4,44	+ 323,02
1998	+ 419,46	- 1,48	- 6,57	+ 411,41
1999	+ 423,79	0,00	- 5,08	+ 418,72
2000	+ 362,22	- 0,95	- 8,36	+ 352,91
2001	+ 216,35	- 0,05	- 4,81	+ 211,49
2002	+ 382,50	- 0,12	- 4,42	+ 377,95
2003	+ 619,42	- 0,10	- 5,42	+ 613,90

L'ensemble de ces opérations génère des frais de gestion, dus à Euroclear France au titre de la gestion des OAT et BTAN sur le compte ouvert dans ses livres par le Trésor. Le solde des ressources et charges afférentes aux pensions est très largement positif et vient donc en atténuation des charges de la dette de l'État.

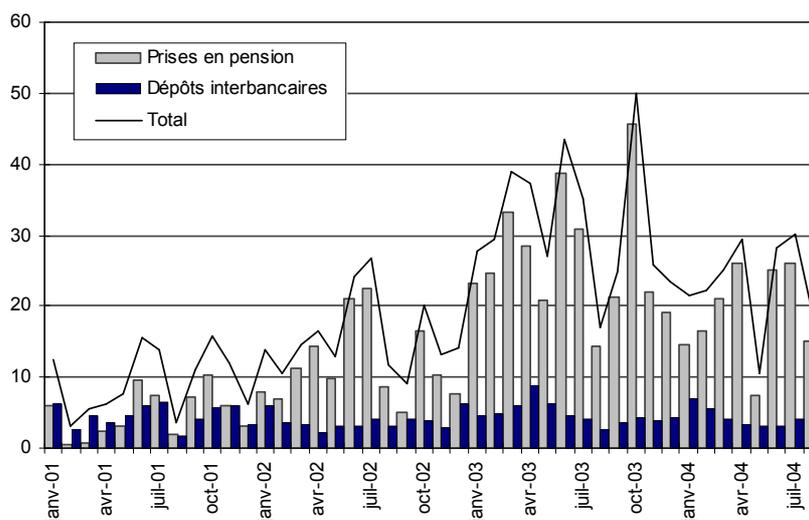
L'efficacité remarquable du marché de la pension livrée est désormais avérée : un seul incident sérieux a été enregistré, en décembre 1996, par défaut de livraison des titres dus par une contrepartie. Selon les informations fournies par la direction du Trésor à votre Rapporteur spécial, aucun autre incident sérieux n'a eu lieu depuis cette date. En particulier, la transition monétaire entre le franc et l'euro, au cours du premier *week-end* de janvier 1999, puis le passage à l'an 2000 se sont déroulés sans problème.

2.– L'essor des opérations interbancaires ou avec d'autres États membres de la zone euro

La loi de finances initiale pour 2000 a autorisé le Trésor à effectuer des dépôts sur le marché interbancaire de la zone euro ou auprès d'États de cette même zone. Ces opérations sont réalisées par adjudication auprès des SVT et des États avec lesquels l'État a conclu une convention de prêts. Il s'agit de la Belgique, des Pays-Bas et de la Finlande. Elles respectent une procédure de limites, qui fixe le montant maximum susceptible d'être prêté à la contrepartie.

ENCOURS MOYEN MENSUEL DES PLACEMENTS DE TRESORERIE DE L'ÉTAT

(en milliards d'euros)



Source : arrêtés mensuels récapitulatifs des émissions de valeurs du Trésor.

L'encours en fin de mois et l'encours moyen sur le mois des dépôts interbancaires et des dépôts auprès d'autres États membres de la zone euro est publié chaque mois dans les arrêtés récapitulatifs relatifs aux émissions des valeurs du Trésor. Aucun emprunt n'a été effectué auprès d'un Trésor étranger en 2002 ou 2003 et à la dernière date connue de 2004.

Les volumes concernés par les opérations de financement à court terme pendant une année sont retracés dans les comptes de l'État. La balance générale des comptes, annexée au projet de loi de règlement du budget 2003, montre que ces opérations atteignent des montants non négligeables.

DETTES RESULTANT DES OPERATIONS DE REFINANCEMENT A COURT TERME

(en millions d'euros)

	compte	au 1/01/03	Débit	Crédit	au 31/12/03
Mises en pension de titres d'État.....	467.1	—	2.610,9	2.610,9	—
Emprunts interbancaires.....	467.2	—	3.940,0	3.940,0	—
Emprunts auprès des États de la zone euro ...	467.3	—	—	—	—

Source : Compte général de l'administration des finances, Balance générale des comptes 2003.

3.– La nécessité de surveiller le bon fonctionnement du marché

La gestion de la trésorerie de l'État est devenue de plus en plus sophistiquée et, de ce fait, tributaire du bon fonctionnement du marché financier. Votre Rapporteur spécial a exposé dans les développements antérieurs les actions entreprises par l'Agence France Trésor pour maîtriser les risques générés par ses activités. Par ailleurs, l'AFT exerce un rôle de « surveillance » du marché, afin de limiter les difficultés qui pourraient affecter les échanges portant sur les titres de sa dette et, par voie de conséquence, pourraient éroder la confiance dans ces titres – non pour leurs qualités intrinsèques (le « crédit de l'État ») mais pour leur rôle essentiel dans le fonctionnement quotidien des marchés, puisque les titres d'État, actifs sans risque, sont le moyen principal d'ajustement de la liquidité bancaire et financière en temps réel.

Depuis 2003, l'Agence France Trésor dispose d'un instrument rénové : la Caisse de la dette publique (CDP), créée par l'article 125 de la loi de finances initiale pour 2003 en remplacement du fonds de soutien des rentes et de la Caisse d'amortissement de la dette publique.

La CDP peut effectuer, sur les marchés financiers, toutes les opérations concourant à la qualité de la signature de l'État. Elle peut notamment acheter les titres émis par l'État, garantis par lui ou émis par des établissements ou des entreprises publics, en vue de leur conservation, de leur annulation ou de leur cession. Elle peut se voir attribuer tout titre de dette publique négociable émis par l'État dans le cadre de l'autorisation donnée chaque année à cette fin, par la loi de finances, au ministre chargé de l'économie. Elle est autorisée à prêter et à vendre ces titres. L'État peut accorder à la CDP des dotations, des prêts ou avances budgétaires ainsi que des avances de trésorerie.

La Caisse de la dette publique est intervenue pour la première fois en 2003. L'OAT*i* 2,5% juillet 2013 a été créée par adjudication le 6 février 2003. Entre l'annonce de la création et la tenue de l'adjudication, les SVT en ont collectivement placé auprès des investisseurs de telles quantités que le montant adjugé a été absorbé, laissant un flottant insuffisant pour assurer la liquidité. Moins de deux semaines plus tard, des défauts de livraison ont commencé à se déclarer pour des tailles significatives sur le marché de la pension livrée, la perspective du défaut dissuadant les détenteurs de prêter leurs titres.

L'AFT a donc été conduite à activer la Caisse de la dette publique. Une réserve de titres d'un milliard d'euros a été créée, qui a été mise à la disposition des SVT, à un coût qui rendait indifférent le fait de faire défaut ou d'honorer ses engagements. La CDP a prêté 820 millions d'euros en cumulé pendant la durée de la facilité, montant assez faible mais qui a permis de rendre son efficacité au marché, en « décrispant » les prêteurs potentiels. Lors de l'adjudication suivante, l'OAT*i* 2,5% juillet 2013 a été abondée, ce qui a augmenté l'encours disponible. Il n'a pas été constaté de tension depuis lors, c'est pourquoi les titres qui avaient été avancés à la CDP ont, depuis, été annulés.

III.- LE RETOUR DE LA CHARGE DE LA DETTE SUR UN SENTIER DE CROISSANCE PLUS SOUTENU

Le budget des Charges communes proposé pour 2005 confirme que la charge nette de la dette augmente désormais à un rythme tendanciel plus modéré qu'au début des années 1990, mais qui reste pourtant soutenu.

Sur le long terme, la modération de la charge de la dette reste largement conditionnée à une poursuite de la réduction du déficit budgétaire. En effet, au fur et à mesure que se renouvelle le stock de dette, son taux effectif moyen diminue et se rapproche de celui observé sur le marché. L'« effet taux » favorable dont bénéficient les finances de l'État depuis plusieurs années s'estompe peu à peu.

A.- DES HYPOTHESES DE TAUX D'INTERET QUI REFLETENT LE « POINT BAS » ATTEINT EN 2004

1.- Les hypothèses de taux associées au projet de loi de finances pour 2005

Conformément à une tradition désormais établie, le Gouvernement a choisi de retenir pour référence de taux le « consensus de marché » constaté pendant l'été 2004, moyenne des prévisions des principaux intervenants sur le marché obligataire. Cette méthode a l'avantage de fonder les hypothèses de taux sur des évaluations en phase avec le sentiment des opérateurs.

Elle peut contribuer à éviter les erreurs d'appréciation qui entachaient inévitablement les évaluations à caractère normatif affichées avant 1996. Dans le projet de loi de finances pour 1996, le choix avait été fait, pour la première fois, de s'éloigner de cette approche normative, pour retenir le niveau des taux constaté en septembre 1995. Le recours au « consensus de marché », s'il ne peut bien sûr prétendre à l'infailibilité, donne cependant plus de garantie.

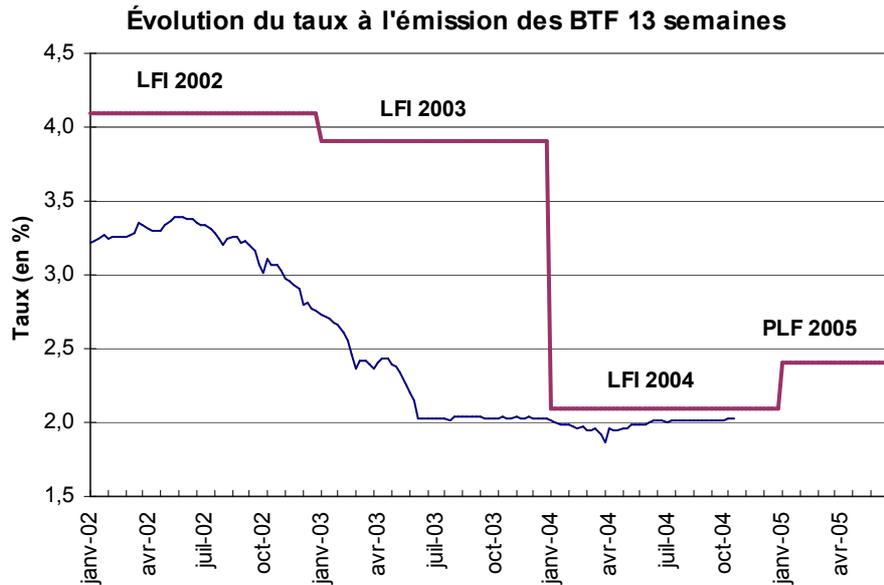
HYPOTHÈSES DE TAUX D'INTÉRÊT MOYENS PONDERES DANS LE PLF 2005

	Court terme (BTF 3 mois)	Moyen terme (BTAN)	Long terme (OAT 10 ans)
2004	—	2,9%	4,0%
2005	2,4%	—	—

Source : Agence France Trésor.

Les hypothèses présentées dans le tableau ci-avant ne constituent pas une prévision des choix à venir en matière de politique monétaire, et ne sauraient être interprétées comme une anticipation officielle de l'évolution des taux.

L'intérêt des bons du Trésor à court terme étant précompté, le taux le plus approprié pour déterminer la charge de la dette y afférente en 2005 est le taux à court terme prévu pour l'année 2005.



Graphique établi d'après les données contenues dans les arrêtés mensuels récapitulatifs des émissions de valeurs du Trésor.

En revanche, pour les titres émis à moyen et long terme, la technique d'assimilation impose de percevoir, à l'émission, le montant du coupon couru depuis la date de versement du coupon précédent. Ainsi, les émissions de référence changeant tous les six mois, la charge brute des émissions d'une année est compensée à hauteur des trois quarts, environ, par les recettes de coupons courus encaissées cette même année.

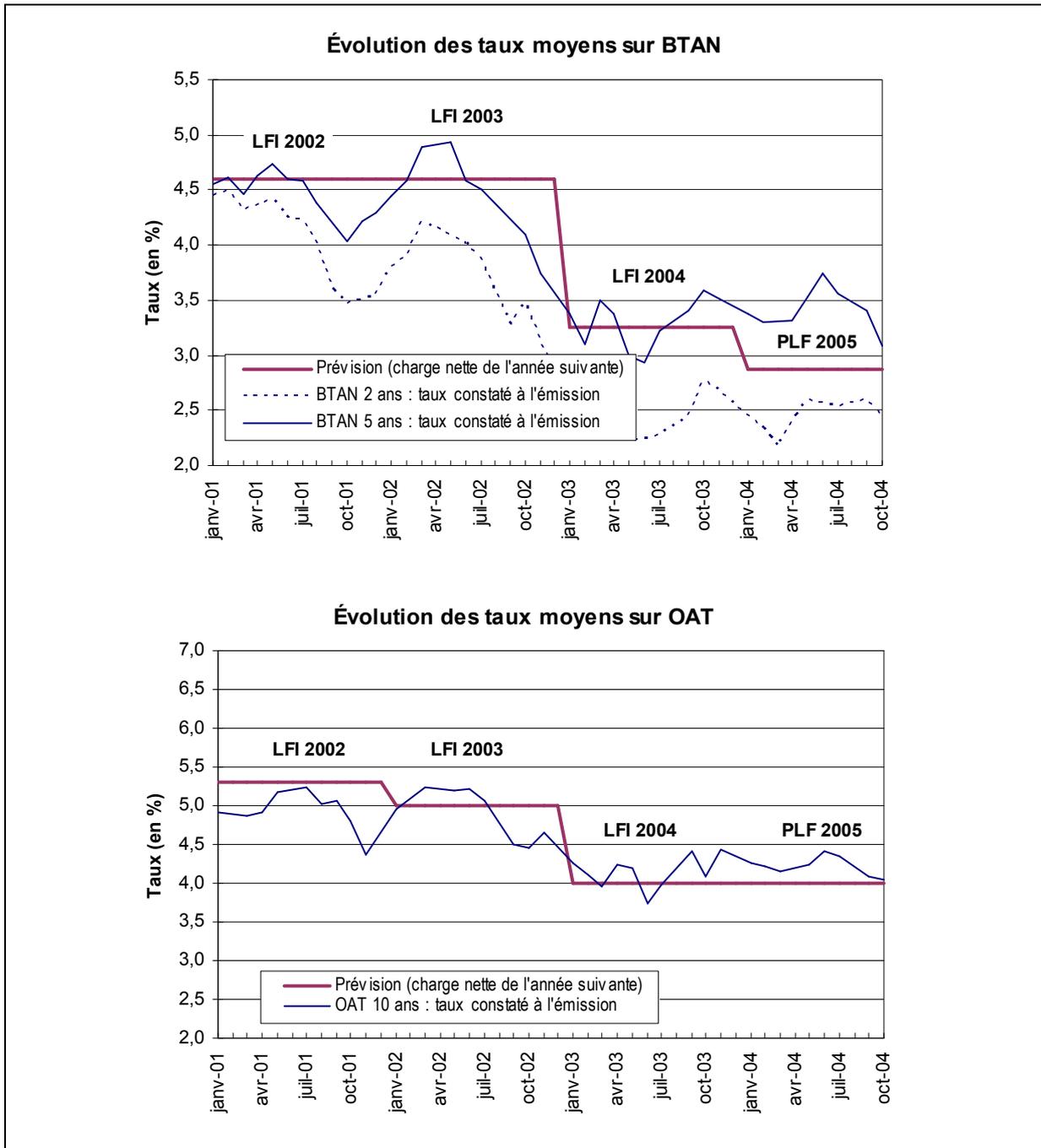
Dans ces conditions, la charge nette de la dette à moyen et long terme dépend, pour l'essentiel, du niveau des taux d'intérêt servis sur l'encours à moyen et long terme de l'année précédente.

Pour les taux à moyen et long terme, le meilleur accord entre prévision et réalisation découle, évidemment, du fait que la prévision est formulée pendant l'été de l'année concernée, donc bénéficie d'un acquis portant sur un semestre.

2.- Les perspectives d'évolution des taux d'intérêt

L'hypothèse de taux à court terme retenue pour l'année 2005 marque une légère hausse par rapport à l'hypothèse sur laquelle est fondée la loi de finances initiale pour 2004. Après un minimum observé en avril 2004, les taux à l'émission constatés sur les BTF à 3 mois se sont stabilisés autour de 2%, niveau constaté depuis le second semestre 2003.

- Le prix très peu élevé des liquidités à court terme en 2003 et 2004 a reflété la politique monétaire du Système européen de banques centrales (SEBC). Dans un contexte de faibles pressions inflationnistes, les perspectives de croissance ont été considérées comme trop fragiles pour engager en 2003 ou 2004 un relèvement des taux directeurs : depuis juin 2003, le taux principal de refinancement est fixé à 2%.



Graphiques établis d'après les données contenues dans les arrêtés mensuels récapitulatifs des émissions de valeurs du Trésor.

Lors de la réunion du 4 novembre 2004, le Conseil des gouverneurs de la BCE a décidé de ne pas modifier ses taux directeurs, le taux principal de refinancement restant fixé à 2% et les taux de la facilité de prêt marginal et de la facilité de dépôt restant également inchangés à 3% et 1%, respectivement. En effet, pour le Conseil des gouverneurs, les perspectives globales demeurent conformes à la stabilité des prix à moyen terme.

Les informations disponibles signalent une poursuite de la reprise économique dans la zone euro. Les enquêtes effectuées jusqu'en septembre font état d'un maintien de la croissance de la production industrielle et dans le secteur des services. De plus, le retour progressif de la confiance des consommateurs se

confirme et « *des signes d'amélioration des perspectives de l'emploi sont perceptibles* », bien que les indicateurs disponibles relatifs aux dépenses des ménages n'aillent pas encore dans le sens d'une accélération immédiate de la croissance de la consommation. Dans l'ensemble, « *le rythme de croissance observé dans la zone euro au premier semestre 2004 devrait globalement se maintenir au cours des prochains trimestres* ».

En ce qui concerne les prix à la consommation, l'évolution des marchés pétroliers a eu une incidence directe sur l'indice des prix harmonisé de la zone euro. Après une hausse des prix de 1,7% en rythme annuel au premier trimestre 2004, l'inflation a atteint 2,3% aux deuxième et troisième trimestres. Les perspectives pour octobre donnée dans l'estimation préliminaire d'Eurostat (2,5%) ont été jugées « *inquiétantes* » par M. Jean-Claude Trichet, président de la BCE. Il semble peu probable que le taux d'inflation annuel revienne au-dessous de 2% d'ici la fin de l'année. À plus long terme, cependant, les informations disponibles n'indiquent pas un renforcement des tensions inflationnistes sous-jacentes dans la zone euro. L'évolution récente des salaires est restée modérée, et cette tendance devrait se poursuivre. « *A condition qu'aucun nouveau choc important n'affecte les prix, le rythme annuel d'inflation devrait revenir en deçà de 2% en 2005* ».

La liquidité dans la zone euro demeure « *nettement supérieure au niveau nécessaire au financement d'une croissance non inflationniste* ». Cet excès de liquidité résulte principalement d'arbitrages de portefeuille opérés antérieurement. « *Si une part significative de ces avoirs devait être transformée en encaisses de transaction, notamment en période de raffermissement de la confiance et de l'activité économique, les risques inflationnistes se renforceraient. En outre, un excès de liquidité important et la forte croissance du crédit pourraient être à l'origine d'une vive hausse des prix des actifs* ».

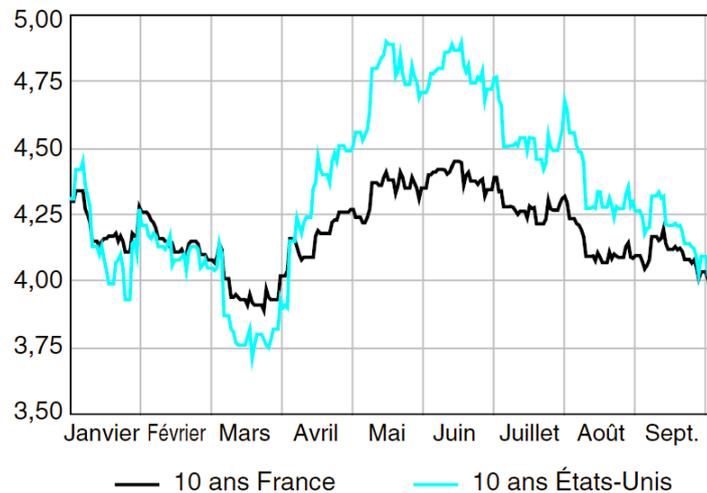
• Depuis 2003, en l'absence de reprise économique franche et généralisée, les anticipations des marchés financiers fluctuent selon le sentiment prévalant en matière de prévisions de croissance et d'inflation, sans méconnaître les facteurs géopolitiques qui échappent en grande partie à l'appréciation économique. Lorsque les marchés se plaisent à espérer en une reprise ou lorsqu'ils craignent une remontée de l'inflation, les anticipations de taux d'intérêt se redressent. Lorsqu'au contraire, leurs espoirs s'érodent parce que la reprise paraît plus fragile et que les indicateurs réels ne montrent pas de signe de retournement, alors les conditions de financement deviennent plus accommodantes. Parallèlement, le degré plus ou moins élevé d'aversion pour le risque provoque des mouvements de bascule entre les flux financiers dirigés vers les marchés d'actions et ceux dirigés vers les marchés obligataires.

Vu l'état hésitant de la conjoncture économique au sein de la zone euro, le consensus des économistes conserve un profil très « mesuré » au regard de la remontée attendue des **taux courts**. Les anticipations de taux déduites des contrats à terme Euribor 3 mois se sont réduites : au début du mois d'octobre 2004, un niveau de 2,94% était attendu pour le mois de décembre 2005 ; il n'est plus que de

2,60% au début du mois de novembre ⁽¹⁾. La courbe des taux anticipés suggère une augmentation mesurée jusqu'au troisième trimestre 2005, plus franche ensuite. Ainsi, le taux à 3 mois, égal à 2,16% au comptant, pourrait passer à 2,18% en décembre 2004, 2,27% en mars 2005, 2,36% en juin 2005, 2,46% en septembre 2005 puis 2,6% en décembre 2005.

Après s'être sensiblement tendus entre mars et juin 2004, sur le fondement d'une réappréciation positive des perspectives de croissance de la zone euro, les **taux à 10 ans** se sont progressivement repliés et sont revenus aux environs de 4%. En effet, l'économie européenne n'a pas semblé vouloir confirmer l'entrée dans une phase de franche reprise qui était espérée auparavant, et l'augmentation des prix du pétrole a été vue comme devant peser sur la croissance (ce qui conduit à une diminution des taux d'intérêt) plus que comme devant aggraver l'inflation (ce qui amène les taux à augmenter).

TAUX D'INTERET A 10 ANS EN FRANCE ET AUX ÉTATS-UNIS



Source : Banque de France, Bulletin, octobre 2004

Le consensus des économistes (octobre 2004) prévoit une correction obligatoire sur les titres américains, sur la base d'une consolidation de la croissance et d'un repli progressif de la politique accommodante mise en œuvre jusqu'ici par la Réserve fédérale. Pour l'Europe, le consensus table sur une remontée des taux d'intérêt atténuée (4,6% en octobre 2005), les mêmes facteurs étant moins intenses qu'aux États-Unis.

En tout état de cause, les taux longs ne devraient pas connaître de forts décalages à la hausse tant que l'horizon économique de la zone euro ne sera pas durablement éclairci. De plus, les contraintes imposées aux finances publiques par le pacte de stabilité – qui limite la capacité de réaction de la politique budgétaire à un simple « accompagnement » du repli de la croissance, grâce aux stabilisateurs automatiques – devraient rassurer les marchés dans leurs anticipations d'inflation à moyen terme.

(1) Source : Ixis CIB, Chronique des marchés (4 octobre et 4 novembre 2004).

B.— LA CHARGE DE LA DETTE PROGRESSERAIT DE 3,1% PAR RAPPORT A LA LOI DE FINANCES INITIALE POUR 2004

Avec 42,4 milliards d'euros de crédits bruts, 2,5 milliards d'euros de recettes d'ordre et un solde positif des opérations de *swaps* évalué à 347 millions d'euros, **la charge nette de la dette s'établirait en 2005 à 39,5 milliards d'euros**. Elle augmenterait de 1,2 milliard d'euros (soit 3,1%) par rapport à la loi de finances initiale pour 2004.

Le projet de loi de finances pour 2005 confirme la rupture qui est apparue, depuis 1997, dans le rythme de progression de la charge de la dette de l'État. Alors que, depuis le début des années 1990, cette charge augmentait chaque année d'environ 3 milliards d'euros ⁽¹⁾, un ralentissement est apparu dès 1996, avec une augmentation limitée à 2 milliards d'euros.

En fait, indépendamment des inévitables fluctuations qui font dévier les résultats annuels de leur tendance de moyen terme, les finances de l'État ont largement profité de la baisse des taux, qui a allégé peu à peu la charge du stock de dette et a limité les charges découlant de l'endettement annuel supplémentaire.

1.— Le service de la dette négociable

Avec un montant de crédits demandés égal à **41,9 milliards d'euros**, le service de la dette négociable représente 99% de la charge brute totale de la dette. La technique de l'assimilation utilisée pour les émissions de titres à moyen et long terme exige cependant de considérer de préférence la charge de la dette nette des recettes de coupons courus.

Celle-ci s'élèverait en 2005 à 39,9 milliards d'euros, progressant de 3,8% (1.452,3 millions d'euros) par rapport à l'évaluation initiale pour 2004.

CHARGE NETTE DE LA DETTE NÉGOCIABLE (titre I, première partie)

(en millions d'euros)

	2001	2002	2003	LFI 2004	PLF 2005
Charge brute de la dette négociable.....	38.136,45	39.286,25	39.377,69	40.510,1	41.921,40
à déduire : recettes sur coupon couru	2.110,97	2.052,48	1.767,04	2.074,0	2.033,00
Charge nette de la dette négociable	36.025,49	37.233,76	37.610,65	38.436,1	39.888,40

L'augmentation de l'hypothèse de taux d'intérêt servi sur les BTf se reflète imparfaitement dans l'évolution de la charge de la dette à court terme en 2005. En effet, la dotation proposée sur l'article 10 du chapitre 11-06 se monte à 2,39 milliards d'euros au lieu de 2,38 milliards d'euros en 2004. Cette charge d'intérêt correspond à un encours moyen de 99,7 milliards d'euros supportant le taux d'intérêt retenu comme hypothèse, c'est-à-dire 2,4%.

(1) A l'exception notable de l'année 1993, où la charge nette de la dette ne s'était accrue que de 365 millions d'euros, grâce au niveau très élevé des recettes d'ordre : 840 millions d'euros d'intérêts d'avances, 365 millions d'euros représentant un résultat excédentaire du Fonds de soutien des rentes et 2,4 milliards d'euros de recettes de coupons courus.

En fait, la charge réelle des BTF en 2004 devrait avoisiner 2,2 milliards d'euros, du fait de l'intervention de deux phénomènes de sens opposés : l'encours moyen des BTF, évalué à 113,3 milliards d'euros dans la loi de finances initiale pour 2004, devrait être ramené à 107 milliards d'euros ; le taux d'intérêt moyen sur l'année peut être évalué à 2,05% environ, alors que l'hypothèse de taux à court terme retenue en 2004 était de 2,1%.

Dans ces conditions, l'évolution prévue entre les paramètres *estimés* pour 2004 et prévus pour 2005 montre que :

– l'augmentation des taux d'intérêt entre 2004 (2,05%) et 2005 (2,4%), appliqué à l'encours moyen de BTF pendant l'année 2004, générerait une charge supplémentaire de 374,5 millions d'euros (« effet taux ») ;

– la diminution de l'encours moyen entre 2004 (107 milliards d'euros) et 2005 (99,7 milliards d'euros) générerait une économie de 176,2 millions d'euros (« effet volume »).

Il est possible de justifier de façon similaire l'économie ou l'aggravation de la charge budgétaire découlant de l'évolution simultanée des encours et des taux servis sur les BTAN et les OAT. Le refinancement de 36 milliards d'euros d'OAT et de 30,5 milliards d'euros de BTAN devrait permettre de constater une économie nette d'environ 1,2 milliard d'euros. En revanche l'augmentation de l'encours des OAT devrait générer une charge de 1,4 milliard d'euros, tandis que l'augmentation de l'encours des BTAN générerait une charge de 601 millions d'euros.

ÉVALUATION DE L'ÉVOLUTION DE LA CHARGE À MOYEN ET LONG TERME

(en milliards d'euros)

	Montant	Charge
A.- Évaluation de l'effet taux		
1. Titres échus en 2004		
OAT (taux moyen constaté = 6,75%)	36,00	- 2,36
BTAN (taux moyen constaté = 3,71%).....	30,47	- 1,13
<i>Sous-total titres échus</i>	<i>66,48</i>	<i>- 3,49</i>
2. Titres émis en contrepartie		
OAT (hypothèse de taux = 4,00%)	36,00	+ 1,44
BTAN (hypothèse de taux = 2,90%).....	30,47	+ 0,88
<i>Sous-total titres émis</i>	<i>66,48</i>	<i>+ 2,32</i>
3. Effet taux (2 - 1)		- 1,17
B.- Évaluation de l'effet volume		
1. OAT émises hors amortissement (taux = 4,00%).....	34,80	+ 1,39
2. BTAN émis hors amortissements (taux = 2,90%).....	20,73	+ 0,60
3. Effet volume (1 + 2)		+ 1,99

Avec un montant total de 37,5 milliards d'euros, la charge nette de la dette négociable à moyen et long terme augmenterait de 1.439,5 millions d'euros par rapport à l'évaluation initiale pour 2004. Les intérêts nets d'OAT s'alourdiraient de 1.011,5 millions d'euros et les intérêts nets de BTAN de 428 millions d'euros.

CHARGE NETTE DE LA DETTE NÉGOCIABLE À MOYEN ET LONG TERME

(en millions d'euros)

	2001	2002	2003	LFI 2004	PLF 2005
A.- Service des emprunts d'État et des obligations assimilables du Trésor (OAT) (chapitre 11-05).....	28.614,74	29.114,71	30.132,16	30.796,1	32.057,6
B.- Recettes de coupon couru sur OAT.....	1.227,55	1.272,46	1.207,70	1.386,0	1.636,0
C.- Charge nette des emprunts et OAT (A-B).....	27.387,19	27.842,26	28.924,47	29.410,1	30.421,6
D.- Intérêts des bons du Trésor à taux fixes et intérêts annuels (BTAN) (chapitre 11-06, article 20).....	7.386,26	7.629,93	6.806,59	7.335,0	7.472,0
E.- Recettes de coupon couru sur BTAN.....	883,42	780,03	559,35	688,0	397,0
F.- Charge nette des BTAN (D-E).....	6.502,84	6.849,90	6.247,24	6.647,0	7.075,0
Total des charges brutes (A+D).....	36.001,00	36.744,64	36.938,75	38.131,0	39.529,6
Total des recettes de coupon couru (B+E).....	2.110,97	2.052,48	1.767,04	2.074,0	2.033,0
Total des charges nettes (C+F).....	33.890,03	34.692,16	35.171,71	36.057,1	37.496,6

Source : direction du Trésor, direction générale de la comptabilité publique.

2.- Le service de la dette non négociable

Avec moins de 1% des dépenses enregistrées au titre de la charge de la dette, le service de la dette non négociable ne représente plus, en valeur absolue, que **349,4 millions d'euros**.

- La dotation demandée au titre des comptes de dépôt au Trésor (chapitre 12-01, article 10) était évaluée à 137 millions d'euros dans la loi de finances pour 2004. Elle est fixée à **82,4 millions d'euros** dans le présent projet compte tenu du léger recul envisagé pour le montant des dépôts des correspondants.

- La souscription des bons du Trésor auprès du public a été autorisée à l'occasion de la création des « bons de la Défense nationale » par arrêté du 13 septembre 1914. Depuis, des bons du Trésor à court terme ont été offerts à la clientèle privée sous des dénominations diverses, pour des durées variables (entre 1 an et 5 ans), et assortis de taux d'intérêt fixes ou variables.

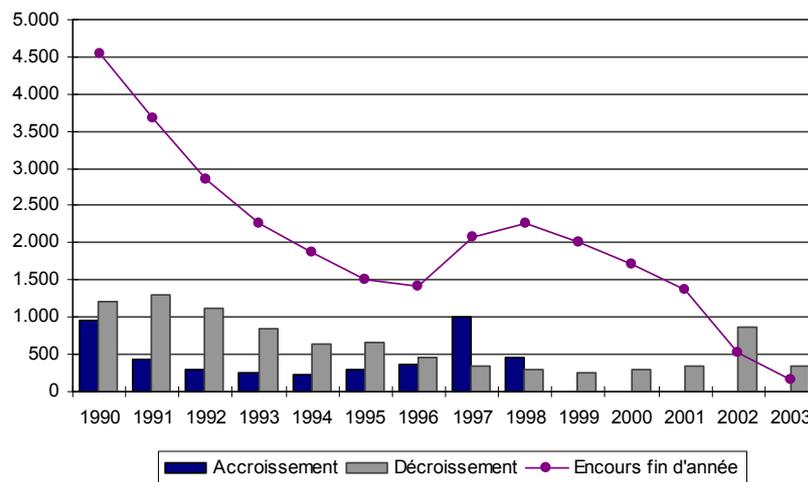
Le décret n° 75-1288 du 30 décembre 1975 a autorisé l'émission de bons du Trésor à intérêt progressif, d'une durée maximale de 5 ans. Sauf dispositions contraires des décrets d'émission, ces bons ne pouvaient être souscrits par les banques, établissements financiers, sociétés d'assurance et de capitalisation et autres organismes soumis aux dispositions de l'ordonnance n° 45-679 du 13 avril 1945 relative au dépôt en compte courant des valeurs du Trésor à court terme. Le décret n° 86-843 du 11 juillet 1986 a réservé ces bons aux personnes physiques, aux associations, aux collectivités locales et à leurs établissements publics (sauf autorisation spécifique du ministre chargé des finances). Le décret n° 98-1206 du 28 décembre 1998 a mis fin à l'émission des bons du Trésor à intérêt progressif à compter du 1^{er} janvier 1999.

Les bons peuvent être présentés au remboursement à tout moment à partir du 3^{ème} mois qui suit leur date d'émission ; ils sont remboursés selon un barème trimestriel publié à l'émission. Les porteurs peuvent obtenir le remboursement des bons pendant trente ans à compter de leur date d'amortissement. Les intérêts sont payables en totalité lors du remboursement.

Les bons du Trésor à intérêt progressif voyaient traditionnellement leur encours décroître régulièrement. Entre 1993 et 1997, les taux servis sur ces bons sont devenus de plus en plus attractifs par rapport à la rémunération d'instruments similaires ⁽¹⁾. De ce fait, les souscriptions se sont accrues à compter de 1995 et sont même devenues supérieures aux amortissements en 1997 et 1998, conduisant ainsi à une augmentation de l'encours total des bons à intérêt progressif en fin d'année. L'émission des bons étant est définitivement arrêtée depuis le 1^{er} janvier 1999, l'encours décroît désormais inéluctablement.

L'ENCOURS DES BONS DU TRESOR A INTERET PROGRESSIF ET SES FACTEURS DE VARIATION

(en millions d'euros)



Source : *Compte de la dette publique, années 1990 à 2002*

La charge d'intérêts pour 2004 est évaluée à 55 millions d'euros. Une dotation de **35 millions d'euros** est demandée pour 2005. Cette évaluation paraît compatible avec un processus progressif de remboursement effectif.

- Les crédits du chapitre 12-03, article 10, concernent la rémunération des dépôts des instituts d'émission d'outre-mer et des banques centrales africaines de la zone franc, qui font partie des « correspondants du Trésor ».

➤ L'institut d'émission des départements d'outre-mer (IEDOM) et l'institut d'émission d'outre-mer (IEOM) effectuent les transferts publics et privés entre la métropole et les collectivités situées dans leur zone de compétence : les DOM et Saint-Pierre-et-Miquelon et Mayotte (depuis 1999) pour l'IEDOM, les

(1) Du 15 juillet 1993 au 31 mai 1997, les taux de rendement actuariel brut s'établissaient à 4% à l'issue d'un délai de détention des bons d'un an, 4,5% au bout de 2 ans, 5% au bout de 3 ans, 5,5% au bout de 4 ans et 6% au bout de 5 ans.

TOM pour l'IEOM. Depuis 1997, les crédits du paragraphe 11 de l'article 10 financent uniquement la rémunération du compte d'opérations de l'IEOM auprès du Trésor. Celui-ci applique un taux de rémunération de 8,5% sur une assiette égale à 60% du solde moyen de ce compte.

En 2003, la dépense s'est établie à 13,6 millions d'euros au lieu de 13 millions d'euros en 2002. La dépense devrait s'établir à 14,1 millions d'euros en 2004, compte tenu d'une légère progression de l'encours moyen du compte (+ 4,62%). Une hypothèse similaire ayant été reconduite pour 2004 (+ 1,2%), la dotation demandée s'élève à 14,3 millions d'euros.

➤ Le paragraphe 12 du même article retrace les crédits consacrés à la rémunération des dépôts de certaines banques centrales de la zone franc. L'accord de coopération monétaire entre la République française et les pays de la zone franc institue pour chacune des trois banques centrales un compte courant, intitulé « compte d'opérations » ouvert à l'agence comptable centrale du Trésor.

La libre convertibilité de la monnaie de chaque zone est assurée par le droit de tirage illimité dont dispose la banque centrale concernée sur son compte d'opérations, en cas d'épuisement de ses réserves en devises. En contrepartie de ce droit de tirage, les banques centrales sont tenues de déposer 65% au moins de leurs avoirs extérieurs nets (réserves de change) sur leur compte d'opérations.

Les soldes positifs de comptes d'opérations sont rémunérés par l'État sur une base trimestrielle, au taux de la facilité marginale de la Banque centrale européenne. Avant l'instauration de l'euro, le taux de rémunération était celui de la Banque de France pour les prises en pension de 5 à 10 jours.

La dévaluation du franc CFA en 1994 et les mesures d'allègement de la dette ont contribué à l'amélioration de la balance des paiements des États de la zone franc et à un redressement des disponibilités extérieures. Le niveau du compte dépend également de la politique de placement des banques centrales, puisque celles-ci ont la faculté, mais non l'obligation, de placer jusqu'à 35% de leurs disponibilités en devises hors du compte d'opérations.

La prévision pour 2005 est fondée sur un taux moyen de rémunération de 3% (taux actuel de la BCE) et sur la base d'un niveau moyen du compte d'opération des trois banques centrales égal à 7,1 milliards d'euros, stable par rapport à 2004. Au total, la charge d'intérêt prévue au titre des banques centrales de la zone franc est évaluée à 215,7 millions d'euros.

En définitive, les crédits demandés en 2005 sur l'article 10 s'établissent à **230 millions d'euros**.

• Le chapitre 12-05 « Service de la dette de divers organismes, d'emprunts, d'annuités et d'intérêts divers » retrace les charges d'intérêt afférentes aux emprunts ou engagements pris en charge par l'État. Le remboursement du

principal relève des opérations de trésorerie et n'apparaît donc pas dans le budget, en conformité avec les dispositions de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959.

Après l'amortissement définitif, en 2000, de la dette reprise par l'État du Fonds spécial de grands travaux et de la Société de développement de véhicules automobiles, seule reste servie par l'État la dette reprise de la Société pour la mise en valeur agricole de la Corse (encours initial = 10,24 millions d'euros), qui génère une charge d'intérêt de 0,4 million d'euros seulement. L'amortissement définitif de cet engagement est prévu en 2015.

- Les dotations demandées pour couvrir les charges diverses résultant de la gestion de la dette et des frais de trésorerie, qui forment la 3^{ème} partie du titre I, s'élèveraient en 2005 à **85 millions d'euros**. L'évaluation proposée n'a pas de réelle signification puisque beaucoup de lignes ne sont dotées que pour mémoire dans la loi de finances initiale. Cependant, la dotation est représentative de la dépense réelle puisque celle-ci s'établit à 50 millions d'euros environ depuis 2000. L'essentiel des crédits initiaux se rapporte aux commissions de placement et de services financiers, en particulier pour toutes les OAT émises au profit des particuliers. La charge de ces commissions, versées aux établissements financiers, trouve sa contrepartie en recettes d'ordre, au titre des « recettes diverses » de la ligne 806.

3.– Une augmentation sensible des recettes d'ordre

Depuis la loi de finances pour 1995, la notion de « recettes d'ordre », au sens où l'entend le Gouvernement, recouvre trois catégories d'opérations :

- les recettes en atténuation des charges de la dette et des frais de trésorerie. En cohérence avec la présentation habituelle des dépenses hors FSC, ces recettes d'ordre sont elles aussi présentées hors FSC. Elles sont retracées à la ligne 806, tandis que les recettes en provenance du FSC sont isolées sur la ligne 817-02 depuis la loi de finances initiale pour 1997. Cette catégorie de recettes inclut les intérêts servis par les titres émis au profit du Fonds de soutien des rentes remplacé, depuis 2003, par la Caisse de la dette publique ;

- les intérêts versés par le Fonds de soutien des rentes ou la Caisse de la dette publique, au titre des avances que lui accorde l'État ; ces recettes sont inscrites à la ligne 411-02 depuis la loi de finances pour 1997 ;

- jusqu'en 1995, les « recettes d'ordre » incluaient également les intérêts des avances versées par le Trésor à l'ACOSS ; en effet, il était admis que les intérêts de ces avances venaient « directement » en atténuation des charges d'intérêt exposées par le Trésor au titre des BTF émis à cette occasion. La Cour des comptes a plusieurs fois contesté cette interprétation extensive de la notion de recettes d'ordre. Depuis la loi de finances pour 1997, les recettes au titre des intérêts d'avances à l'ACOSS ont vocation à figurer à la ligne 411 ; cependant, l'État n'a plus consenti d'avances à l'ACOSS depuis 1995.

ÉVOLUTION RÉCENTE DES RECETTES EN ATTÉNUATION DES CHARGES DE LA DETTE

(en millions d'euros)

	2001	2002	2003	LFI 2004	PLF 2005
I.- Ligne 806					
Rémunération du compte du Trésor à la Banque de France (806-02).....	34,33	15,65	4,06	} 315,0	} 460,0
Rémunérations des pensions sur titres d'État (806-05).....	216,35	382,50	619,42		
Coupons courus sur OAT (806-12).....	1.227,55	1.272,46	1.207,70	1.386,0	1.636,0
Coupons courus sur BTAN (806-22).....	883,42	780,03	559,35	688,0	397,0
Dépôts sur marché interbancaire.....	190,42	110,44	87,74		
Dépôts chez États de la zone euro.....	14,76	16,64	27,36		
Recettes du FSR (806-52).....	8,06	6,67	0,11	—	—
Divers (806-15, 806-55, 806-82, 806-92).....	35,32	29,77	13,91	15,0	15,0
Sous-total Ligne 806 (hors FSC).....	2.610,12	2.614,14	2.519,64	2.404,0	2.508,0
II.- Intérêts d'avances FSR/CDP (ligne 411).....	25,17	21,83	23,70	—	—
TOTAL Recettes d'ordre hors FSC.....	2.635,38	2.635,97	2.543,35	2.404,0	2.508,0
FSC (817 ; ligne 806-72 avant 1997).....	12,14	1,32	0,28	—	—
TOTAL Recettes d'ordre y compris FSC.....	2.647,52	2.637,28	2.543,63	2.404,0	2.508,0

Sources : direction du budget et Situation du recouvrement des recettes de l'État au 31 décembre (direction générale de la comptabilité publique).

Les recettes d'ordre sont évaluées dans le projet de loi de finances pour 2005 à **2,5 milliards d'euros**, soit 104 millions d'euros de plus que dans l'évaluation initiale pour 2004.

L'augmentation du taux à court terme (30 points de base) retenue à titre d'hypothèse dans le présent projet de loi de finances se reflète très bien dans l'augmentation attendue des recettes tirée de la rémunération de la trésorerie de l'État (compte du Trésor à la Banque de France, opérations de pension, prêts sur le marché monétaire, etc.). Votre Rapporteur spécial rappelle, cependant, que les recettes effectivement perçues dépendent largement des conditions générales d'exécution de la loi de finances, qui sont un déterminant essentiel du niveau des encaisses liquides du Trésor, et des opérations visant à préparer le refinancement de lignes importantes d'OAT et de BTAN arrivant à échéance.

Les recettes de coupon couru sont difficiles à évaluer *ex ante*. En particulier, selon la direction du Trésor, il n'est pas approprié de rapprocher le tableau de financement prévisionnel et les anticipations de taux. En effet, le volume des recettes de coupon couru résulte majoritairement de paramètres liés à la technique d'émission : dates d'adjudication, choix des lignes de titres et volumes d'émission assurés sur ces lignes.

C.- L'EFFET « BOULE DE NEIGE » SERAIT MOINS VIRULENT EN 2005

La forte croissance enregistrée à la fin de la décennie précédente a joué comme un euphorisant néfaste quant à l'appréciation de l'état réel des comptes publics en général et de ceux de l'État en particulier. Elle a fait croire, à tort, que la dynamique autonome de la dette (l'effet « boule de neige ») était enfin remise sous contrôle et elle a occulté le fait que le patrimoine net de l'État ne s'est pas accru à due concurrence de son endettement, ce qui traduit un appauvrissement de l'institution publique.

L'endettement public n'est pas une fatalité ni une charge nécessairement improductive qui pèserait sur les capacités de production de la Nation. La théorie de la « règle d'or » des finances publiques affirme, par exemple, que le déficit public n'introduit pas de distorsions et reste supportable s'il est inférieur au montant de l'investissement public. Fondée sur la méfiance vis-à-vis du processus même de l'endettement, elle en reconnaît pourtant la légitimité dès lors qu'il constitue la contrepartie d'une augmentation du patrimoine de la collectivité endettée. Chacun sait, cependant, que le processus réel d'endettement des deux dernières décennies s'écarte largement des conditions, supposées idéales, définies par la « règle d'or »...

Au demeurant, la « règle d'or » n'est pas par elle-même une garantie de saine gestion des finances publiques. Si, par exemple, le coût de la dette est structurellement supérieur au revenu tiré des actifs acquis par endettement, la situation patrimoniale de la collectivité est en fait dégradée. Or, c'est justement le propre des investissements publics de créer des « externalités », qui bénéficient à l'ensemble des agents privés et publics mais ont des « taux de retour » directs très faibles pour la collectivité qui réalise ces investissements. Considéré du point de vue de cette collectivité, l'investissement est, en règle générale, une dépense monétaire qui génère d'autres dépenses monétaires (entretien, renouvellement, fonctionnement courant associé à l'investissement, etc.).

Par ailleurs, une règle rigide comme l'est la « règle d'or » occulte le débat nécessaire sur le niveau d'endettement optimal d'une collectivité, du secteur public en général et d'une économie dans son ensemble. Les économistes discutent de façon récurrente de l'effet de l'endettement public sur les marchés financiers, les uns estimant que l'excès d'endettement crée un « effet d'éviction » vis-à-vis des titres privés, les autres indiquant que le marché des titres publics est un élément indispensable de la liquidité générale, du bon fonctionnement des marchés et d'une formation efficace des prix des actifs financiers.

Par ailleurs, il est clair qu'une économie qui connaît des taux de croissance suffisamment élevés peut absorber sans dommage l'augmentation de la dette, dès lors que la dynamique de l'endettement reste maîtrisée.

Cependant, il est des situations où la dette peut devenir « proliférante ».

A l'évidence, le ratio d'endettement reste stable dès lors que l'encours de la dette s'accroît au même rythme que le PIB en valeur. Or, sous réserve de la non prise en compte des flux nets de dettes, la variation de la dette découle directement du déficit budgétaire. Celui-ci peut se décomposer en deux parties : d'une part, la charge des intérêts de la dette et, d'autre part, le solde budgétaire dit « primaire » qui est justement défini comme la différence entre le solde total et la charge d'intérêt. Celle-ci peut être calculée en appliquant à l'encours de dette un taux d'intérêt représentatif de son coût moyen, appelé « taux apparent » de la dette.

Il apparaît que, si le taux apparent de la dette est supérieur au taux de croissance en valeur du PIB, la proportion de la dette dans le PIB s'accroît même en présence d'un solde primaire nul : c'est l'effet « boule de neige ». Stabiliser la dette nécessite alors de dégager un solde primaire positif.

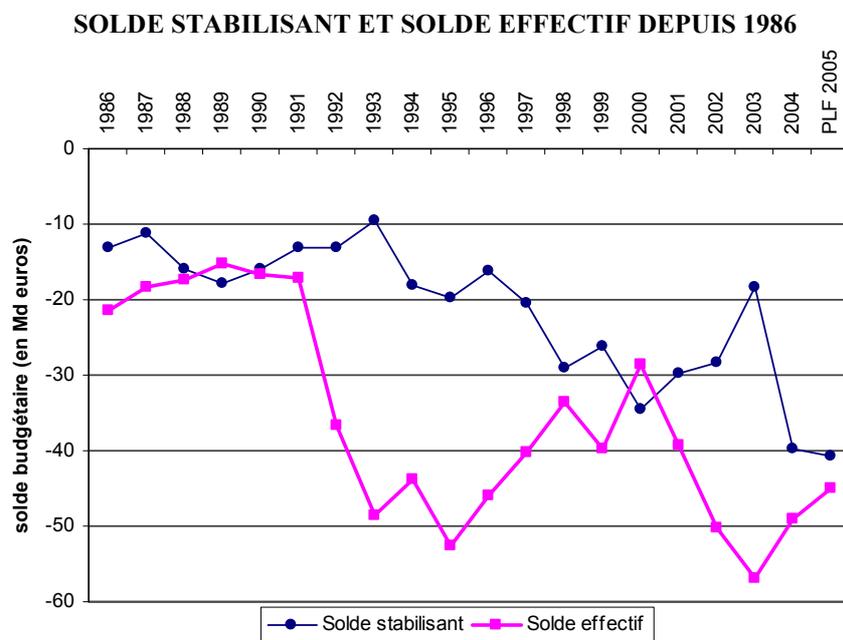
Le niveau du solde primaire qui permet de stabiliser le ratio dette / PIB dépend de trois paramètres : le taux de croissance du PIB (r), le coût moyen de la dette (d) et le montant de la dette (de l'année précédente). L'effort budgétaire qu'il convient d'accomplir doit tendre à égaliser le coût moyen de la dette et le taux de croissance du PIB en valeur. Le solde primaire stabilisant est donc déterminé par l'application à l'encours de dette existant du différentiel $d - r$. Si le solde primaire effectif est inférieur au solde primaire stabilisant, le poids relatif de la dette dans le PIB s'accroît mécaniquement. Si, au contraire, le solde primaire effectif est supérieur au solde primaire stabilisant, la dette devient maîtrisée : sa part dans le PIB se réduira. Il en est de même de la comparaison entre solde effectif et solde stabilisant.

Comme cela était prévisible, l'effort budgétaire à fournir est d'autant plus important que le pays est endetté et que le taux de croissance est faible. Inversement, une accélération de la croissance exerce un effet stabilisateur plus important pour un pays très endetté que pour un pays peu endetté.

Au plus fort de la récession, en 1993, il aurait fallu réduire le déficit à 9,5 milliards d'euros seulement pour stabiliser le poids de la dette de l'État dans le PIB ; le déficit effectif a atteint 48,6 milliards d'euros... L'amélioration de la conjoncture économique obtenue ensuite, grâce à l'action des Gouvernements de l'époque, a permis d'abaisser le montant du solde stabilisant : il s'est établi aux environs de 20 milliards d'euros de 1994 à 1996. Cependant, le déficit effectif s'est maintenu entre 44 et 53 milliards d'euros.

La dynamique de la croissance observée entre 1997 et 2000 a réduit considérablement l'effort apparent à consentir pour la maîtrise de l'endettement : en 2000, il suffisait d'un déficit de 34,6 milliards d'euros pour stabiliser la dette. Comme le déficit effectif s'est établi à 28,5 milliards d'euros (en gestion), le poids de la dette a, en fait, reculé pour la première fois depuis 1989.

Mais les premiers effets du ralentissement économique et l'incapacité du Gouvernement précédent à endiguer durablement la croissance des dépenses ont, dès 2001, entraîné solde effectif et solde stabilisant sur des trajectoires divergentes et rétabli un écart significatif entre eux deux. Alors qu'il aurait fallu ramener le déficit à 29,7 milliards d'euros pour stabiliser le poids de la dette, celui-ci s'est en fait établi à 39,3 milliards d'euros (en gestion).



Source : Comptes nationaux (juillet 2004) et documents budgétaires

Les années 2002 et 2003 ont vu les finances de l'État affectées par un redoutable effet de ciseau : la chute de la croissance a fortement aggravé la contrainte posée en termes de solde stabilisant, qui est remonté à 18,4 milliards d'euros en 2003 ; les pertes de recettes ont porté le déficit effectif à 57 milliards d'euros (en gestion) en 2003.

Dès 2004, la stratégie économique et budgétaire du Gouvernement a commencé à porter ses fruits : le taux d'intérêt implicite sur l'ensemble de la dette devrait revenir de 4,9% à 4,6%, réduisant ainsi le coût moyen de l'endettement ; le retour de la croissance serait plus vif qu'anticipé en loi de finances initiale, puisque celle-ci a été construite sur une hypothèse de croissance de 1,7% alors que le rythme d'augmentation du PIB devrait s'établir à 2,5%. En conséquence, le niveau du déficit nécessaire pour stabiliser la dette doit être abaissé à 39,8 milliards d'euros. La reconduction de ces hypothèses en 2005 porterait le solde stabilisant à 40,8 milliards d'euros. Dans le même temps, les choix budgétaires pertinents retenus dès l'origine par le Gouvernement de M. Jean-Pierre Raffarin permettront de ramener le déficit effectif à 49,1 milliards d'euros en 2004 et 44,9 milliards d'euros en 2005.

L'effet « boule de neige » n'est donc pas encore surmonté. Il revient à la majorité de persévérer dans l'effort, pour qu'enfin la dynamique implacable de l'endettement soit remise sous contrôle.

CHAPITRE II : LES CHARGES BUDGETAIRES COMMUNES

Le budget des Charges communes supporte les dépenses de l'État qui ne peuvent pas relever d'un département ministériel particulier. Ces charges concernent les pouvoirs publics, la fonction publique, les dépenses en atténuation des recettes de l'État et certains moyens de fonctionnement courant des administrations.

I.- LES CREDITS DES POUVOIRS PUBLICS

Les crédits relatifs aux pouvoirs publics constituent le titre II éponyme du budget des Charges communes, qui n'a pas d'autre équivalent au sein du budget de l'État.

Les dépenses constatées sur le titre II sont, en général, égales aux crédits initiaux. Ceux-ci seraient de **844,4 millions d'euros** en 2005, soit une hausse de 1,6% par rapport aux crédits initiaux pour 2004. L'augmentation des crédits des pouvoirs publics est donc nettement inférieure à celle des moyens des services civils pour l'ensemble du budget général (+ 3%). Le « *rapport relatif aux budgets des pouvoirs publics (hors assemblées parlementaires)* », annexe « jaune » prévue par l'article 115 de la loi de finances initiale pour 2002, donne des éléments d'information sur le budget de la Présidence de la République, du Conseil constitutionnel et de la Cour de justice de la République.

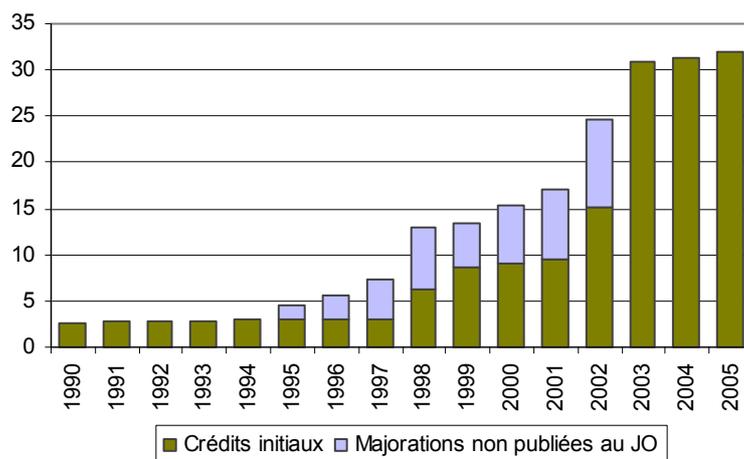
- Sous l'effet de la « budgétisation » des fonds spéciaux, décidée au cours de la discussion du projet de loi de finances pour 2002, les dotations initiales inscrites pour la **Présidence de la République** sont passées de 9,46 millions d'euros en 2001 à 15,1 millions d'euros en 2002. Elles ont été portées à près de 31 millions d'euros en 2003 et 2004, niveau qui semble désormais constituer leur socle structurel. **31,9 millions d'euros** sont demandés pour 2005 (+ 1,8%).

Les crédits initiaux de la Présidence de la République ont décuplé depuis 1997. Ce mouvement n'est en fait que la traduction dès la loi de finances initiale des besoins manifestés par la Présidence, dont les crédits étaient sous-évalués depuis longtemps. Engagé sous la précédente législature, la remise à niveau des crédits s'est inscrite dans **un mouvement général de clarification qui semble désormais achevé.**

A cet égard, on doit remarquer qu'il a été mis fin à la pratique, suivie depuis 1995, qui consistait à majorer les crédits du chapitre 20-12 « Présidence de la République – Secrétariat général. Cabinet. État-major particulier. Services administratifs. Frais de mission et de documentation. Bibliothèque » par voie de décret de dépenses accidentelles non publié au *Journal officiel*. Ces majorations discrètes ont porté sur 6,3 millions d'euros en 2000, 7,7 millions d'euros en 2001 et 9,5 millions d'euros en 2002.

ÉVOLUTION DES CREDITS ET DEPENSES DE LA PRESIDENCE DE LA REPUBLIQUE

(en millions d'euros)



• Le principe d'autonomie financière est expressément inscrit dans l'article 7 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires. Celui-ci dispose que *« les crédits nécessaires au fonctionnement des assemblées parlementaires font l'objet de propositions préparées par les questeurs de chaque assemblée et arrêtées par une commission commune composée des questeurs des deux assemblées. Cette commission délibère sous la présidence d'un président de chambre à la Cour des comptes désigné par le premier président de cette juridiction. Deux magistrats de la Cour des comptes désignés par la même autorité assistent la commission ; ils ont voix consultative dans ses délibérations »*.

« Les propositions ainsi arrêtées sont inscrites au projet de loi budgétaire auquel est annexé un rapport explicatif établi par la commission mentionnée à l'alinéa précédent ». Concrètement, les demandes de crédits sont inscrites sur le budget des Charges communes.

Les crédits de l'**Assemblée nationale** et ceux du **Sénat** augmenteraient de 1,5%. Ils atteindraient, respectivement, 491,9 millions d'euros et 285,4 millions d'euros. Votre Rapporteur spécial rappelle que ces éléments ne portent que sur les chapitres 20-21 et 20-31 du titre II, qui concernent les dépenses « classiques » de l'Assemblée nationale et du Sénat.

En effet, depuis 2001, les dépenses supportées par le Sénat et relatives au Musée du Luxembourg et à l'entretien du Jardin du Luxembourg sont isolées sur le chapitre 20-32 « Sénat – Jardin et Musée du Luxembourg », pour un montant total de 12,8 millions d'euros en 2005, dont 11,3 millions d'euros au titre du jardin du Luxembourg et 1,5 million d'euros au titre du musée du Luxembourg. Cette clarification s'explique par le fait que le jardin du Luxembourg est ouvert au public, donc que les dépenses supportées par le Sénat ne concernent pas le fonctionnement proprement dit de cette institution, et, d'autre part, par le fait que le Sénat assure désormais la gestion du musée du Luxembourg, prenant ainsi le relais du ministère de la Culture.

Par ailleurs, en 2001, la commission commune des crédits a souhaité faire apparaître clairement les dépenses nécessaires au fonctionnement de la chaîne de télévision parlementaire, créée par la loi n° 99-1174 du 30 décembre 1999 portant création de La Chaîne parlementaire. Les crédits sont inscrits sur le chapitre 20-41 « Assemblée nationale et Sénat – Chaîne parlementaire », doté de 14,9 millions d’euros en 2005 au lieu de 14,7 millions d’euros en 2004.

CREDITS ET DEPENSES DES « POUVOIRS PUBLICS » (Titre II)

(en millions d’euros)

	2000	2001	2002	2003	LFI 2004	PLF 2005	Écart
Présidence de la République							
Crédits initiaux	8,99	9,46	15,10	30,87	31,34	31,90	+ 1,8%
Majorations non publiées au JO.....	6,28	7,70	9,47	—	—	—	
Dépenses.....	15,28	17,15	24,57	30,87	—	—	
Assemblée nationale							
Crédits initiaux	450,14	455,31	467,10	476,40	484,58	491,85	+ 1,5%
Dépenses.....	450,14	455,31	467,10	477,89	—	—	
Sénat							
Crédits initiaux	258,87	254,07	261,74	269,55	281,18	285,40	+ 1,5%
Dépenses.....	258,87	254,07	269,74	270,57	—	—	
Sénat – Jardin et Musée du Luxembourg							
Crédits initiaux	—	9,78	13,51	12,90	12,60	12,79	+ 1,5%
Dépenses.....	—	9,78	13,51	12,90	—	—	
Chaîne parlementaire							
Crédits initiaux	—	13,11	14,64	14,64	14,73	14,92	+ 1,3%
Dépenses.....	—	13,11	14,64	14,64	—	—	
Conseil constitutionnel							
Crédits initiaux	4,29	5,07	6,02	5,35	5,54	6,59	+ 19%
Dépenses.....	6,99	5,53	6,02	5,35	—	—	
Haute Cour de Justice							
Crédits initiaux	0	0	0	0	0	0	n.s.
Dépenses.....	0	0	0	0	—	—	
Cour de justice de la République							
Crédits initiaux	1,02	1,02	1,00	0,99	1,00	0,95	– 5,5%
Dépenses.....	0,65	0,68	0,63	0,67	—	—	
Total du Titre II							
Crédits initiaux	723,32	747,82	779,10	810,69	830,96	844,40	+ 1,6%
Dépenses.....	731,93	755,63	796,21	812,87	—	—	

• Les crédits du **Conseil constitutionnel** sont portés par le chapitre 20-51. Ils progressent de 1,1 million d’euros, soit 19,1%, par rapport aux crédits initiaux pour 2004, et s’établissent à 6,6 millions d’euros. Cette augmentation reflète, en fait, une demande exceptionnelle de 1,3 million d’euros supplémentaires pour financer la rénovation des façades du bâtiment où est implanté le Conseil constitutionnel. Les crédits relatifs aux opérations courantes diminuent, pour leur part, de 227.000 euros.

Votre Rapporteur spécial apprécie la qualité nouvelle des informations portées dans le chapitre du fascicule jaune relatif au budget du Conseil constitutionnel. Les années précédentes, les éléments d’explication apportés à la demande de crédits pouvaient être dénoncés à bon droit comme insuffisants.

Les crédits de la **Cour de justice de la République** seraient fixés à 0,95 million d’euros, traduisant une stabilité de fait depuis 1995.

• L'entrée en vigueur de la LOLF n'apportera pas de modification substantielle au régime des crédits des pouvoirs publics. Ils resteront établis et consommés dans le respect du principe d'autonomie financière qui leur est attaché, du fait des textes ou de la tradition. Les crédits feront l'objet de dotations et non de programmes, car il a paru impossible aux rédacteurs de la loi organique d'obliger les pouvoirs publics à se fixer des « objectifs » et des « résultats ». De telles notions sont incompatibles avec le concept même de pouvoir public.

Dans la « *présentation indicative des crédits du budget général selon les principes retenus dans la loi organique* » jointe au projet de loi de finances pour 2005, le Gouvernement a fait apparaître **une dotation par pouvoir public**. Aux yeux de votre Rapporteur spécial, ceci ne préjuge pas de la possibilité qui doit être préservée d'isoler certains postes de dépenses dans des dotations spécifiques, par exemple les crédits du Jardin du Luxembourg, du musée du Luxembourg ou des chaînes parlementaires de télévision. Il reviendra aux pouvoirs publics concernés, dans cette hypothèse, de faire connaître leur intentions en temps utile au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

II.- LES DEPENSES RELATIVES A LA FONCTION PUBLIQUE : REMUNERATIONS, PENSIONS, CHARGES SOCIALES

Le budget des Charges communes comporte plusieurs chapitres où sont inscrits des crédits intéressant l'ensemble de la fonction publique. L'un d'eux porte un crédit global destiné à compléter les chapitres de rémunérations d'autres budgets pour tenir compte de l'impact de mesures générales afférentes aux dites rémunérations. D'autres constituent des « chapitres réservoirs » destinés à recevoir les crédits de pension, en provenance d'autres ministères. D'autres retracent divers transferts entre l'État et certains organismes de protection sociale.

A.- L'ABSENCE DE PROVISION POUR LES MESURES GENERALES AFFERENTES AUX REMUNERATIONS

A titre principal, les crédits pour rémunérations d'activité sont inscrits sur le budget de chaque ministère. Le budget des Charges communes ne comporte, éventuellement, que des crédits destinés à les abonder, inscrits sur le chapitre 31-94 « Mesures générales intéressant les agents du secteur public ».

Une dotation de 875 millions d'euros a été ouverte en 2003, correspondant à l'effet en 2003 de la revalorisation du point d'indice intervenue en décembre 2002, c'est-à-dire postérieurement à l'élaboration du projet de loi de finances. Selon les informations communiquées à votre Rapporteur spécial, « *le schéma salarial retenu lors de la construction de la LFI 2003 était + 0,6% au 1^{er} mars 2002 et aucune mesure en 2003, alors que, finalement, le point fonction publique a été revalorisé également de + 0,7% au 1^{er} décembre 2002* ». Cette provision a fait l'objet de trois arrêtés de répartition : le 30 octobre 2003, pour un montant de 120 millions d'euros, au profit du chapitre 31-97 du budget de l'Enseignement

scolaire ; le 4 décembre 2003, à hauteur de 219,2 millions d'euros, à destination de 22 chapitres de rémunération ou cotisations sociales et à hauteur de 216,8 millions d'euros à destination du chapitre d'imputation des dépenses de pension ; le 12 décembre 2003, pour un montant de 1 million d'euros, à destination d'un chapitre de rémunération du budget de la Santé.

Une dotation de 200 millions d'euros a été ouverte en 2004, correspondant en masse (à titre d'illustration) à l'effet une revalorisation de 0,5% du point d'indice sur une durée de 6 mois, c'est-à-dire prenant effet au 1^{er} juillet 2004. A la date de rédaction du présent rapport, aucune répartition n'a été effectuée à partir du chapitre 31-94.

GESTION DES CREDITS DU CHAPITRE 31-94

(en millions d'euros)

	2000	2001	2002	2003	LFI 2004	PLF 2005
Crédits initiaux.....	35,06	495,46	445,00	875,0	200,0	0,0
Ouvertures / annulations (solde) (a) ...	+ 7,62	—	— 330,00	—	—	—
Répartitions (—)	— 16,01	— 296,76	— 21,46	557,0	—	—
Crédits en fin d'exercice.....	26,68	198,70	93,54	318,0	—	—

(a) Il s'agit des ouvertures et annulations effectuées en cours de gestion, dans le cadre de décrets d'avance, de lois de finances rectificatives ou des arrêtés d'annulation associés.

Aucune revalorisation du point d'indice n'étant officiellement prévue pour intervenir d'ici à la fin de l'année 2004 ni en 2005, aucune dotation n'est demandée sur le chapitre 31-94.

B.— LES CREDITS POUR CHARGES DE PENSION

1.— L'architecture des crédits de pensions : de l'ancien au nouveau modèle

- Le chapitre 32-92, où sont inscrits les crédits relatifs au versement de l'État au fonds spécial du régime de retraite des ouvriers des établissements industriels de l'État, et le chapitre 32-97, qui porte les crédits relatifs aux pensions civiles et militaires, sont les chapitres d'imputation des dépenses afférentes aux diverses charges de pension.

En effet, dans son article L. 54, le code des pensions civiles et militaires dispose que « *les pensions attribuées conformément aux dispositions du présent code sont inscrites au grand livre de la dette publique et payées par le Trésor. Le ministre des finances ne peut faire inscrire ni payer aucune pension en dehors des conditions prévues par la loi. Les ministres ne peuvent faire payer sous quelque dénomination que ce soit aucune pension sur les fonds de leurs départements respectifs* ». Concrètement, les pensions des fonctionnaires civils et militaires sont gérées par le service des pensions, sis à Nantes.

Cependant, depuis la loi de finances pour 1977, les crédits initiaux de pension sont, pour leur grande majorité, inscrits sur les budgets des différents ministères ⁽¹⁾. Ils sont ensuite transférés sur le budget des Charges communes au début de l'exercice. Cette méthode permet d'afficher sur chaque fascicule budgétaire, à l'occasion de la discussion du projet de loi de finances, une sorte de « coût complet » des fonctionnaires relevant ou ayant relevé du département ministériel considéré. Elle constitue un facteur de clarté en termes de ressources humaines et de gestion du personnel.

Pour l'exercice 2004, un arrêté du 19 janvier 2004 a transféré les crédits des chapitres 32-97 de douze budgets vers le chapitre 32-97 du budget des Charges communes. La dotation initiale de 6,8 milliards d'euros a ainsi été augmentée de 27 milliards d'euros pour être portée à 33,8 milliards d'euros.

De même, un second arrêté du 19 janvier 2004 a transféré les crédits des chapitres 32-92 de six budgets vers le chapitre 32-92 du budget des Charges communes. La dotation initiale de 17,4 millions d'euros a ainsi été augmentée de 1.062,6 millions d'euros pour être portée à 1.080 millions d'euros.

Pour autant, le mécanisme actuel n'est pas totalement satisfaisant. En effet, dans le projet de loi de finances de l'année $n+1$, les budgets des différents ministères portent, sur leurs chapitres 32-97 respectifs, les crédits correspondant au montant des dépenses de pension de leurs fonctionnaires retraités pour la dernière année connue (soit $n-1$), actualisé à la valeur du point « mesures nouvelles » de l'année $n+1$. De ce fait, certains crédits nécessaires pour couvrir les charges effectives de pension ne peuvent être imputés à un fascicule budgétaire déterminé. Les chapitres 32-92 et 32-97 du budget des Charges communes portent donc une dotation initiale, dont l'encadré ci-après détaille les modalités de calcul.

Le traitement des charges de pension des budgets annexes relève d'une logique différente :

– en règle générale, les budgets annexes ne contiennent pas de chapitre équivalent aux chapitres 32-92 ou 32-97 : les fonctionnaires retraités des budgets annexes sont inclus dans les effectifs des ministères de rattachement et les fascicules du budget général portent, à ce titre, les crédits de pension y afférents ;

– cependant, reprenant la logique de « coût complet » retenue pour les fascicules du budget général, le budget annexe de l'Aviation civile comporte un chapitre 64-11 « Participation aux charges du fonds spécial des ouvriers de l'État » et un chapitre 64-12 « Participation aux charges de pension ». Les dépenses du chapitre 64-11 sont effectuées à destination du fonds concerné, tandis que les dépenses du chapitre 64-12 sont des dépenses « pour ordre », donnant lieu à un rétablissement de crédits sur le chapitre 32-97 du budget des Charges

(1) Certaines sections budgétaires ne sont pas dotées : Aménagement du territoire, Écologie, Anciens combattants, Enseignement supérieur, Ville, Logement, Transports et sécurité routière, Mer, Tourisme, Jeunesse et sports, Outre-mer, Recherche, SGDN, Conseil économique et social, Plan.

communes, à partir duquel est effectuée la véritable dépense au profit des agents retraités de l'Aviation civile.

**MODALITES DE CALCUL DE LA DOTATION INITIALE
DES CHAPITRES 32-92 ET 32-97 DU BUDGET DES CHARGES COMMUNES**

♦ La dotation initiale du **chapitre 32-92** regroupe le montant de la subvention d'équilibre correspondant à la prise en charge des pensions des anciens ouvriers des budgets annexes (hors Aviation civile), de la SEITA et de Météo-France, soit 17,4 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2004.

♦ Pour la loi de finances de l'année $n+1$, les budgets des différents ministères portent, sur leurs chapitres 32-97 respectifs, les crédits correspondant au montant des dépenses de pension de leurs fonctionnaires retraités pour la dernière année connue (soit $n - 1$), actualisé à la valeur du point « mesures nouvelles » de l'année $n+1$.

Le **chapitre 32-97** du budget des Charges communes (articles 10 et 20) voit inscrire les crédits correspondant au différentiel entre le besoin de l'année $n+1$ et le total des chapitres 32-97 des divers ministères. Cette contribution correspond ainsi à la prise en compte de l'augmentation estimée du nombre et du montant unitaire des pensions pour les années n et $n+1$. La dotation est complétée par des crédits correspondant aux charges de pension dues au titre des agents fonctionnaires de l'État employés dans divers organismes publics et semi-publics (article 20), des agents de France Télécom et de La Poste (article 30) et des pensions d'Alsace-Lorraine (article 40).

Votre Rapporteur spécial rappelle que, depuis l'année 2000, la loi de finances initiale retrace l'intégralité des crédits pour charges de pension, le Gouvernement ayant décidé de supprimer le financement de certaines de ces charges par voie de fonds de concours, à l'invitation du Conseil constitutionnel.

• La loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances conduit à reconsidérer l'ensemble de ce dispositif. D'une part, elle prévoit l'ouverture d'un compte d'affectation spéciale qui aura vocation à retracer toutes les « *opérations relatives aux pensions et avantages accessoires* ». D'autre part, elle développe une logique de révélation du « coût complet » des politiques publiques financées par le budget de l'État, qui motive la présentation des crédits par programme, assortis d'indicateurs de performance, et non plus par chapitre.

L'architecture du dispositif à venir s'est précisée au fil des derniers mois. En premier lieu, le périmètre du compte des pensions ne se limitera pas aux seules pensions civiles et militaires de retraite. Il devrait également inclure les allocations temporaires d'invalidité, les pensions militaires d'invalidité et victimes de guerre et les pensions relevant du régime des ouvriers des établissements industriels de l'État. Les recettes constituées par les cotisations des employeurs⁽¹⁾, les retenues salariales et les transferts reçus seront directement inscrits en recettes du compte, sans passer par le budget général. Seront inscrites sur le compte les dépenses résultant du versement des pensions à leurs bénéficiaires et des transferts à la charge de l'État (compensations, titulaires sans droits, etc.).

(1) La Poste, France Télécom et divers organismes publics et semi-publics employant des fonctionnaires.

Il revient au budget général d'assurer l'équilibre du compte dans des conditions qui assurent à la fois le respect des exigences posées par la LOLF (les dépenses ne peuvent excéder les recettes) et des principes posés par la loi du 23 août 2003 portant réforme des retraites.

Dans une logique de révélation de son « coût complet », il est normal que chaque programme ait à supporter un coût représentatif des pensions *futures* des fonctionnaires qu'il emploie *aujourd'hui*. Les décisions de gestion relatives au nombre et à la qualification des personnes employées devraient ainsi prendre en compte à la fois le coût actuel de ces personnes (rémunérations d'activité et charges sociales) mais aussi le coût futur de leurs pensions, sur la base d'un « taux de cotisation » assis sur la rémunération des agents.

La question s'est posée de savoir s'il convenait d'instaurer un mécanisme à « double détente » : des contributions par programme assise sur l'application à la masse salariale d'un taux de contribution « employeur », assorties d'une subvention à caractère global visant à équilibrer le régime en tout état de cause. Une telle démarche a paru contraire aux principes de la réforme des retraites et semble devoir être écartée définitivement. Au contraire, l'équilibre du régime devrait être assuré par l'intermédiaire du seul taux de cotisation.

En effet, une intervention de l'État, au titre de ses attributions de puissance publique, en faveur d'un régime de retraite ne peut se concevoir qu'en raison d'un déséquilibre démographique qui ne pourrait être solvabilisé par les mécanismes de péréquation existant entre régimes d'assurance vieillesse. Or, en raison d'une situation démographique comparativement favorable, le régime des pensions civiles et militaires est contributeur net dans ces mécanismes de péréquation. Par ailleurs, le principe de « budgétisation au coût complet » qui sous-tend la construction des programmes, dans la loi organique, suggère de traduire dans le taux de cotisation employeur l'intégralité du coût du régime de retraite restant à la charge de l'État.

La politique de recrutement et de gestion des ressources humaines sera répercutée directement dans le montant des « cotisations employeur » qui devront être financées par chaque gestionnaire de programme. Celui-ci ne sera donc plus indifférent – comme dans le système actuel – aux conditions de financement du régime des pensions civiles et militaires de l'État.

La structuration du compte des pensions en programmes et actions n'est pas encore figée. Les orientations les plus récentes suggèrent qu'elle devrait faire apparaître des blocs de crédits et recettes qui peuvent légitimement être mis en regard les uns des autres et pour lesquels le concept d'équilibre est pertinent. Il y aurait ainsi :

– un programme « Pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d'invalidité », organisé autour des trois actions correspondantes ;

– un programme « Pensions des ouvriers de l'État » dont les éventuelles actions restent à déterminer ;

– un programme « Pensions militaires d'invalidité et victimes de guerre et autres pensions », qui pourrait comporter un action « Pensions militaires d'invalidité », une action « Retraite du combattant », une action « Victimes civiles de guerre » et une action « Autres pensions ».

Il convient de noter que la loi organique prévoit l'affectation d'une recette à un *compte* et non à tel ou tel des programmes qui le composent. La logique qui sous-tend les travaux de préfiguration du compte de pensions pourrait pourtant conduire à sous-affecter les recettes aux programmes dont elles relèvent « par nature », dès lors que chacune sert à financer une dépense de pension bien déterminée. Chaque programme deviendrait, en quelque sorte, une « caisse de pensions », qui assurerait son équilibre indépendamment des autres programmes.

Le silence de l'ordonnance de 1959 faisait prévaloir une logique budgétaire, les recettes « relatives aux pensions » venant abonder le budget de l'État et celui-ci assurant le paiement des pensions quoi qu'il arrive. Au contraire, la loi organique introduit une logique d'affectation directe des recettes aux dépenses : construire le compte des pensions en poussant cette logique à son terme – quitte à interpréter la loi organique au-delà de son texte – n'est pas inconvenant. C'est d'ailleurs le mode de fonctionnement des actuelles *sections* des comptes spéciaux du Trésor, qui n'étaient pas non plus prévues par l'ordonnance de 1959.

• En conclusion, votre Rapporteur spécial ne peut manquer de relever le **tournant fondamental qu'introduisent à la fois la LOLF et la loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites**. Pour les fonctionnaires civils et militaires, le droit à pension a jusqu'ici été conçu comme le prolongement, pendant la retraite, de la rémunération obtenue pendant la vie active. L'article 1^{er} du code des pensions civiles et militaires dispose sans ambiguïté que « *la pension est une allocation pécuniaire personnelle et viagère accordée aux fonctionnaires civils et militaires [...] en rémunération des services qu'ils ont accomplis jusqu'à la cessation régulière de leurs fonctions* ». Pour le code des pensions de retraite, le paiement des pensions relève d'une logique de rémunération et non d'une logique de cotisation et d'équilibre financier ; la notion de « régime par répartition » est étrangère à son univers. D'où les dispositions des articles L. 15 et L. 16 du même code, dans leur rédaction antérieure à la loi du 21 août 2003, qui prévoyaient la transposition aux pensions déjà liquidées d'éventuelles mesures statutaires ou financières relatives à la rémunération des fonctionnaires en activité.

La LOLF et la loi du 21 août 2003 renversent cette logique et mettent la notion d'« équilibre » du régime de retraite au cœur de la construction budgétaire. Il s'agit de donner corps à des mécanismes qui pourraient préfigurer, à terme, la constitution d'une caisse de retraite des fonctionnaires de l'État, nonobstant les contraintes que pourrait représenter, sur ce point, la jurisprudence du Conseil constitutionnel. En 1994, celui-ci a estimé que « *les règles fondamentales de*

l'unité et de l'universalité budgétaires font obstacle à ce que des dépenses qui, s'agissant des agents de l'État, présentent pour lui par nature un caractère permanent ne soient pas prises en charge par le budget ou soient financées par des ressources que celui-ci ne détermine pas ». Il a, sur ce fondement, censuré une disposition de loi de finances qui mettait à la charge d'un établissement public (le fonds de solidarité vieillesse) le financement d'une dépense à caractère permanent incombant à l'État (il s'agissait d'ailleurs, en l'espèce, de majorations de pensions qui, dans la perspective développée par le Conseil constitutionnel, « *constituent des prestations sociales légales dues par l'État à ses agents retraités* »).

La création d'une caisse de retraite des fonctionnaires de l'État reste encore une hypothèse d'école. Pourtant, avant la LOLF et la loi du 21 août 2003, les fonctionnaires retraités étaient avant tout des fonctionnaires ; depuis la LOLF et la loi du 21 août 2003, ils sont avant tout des retraités. Indubitablement, la problématique du financement à long terme des régimes de retraite a désormais rattrapé une spécificité peut-être surannée de la fonction publique.

2.– Le régime de retraite des fonctionnaires engagé dans la réforme

- Les retraités de la fonction publique d'État représentent, au 31 décembre 2003, près de 1 440 000 personnes pour les pensions civiles (y compris La Poste et France Télécom) et 567 000 personnes pour les pensions militaires. Le nombre de pensionnés militaires est à peu près stable, alors que celui des pensionnés civils augmente de façon significative, d'environ 2,9% par an.

Cependant, le rapport démographique du régime se comparerait toujours favorablement à celui du régime général. En 2005, le rapport du nombre des actifs cotisants au nombre de pensionnés directs serait égal à 1,8 pour le régime des fonctionnaires civils et militaires ⁽¹⁾ au lieu de 1,7 environ pour le régime général, étant entendu que le rapport démographique des fonctionnaires civils est nettement supérieur à celui des militaires : 2,2 contre 0,8.

Cet avantage devrait s'amenuiser peu à peu, du fait de l'augmentation inéluctable des effectifs pensionnés. Dans son rapport présenté au Premier ministre, le 30 avril 1999, M. Jean-Michel Charpin, commissaire général du Plan, montrait que le rapport démographique de presque tous les régimes étudiés devenait inférieur à un à l'horizon 2040, traduisant en fait une convergence entre les régimes dont la situation démographique est déjà précaire à l'heure actuelle, mais qui ne connaîtraient qu'une dégradation limitée voire une stabilisation, et les régimes plutôt favorablement placés aujourd'hui, qui ressentiraient les effets conjugués du vieillissement de la population et de leur arrivée à maturité, avec la fin de leur « montée en charge ».

(1) Source : rapport de la Commission des comptes de la sécurité sociale (septembre 2004).

ÉVOLUTION DU NOMBRE DE PENSIONS DE RETRAITE EN PAIEMENT AU 31 DECEMBRE (a)

	1990	1999	2000	2001	2002	2003
I.- Pensions civiles						
♦ Droits directs.....	706.411	946.415	978.611	1.011.566	1.047.145	1.093.894
♦ Droits dérivés.....	238.949	270.789	275.394	279.556	280.043	283.425
♦ Allocations temporaires d'invalidité.....	56.838	64.422	64.543	64.788	63.091	62.867
Sous-total pensions civiles.....	1.002.198	1.281.626	1.318.548	1.355.910	1.390.279	1.440.186
II.- Pensions militaires						
♦ Droits directs.....	391.918	369.706	370.550	374.086	376.108	376.331
♦ Droits dérivés.....	186.040	186.753	186.701	187.235	184.881	184.615
♦ Soldes de réserve.....	4.866	5.595	5.682	5.739	5.845	5.886
Sous-total pensions militaires.....	582.824	562.054	562.933	567.060	566.834	566.832
III.- Régime local Alsace-Lorraine						
♦ Droits directs.....	645	689	709	719	731	740
♦ Droits dérivés.....	529	208	187	168	149	125
Sous-total Alsace-Lorraine.....	1.174	897	896	887	880	865
IV.- Pensions diverses (b).....	45	46	43	43	43	44
TOTAL.....	1.586.241	1.844.623	1.882.420	1.923.900	1.958.036	2.007.927

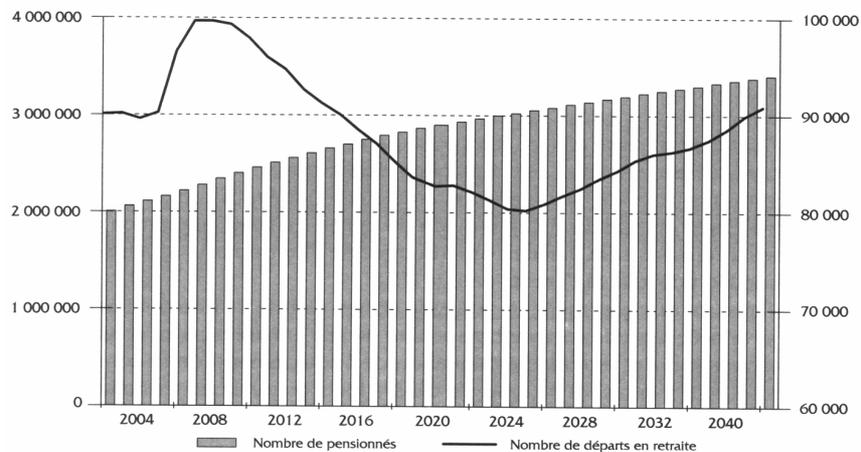
(a) Ce tableau ne recense que les pensions principales et non les accessoires de pension (majorations pour enfants, majorations pour tierce personne, pensions temporaires d'orphelins, etc.).

(b) Pensions exceptionnelles, dotations sur les canaux d'Orléans et du Loing.

Source : Situation de la dette viagère au 31 décembre (Service des pensions)

Dans sa réponse au questionnaire budgétaire de votre Rapporteur spécial, la direction du budget apporte un éclairage complémentaire à partir des projections établies en 2001 dans le cadre des travaux réalisés par le Conseil d'orientation des retraites. Sur la base d'un scénario de maintien des effectifs, le nombre de pensionnés de l'État (civils et militaires) devrait passer de 2 millions de personnes en 2003 à 2,7 millions de personnes en 2020 puis 3,2 millions en 2040. En terme de calendrier, à législation et comportements inchangés, le choc démographique propre au régime des fonctionnaires s'accroît à compter de 2005, puis atteint un point haut situé en 2009-2011. C'est la conséquence directe du départ à la retraite des classes d'âge nombreuses nées entre 1945 et 1950.

PROJECTIONS DEMOGRAPHIQUES (tendanciel avant réforme des retraites)



Source : Rapport sur les rémunérations et les pensions de retraite de la fonction publique, PLF 2005.

- Indépendamment de l'évolution démographique, les mécanismes de valorisation des retraites et l'évolution des rémunérations des cotisants exercent une influence déterminante sur la charge budgétaire supportée par l'État. De 1990 à 2003, le montant des pensions civiles exprimé en euros constants de 2003 est passé de 15,6 milliards d'euros à 24,6 milliards d'euros, soit une hausse annuelle moyenne de 3,6%. Dans le même temps, le montant total des pensions militaires (en euros constants de 2003) passait de 7 milliards d'euros à 7,8 milliards d'euros, soit une augmentation annuelle moyenne de 0,8%.

Or, sur la même période, les effectifs de pensionnés civils ont augmenté de 44,3% (soit 2,9% chaque année, en moyenne) et les effectifs de pensionnés militaires ont diminué de 3,1% (soit 0,2% chaque année, en moyenne). L'accroissement de la charge budgétaire découle donc en partie de l'amélioration de la pension moyenne servie aux retraités, qui résulte de cinq facteurs :

- l'élévation de l'indice retenu pour la liquidation des pensions nouvelles, qui résulte à la fois de l'effet des mesures générales ou catégorielles et de l'élévation des qualifications individuelles. L'indice moyen des pensions des fonctionnaires civils partant à la retraite est passé de 471 en 1990 à 579 en 2003 ;

- l'augmentation du taux de liquidation des pensions nouvelles, due à l'allongement de la carrière des personnes faisant valoir leur droit à pension. Ce taux est passé de 65,2% en 1990 pour les fonctionnaires civils ou militaires à 68,4% pour les fonctionnaires civils et 66% pour les militaires en 2003. On observe cependant que le taux de liquidation des pensions civiles a légèrement reculé en 2003 : 68,4% au lieu de 68,5% en 2002. Le taux de liquidation des pensions militaires atteignait 67,2% en 1997 et 1998 ;

- l'effet sur les pensions déjà liquidées des revalorisations du point de la fonction publique. Les pensions sont, en effet, libellées en points indiciaires et servies chaque mois en fonction de la valeur du point fonction publique en vigueur. En l'absence de revalorisation du point en 2003, cet effet n'a pas joué ;

- l'application aux pensions déjà liquidées de certaines mesures incluses dans les accords salariaux de la fonction publique, notamment celles qui concernent l'attribution de points d'indice uniformes ou différenciés ;

- l'application des dispositions de l'article L. 16 du code des pensions civiles et militaires de retraite, dans sa rédaction antérieure à la loi du 21 août 2003, qui prévoient l'octroi aux pensionnés de mesures statutaires octroyées aux actifs, sous conditions. Cet effet a joué à hauteur de 40 millions d'euros en 2003.

Votre Rapporteur spécial rappelle que les dispositifs de revalorisation catégorielle des actifs n'auront plus d'effets sur le montant des pensions déjà liquidées, celles-ci étant indexées sur l'évolution prévisionnelle des prix à compter du 1^{er} janvier 2004. Cependant, malgré la réforme des retraites, certaines revalorisations catégorielles pourront encore intervenir après cette date, en application du IV de l'article 66 de la loi du 21 août 2003.

En effet, l'incidence des plans catégoriels sur les retraites, découlant de l'application de l'ancienne rédaction de l'article L. 16 du code des pensions civiles et militaires, n'a pas été supprimée mais mise en extinction. La révision des pensions concédées aux fonctionnaires et à leurs ayants cause à la date de suppression de leurs corps ou grades peut encore concerner, notamment, les gendarmes (au titre d'une révision de l'indemnité spéciale de sujétion de la police) et les instituteurs (au titre de l'assimilation des instituteurs dans le corps des professeurs des écoles) dès lors que les réformes statutaires correspondantes sont intervenues avant le 1^{er} janvier 2004.

- Rompant avec l'immobilisme du précédent Gouvernement, le Gouvernement actuel a pris à bras le corps la réforme des retraites. Ce processus courageux s'est conclu par la publication au *Journal officiel* de la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites. Les dispositions applicables aux régimes de retraite de la fonction publique, visés par le titre III de la loi, peuvent être résumées ci-après.

➤ **Le maintien du taux de liquidation existant pour une carrière complète au sein de la fonction publique, en contrepartie d'un allongement de la durée de cotisation.** La durée de cotisation est désormais exprimée en trimestres, afin de permettre la mise en œuvre des dispositions nouvelles de l'article L. 14, qui prévoient l'application d'un coefficient de majoration ou de minoration et nécessitent de comptabiliser les périodes d'assurance ou équivalentes effectuées dans des régimes autres.

La durée de cotisation nécessaire aux fonctionnaires pour obtenir le pourcentage maximum de la pension passera de 150 trimestres (37,5 annuités) à 160 trimestres (40 annuités) entre 2004 et 2008. A compter de 2009, un mécanisme d'ajustement permettra de répartir les gains d'espérance de vie entre activité et retraite.

➤ **L'introduction de coefficients de minoration et de majoration.** Ils sont fondés sur la prise en compte de la durée d'assurance tous régimes confondus, corrélée avec l'âge de départ. Ce dispositif est destiné à permettre aux agents d'arbitrer la date de leur départ en fonction de leurs souhaits et de leurs contraintes.

Le coefficient de minoration est égal à 1,25% par trimestre manquant (dans la limite de 20 trimestres) pour atteindre, soit la durée de services et de bonifications nécessaires pour obtenir le pourcentage maximal de liquidation (75%), soit la limite d'âge du corps concerné. Des dispositions spécifiques sont prévues pour les services effectués à temps partiel (trimestres décomptés comme des services à temps plein) et pour les militaires dont la limite d'âge est inférieure à 55 ans (durée d'activité calculée à partir de la durée nécessaire pour obtenir une mise en pension immédiate de la pension militaire).

Le coefficient de majoration est égal, pour les fonctionnaires civils, à 0,75% par trimestre travaillé au-delà de 60 ans et de la durée de services nécessaire pour obtenir le taux plein.

➤ **Un mode d'indexation des pensions qui n'est plus corrélé au mode de revalorisation des traitements d'activité.** Cette modification vise à garantir le maintien du pouvoir d'achat des pensions. La possibilité de voir des pensions déjà concédées revalorisées, notamment en fonction de mesures catégorielles intervenant postérieurement à la liquidation initiale de la pension, est ainsi supprimée.

➤ **Un nouveau dispositif de cessation progressive d'activité.** Celui-ci vise à éviter la rupture brutale qu'imposait jusqu'ici l'obligation de départ à 60 ans (sauf statuts particuliers). Le nouveau dispositif permettra aux agents, fonctionnaires ou non titulaires, de travailler suivant différentes formules de temps partiel rémunérées plus que proportionnellement à la durée effectivement travaillée et de bénéficier de la possibilité de cotiser sur la base d'un traitement correspondant à un service à temps plein en vue d'améliorer leurs droits à pension.

➤ **Une application très progressive de la réforme, visant à favoriser des changements de comportement dans la durée.** La mise en œuvre de l'allongement de la durée d'activité s'effectue en fonction de l'âge d'ouverture des droits à la retraite pour les fonctionnaires civils et soit de la durée des services effectifs nécessaires pour obtenir une pension, soit de la limite d'âge pour les militaires. Les règles de liquidation applicables sont celles de l'année où l'agent atteint l'âge d'ouverture des droits, même s'il part en retraite ultérieurement.

➤ **Un régime additionnel de retraite, à caractère obligatoire, assis sur les éléments de rémunération non pris en compte actuellement.** Ce régime a pour vocation d'élargir l'assiette permettant d'obtenir des droits à la retraite et d'accroître le montant des droits que les intéressés sont susceptibles de se constituer. Ce nouveau régime public par répartition tirera ses ressources des cotisations versées par les salariés et des cotisations versées par les employeurs. Les droits s'y acquièrent sous forme de points, en fonction de l'assiette soumise à cotisation. Le régime sera géré par un établissement public à caractère administratif.

➤ **La possibilité de compléter ses droits à retraite, sur une base optionnelle.** Les années d'études accomplies dans l'enseignement supérieur, sanctionnées par l'obtention d'un diplôme nécessaire pour se présenter à un concours de la fonction publique, pourront être rachetées dans la limite de trois années, qui seront prises en compte dans la durée des services et la durée d'assurance. Les fonctionnaires travaillant à temps partiel pourront demander à verser une retenue pour pension majorée correspondant à un service à temps plein. Ce dispositif permettra d'augmenter la durée des services pris en compte de 4 trimestres au plus. Le temps partiel pour motifs familiaux sera validé gratuitement. Les fonctionnaires pourront poursuivre leur activité au-delà de la

limite d'âge, sous réserve de l'intérêt du service, pour une durée maximale de 10 trimestres. D'autres dispositions concernent les nouvelles possibilités d'évolution pour les membres de corps enseignants, le cumul emploi-retraite, l'égalité hommes-femmes, etc.

3.- L'évolution des crédits de pension

En 2005, les crédits de pension progressent de 5,9% par rapport à la loi de finances initiale pour 2004, sous l'effet conjugué de plusieurs facteurs :

– l'effet de l'indexation des pensions sur les prix, prévue par la loi portant réforme des retraites (+ 1,8%) ;

– une augmentation de 4,7% des pensions civiles (hors La Poste et France Télécom), au titre de la progression du nombre et du montant unitaire des pensions versées ;

– une augmentation de 1,8% des pensions militaires, au titre de la progression du nombre et du montant unitaire des pensions versées ;

– une augmentation de 3,3% des pensions des fonctionnaires de La Poste et de France Télécom, au titre de la progression du nombre et du montant unitaire des pensions versées ;

– une majoration de 70 millions d'euros due à l'effet, en 2005, du dispositif de départ anticipé pour cause de carrière longue, prévu par l'article 73 du projet de loi de finances, rattaché au budget des Charges communes.

LES CREDITS BUDGETAIRES POUR CHARGES DE PENSION

(en millions d'euros)

	LFI 2004	PLF 2005
Affaires étrangères	73,8	76,9
Agriculture et pêche	369,1	390,9
Charges communes.....	6.762,4	6.866,5
- dont pensions civiles	(6.4487,1)	(6.616,6)
- dont pensions militaires.....	(275,3)	(249,8)
Culture et communication	56,5	60,3
Économie, finances et industrie.....	1.902,9	2.005,1
Enseignement scolaire	12.245,0	13.397,9
Emploi	66,0	68,5
Santé et solidarité	186,7	193,6
Équipement. Services communs.....	922,2	967,4
Intérieur et décentralisation	2.476,2	2.654,9
Justice	477,8	504,4
Services généraux du Premier ministre	48,1	47,7
Défense.....	8.192,7	8.523,2
- dont pensions civiles	(448,9)	(465,3)
- dont pensions militaires.....	(7.743,8)	(8.057,9)
Total Crédits de pension du budget général.....	33.779,4	35.757,3
Budget annexe de l'Aviation civile.....	84,8	85,7

4.– Les charges liées aux mécanismes de compensation généralisée et spécifique entre régimes d'assurance vieillesse

• L'article 40 du chapitre 33-91 retrace la contribution de l'État aux mécanismes de compensation généralisée et de compensation spécifique entre les régimes d'assurance vieillesse. Elle s'établirait en 2005 à **2,1 milliards d'euros**, reculant de 240 millions d'euros par rapport aux crédits votés pour 2004.

CREDITS ET DEPENSES DU CHAPITRE 33-91, ARTICLE 40

(en millions d'euros)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Crédits LFI.....	3.109,2	2.835,4	1.942,1	2.718,0	2.287,0	2.321,0	2.081,0
Dépense	3.168,1	2.544,5	2.213,9	2.795,5	2.249,4	–	–

Il apparaît des décalages récurrents entre la prévision de dépense inscrite dans la loi de finances initiale et le niveau effectif de la dépense. Ces décalages résultent de ce que les compensations généralisée et spécifique reposent sur un système d'acomptes et d'apurements :

– le montant des crédits retenu dans le projet de loi de finances résulte de calculs effectués à partir de données arrêtées au mois d'août. Ces données sont ensuite révisées à l'occasion de la réunion de la commission de compensation, qui a lieu généralement au mois de novembre, puis une nouvelle fois révisées au début de l'année $n + 1$, au moment où sont arrêtés définitivement le montant et le calendrier des acomptes à verser ou à recevoir par les différents régimes. Or, les montants de compensation sont très sensibles aux fluctuations des paramètres de calcul. Ceci explique que les acomptes à verser par l'État durant l'année $n + 1$ diffèrent souvent des crédits initiaux votés par le Parlement ;

– par ailleurs, la dépense enregistrée pendant l'année $n + 1$ doit tenir compte de l'apurement des comptes relatifs aux exercices antérieurs. Le délai d'apurement a été réduit en 2001 et porte, depuis, sur l'année n . Il faut noter, à cet égard, que certains apurements négatifs (mais pas tous) donnent lieu à un encaissement de recettes non fiscales, inscrites sur la ligne 805 de l'état A.

Les crédits du chapitre 33-91, article 40, supportent les dépenses afférentes au régime des pensions civiles et militaires, au fonds spécial des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'État (FSPOEIE), décrit ci-après, ainsi qu'à France Télécom depuis 1997. En revanche, la Poste verse directement, sur le compte « Compensations » ouvert dans les livres de la Caisse des dépôts et consignations, les sommes dues par elle du fait des mécanismes de compensation.

• Depuis 1998, les charges supportées par le budget de l'État au titre des compensations généralisée et spécifique subissent l'influence des dispositions du contrat de plan entre l'État et la Poste, signé le 25 juin 1998. Le nouveau contrat de plan, qui couvre la période 2003-2007, a été conclu au début du mois de janvier 2004. Il évoque la problématique des pensions, tout en traduisant l'impossibilité, à

la date de sa conclusion, de trouver une solution définitive. Les dispositions du contrat relatives à la participation financière de La Poste au financement des retraites des fonctionnaires sont les suivantes.

« L'État et La Poste conviennent qu'il est indispensable de clarifier pour les années qui viennent la charge de retraite supportée par La Poste.

« L'État recherchera avec La Poste, dans le cadre d'un groupe de travail commun, un traitement global du financement des charges de retraites de La Poste, pour une mise en œuvre à compter de l'application à La Poste des normes comptables internationales pour la publication des comptes 2005, de façon à placer l'entreprise dans un cadre stabilisé et soutenable. Ce dispositif, qui ne modifiera pas les droits des fonctionnaires, comprendra notamment un mécanisme de cotisation libératoire pour La Poste.

« En attendant la mise en place de ce nouveau dispositif, l'État renouvelle sa participation au financement des dépenses de pension des fonctionnaires de La Poste, en reconduisant les dispositions du précédent contrat de plan ».

Le contrat de plan de 1998, dont les principes restent donc applicables, prévoit de « stabiliser en [euros] constants au niveau des charges dues au titre de 1997 les charges de retraite de la Poste dues au titre des années du contrat d'objectifs et de progrès ». La stabilisation concerne l'ensemble des charges nettes de retraite, c'est-à-dire les charges de pension et les charges de compensation, dont sont défalquées les retenues pour pensions versées par les agents de la Poste et que la Poste conserve sur son budget. Par ailleurs, cette stabilisation se fait en euros constants, donc est révisée chaque année en fonction de l'inflation.

Les charges nettes de pensions de la Poste ont ainsi été stabilisées à hauteur de 1.945 millions d'euros constants, résultante du montant des pensions remboursées par la Poste à l'État au titre de 1997 (2.077 millions d'euros), auquel est ajouté le total des compensations payées (232 millions d'euros) et dont sont retirées les retenues pour pensions collectées par la Poste (- 364 millions d'euros). Le montant de la contribution versée par la Poste est actualisé chaque année par l'indice prévisionnel des prix associé au projet de loi de finances. Le mécanisme de stabilisation s'impute sur les charges de compensation dues par la Poste.

Selon les informations fournies par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, la participation de l'État aux charges de pension de la Poste est passée de 17 millions d'euros en 1998 (première année d'application du dispositif) à 193 millions d'euros en 2003. Elle est évaluée à 221 millions d'euros pour 2004 et à 371 millions d'euros pour 2005.

Le rapport public particulier sur « les comptes et la gestion de La Poste (1991-2002) », publié en octobre 2003 par la Cour des comptes, présente des analyses intéressantes sur la situation et les perspectives des charges de retraites de la Poste. Votre Rapporteur spécial ne peut qu'y renvoyer.

- La dépense constatée en 2003 s'est élevée à 2.249,4 millions d'euros, qui résultent :

- des acomptes dus par l'État au titre de l'exercice 2003, qui se sont élevés à 1.369 millions d'euros pour la compensation généralisée et 707 millions d'euros pour la compensation spécifique, abstraction faite des montants versés directement par la Poste ;

- de la prise en charge de la dérive des charges de pension de la Poste portant sur 193 millions d'euros, en raison de la prorogation des dispositions concernées du contrat de plan, expiré en 2001 mais prorogé sur ce point.

L'apurement de l'exercice 2002 a permis de constater une économie de 45 millions d'euros au titre de la compensation généralisée et de 112 millions d'euros au titre de la compensation spécifique.

- La dotation inscrite en 2004 s'élève à 2.321 millions d'euros. Pour 2005, la dotation de 2.081 millions d'euros a été déterminée sur la base des éléments suivants :

- un léger recul des transferts de compensation généralisée dus par le régime « État » au sens de la commission de compensation, c'est-à-dire incluant les charges dues ou à recevoir au titre de la Poste. Ces transferts passeraient de 1.436,6 millions d'euros en 2004 à 1.396,1 millions d'euros en 2005 ⁽¹⁾ ;

- un recul important des transferts de compensation spécifique définis de la même façon, qui passeraient de 546,9 millions d'euros en 2004 à 432,5 millions d'euros en 2005 ;

- l'hypothèse d'une reconduction de la prise en charge par l'État de la dérive en francs courants des charges de pension de la Poste ;

- une nouvelle diminution du taux de réalisation de la compensation spécifique, qui reviendrait de 24% en 2004 à 21% en 2005. Cette mesure aurait un impact de 45 millions d'euros sur les charges de compensation dues par l'État. En revanche, votre Rapporteur spécial rappelle que l'effet net d'une telle réduction pour l'État est négatif, puisque celui-ci doit compenser (sur d'autres chapitres) les moindres ressources perçues par différents régimes spéciaux qui bénéficient d'une subvention d'équilibre.

- Le projet de loi de financement de la Sécurité sociale pour 2005 permet de dresser un panorama global des mécanismes de compensation (pour les régimes d'assurance vieillesse).

- Les transferts reçus et versés au titre de la compensation généralisée s'élèveraient à 8.479,9 millions d'euros. Globalement, les régimes de salariés

(1) Source : annexe E du projet de loi de financement de la Sécurité sociale pour 2005.

seraient débiteurs de 5.426 millions d'euros au profit des régimes de non-salariés. Les principaux contributeurs seraient le régime général (60,1% du total), le régime État (16,2%) et la CNRACL (17,2%). Les principaux bénéficiaires seraient le FIPPSA (49,8%), le régime des salariés agricoles (26,4%), l'ORGANIC (11,3%), la CANCAVA (5,6%) et le régime des Mines (3,6%).

➤ Les transferts reçus et versés au titre de la compensation spécifique s'élèveraient à 1.976,4 millions d'euros. Les principaux contributeurs seraient la CNRACL (58,9%) et l'État au titre de ses fonctionnaires civils (39,8%). Les principaux bénéficiaires seraient le régime des Mines (43,3%), l'État au titre des fonctionnaires militaires (17,9%), le régime de la SNCF (16,5%), le régime des marins et gens de mer (10,8%) et le FSPOEIE (6,9%).

Votre Rapporteur spécial rappelle que la loi portant réforme des retraites prévoit la suppression, à terme, du mécanisme de compensation spécifique entre régimes spéciaux d'assurance vieillesse. Dans le cadre d'un plan triennal de redressement de la CNRACL, la baisse du taux de réalisation de cette compensation est prolongée en 2005. Le plan prévoit sur la même période un partage de l'effort, qui passe par une hausse des cotisations des employeurs (+ 0,4 point en 2003 et en 2004).

5.- L'équilibre du régime des pensions civiles et militaires de l'État

• **Pour 2005, le besoin de financement global du régime des pensions (y compris les charges dues aux compensations généralisée et spécifique entre régimes spéciaux de sécurité sociale) est évalué à 37,9 milliards d'euros.** Ce besoin de financement est intégralement retracé par les crédits budgétaires demandés sur :

– le chapitre 32-97 du budget des Charges communes (6,87 milliards d'euros) ;

– les chapitres 32-97 des autres sections (28,98 milliards d'euros) ;

– le chapitre 64-12 « Participation aux charges de pension » du budget annexe de l'Aviation civile (85,7 millions d'euros) ;

– le chapitre 33-91, article 40, du budget des Charges communes (2,08 milliards d'euros), pour le versement de l'État au titre de la compensation des ressources et des charges des régimes de sécurité sociale.

• **La capacité de financement du régime** de retraite provient de la contribution du budget général (qui peut s'analyser comme une cotisation fictive de l'État employeur ou comme une subvention au régime) et des contributions diverses venant en réduction de la charge budgétaire supportée par l'État, portées sur plusieurs lignes de recettes de l'état A :

– ligne 501 : les retenues sur traitement indiciaire des agents de l'État sont calculées à hauteur de 7,85% du traitement brut ou de la solde brute, à l'exclusion d'indemnités de toute nature (4,47 milliards d'euros) ;

– ligne 508 : la contribution de La Poste aux charges de pension de ses fonctionnaires retraités (2,92 milliards d'euros) ;

L'ÉQUILIBRE FINANCIER DU RÉGIME DE PENSIONS CIVILES ET MILITAIRES DE L'ÉTAT

(en millions d'euros)

	2002	2003	LFI 2004	PLF 2005
I.- Besoin de financement				
A.- Charges de pension				
• Pensions militaires.....	7.675,7	7.827,9	8.019,1	8.307,7
• Pensions civiles (y compris Aviation civile).....	23.334,8	24.604,0	25.845,1	27.535,2
- pensions civiles hors PTT.....	(19.291,8)	(20.397,9)	(21.406,9)	(22.869,8)
- pensions de La Poste.....	(2.533,9)	(2.645,6)	(2.751,7)	(2.892,6)
- pensions de France Télécom.....	(1.509,1)	(1.560,4)	(1.686,5)	(1.772,9)
Sous-total Charges de pension.....	31.010,4	32.431,9	33.864,2	35.843,0
B.- Transferts inter-régimes				
• Compensations vieillesse.....	2.795,5	2.249,4	2.321,0	2.081,0
Total Besoin de financement.....	33.806,0	34.681,3	36.185,2	37.924,0
II.- Capacité de financement				
A.- Contributions salariales et patronales				
• Retenues pour pensions civiles et militaires (part « agent ») (état A, ligne 501).....	4.352,9	4.418,3	4.461,0	4.472,0
• Contribution de La Poste aux charges de pensions (état A, ligne 508).....	2.546,9	2.618,6	2.683,7	2.920,0
• Contribution de France Télécom aux charges de pensions (état A, ligne 502).....	1.329,7	1.301,3	1.294,0	1.290,0
- part salariale (lignes 502-01 et 02) (a).....	(229,5)	(225,2)	(227,8)	(227,1)
- part patronale (ligne 502-12) (a).....	(1.100,1)	(1.076,1)	(1.066,2)	(1.062,9)
• Contributions de divers organismes publics ou semi-publics (état A, ligne 509).....	791,6	776,0	819,1	782,8
Sous-total Contributions salariales et patronales.....	9.021,0	9.114,2	9.257,8	9.464,8
B.- Transferts				
• Versement de l'établissement public chargé de gérer la « soulte France Télécom » (état A, ligne 818).....	245,5	270,1	297,1	326,8
• Remboursement FSV (état A, ligne 799).....	1,3	1,0	–	–
• Contribution du budget général (solde assurant l'équilibre).....	24.539,4	25.297,0	26.630,4	28.132,4
Total Capacité de financement.....	33.806,0	34.681,3	36.185,2	37.924,0

(a) Pour la LFI 2004 et le PLF 2005, les parts salariale et patronale sont estimées par l'application de taux de retenue respectifs de 7,85% et 36,75% à une masse indiciaire évaluée à partir du montant porté à la ligne 502 du fascicule des voies et moyens annexé au PLF 2005.

– ligne 502 : la contribution de France Télécom, versée en application de l'article 6 de la loi n° 96-660 du 26 juillet 1996 relative à l'entreprise nationale France Télécom. Elle est constituée du produit de la retenue pour pension à la charge des fonctionnaires en activité (7,85% du traitement indiciaire) et d'une contribution « employeur » représentant 36,75% de la masse salariale indiciaire, dont les modalités de calcul sont fixées par le décret n° 97-139 du 13 février 1997. La contribution de France Télécom est fixée à 1,29 milliard d'euros dans le projet de loi de finances pour 2005 ;

– ligne 509 : la contribution des organismes publics et semi-publics au titre des retraites de leurs personnels (titulaires ou agents de l'État détachés) soumis au régime général des pensions civiles et militaires (782,8 millions d'euros). Le taux de la contribution de ces organismes est fixé à 33% du montant des émoluments soumis à retenue ;

– ligne 818 : le versement, prévu par l'article 46 de la loi de finances initiale pour 1997, effectué par l'établissement public gestionnaire de la « soule France Télécom » (326,8 millions d'euros) ;

– le remboursement par le fonds de solidarité vieillesse des majorations de pension effectuées au titre du minimum vieillesse. Cette contribution – au demeurant minime – n'est pas évaluée en loi de finances initiale. Elle est imputée, de façon non individualisée, sur la ligne 799 qui regroupe les « opérations diverses entre administrations et services publics ».

En 2005, ces contributions représenteraient 9,79 milliards d'euros.

• **La charge nette du régime de retraite des fonctionnaires civils et militaires pour le budget général serait donc de 28,1 milliards d'euros en 2005**, en augmentation de 5,6% par rapport à celle attendue pour 2004. Cette contribution équivaut à l'application d'un taux de cotisation implicite de 60,2% à une masse de traitements évaluée à 47 milliards d'euros.

6.– Le régime de pension des ouvriers des établissements industriels de l'État

Le Fonds spécial des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'État (FSPOEIE), institué par la loi du 21 mars 1928 et organisé actuellement par le décret n° 65-836 du 24 septembre 1965, est chargé d'assurer le service des pensions (invalidité et vieillesse) concédées ou révisées au profit des ouvriers des établissements relevant du ministère de la défense et des services industriels de l'État. Il est géré par la Caisse des dépôts et consignations.

Le champ du FSPOEIE s'étend à divers employeurs, qui représentent plus de 300 établissements. Certains relèvent de la personne morale de l'État : il s'agit, pour l'essentiel, des établissements des ministères et de certains budgets annexes. D'autres relèvent de personnes morales indépendantes, telles que des établissements publics (Conservatoire national des arts et métiers, CNRS, Caisse nationale militaire de sécurité sociale, Institut géographique national de Saint Mandé, Laboratoire national d'essais, Météo-France) ou d'entreprises nationales (GIAT-Industries et l'Imprimerie nationale).

Le fonds est partiellement financé par une retenue sur salaires (7,85% depuis 1991, diminués de la remise forfaitaire) et une contribution patronale portée à 24% depuis 1999 (au lieu de 10,34% de 1991 à 1999), afin d'apprécier de façon plus fine le coût effectif des personnels employés.

En outre, la « contribution Défense » au FSPOEIE finance le dispositif de cessation anticipée d'activité des ouvriers du ministère de la défense, mis en place en 1993 et régulièrement prorogé depuis. Le ministère rembourse ainsi au FSPOEIE le surcoût des départs anticipés à 55 ans avec bonification d'annuité, sur une période de deux ans suivant le soixantième anniversaire de ces agents. L'individualisation de cette dépense budgétaire particulière participe de l'effort de clarification des ressources du FSPOEIE, la dépense supplémentaire supportée par le fonds étant induite par les seuls agents du ministère de la défense.

Toutefois, la principale ressource du régime est constituée par la subvention d'équilibre accordée par l'État (chapitre 32-92), qui est répartie entre les budgets de divers ministères et les budgets annexes de l'Aviation civile et des Monnaies et médailles au *prorata* du nombre de retraités. Ce régime de pension subit en effet un très fort déséquilibre démographique, dû pour l'essentiel aux possibilités de départ avant 60 ans et à la baisse des effectifs employés par le ministère de la défense. Ainsi, en 2005, selon les estimations établies par les services gestionnaires de la Caisse des dépôts et consignations, le fonds ne compterait que 56 milliers de cotisants pour 106,8 milliers de pensionnés.

ÉVOLUTION DU NOMBRE DE PENSIONS SERVIES PAR LE REGIME

	1990	1999	2000	2001	2002	2003
I.- Effectifs cotisants	93.147	66.406	64.110	61.376	58.961	58.193
II.- Effectifs pensionnés						
♦ Droits directs.....	67.541	71.307	71.997	73.163	71.716	70.761
- <i>vieillesse</i>	(59.273)	(63.390)	(64.239)	(65.418)	(64.193)	(63.449)
- <i>invalidité</i>	(8.268)	(7.917)	(7.758)	(7.745)	(7.523)	(7.312)
♦ Droits dérivés.....	41.560	41.366	41.182	39.970	39.577	38.986
- <i>vieillesse</i>	(27.849)	(27.321)	(27.192)	(26.349)	(26.105)	(25.727)
- <i>invalidité</i>	(13.711)	(14.045)	(13.990)	(13.621)	(13.472)	(13.259)
Total Effectifs pensionnés	109.101	112.673	113.179	113.133	111.293	109.747

Source : direction du budget

Le rapport démographique de ce régime spécial est appelé à se dégrader de façon continue pour les années à venir, moins sous l'effet de la progression des effectifs de pensionnés que sous celui de la baisse des effectifs cotisants qui résulte, notamment, des plans de dégage­ment des cadres mis en place au ministère de la défense. En effet, on observe depuis le milieu des années 1990 une stagnation relative des effectifs de pensionnés, qui s'explique par la conjonction de plusieurs phénomènes démographiques :

- un âge moyen de l'effectif des pensionnés au 31 décembre en progression régulière d'un mois et une semaine chaque année. Ceci a pour effet de maintenir le nombre de décès aux environs de 5000 à 5200 par an et d'entraîner un vieillissement de la population des pensionnés ;

- une croissance des flux de nouveaux retraités plus faibles qu'avant 1996, en raison du tarissement des plans de dégage­ment des cadres à la Défense.

Les prévisions d'évolution sont donc élaborées à partir des évolutions constatées pour les années passées tout en intégrant les phénomènes spécifiques liés au ministère de la défense. L'année 2002 a vu une première baisse significative des effectifs pensionnés, qui semble devoir se confirmer depuis, du fait de la non prorogation des plans de dégage­ment des cadres de la Défense au-delà de 2002.

Le taux de cotisation implicite global assurant l'équilibre du régime (dépenses totales rapportées à la masse salariale soumise à cotisations) est estimé à 112% pour l'exercice 2004 et 112,5% pour 2005. La subvention versée par l'État représente 67,7% du total des dépenses prévues en 2004 et 67,5% en 2005.

En 2005, les charges globales du régime devraient augmenter de 1%, les charges de pension progressant de 1,1%. Cette hypothèse d'évolution repose sur une croissance négative estimée des effectifs de pensionnés (– 1,7%) et une croissance de la pension moyenne évaluée à + 2,5%. Les cotisations patronales progresseraient de 0,7%, ainsi que les cotisations salariales. La contribution Défense passerait de 146,8 millions d'euros à 133,9 millions d'euros (– 8,8%).

En contrepoint, la subvention d'équilibre devrait s'établir à 1.090 millions d'euros (soit + 0,9% par rapport à la loi de finances initiale pour 2004), dont **17,8 millions d'euros inscrits sur le chapitre 32-92 du budget des Charges communes**. Le régime dégagerait un solde positif de 72,4 millions d'euros alors qu'un excédent de 23,8 millions d'euros a été constaté en 2003 et qu'un excédent de 90,2 millions d'euros est prévu en 2004.

ÉQUILIBRE DE FINANCEMENT DU REGIME DES PENSIONS DES OUVRIERS DE L'ÉTAT

(en millions d'euros)

	1990	2001	2002	2003	2004 (a)	PLF 2005
I.- Dépenses						
Pensions	1.052,2	1.516,3	1.553,5	1.575,7	1.585,6	1.603,8
Autres charges	10,1	11,6	23,9	13,4	10,9	10,9
Total Dépenses	1.062,3	1.527,9	1.577,4	1.589,1	1.596,5	1.614,7
II.- Recettes						
Cotisations	281,9	445,8	449,2	449,8	454,1	457,3
- salariales	(140,2)	(109,9)	(110,8)	(110,7)	(111,9)	(112,7)
- patronales	(141,7)	(335,9)	(338,43)	(339,0)	(342,1)	(344,6)
Remboursement Défense	–	165,1	177,2	169,6	146,8	133,9
Autres produits	30,3	8,5	7,1	6,7	6,2	6,2
Sous-total	312,1	619,4	633,5	626,1	606,7	597,0
Subvention de l'État	731,8	910,3	920,5	986,9	1.080,0	1.090,0
Total Recettes	1.043,9	1.529,7	1.554,0	1.613,0	1.686,7	1.687,0
Solde du régime	– 18,4	+ 1,9	–23,4	+ 23,8	+ 90,2	+ 72,4

(a) Perspectives d'exécution pour l'exercice 2004, évaluées au mois de juillet 2004.

Source : direction du budget

C.— UNE FORTE AUGMENTATION DES CREDITS DE PRESTATIONS SOCIALES

Certains des crédits nécessaires à la couverture des charges sociales de l'État employeur sont inscrits sur les articles 10 et 30 du chapitre 33-91 « Personnel en activité. Prestations et versements obligatoires », doté de crédits évaluatifs. Ils s'élèveraient en 2005 à **2.415 millions d'euros**, en augmentation de 726,7 millions d'euros par rapport à 2004. Votre Rapporteur spécial rappelle que les crédits de cotisations maladie versées au titre des personnels civils titulaires, auparavant inscrits sur l'article 20, sont inscrits sur les chapitres 33-90 des différents fascicules budgétaires depuis la loi de finances initiale pour 2001.

• **Le versement de l'État à la Caisse nationale d'allocations familiales (article 10)** est égal à la différence entre le montant des cotisations dues par l'État employeur sur les rémunérations de ses agents permanents en poste en métropole et celui des prestations familiales directement servies par lui à ses agents. Un arrêté du 26 novembre 1996 a porté de 4,8% à 5,2% le taux de cotisation de l'État. Ce taux est inférieur de 0,2 point au taux de droit commun (5,4%) « *en raison des charges de gestion supportées par l'État* ».

Au cours des derniers exercices, les crédits consacrés à l'apurement CNAF ont nettement augmenté en raison de l'évolution limitée du montant des prestations familiales servies par l'État à ses fonctionnaires. En particulier, il a été constaté que les allocations familiales et le complément familial de traitement (qui représentent près de 75% du montant des prestations versées) connaissent une croissance sensiblement inférieure à celle des mêmes prestations versées directement par les caisses d'allocations familiales. Or, par effet de ciseau, le montant de l'apurement à verser à la CNAF augmente comme le différentiel de croissance entre le montant dû à la CNAF (lui-même fonction du dynamisme plus ou moins important des rémunérations principales versées aux agents permanents de l'État, titulaires ou non titulaires) et le montant des prestations qui leur sont directement versées.

Les transferts de l'État intègrent, par ailleurs, l'effet des modifications de périmètre entre l'État et la CNAF. Ainsi, l'allocation de parent isolé a été mise à la charge de l'État en 1999, ce qui a conduit à exclure cette prestation du champ des dépenses de l'État compensables. *A contrario*, la pérennisation de la majoration dite « exceptionnelle » de l'allocation de rentrée scolaire, qui est intégralement à la charge de la CNAF depuis 2001, conduit à déduire les dépenses de majoration payées par l'État pour ses agents des cotisations familiales auxquelles il est assujéti. Il en est de même pour la création du congé de paternité à compter de 2002.

Enfin, les versements effectués par l'État prennent en compte les régularisations des acomptes versés au titre des exercices passés ainsi que, le cas échéant, leur impact sur les résultats prévisibles de l'exercice courant.

APUREMENT CNAF : DE 2001 A 2005

(en millions d'euros)

	2001 (définitif)	2002 (définitif)	2003 (définitif)	2004 (prévision)	PLF 2005
A.- Apurement dû en exercice					
1. Assiette salariale.....	46.482	47.650	48.783	49.125	49.468
2. Cotisations dues (taux = 5,2%).....	2.417	2.478	2.537	2.555	2.572
3. Prestations versées.....	875	858	866	871	873
- allocations familiales.....	(559)	(573)	(565)	(567)	(565)
- complément familial.....	(53)	(54)	(55)	(55)	(55)
- autres prestations.....	(263)	(231)	(246)	(249)	(253)
4. Apurement dû (2 - 3).....	1.542	1.620	1.671	1.684	1.699
B.- Premier ajustement					
1. Crédits initiaux.....	1.509	1.535	1.653	1.636	2.362
2. Ajustement LFR.....	-	+ 33	+ 27	-	-
3. Apurement versé ou à verser.....	1.509	1.568	1.680	1.636	2.362
4. Solde à régulariser en n + 1.....	- 33	- 52	+ 9	- 48	-
C.- Versements					
1. Apurement versé.....	1.509	1.568	1.680	1.643	-
2. Régularisation n - 1.....	0	0	+ 36	-	-
3. Régularisation n - 2.....	+ 7	0	-	-	-
4. Versements à la CNAF (1 + 2 + 3).....	1.517	1.568	1.716	-	-

Source : ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

Pour 2005, le projet de loi de finances intègre une dotation d'apurement CNAF de **2.362 millions d'euros**, en augmentation de 726,4 millions d'euros par rapport à la dotation initiale pour 2004. Ces crédits correspondent aux charges prévisibles d'apurement pour 2005, à une régularisation prévue au titre de 2004 et à l'effet d'une mesure nouvelle résultant de la modification engagée du mode de versement des prestations familiales due par l'État à ses agents. L'évolution retenue repose sur les éléments suivants :

- une masse salariale prise en compte égale à 49.468 millions d'euros, en augmentation de 0,7% par rapport à 2004. Cette masse salariale conduit à calculer une cotisation théorique de 2.572 millions d'euros ;

- des prestations versées égales à 873 millions d'euros, en augmentation de 0,2% par rapport à 2004, dont 565 millions d'euros au titre des allocations familiales et 308 millions d'euros au titre des autres prestations ;

- un apurement dû en exercice égal à la différence entre la cotisation théorique et les prestations versées, soit 1.699 millions d'euros ;

- un apurement de 20 millions d'euros au titre de l'année 2004, qui ne semble pas devoir couvrir complètement le solde dû par l'État à la CNAF, évalué à 48 millions d'euros par votre Rapporteur spécial. Une partie de l'effort sera peut-être consentie dans le cadre du prochain projet de loi de finances rectificative pour 2004 ;

– une majoration des crédits de 643,4 millions d’euros, résultant de la réforme des conditions de prise en charge des prestations familiales des agents de l’État en poste en métropole.

En effet, dans le cadre des réformes structurelles destinées à simplifier et améliorer les conditions de fonctionnement de l’État et la vie quotidienne des agents publics, le Gouvernement a décidé que les prestations familiales dues par l’État à ses agents seront désormais servies par les caisses d’allocations familiales. En contrepartie, la cotisation due par l’État sera versée directement par chaque ministère en même temps que la rémunération de l’agent, et non plus de façon centralisée. A titre transitoire, cependant, la cotisation due par l’État est inscrite sur le chapitre 33-91 du budget des Charges communes. Les caisses d’allocations familiales n’étant pas en mesure de prendre en charge en une seule fois l’ensemble des agents de l’État, le transfert aux caisses des personnels des ministères de l’Éducation nationale et de l’Enseignement supérieur sera réalisé au 1^{er} juillet 2005, au lieu du 1^{er} janvier pour les autres ministères. De ce fait, pour ces deux ministères, les crédits correspondants sont inscrits en demi année.

La réforme décidée par le Gouvernement s’inscrit également dans le cadre d’une meilleure budgétisation « à coût complet » des dépenses de personnel en vue de la constitution des programmes autour desquels sera construit le budget général à compter de la loi de finances pour 2006. Il n’était pas logique, en effet, qu’une part non négligeable des dépenses de personnel (l’apurement CNAF versé à partir du budget des Charges communes) ne soit pas incluse dans le périmètre des dépenses de personnel supportées par chaque programme.

La mission d’information sur les conditions de mise en œuvre de la LOLF, présidée par M. Michel Bouvard, avait d’ailleurs soulevé cette question à un stade précoce de ses travaux. Le projet de « maquette » budgétaire présenté par le Gouvernement en janvier 2004 et ajusté, en fonction de la majeure partie des remarques formulées par la Commission des finances de l’Assemblée nationale, au début de l’été 2004, porte un programme « Versement à la CNAF » inclus au sein de la mission « Engagements financiers de l’État ». Ce programme, destiné à refléter dans un « format LOLF » les crédits actuels du budget général, a en fait vocation à ne jamais exister : la conséquence logique de la réforme de la prise en charge des prestations familiales des agents de l’État est la disparition pure et simple du mécanisme d’« apurement CNAF ».

• Comme tout employeur, l’État est tenu de verser une **contribution au Fonds national d’aide au logement**. Conformément au droit commun, tel que défini par l’article L. 834-1 du code de la sécurité sociale, cette contribution est égale à 0,1% de l’assiette salariale plafonnée. Les crédits demandés pour 2005 à ce titre s’élèvent à **52,6 millions d’euros**, sur l’article 30 du chapitre 33-91.

III.- LES DEPENSES ET « QUASI DEPENSES » DE FONCTIONNEMENT COURANT DES ADMINISTRATIONS

Depuis la loi de finances initiale pour 2000, le budget des Charges communes a été « élagué » de plusieurs chapitres portant des crédits pour dépenses de fonctionnement courant dont l'imputation naturelle paraissait être davantage du ressort du budget du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie. Le budget des Charges communes est donc, depuis cette date, recentré sur sa vocation légitime de support des « charges communes », auxquelles il n'est pas illégitime d'adjoindre les crédits afférents aux dépenses en atténuation des recettes de l'État.

A.- UN RALENTISSEMENT DES DEPENSES EN ATTENUATION DES RECETTES DE L'ÉTAT

Les « quasi-dépenses » de l'État s'ordonnent, d'une part, autour des remboursements et dégrèvements des recettes d'État et, d'autre part, autour des autres dépenses en atténuation de recettes que sont les remises de débet et les frais de poursuites et de contentieux.

1.- Les remboursements et dégrèvements de recettes d'État

Les crédits de remboursements et dégrèvements de recettes d'État sont inscrits sur les différents articles et paragraphes des chapitres 15-01 et 15-02, abstraction faite des paragraphes 16, 17, 18 et 32 de l'article 10 du chapitre 15-01, qui portent, respectivement, les crédits des remboursements et dégrèvements de taxe professionnelle, de taxe d'habitation, des taxes foncières et des admissions en non valeur sur impositions locales.

Votre Rapporteur spécial rappelle, par ailleurs, que les remboursements et dégrèvements étant à la fois des dépenses et des recettes, ils sont présentés dans le fascicule des « voies et moyens » et que l'évaluation de leur montant pour l'exercice en cours, en l'espèce 2004, fait l'objet d'une révision, comme pour toutes les recettes de l'État.

REMBOURSEMENTS ET DEGREVEMENTS SUR RECETTES D'ÉTAT

(en millions d'euros)

	LFI 2003	Exécution 2003	LFI 2004	Révision 2004	PLF 2005
Sur impôts directs	17.208,0	18.828,2	18.692,0	16.654,0	17.000,0
Sur produits indirects (a).....	33.810,7	33.910,3	34.595,7	37.831,0	37.804,3
Admissions en non valeur.....	1.475,0	2.079,7	1.510,0	1.770,0	1.970,0
Total hors ANV (b).....	51.018,7	52.738,5	53.287,7	54.485,0	54.804,3
Total y.c. ANV.....	52.493,7	54.818,3	54.797,7	56.225,0	56.774,3

(a) Contributions indirectes (chapitre 15-02 sauf article 50) et produits non fiscaux (chapitre 15-02, article 50).

(b) ANV : admissions en non valeur (elles s'imputent sur les impôts directs uniquement).

Les remboursements et dégrèvements de recettes d'État s'élèveraient, en 2005, à 56,8 milliards d'euros, dont 54,8 milliards d'euros pour les remboursements et dégrèvements proprement dits (+ 0,6% par rapport à l'évaluation révisée pour 2004) et 2 milliard d'euros pour les admissions en non valeur sur impôts d'État (+ 11,3% par rapport à l'évaluation révisée pour 2004).

- Les remboursements, dégrèvements et restitutions sur impôts directs, imputés sur le chapitre 15-01, progressent de 2,1% par rapport à l'évaluation révisée pour 2004 et atteignent 17 milliards d'euros.

Les **restitutions d'impôt sur les sociétés** s'élèveraient à **7,7 milliards d'euros**, en légère progression par rapport à 2004 (+ 0,7%).

Les restitutions d'excédents de versements (impôt trop perçu), imputées sur le paragraphe 14, évoluent, en général, à rebours de la situation économique, ce qui suggère que les entreprises ont du mal à anticiper correctement les répercussions de la conjoncture sur leur résultat imposable et à ajuster le niveau de leurs acomptes en conséquence. De ce fait, le ralentissement de 2002-2003 a provoqué une forte augmentation des restitutions d'excédents de versements : le rapport entre ces restitutions et le produit de l'impôt brut est passé de 14,3% en 2001 à 18,9% en 2003. En raison d'un contexte économique plus favorable en 2004 et 2005, il a été fait l'hypothèse que ce rapport reviendrait à un niveau plus normal dans cette phase du cycle, soit 15,5%. Le niveau effectif de la dépense prévue dépend ensuite de la prévision relative au montant brut de l'impôt. Sur la base des premiers recouvrements de 2004, les restitutions d'excédent de versement pourraient atteindre 7 milliards d'euros environ. Le produit brut de l'impôt est attendu en forte progression en 2005, ce qui amène à prévoir un montant de restitutions de 7,6 milliards d'euros environ.

Les remboursements de crédits d'impôts ne font pas l'objet d'une prévision en loi de finances. Ils représentent, en moyenne, une dépense de 350 à 400 millions d'euros, qui provient pour partie du remboursement au terme du délai de 5 ans des créances nées du report en arrière des déficits et, pour une autre partie, des crédits à caractère incitatif (crédit d'impôt recherche, crédit d'impôt formation, etc.).

Les transferts d'acomptes, qui ont représenté 10% environ du montant total des restitutions en 2003, sont très liés au développement des restructurations et des fusions d'entreprises. Ces dépenses ne donnent pas lieu à versement effectif aux entreprises, mais constituent des écritures d'ordre entre comptes publics, qui ont une contrepartie euro pour euro dans les recettes brutes de l'impôt. Le transfert du recouvrement de l'impôt sur les sociétés de la direction générale de la comptabilité publique vers la direction générale des impôts, engagé à compter du 1^{er} novembre 2004, doit mettre un terme au mécanisme des transferts d'acompte.

Les restitutions relatives à des **retenues à la source et aux prélèvements sur les revenus des capitaux mobiliers** progresseraient de 2,6% par rapport à

l'évaluation révisée pour 2004, fixée à 1.697 millions d'euros. L'évolution de cette catégorie de remboursements est très irrégulière. L'exercice 1997 a vu une diminution de 6,6% du montant desdites restitutions et l'exercice 2000 s'est traduit par un repli de 2,9%. En revanche, des progressions très significatives ont été observées les autres années, avec notamment une progression de 32,2% en 1995 et de 54,8% en 1996. L'année 2002 s'est achevée sur une augmentation de ces restitutions atteignant 20,6% par rapport à l'année précédente et 2003 devrait connaître une augmentation de plus de 12%. Votre Rapporteur spécial n'a pu recueillir aucune information sur les raisons de ce dynamisme.

Les autres remboursements sur **impôts directs** (8,05 milliards d'euros) incluent les remboursements afférents à l'impôt sur le revenu et aux autres impôts sur rôle, dont les rappels d'impôt sur les sociétés et de taxe sur les salaires et, surtout, les restitutions effectuées au titre de la prime pour l'emploi (PPE). Votre Rapporteur spécial rappelle que la décision d'inscrire les dépenses budgétaires afférents à la PPE sur un paragraphe spécifique facilite l'analyse des coûts de cette politique publique, étant entendu que, s'agissant d'un crédit d'impôt sur le revenu, une dépense n'est constatée que si le montant du crédit d'impôt excède la valeur de l'impôt dû. L'individualisation de la dépense sur un paragraphe spécifique ne suffit pas, à elle seule, à matérialiser le coût intégral de la PPE, qui se traduit également par de moindres recettes au titre de l'impôt sur le revenu.

La PPE a eu un coût total estimé à 2.210 millions d'euros en 2003, dont 1.687 millions d'euros ont donné lieu à une restitution imputée sur les Charges communes. Pour 2004, le coût total de la PPE est estimé à 2.435 millions d'euros, dont 1.761 donneraient lieu à restitution. Pour 2005, le coût total de la PPE est estimé à 2.450 millions d'euros, dont 1.989 donnerait lieu à restitution.

Par ailleurs, la réforme de la redevance audiovisuelle et son adossement à la taxe d'habitation pour les particuliers et à la TVA pour les entreprises amène à redéfinir le régime des allègements dont peuvent bénéficier certaines catégories de personnes, en raison de leur situation sociale. Les exonérations, dont le montant compensé est jusqu'en 2004 inscrit sur le budget des Services généraux du Premier ministre, seront transformées en dégrèvement. De ce fait, les dotations du chapitre 15-01 sont majorées, en 2005, de 440 millions d'euros. S'agissant d'un mécanisme de dégrèvement, il est clair que les dépenses effectives pourront excéder ce montant. En revanche, la recette effectivement encaissée, au titre de la compensation par l'État, sur le compte d'avance qui retracera, à compter du 1^{er} janvier 2005, l'encaissement et l'utilisation du produit de la redevance audiovisuelle, sera plafonnée à 440 millions d'euros.

- Les remboursements de produits indirects, retracés sur le chapitre 15-02, sont essentiellement constitués de **remboursements de crédits de TVA non imputables (36,7 milliards d'euros)**, qui représentent 97,1% du total du chapitre. Ces remboursements de TVA sont effectués principalement par la direction générale des impôts (36,7 milliards d'euros) et à titre résiduel par la direction générale des douanes et des droits indirects (22 millions d'euros). En effet, depuis

1993, cette dernière direction n'effectue plus les opérations de perception de la TVA intracommunautaire, transférées à la direction générale des impôts.

Les fondements théoriques des évaluations relatives aux remboursements de TVA paraissent toujours aussi fragiles. L'observation des résultats d'exécution des années précédentes montre, d'ailleurs, des à-coups sensibles, une progression de 1,2% ayant été enregistrée en 1997, puis 28,1% en 1998, 2,9% en 1999, 9,8% en 2000, 9,9% en 2001, -1,1% en 2002, +6,8% en 2003, +7,2% dans l'évaluation révisée pour 2004 et +3,4% dans l'évaluation initiale pour 2005.

S'il peut paraître acquis que le mécanisme fiscal de la TVA permet de suivre l'évolution des recettes nettes annuelles *via* un indicateur économique de suivi relativement fiable (indicateur des emplois taxables), les remboursements résultent de phénomènes plus complexes dont la prévision est délicate. En particulier, il est très difficile d'établir un lien précis entre l'évolution des remboursements de crédits de TVA et l'activité économique.

Pourtant, le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie estime qu'« *un lien a pu être établi entre l'évolution des remboursements de crédits de TVA et l'évolution des investissements et des exportations* ». Sur cette base, le ministère indique que l'évaluation révisée pour 2004 « *repose sur la prise en compte de l'évolution des exportations et des investissements observée sur la fin 2003 et le premier semestre 2004. La croissance imputable aux facteurs économiques a conduit à retenir une augmentation des dépôts de demandes estimée à 3% à la fin juin 2004, ce qui explique en partie la progression retenue* » par rapport à l'évaluation initiale. Pour 2005, la progression moins forte des crédits demandés résulte de « *la poursuite de la reprise de l'activité économique* ».

Bien qu'ils ne représentent qu'une part modeste des remboursements de produits indirects, il convient de signaler l'évolution singulière des remboursements de **taxe intérieure sur les produits pétroliers** (TIPP). A la suite de diverses mesures en faveur de professions fortement consommatrices de produits pétroliers, les remboursements se sont accrus de près de 190% en 2000 et de 168% en 2001. En revanche, ils ont diminué de 32,7% en 2002 et 32,5% en 2003. La trajectoire en « montagnes russes » se poursuit puisqu'une hausse de 26,9% est attendue en 2004, qui serait suivie d'un repli de 19,8% en 2005. Ces évolutions contrastées s'expliquent par le caractère parfois transitoire des diverses mesures d'allègement consenties à des publics ciblés.

Compte tenu d'une évolution spontanée réduisant les crédits à hauteur de 190 millions d'euros et de la modification proposée dans le présent projet, relative à la prorogation et à l'aménagement du dispositif de remboursement partiel de TIPP applicable au gazole utilisé par les exploitants de transport routier de marchandises, qui majorerait globalement les crédits de 130 millions d'euros, le montant des remboursements de TIPP reculerait de 60 millions d'euros en 2005, pour s'établir à 243,8 millions d'euros (-19,8%).

• Les crédits relatifs aux **admissions en non-valeur** sur impôts d'État (chapitre 15-01, article 31) progresseraient sensiblement entre 2004 et 2005, les évaluations étant fixées à 1.970 millions d'euros, soit une augmentation de 200 millions d'euros (+ 11,3%). L'évolution des dépenses depuis 1998 – année où la nomenclature budgétaire a commencé à distinguer les admissions en non valeur sur impôts d'État des admissions en non valeur sur impositions locales – rappelle que, comme l'ensemble des remboursements et dégrèvements, les admissions en non-valeur sont une catégorie de dépenses qui reste assez réfractaire aux processus classiques de prévision budgétaire.

Ainsi, le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie souligne que « *le montant des non-valeurs dépend directement de l'irrécouvrabilité des créances. Cette notion, fondée sur l'insolvabilité ou la disparition du redevable, présente par nature un caractère aléatoire (notamment en ce qui concerne les cotes de contrôle fiscal, de montants souvent élevés), qui ne permet pas d'obtenir une stricte maîtrise du volume des admissions en non-valeur* ».

ADMISSIONS EN NON VALEUR SUR IMPOTS D'ÉTAT

(en millions d'euros)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
LFI	1.905,6	2.134,3	2.360,0	1.475,0	1.510,0	1.970,0
Exécution.....	2.426,5	1.869,2	1.337,2	2.079,7	1.770,0	–
Évolution	+ 23,5%	– 23,0%	– 28,5%	+ 55,5%	– 14,9%	+ 11,3%

2.– Les frais de poursuite et de contentieux, les décharges de responsabilité et remises de débet

Ces dépenses sont retracées sur les chapitres 15-03 « Frais de poursuites et de contentieux » et 15-06 « Décharges de responsabilité et remises de débet », qui portent des crédits évaluatifs.

• En matière de **frais de poursuite et de contentieux**, la décennie 1990 a été marquée par une vive progression des dépenses. Le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie attribue cette progression à trois facteurs, qui ont surtout joué entre 1990 et 1994 :

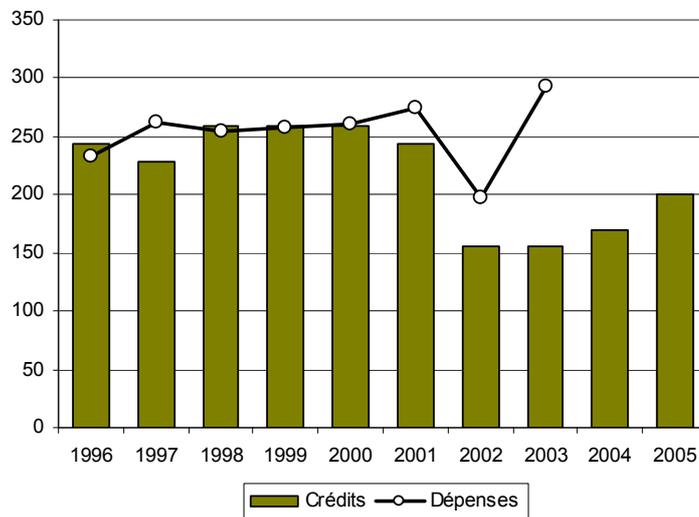
– l'augmentation du nombre de procédures civiles d'exécution, notamment après l'intervention de la loi n° 91-650 du 9 juillet 1991 et son décret d'application n° 92-755 du 31 juillet 1992, qui ont rénové le droit des poursuites en mettant à la disposition des créanciers (y compris le Trésor public) des moyens plus efficaces pour amener les débiteurs au paiement de leurs dettes ;

– l'augmentation des indemnités versées aux agents de poursuites du Trésor public. Globalement, les sommes allouées aux agents du Trésor public ont augmenté de 40% entre 1990 et 1994 ;

– l’augmentation des contentieux intentés par des particuliers, concernant les oppositions à poursuites ou la mise en jeu de la responsabilité de l’État, ou les procédures collectives, résultant notamment de la dégradation du contexte économique au début des années 1990. L’accroissement du nombre des contentieux a généré une hausse du montant des honoraires, émoluments et frais payés aux avocats et avoués du Trésor, ainsi que des frais de procédure.

Entre 1990 et 1994, les dépenses sont passées de 164,6 millions d’euros à 245,4 millions d’euros. Depuis cette date, elles oscillent entre 235 millions d’euros et 265 millions d’euros. Les crédits demandés pour 2005 (200 millions d’euros) sont supérieurs de 30 millions d’euros à ceux votés pour 2004, que l’on doit rapprocher de la dépense de 292,3 millions d’euros constatée en 2003.

ÉVOLUTION DES FRAIS DE POURSUITE ET DE CONTENTIEUX
(en millions d’euros)



Votre Rapporteur spécial rappelle que les frais d’actes d’huissiers diligentés par le réseau du Trésor public ont été transférés, dans la loi de finances initiale pour 2002, vers le chapitre 34-98 du budget du ministère de l’économie, des finances et de l’industrie, pour un montant total de 86,2 millions d’euros. Effectivement, ces dépenses sont de véritables dépenses de fonctionnement de l’État et le mouvement effectué est donc tout à fait justifié.

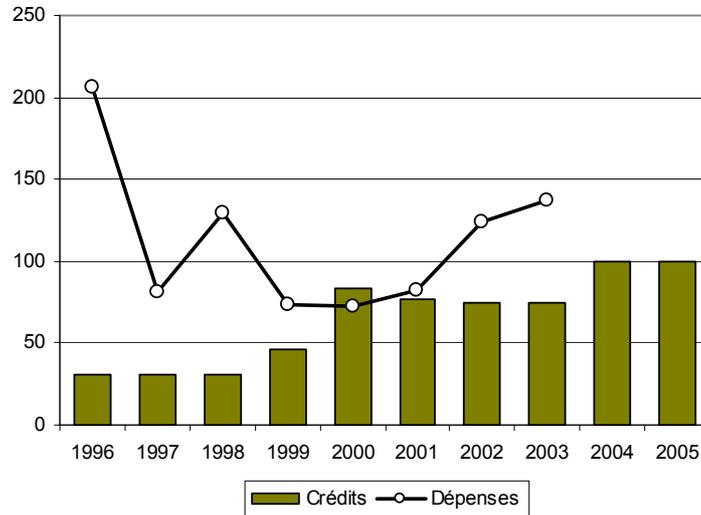
Restent donc imputés sur le budget des Charges communes les frais d’actes de poursuite engagés par voie d’huissiers de justice, les remises, annulations et admissions en non-valeur de frais de poursuite mis à la charge des redevables de certains produits non fiscaux recouverts par le Trésor public (amendes, redevance audiovisuelle, produits divers du budget, produits locaux).

• Depuis 1990, pas un seul exercice budgétaire n’aura vu les crédits ouverts sur le chapitre 15-06 « **Décharges de responsabilité et remises de débits** » suffisants pour couvrir le niveau de la dépense effective, à l’exception notable de l’année 2000. Il est vrai que, cette année là, la dotation initiale du chapitre avait été portée de 30,5 millions d’euros à 83,85 millions d’euros. La

situation la plus critique a été observée en 1992, où une dépense de 343,7 millions d'euros a largement excédé les crédits ouverts (30,5 millions d'euros).

ÉVOLUTION DES DECHARGES DE RESPONSABILITE ET REMISES DE DEBETS

(en millions d'euros)



Le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie a justifié les dépassements observés ces dernières années par la mise en place d'une application informatique relative à la gestion des restes à recouvrer sur impôts directs « *qui a permis de visualiser dans des délais très brefs la situation des créances non perçues et frappées de prescription, quelle que soit la date de leur prise en charge* ».

Après le rattrapage nécessaire des dotations initiales, engagé en 1999 (45,7 millions d'euros) et confirmé en 2000 (83,9 millions d'euros), le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie semble être entré dans un phase d'« ajustement fin » de la dotation, qui s'appuie sur l'observation statistique des conditions d'exécution de la dépense. Cette démarche a été prise en défaut dès 2002, puisque le montant des dépenses effectives a atteint 123,6 millions d'euros pour une dotation de 75 millions d'euros, non ajustée en cours d'année. Le même phénomène s'est reproduit en 2003. L'ajustement des crédits demandés en 2004 a été modeste : 100 millions d'euros, qui constituent également la dotation demandée pour 2005.

B.- LES CREDITS GLOBAUX POUR « CHARGES COMMUNES » DE FONCTIONNEMENT

Les chapitres de dépenses éventuelles (37-94) et de dépenses accidentelles (37-95) portent des crédits globaux qui peuvent compléter, en cours de gestion et sous des conditions précisément définies, des chapitres qui s'avéreraient insuffisamment dotés.

Le **chapitre 37-94 « Dépenses éventuelles »** porte le crédit global ayant vocation à abonder les chapitres dotés de crédits provisionnels, dont la liste est

fixée à l'état G annexé à l'article 60 du présent projet de loi de finances. Le lecteur pourra se reporter au commentaire de l'article précité, dans le tome III du rapport général sur le projet de loi de finances pour 2005. La dotation demandée (**45 millions d'euros**) représente 4,4% du montant total des crédits provisionnels.

GESTION DES CREDITS DU CHAPITRE 37-94 EN 2003

Service	Chapitre, Montant	Objet de la dépense	Référence de l'arrêté
Intérieur	46-91 6.000.000 €	Secours d'extrême urgence aux victimes des inondations ayant touché les départements du sud-est de la France au début du mois de septembre 2002 : solde des dépenses d'urgence engagées par les particuliers et les collectivités locales	6/3 JO du 9/3
	46-91 3.100.000 €	Secours d'extrême urgence aux victimes des intempéries ayant frappé plusieurs départements du sud-ouest de la France le 15 juillet 2003	15/10 JO du 18/10
	46-91 1.000.000 €	Secours d'extrême urgence aux victimes des inondations survenues dans le sud-est de la France en décembre 2003	10/12 JO du 12/12
Charges communes	46-02 770.000 €	Indemnisation des agriculteurs, suite au passage du cyclone DINA à la Réunion, en janvier 2002	14/3 JO du 19/3
	46-02 9.623.785 €	Indemnisation des particuliers, entreprises et agriculteurs, suite aux dégâts et préjudices occasionnés par le passage du cyclone ERICA en Nouvelle-Calédonie, le 13 mars 2003	3/7 JO du 9/7
Outre-mer	46-93 490.850 €	Secours d'extrême urgence aux victimes des passages des cyclones BENI et ERICA en Nouvelle-Calédonie, en date des 30 janvier et 13 mars 2003	19/3 JO du 21/3
	46-93 150.000 €	Secours d'extrême urgence aux victimes des passages du cyclone ERICA en Nouvelle-Calédonie, le 13 mars 2003	7/4 JO du 10/4
Affaires étrangères	37-89 13.500.000 €	Financement du sommet du G8 à Evian	23/5 JO du 1/6
	37-89 8.640.000 €	Financement du sommet du G8 à Evian (solde)	8/7 JO du 20/7

**GESTION DES CREDITS DU CHAPITRE 37-94 EN 2004
(jusqu'au 10 septembre)**

Service	Chapitre, Montant	Objet de la dépense	Référence de l'arrêté
Intérieur	46-91 60.000 €	Subvention en faveur des personnes sinistrées de la commune de Mauguio (Hérault), suite aux intempéries survenues en 2003	18/2 JO du 26/2
	46-91 4.300.000 €	Secours d'extrême urgence aux victimes des inondations ayant touché les départements du sud-est de la France au début du mois de septembre 2002 : paiement des réquisitions	12/3 JO du 16/3
Charges communes	46-02 4.918.765 €	Indemnisation des victimes (particuliers, agriculteurs et entreprises) de la sécheresse survenue en Guadeloupe et Martinique (novembre 2002 à mai 2003)	3/5 JO du 7/5
Affaires étrangères	37-89 12.000.000 €	Financement du sommet du G8 à Évian	15/7 JO du 18/7

Le **chapitre 37-95 « Dépenses accidentelles »** porte le crédit global ayant vocation à faire face aux « *calamités* » ou « *dépenses urgentes ou imprévues* » mentionnées à l'article 11 de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 relative aux lois de finances. Des décrets pris sur le rapport du ministre chargé des finances peuvent ouvrir des crédits à ce titre sur tout chapitre de toute section budgétaire, y compris les chapitres dotés de crédits limitatifs. La mise en œuvre d'un décret pour dépenses accidentelles est conçue explicitement, par l'ordonnance précitée, comme une « *exception* » au principe du caractère limitatif des crédits. Il s'agit plutôt d'un procédé permettant d'en atténuer la portée.

Les crédits du chapitre 37-95 sont consommés de deux façons :

– l'augmentation des crédits d'un chapitre du budget général prend la forme d'un décret portant ouverture et annulation de crédits ; les crédits déplacés sont recensés parmi les « répartitions » ;

– l'augmentation des crédits d'un chapitre d'un compte spécial du Trésor prend la forme d'un décret « portant application de l'article 11 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances ». Ce décret autorise l'ordonnancement d'une *dépense* sur le chapitre 37-95, au profit du compte spécial du Trésor. Par la suite, un arrêté pris sur le fondement de l'article 25 de l'ordonnance précitée constate l'existence d'une recette supplémentaire sur le compte spécial susvisé et procède à l'ouverture des crédits correspondants.

GESTION DES CREDITS DU CHAPITRE 37-95 EN 2003

Service	Chapitre, Montant	Objet de la dépense	Référence de l'arrêté
Écologie	57-10 8.500.000 €	Financement urgent de la lutte contre la pollution liée au naufrage du pétrolier PRESTIGE, survenu en Galice le 19 novembre 2002	15/1 JO du 16/1
	57-10 13.000.000 €	Abondement du fonds POLMAR, au titre de la lutte contre la pollution liée au naufrage du pétrolier PRESTIGE	10/2 JO du 12/2
Intérieur	67-51 80.000 €	Remise en état de l'école de Combs (Gard), suite aux inondations ayant affecté le département	17/4 JO du 18/4
	67-51 25.000 €	Subvention en faveur de la commune de Saint-Romain-en-Jarrez, suite au sinistre survenu dans cette commune le 2 octobre 2003	23/12 JO du 28/12

GESTION DES CREDITS DU CHAPITRE 37-95 EN 2004 (jusqu'au 10 septembre)

Service	Chapitre, Montant	Objet de la dépense	Référence de l'arrêté
Intérieur	67-54 2.500.000 €	Subventions aux collectivités locales au titre de la réparation des dégâts causés aux équipements non assurés, communaux et départementaux, suite aux inondations survenues dans le sud-est de la France au début du mois de décembre 2003	24/3 JO du 26/3

Votre Rapporteur spécial rappelle que certains décrets de dépenses accidentelles ne sont pas publiés au *Journal officiel*, notamment ceux qui portent sur des crédits intéressant les activités de défense nationale.

UTILISATION DES CREDITS DU CHAPITRE 37-95

(en millions d'euros)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004 ^(b)	2005
Crédits LFI.....	39,64	68,60	250,02	56,41	41,00	39,56	46,26	195,0
Ouvertures / annulations ^(a)	—	—	121,96	^(c) 68,6	—	—	—	—
Dépenses.....	3,14	—	—	—	—	—	—	—
Répartitions.....	34,04	68,48	352,14	85,73	39,63	25,82	2,50	—
Solde non utilisé.....	2,46	0,12	19,83	39,27	1,37	13,74	43,76	—

(a) Ouvertures et annulations effectuées en cours de gestion, dans le cadre de décrets d'avance, de lois de finances rectificative ou des arrêtés d'annulation associés.

(b) Écritures constatées à la date du 9 novembre 2004.

(c) Décret d'avance n° 2001-433 du 21 mai 2001.

Le présent projet propose d'ouvrir 195 millions d'euros. Chacun sait, cependant, que cette dotation est parfois mise à profit pour « gager », au cours de la discussion parlementaire, des majorations décidées par le Gouvernement sur d'autres chapitres budgétaires. Une fois tenu compte de ce phénomène, qui porte sur environ 150 millions d'euros, il apparaît que la dotation demandée pour 2005 est similaire à celle ouverte en 2004.

C.— L'APUREMENT DEFINITIF DE LA DETTE DE L'ÉTAT AU TITRE DU PROGRAMME RIMBAUD

La dotation demandée en 2005 sur le chapitre 37-07 « Remboursement au titre de services rendus à diverses administrations » serait légèrement réduite, revenant de 15,3 millions d'euros en 2004 à 14,3 millions d'euros.

Un protocole, signé le 18 juillet 2002 par le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie et par le président de France Télécom, a mis fin à un contentieux opposant l'opérateur à l'État, dont l'origine provenait de l'absence de cadre contractuel définissant les règles juridiques et financières applicables au réseau de télécommunications sécurisées RIMBAUD.

Cet accord détermine la propriété du réseau, qui est désormais pleinement intégré au patrimoine de l'opérateur, et les conditions de son usage, l'État disposant en ce domaine d'un droit exclusif associé à des conditions de sécurité et de disponibilité garanties.

L'accord prévoit ainsi l'apurement sur quatre années d'un montant de 60 millions d'euros, que l'État reconnaît devoir à l'opérateur au titre de la constitution du réseau et de son exploitation jusqu'en 2001 inclus. L'accord prévoit également la maîtrise des coûts directs d'exploitation à la charge de l'État sur la période 2002-2006 ainsi que les principes et modalités de juste rémunération de France Télécom au titre du réseau. L'écart entre le montant des facturations émises à l'encontre des abonnés au réseau et le montant certifié des charges

d'exploitation assumées par France Télécom fait l'objet d'une facture annuelle adressée par l'opérateur au Secrétariat général de la défense nationale, qui dispose de crédits ouverts à cette fin sur son chapitre 37-01 « Rémunérations pour services rendus dans le cadre du programme RIMBAUD ».

S'agissant du chapitre 37-07 des Charges communes, le versement de la deuxième annuité du règlement de la dette a été réalisé en 2003 pour un montant de 15,24 millions d'euros. La troisième annuité, du même montant, a été versée au premier trimestre 2004, consommant ainsi l'intégralité de la ressource ouverte par la loi de finances initiale pour 2004 sur ce chapitre. La dotation de 14,27 millions d'euros demandée pour 2005 correspond à la quatrième et dernière annuité d'apurement de la dette de l'État qui, conformément aux termes du protocole de juillet 2002, devra faire l'objet d'un versement à l'opérateur au cours du premier trimestre 2005.

CHAPITRE III : LES DEPENSES D'INTERVENTION DU TRESOR

Après les changements de structure importants opérés par les lois de finances initiales pour 1999 et pour 2000 et la quasi stabilisation de leur périmètre de 2001 à 2003, les crédits pour dépenses d'intervention du Trésor ne sont modifiés qu'à la marge dans le présent projet.

En effet, le Gouvernement propose de transférer vers le budget de la Santé, de la famille, des personnes handicapées et de la cohésion sociale les crédits relatifs à la réparation de préjudices résultant de la contamination de transfusés par le virus du sida et aux contentieux transfusionnels.

I.- LES INTERVENTIONS A CARACTERE SOCIAL : UNE LEGERE REDUCTION DES CREDITS EN 2005

A.- LES VERSEMENTS A DIVERS REGIMES OBLIGATOIRES DE SECURITE SOCIALE

La loi de finances initiale pour 2000 a regroupé sur le chapitre 46-90 « Versements à divers régimes obligatoires de sécurité sociale » des dotations précédemment inscrites sur le budget de la Santé et de la solidarité. Ce mouvement a donné plus de cohérence à la présentation des crédits budgétaires, sans pour autant supprimer totalement leur dispersion.

En effet, la participation de l'État aux charges de retraite de la SNCF reste inscrite sur le budget des Transports et la subvention à l'Établissement national des invalides de la marine (ENIM) reste inscrite sur le budget de la Mer.

1.- La contribution de l'État au Fonds spécial de retraite de la caisse autonome nationale de sécurité sociale dans les mines

- Le régime minier est un régime spécial de sécurité sociale (retraite, maladie, accidents du travail, famille) où le risque vieillesse est régi selon des règles très particulières :

- le régime est avant tout un régime professionnel dont les critères d'affiliation conduisent à dégager deux types d'activité : l'extraction proprement dite et le personnel de gestion administrative et sanitaire des sociétés de secours minières (S.S.M.), organismes de base du régime minier ;

- le montant de la retraite est proportionnel à la durée des services effectués et non au salaire ; aucune durée d'assurance minimale n'est exigée (15 ans minimum pour les autres régimes spéciaux) ;

– de nombreuses prestations sont servies en sus de la pension, notamment des prestations de chauffage et logement, à la charge de l’employeur ou de l’État (en espèces ou en nature), qui représentent une masse importante de revenus versés aux mineurs ou à leurs ayants cause, non prise en compte lors des comparaisons entre régimes ;

– l’âge de la retraite est échelonné entre 50 et 55 ans selon le nombre d’années de services au fond (abaissement de la limite d’âge dans la limite de 5 années).

Par ailleurs, la spécificité du régime spécial des mineurs vis-à-vis des autres régimes spéciaux (qui sont des régimes dits « intégrés », c’est-à-dire avec un seul étage de prestations) réside dans l’affiliation parallèle aux régimes complémentaires de droit commun (AGIRC et ARRCO). Ainsi les ressortissants du régime minier disposent de trois prestations : celles du régime minier lui-même, les prestations de chauffage et de logement et les arrérages versés par l’AGIRC-ARRCO.

Le régime minier a été réformé en 2004 : la réforme a fait l’objet d’un vote par le conseil d’administration de la caisse autonome nationale de sécurité sociale dans les mines le 16 juin 2004 et le décret correspondant a été publié au *Journal officiel* le 4 novembre dernier (décret n° 2004-1172 du 2 novembre 2004 modifiant le décret n° 46-2769 du 27 novembre 1946 portant organisation de la sécurité sociale dans les mines).

LA REFORME DU REGIME MINIER DE 2004

Cette réforme a pour but d’accompagner la décroissance du nombre de bénéficiaires du régime. Sans en détailler tous les éléments, elle se résume dans les principaux points suivants :

– la fongibilité des différents fonds, qui conduisait à équilibrer artificiellement la branche maladie par la branche vieillesse, elle même financée pour partie par une subvention de l’État, est supprimée. Cette réorganisation s’accompagne de la création du fonds national de modernisation des œuvres du régime minier, de sept fonds régionaux et d’un fonds de prévention et de promotion de la santé ;

– la rationalisation de la gestion s’accompagne de la suppression juridique des sociétés de secours minières et des unions régionales de secours minières et de la création de caisses régionales de la sécurité sociale dans les mines chargées de la gestion des œuvres ;

– le principe de la conclusion d’une convention d’objectifs et de gestion entre l’État et la caisse a été posé ainsi que sa déclinaison en contrats pluriannuels de gestion ;

– la gestion du risque invalidité vieillesse ainsi que le recouvrement des cotisations seront assurés par la Caisse des dépôts et consignations ;

– dans le domaine de l’assurance maladie, les affiliés du régime bénéficieront d’une prise en charge à 100% par le biais de la carte SESAM-Vitale. Les restrictions dans le libre choix du professionnel de santé sont levées et les différentes œuvres du régime seront ouvertes aux assurés des autres régimes.

Source : Commission des comptes de la sécurité sociale (octobre 2004).

• La contribution de l’État au fonds spécial de retraite de la caisse autonome nationale de sécurité sociale dans les mines (CANSSM) est destinée à assurer l’équilibre de l’ensemble des opérations d’assurance vieillesse, invalidité et décès de ce régime spécial de sécurité sociale. Versée conformément à

l'article 99 du décret du 27 novembre 1946 portant organisation de la sécurité sociale dans les mines, cette subvention vient en complément des autres recettes que sont les cotisations professionnelles, une fraction de la taxe sur les hydrocarbures, les transferts de compensation démographique (généralisée et spécifique), les remboursements du FSV et du fonds spécial d'invalidité.

Les cotisations ne représentent plus qu'une part très marginale des ressources du régime (environ 3%). La part des financements publics est prépondérante, à travers les compensations vieillesse généralisée et spécifique et la subvention d'équilibre versée par l'État.

ÉQUILIBRE EMPLOIS-RESSOURCES SIMPLIFIÉ DE LA BRANCHE VIEILLESSE-INVALIDITÉ-DECÈS DU RÉGIME DE SÉCURITÉ SOCIALE DES MINES

(en millions d'euros)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
I.- Emplois						
Prestations sociales légales.....	1.921,77	1.939,7	1.971,6	1.930,2	1.919,5	1.898,7
Transferts entre gestions.....	196,05	130,7	130,2	128,1	127,0	0,0
Autres dépenses.....	194,52	289,2	326,6	96,8	86,5	83,2
Total Emplois.....	2.312,35	2.359,6	2.428,4	2.155,1	2.133,0	1.981,9
II.- Ressources						
Cotisations sociales.....	78,51	75,8	72,9	67,7	62,9	58,5
Subvention de l'État.....	341,64	472,6	452,5	528,0	648,0	576,0
Compensation démographique.....	1.699,20	1.555,6	1.578,9	1.441,5	1.302,1	1.158,1
Taxe hydrocarbures.....	3,96	7,1	5,8	3,1	3,2	3,2
Autres recettes.....	219,22	270,3	318,3	76,9	75,5	75,7
Total Ressources.....	2.342,53	2.381,4	2.428,4	2.117,2	2.091,7	1.871,5
Solde des opérations courantes.....	+ 30,34	+ 21,8	0,0	- 37,9	- 41,4	- 110,5

Source : année 2000 : direction du budget ; années 2001 à 2005 : Commission des comptes de la sécurité sociale

La subvention de l'État, inscrite sur l'article 60 du chapitre 46-90, se monterait, en 2005, à **576 millions d'euros**, en recul de 72 millions d'euros par rapport à 2004. Le montant demandé pour 2005 intègre l'effet de la baisse des transferts de surcompensation, dont le taux passe, en 2005, de 24% à 21%, évalué à 126 millions d'euros au niveau des acomptes au titre de 2005. Il intègre aussi l'effet d'une baisse des cotisations de 7% entre 2004 et 2005 et d'une baisse de 2,9% des effectifs pondérés de pensionnés (291.500 bénéficiaires au 1^{er} juillet 2005), évalués en pondérant le nombre d'ayants cause par le taux de réversion, égal à 54%). Enfin, un effet de structure procurerait des économies, réduisant de près de 1,2% le montant des pensions de droit direct : selon les informations communiquées à votre Rapporteur spécial, les pensions nouvellement concédées correspondent à des carrières plus réduites que celles actuellement en paiement.

Selon le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, « à moyen terme, la charge totale à financer hors compensation est en baisse, notamment suite à la décrue amorcée du nombre de retraités de droit direct, le stock de retraités âgés étant bien plus important que celui des jeune retraités ou de ceux à venir ».

La participation effective de l'État dépendra essentiellement de l'évolution des transferts de compensation, dont votre Rapporteur spécial a déjà exposé qu'ils peuvent connaître des différences significatives par rapport aux évaluations servant à calibrer les crédits des lois de finances initiale. La loi portant réforme des retraites prévoyant la suppression, à terme, des mécanismes de compensation spécifique entre régimes spéciaux d'assurance vieillesse, la contribution effective de l'État est appelée à s'accroître très sensiblement dans les prochaines années.

- A partir de 2006, les crédits relatifs à la subvention de l'État au régime de retraite des mineurs seront portés par un programme *ad hoc*, libellé « Régime social des mines » et inclus dans la mission interministérielle « Régimes sociaux et de retraite ». Pour des raisons évidentes, le programme comportera une action unique. Comme l'indique le document de préfiguration du futur projet annuel de performances, « *la politique publique associée à ce programme est le versement des prestations de retraite aux assurés* ». De ce fait, les objectifs du programme se concentrent sur la qualité du service rendu et sur l'efficacité de la gestion. La convention d'objectifs et de gestion, en cours d'élaboration entre l'État et la CNASSM, poursuit ces deux objectifs.

La CANSSM s'est engagée dans le cadre du projet de convention d'objectifs et de gestion (approuvé par son conseil d'administration de juin 2004) à une amélioration de la qualité de service à l'utilisateur, que ce soit par ses propres services ou dans le cadre d'une délégation de gestion. Cette performance peut être mesurée au travers de trois indicateurs axés sur la rapidité de traitement des dossiers de pensionnés.

Une préoccupation majeure des usagers, au moment de la liquidation de leurs droits, est d'éviter une rupture de leurs ressources entre leur départ de la vie active et le versement du revenu de remplacement. Les deux premiers indicateurs portent, en conséquence, sur la rapidité d'intervention des paiements :

- pourcentage d'attribution de droits propres payés dans le mois qui suit le premier paiement dû (résidents en France) ;

- pourcentage d'attribution de droits dérivés payés dans le mois qui suit le premier paiement dû (résidents en France).

Considérant que la part des polypensionnés (affiliés ayant validé des périodes d'activité dans plusieurs régimes de retraite), notamment parmi les nouveaux retraités mineurs, est en croissance rapide, une bonne coordination entre les régimes de retraite est impérative : le régime recevant la demande unique de liquidation doit transmettre dans les meilleurs délais cette demande aux autres régimes partenaires afin qu'ils puissent chacun réaliser les droits validés en leur sein. Le troisième indicateur a justement vocation à suivre cette performance : taux de respect du délai de transmission des demandes de retraite aux régimes partenaires (dans les 10 jours).

Par ailleurs, la CANSSM va chercher à optimiser ses coûts de gestion, même si, par nature, ceux-ci représentent une part limitée des charges d'un régime de sécurité sociale. La gestion du risque vieillesse va être transférée à la Caisse des dépôts et consignations, au moyen d'un mandat de gestion et de performance, afin de mutualiser les moyens humains et informatiques et de profiter de l'expérience de la Caisse des dépôts en matière de gestion de régimes spéciaux de retraite.

2.- La participation de l'État au financement d'autres régimes spéciaux de sécurité sociale

- Les retraites du **régime spécial de la SEITA** sont garanties par l'État, tant en ce qui concerne leur versement que leur revalorisation. Cette garantie a été maintenue lors de la privatisation de la SEITA. Les prestations sont financées principalement par l'employeur (taux de cotisation fixé à 24,4% des salaires soumis à cotisation), les agents en activité affiliés au régime (taux de cotisation fixé à 7,85%), les transferts de compensation spécifique et une subvention annuelle de l'État, retracée à **l'article 20 du chapitre 46-90** « Versements à divers régimes obligatoires de sécurité sociale ».

La participation des finances publiques au financement du régime spécial est due notamment au 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 1980. En effet, la loi n° 80-495 du 2 juillet 1980 portant modification du statut du service d'exploitation industrielle des tabacs et allumettes a mis en extinction le régime spécial de la SEITA, ce qui a naturellement conduit à aggraver un déséquilibre démographique structurel.

La prévision de dépenses pour 2005, fixée à 117 millions d'euros, se fonde sur l'exécution attendue au titre de 2004 et sur la baisse de 24% à 21% du taux de réalisation de la compensation spécifique entre régimes spéciaux. Elle intègre aussi l'hypothèse d'une diminution du nombre de retraités (- 1%) et de cotisants (- 5,7%), qui entraîne une quasi stabilité des charges de pensions et une chute plus marquée des cotisations (- 5%).

Selon le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, « *la dégradation du ratio démographique actifs / retraités devrait se poursuivre au cours de la décennie avec l'arrivée des derniers cotisants à l'âge de la retraite. Les charges induites par une telle évolution seraient sensiblement limitées par la mortalité des actuels retraités et par un relèvement progressif du prélèvement opéré sur la soultte, parallèlement à la réduction de la masse des cotisations salariales et patronales. Cette situation devrait conduire à une progression annuelle limitée de la contribution de l'État à paramètres de surcompensation inchangés. En revanche, la suppression progressive de la compensation spécifique (36 M€ en 2002, 22,7 M€ prévus en 2005) conduira à une hausse parallèle et à due concurrence de la subvention de l'État* ».

Depuis la loi de finances initiale pour 2000, le budget des Charges communes accueille également la participation de l'État aux charges de la **caisse de retraite de l'Imprimerie nationale**, dont les crédits sont inscrits sur **l'article 30 du chapitre 46-90**. La dotation demandée pour 2005 est stabilisée au même niveau qu'en 2004, soit **180.000 euros**.

- A compter de l'année 2006, les crédits relatifs à la contribution de l'État à l'équilibre des divers régimes spéciaux autres que celui des mines seront regroupés au sein d'un programme libellé « Régimes de retraite de la SEITA, de l'Imprimerie nationale et divers », inclus dans la mission interministérielle « Régimes sociaux et de retraite ».

Les crédits seront organisés en six actions : régime de retraite de la SEITA ; caisse des retraites de l'Imprimerie nationale ; caisse des retraites des régies ferroviaires d'outre-mer ; régime de retraite des ouvriers des établissements industriels de l'État ; versements obligatoires relatifs au personnel en activité, versement au fonds national d'aide au logement ; versements liés à la liquidation de l'ORTF. La dernière de ces actions concerne des crédits étrangers au budget des Charges communes tel qu'il est configuré depuis de nombreuses années et tel qu'il est présenté pour 2005. Les crédits relatifs au versement de l'État au FNAL au titre de ses agents en activité ont déjà été présentés dans le chapitre précédent.

Le document de préfiguration du futur projet annuel de performances indique que « *les objectifs du programme correspondront vraisemblablement à ceux retenus pour d'autres gestions de régimes de sécurité sociale afin d'améliorer la qualité de service et de maîtriser les coûts de gestion. [...] S'agissant du régime de retraite de la SEITA (action 1), un objectif de maîtrise des coûts de gestion est d'ores et déjà prévu. L'indicateur associé sera le rapport entre la rémunération versée à l'Association pour la prévoyance collective et la masse des prestations versées pendant l'année. Le cas échéant, il sera complété par un second indicateur* ».

En vertu des conventions qui ont présidé à l'élaboration des documents de préfiguration des futurs projets annuels de performance, l'action « Régime de retraite des ouvriers des établissements industriels de l'État » retrace les 17,8 millions d'euros qu'il est demandé d'inscrire, en 2005, sur le chapitre 32-92 du budget des Charges communes. Il s'agit du complément de dotation servant à ajuster le montant total de la subvention de l'État à la somme des crédits inscrits sur les chapitres 32-92 des budgets ministériels (et budgets annexes) employant des ouvriers de l'État. Il va de soi que ce complément de dotation – donc l'action correspondante – n'aura plus de raison d'être dans le budget « réel » 2006 en format LOLF. La logique de budgétisation à coût complet implique, en effet, que les programmes employant des ouvriers de l'État portent l'intégralité des charges de personnel y afférentes, en particulier leur part dans la subvention d'équilibre versée par l'État au régime des ouvriers.

B.— LES INTERVENTIONS A DESTINATION DES PARTICULIERS

Votre Rapporteur spécial rappelle que, depuis 2001, la CNAF supporte seule le coût de la majoration de l'allocation de rentrée scolaire. En contrepartie, l'État finance le Fonds d'action sociale pour les immigrés et leurs familles, soit 170,74 millions d'euros de 2001 à 2003 puis 154,3 millions d'euros en 2004 et 171,6 millions d'euros en 2005, inscrits sur le budget de la cohésion sociale.

1.— L'augmentation significative des besoins pour les actions conduites en faveur des rapatriés

L'intégralité des crédits des Charges communes afférents aux rapatriés est portée, depuis la loi de finances initiale pour 2000, sur le **chapitre 46-91** « Diverses aides en faveur des rapatriés prises en charge par l'État », qui serait doté, en 2005, de **44,4 millions d'euros** au lieu de 6 millions d'euros en 2004. Ce chapitre étant traditionnellement inscrit à l'état H, les crédits disponibles en fin d'exercice sont reportés sur l'exercice suivant.

- L'année 1997 a vu s'éteindre le dispositif destiné à l'indemnisation des rapatriés. Des dépenses résiduelles ont cependant été enregistrées sur l'**article 20** du chapitre 46-91 au cours des derniers exercices, quelques dossiers étant encore ouverts, d'une part, au titre du contentieux ou de la succession et, d'autre part, au regard de l'article 1^{er} de la loi n° 87-549 du 16 juillet 1987 qui ne prévoit pas de forclusion.

Par ailleurs, la loi de finances rectificative pour 2001 a confié à l'ANIFOM le soin de répartir entre toutes les parties prenantes l'indemnité globale de 6,1 millions d'euros versée par l'État cambodgien pour l'indemnisation des ressortissants français victimes de spoliations dans ce pays, en application de l'accord franco-cambodgien du 15 mars 1995 relatif à la perte de biens privés français au Cambodge survenue antérieurement aux accords de paix du 23 octobre 1991 (c'est-à-dire, dans les faits, entre 1970 et 1975). La même loi prévoit aussi un versement par le budget général représentatif des intérêts produits par le versement de l'État cambodgien.

La dotation de l'article, nulle depuis 2002, serait cependant portée à **39,1 millions d'euros** en 2005. Selon le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, « *ce regain de dépenses est principalement imputable aux dispositions du projet de loi portant reconnaissance de la nation et contribution nationale en faveur des Français rapatriés* [adopté par l'Assemblée nationale le 11 juin 2004, en instance au Sénat]. *Ce projet de loi ouvre droit à la restitution des sommes prélevées au titre des lois n° 70-632 du 15 juillet 1970 (art. 46) et n° 78-1 du 2 janvier 1978 (at. 3). Le montant de ces restitutions est considérable ; il est évalué à 311 millions d'euros. Elles s'étaleront sur plusieurs années et ne seront prises en compte ni dans l'assiette des d'impôts et taxes recouvrées au profit de l'État, ni dans l'actif successoral. Également, la loi prévoit l'attribution d'une indemnisation forfaitaire pour les personnes ayant fait l'objet de*

condamnation ou de sanctions liées aux événements d'Algérie et amnistiées ensuite ».

- L'essentiel des autres dépenses supportées par l'État au titre des rapatriés vient de sa participation au rachat de cotisations à l'assurance volontaire vieillesse, dont les dépenses sont imputées sur l'**article 40**.

L'effort de l'État pour assurer aux rapatriés le bénéfice de pensions de retraite satisfaisantes a pour origine le souci de pallier les insuffisances, voire l'inexistence, des régimes de retraite dans les territoires où ceux-ci étaient installés. Les rapatriés qui procèdent au rachat de leurs cotisations peuvent bénéficier d'une aide de l'État, la part du rachat prise en charge par l'État étant versée à chacune des institutions des régimes obligatoires d'assurance vieillesse. Le montant des remboursements est égal, pour l'année considérée, à la différence entre la part des pensions liquidées correspondant au rachat des cotisations et le montant des cotisations rachetées par les rapatriés.

L'aide de l'État varie en fonction des revenus du demandeur. Elle atteint 100% pour ceux dont les revenus sont inférieurs au SMIC ; elle est ramenée à 50% du montant racheté pour tous ceux dont les revenus sont supérieurs à deux fois le SMIC ; elle est égale au rapport SMIC / revenu pour tous les autres demandeurs.

De 1996 à 1998, l'État a réglé progressivement des arriérés à l'égard des organismes de retraite concernés (CNAVTS, CNAVPL, ORGANIC et CANCAVA). Les crédits ouverts depuis 1999 reflètent donc l'érosion structurelle des dépenses attendues, puisque la plupart des demandes d'aide ont été présentées par les intéressés et traitées par les organismes concernés. De ce fait, les prises en charge par l'État ne concernent plus que les montants dus sur les nouveaux rachats de cotisations.

Fort logiquement, la dépense constatée a décliné de 88,34 millions d'euros en 1998 à 4,6 millions d'euros en 2003. La dépense attendue pour 2004 devrait être approximativement égale à 7,7 millions d'euros et les crédits demandés pour 2005 ont été ramenés à zéro au lieu de 1 million d'euros en 2004.

A compter de la loi de finances pour 2006, les crédits relatifs aux rapatriés seront intégrés dans l'action « Rapatriés » du programme « Politiques en faveur de l'inclusion sociale » de la mission interministérielle « Solidarité et intégration ».

- En dernier lieu, l'État contribue directement au financement de certains régimes spéciaux, dont l'extinction progressive justifie la réduction tendancielle des dotations inscrites dans la loi de finances. Un ajustement aux besoins conduit, au contraire, à porter de 5 millions d'euros en 2004 à **5,3 millions d'euros** en 2005 la dotation demandée au titre de la « participation de l'État aux dépenses de la caisse de retraite des régies ferroviaires d'outre-mer » (article 60).

2.– Les majorations légales de rentes viagères

Les crédits afférents aux deux catégories de majorations légales sont regroupés, depuis la loi de finances initiale pour 2000, sur un seul chapitre 46-93 « Majoration de rentes », dont le libellé a été modifié pour l'occasion.

L'article 20 retrace les crédits inscrits et les dépenses exposées au titre de la participation de l'État à la majoration légale de rentes viagères (hors accidents de circulation). Des majorations sont aujourd'hui versées aux rentes viagères constituées auprès des compagnies d'assurance vie (loi du 2 août 1949), aux rentes allouées en réparation d'un préjudice (loi du 24 mai 1951), aux rentes constituées auprès des caisses autonomes mutualistes et de la caisse nationale de prévoyance par des anciens combattants (loi du 9 juin 1948 et article L. 321-9 du code de la mutualité). L'État participe au financement des majorations légales de rentes viagères selon le mécanisme suivant :

– pour les contrats conclus avant le 1^{er} janvier 1977 par des rentiers qui ne sont pas anciens combattants, l'État rembourse 97% des majorations versées par la CNP et les caisses autonomes et 80% pour les contrats souscrits auprès des autres compagnies d'assurance ;

– pour les contrats conclus entre le 1^{er} janvier 1977 et le 31 décembre 1993 par des rentiers qui ne sont pas anciens combattants, l'État rembourse 10% des majorations servies ;

– pour les contrats conclu après le 31 décembre 1993, en vertu de l'article 104 de la loi de finances pour 1996, les rentes autres que celles servies aux anciens combattants ne donnent plus droit à majoration légale et les taux de revalorisation des majorations pour les rentes en service sont gelés ;

– pour les rentes d'anciens combattants, l'État rembourse la totalité des majorations versées.

Le nombre exact de crédirentiers n'est pas connu, les sociétés d'assurance ne fournissant pas comme pièce justificative le nombre de rentes mais le montant total des « pieds de rentes », c'est-à-dire des versements constitutifs des rentes viagères. Les taux de majoration sont revalorisés annuellement en fonction de l'indice prévisionnel des prix à la consommation hors tabac associé au projet de loi de finances.

Depuis la modification législative de 1996, les majorations de rentes ont été stabilisées aux environs de 345 millions d'euros. La dotation a été ramenée à 266,5 millions d'euros en 2002 du fait du transfert vers le budget des Anciens combattants des majorations de rentes allouées aux anciens combattants. Une diminution de 5,1 millions d'euros est prévue en 2005, qui ramènerait les crédits à **243 millions d'euros** au lieu de 248,1 millions d'euros en 2004.

II.- DES CREDITS D'INTERVENTION ECONOMIQUE ERODES PAR LA REFORME DE L'EPARGNE LOGEMENT

Les crédits d'intervention économique, qui, aux yeux de votre Rapporteur spécial, concernent les dépenses de garantie, le soutien à l'activité immobilière et les interventions internationales, reculent de 98,9 millions d'euros, soit 6,6%, par rapport à la loi de finances initiale pour 2004.

A.- L'ENCOURAGEMENT A LA CONSTRUCTION IMMOBILIERE

L'action de l'État en faveur de la construction immobilière est retracée sur le chapitre 44-91 « Encouragements à la construction immobilière. Primes à la construction », doté de 1.367,1 millions d'euros en 2004, et pour lequel des crédits sont demandés à hauteur de **1.264,4 millions d'euros pour 2005**.

1.- La gestion des crédits en 2003 et 2004 et les demandes budgétaires pour 2005

L'article 10 porte les crédits relatifs aux bonifications payées à la Caisse des dépôts et consignations au titre des prêts aux organismes HLM, régis par la loi du 24 juin 1950 et le décret du 7 avril 1971.

Les dépenses diminuent constamment par suite de la réduction naturelle de l'encours des prêts et de la multiplication, plus récente, des remboursements anticipés. Elles ne représentent plus que 1,4 million d'euros en 2003 après avoir dépassé 300 millions d'euros au début des années 1990. L'encours des prêts concernés est revenu à moins de 20 millions d'euros au 31 décembre 2003, soit une diminution de moitié par rapport au niveau enregistré un an auparavant. La dotation passe de 0,35 million d'euros en 2004 à **0,22 million d'euros** en 2005.

UTILISATION DES CREDITS INSCRITS SUR LE CHAPITRE 44-91

(en millions d'euros)

	2003		LFI 2004	PLF 2005
	LFI	Dépenses		
art.10 : HLM.....	1,45	1,42	0,35	0,22
art.20 : Prêts spéciaux du CFF.....	16,50	14,63	16,35	13,80
art.30 : Autres types de logements				
§10 : primes sans prêt.....				
§20 : primes d'épargne-logement.....	1.480,00	1.059,27	1.350,00	1.250,00
§30 : frais pour le relogement des rapatriés				
§40 : prêts locatifs intermédiaires				
art.40 : Prêts consentis aux fonctionnaires	1,00			
art.50 : Amélioration de l'habitat rural		0,29		
art.60 : Départements d'outre-mer				
art.70 : Prêts locatifs aidés du CFF.....				
art.80 : PAP	4,20	0,36	0,42	0,40
TOTAL	1.503,15	1.075,96	1.367,12	1.264,42

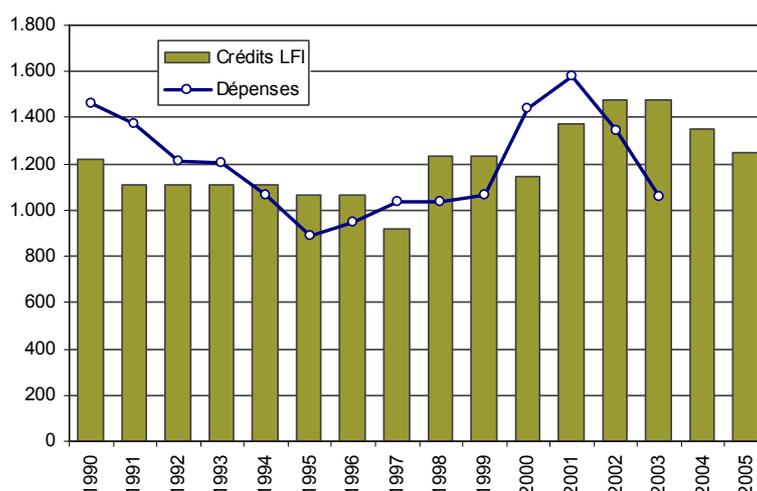
L'article 20 concerne les prêts spéciaux du Crédit foncier de France (prêts antérieurs aux PAP et prêts DOM). Traditionnellement, la dépense constatée était supérieure à la dotation initiale, avec par exemple 120,21 millions d'euros de dépenses en 1994 à rapprocher de 61 millions d'euros de crédits. De 1997 à 1999, les dotations initiales de l'article ont suffi à couvrir l'intégralité de la dépense constatée, mais les années 2000 à 2002 ont connu de légers dépassements : en 2002, la dépense s'est élevée à 19,9 millions d'euros alors que la dotation initiale n'était que de 17,5 millions d'euros.

La tendance naturelle de ce poste de dépenses ne pouvant cependant être infléchi, la dotation a été ramenée à 16,4 millions d'euros en 2004 ; la dotation demandée pour 2005 diminue encore légèrement, à **13,8 millions d'euros**.

L'article 30 retrace, à titre principal, les crédits relatifs aux **primes d'épargne-logement**, imputées sur le paragraphe 20 de cet article. L'année 2001 a confirmé le très vif sursaut des dépenses observé en 2000, qui retrouvent un niveau comparable à celui enregistré au tout début des années 1990. De plus, ce phénomène s'est traduit par un dépassement de la dotation inscrite en loi de finances sur le paragraphe 20, à savoir 1.577,4 millions d'euros de dépenses pour 1.372 millions d'euros de crédits. En 2002, en revanche, la réforme adoptée au cours de la loi de finances initiale pour 2003, à l'initiative du Sénat, a pu provoquer la diminution observée de la dépense, qui est revenue à 1.345,4 millions d'euros alors que des crédits égaux à 1.478,6 millions d'euros avaient été prévus initialement. Cette réforme a pu, en effet, modifier le comportement des détenteurs de plan dans les derniers jours de décembre et inciter certains à surseoir à la clôture de leur plan.

CREDITS ET DEPENSES AFFERENTS AUX PRIMES D'EPARGNE LOGEMENT

(en millions d'euros)



Un phénomène identique s'est produit en 2003 : les crédits initiaux avaient été maintenus à 1.480 millions d'euros, mais les dépenses ont à nouveau reculé et sont revenues à 1.059,3 millions d'euros.

L'estimation précise des dépenses est effectivement délicate puisque, à côté de paramètres facilement accessibles comme le nombre de plans contractés il y a plus de quatre ans, le versement d'une prime dépend du comportement des épargnants-emprunteurs décidant de clore ou non leur plan en 2005 et du profil des versements intervenus depuis l'ouverture sur les plans qui seront clôturés.

Comme l'indique le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, « *la récente réforme des PEL (prime d'État réservée aux épargnants souscrivant un prêt d'épargne logement) devrait sensiblement modifier l'équilibre du produit et rend à court terme très délicate toute anticipation du rythme de clôture des plans en cours, qui détermine le montant de la dépense budgétaire* ».

L'article 80 est relatif aux bonifications et subventions sur les prêts aidés pour l'accession à la propriété (PAP) et à la dotation d'équilibre du fonds de garantie des prêts aidés. La sensible diminution de la dépense constatée de 1991 (1 milliard d'euros) à 1998 (252,1 millions d'euros) s'explique par la disparition de ce prêt aidé en 1995 et la diminution graduelle des encours de prêts PAP dans le bilan des établissements distributeurs. La dépense a chuté à 0,4 million d'euros en 2003. Les crédits demandés pour 2005 sur l'article 80 sont fixés à 0,4 million d'euros et ne représentent plus qu'un reliquat de commissions de gestion résiduelles ainsi que la dotation du fonds de garantie des PAP.

2.- L'épargne-logement après la réforme de 2003

- Après la quasi stagnation observée en 2000 et une année 2001 en demi-teinte, l'épargne-logement semble avoir retrouvé aux yeux des Français, depuis 2002, un peu du lustre qu'elle avait les années précédentes. Selon les chiffres publiés par la direction du Trésor, l'encours total des dépôts a progressé de 14,9 milliards d'euros par rapport à 2002 pour atteindre 255,4 milliards d'euros. Cette augmentation de 6,2% se compare à celle de 3,3% enregistrée en 2001 et suggère que la réforme intervenue dans le cadre de la loi de finances initiale pour 2003 a incité les épargnants à ouvrir de nouveaux plans et à compléter les dépôts existants pour conserver un produit d'épargne attractif dans le régime applicable avant le 12 décembre 2002.

Les statistiques établies par la Banque de France⁽¹⁾ montrent que l'épargne-logement (252,7 milliards d'euros) représentait 52,3% du volume total de l'épargne administrée en décembre 2003 (483,1 milliards d'euros). Ce pourcentage est en léger progrès par rapport à celui enregistré en 2001 (51,7%) et 2002 (51,9%) mais reste inférieur au maximum observé en 1999 et 2000 (52,1%) La part de l'épargne logement dans l'épargne administrée n'atteignait que 44,2% en 1995.

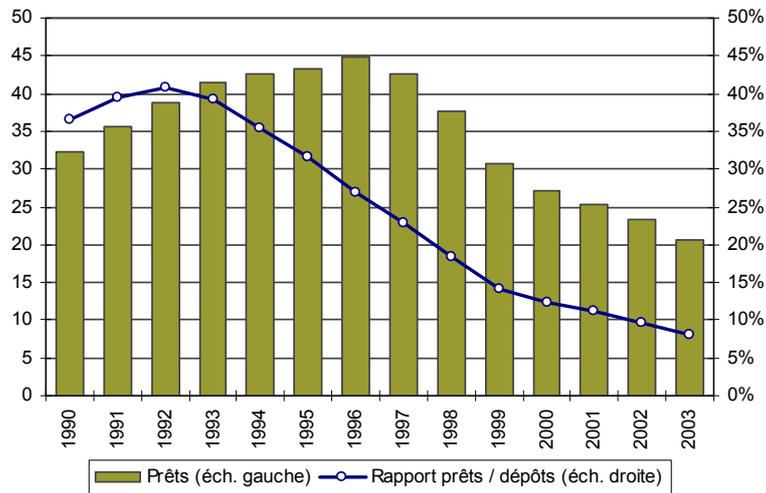
(1) Voir Bulletin de la Banque de France, n° 129, septembre 2004 (pages S16 et S17).

L'inertie des caractéristiques financières des comptes et des plans d'épargne-logement explique en grande partie le comportement des déposants et des emprunteurs au cours de la décennie écoulée, dans un contexte de baisse tendancielle des taux d'intérêt.

En effet, en matière de dépôts, la baisse des taux d'intérêt de marché observée à partir du début de l'année 1995 a déplacé au profit des supports d'épargne-logement les termes de la comparaison entre revenus de placements à moyen et long terme. De plus, les baisses administratives des taux de rémunération des PEL ne touchent pas les plans ouverts avant la date d'effet de ces baisses, qui conservent le bénéfice de rémunérations élevées pendant les périodes durables de baisse des taux d'intérêt. En revanche, les modifications du taux de rémunération des dépôts sur les CEL concernent tous les comptes, quelle que soit leur date d'ouverture.

DES PRETS D'EPARGNE-LOGEMENT MOINS ATTRACTIFS QUE LES PRETS DU MARCHE

(échelle de gauche : milliards d'euros)



En matière de prêts, la baisse des taux d'intérêt sur les marchés financiers, progressivement répercutée sur le taux de base bancaire et sur les taux appliqués aux emprunts immobiliers, a peu à peu déplacé la ligne de partage entre les financements effectués auprès du secteur privé et ceux effectués par mobilisation d'un instrument d'épargne-logement.

Il résulte de ces phénomènes conjugués un « effet de ciseau » qui, ces dernières années, a fait considérablement chuter le rapport entre l'encours des prêts d'épargne-logement et l'encours des dépôts de même nature. Le décrochage s'est produit entre 1992 et 1993, au moment où le taux de croissance des dépôts est devenu durablement supérieur au taux de croissance des prêts en vigueur.

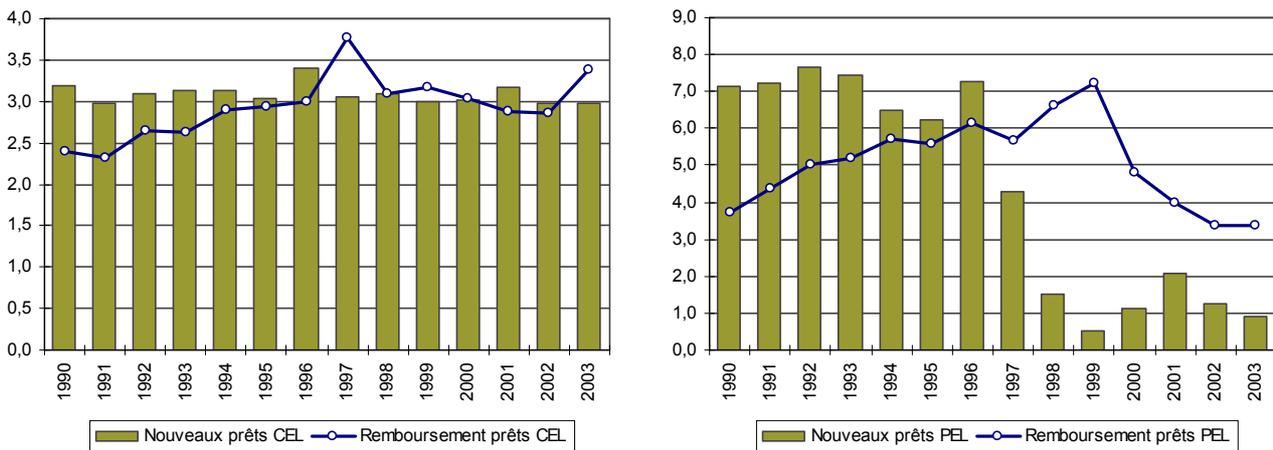
La décroissance du ratio prêts / dépôts s'est poursuivie sans discontinuer jusqu'en 2003, passant de 40,3% à 8,1%. Votre Rapporteur spécial souligne, cependant, que l'on peut observer un infléchissement de cette tendance en 2000 et que le ratio prêts / dépôts pourrait bientôt parvenir à son étiage.

Une nouvelle rupture s'est produite en 1997, lorsque l'encours des prêts a commencé à diminuer en valeur absolue. La réduction des encours, très vive en 1999 (- 18,3%) a ralenti en 2000 (- 12%) et en 2001 (- 6%) mais s'est légèrement accélérée en 2002 (- 7,8%) et en 2003 (- 12,2%). L'encours des prêts d'épargne-logement est, en 2003, inférieur de 36% à son niveau de 1990.

Il apparaît que la totalité de cette évolution est imputable aux prêts sur plans épargne-logement, l'encours des prêts sur compte épargne-logement restant remarquablement stable, aux alentours de 11 milliards d'euros depuis 1993. En revanche, les prêts accordés à la clôture des plans épargne logement ont fortement chuté à partir de 1997 : leur diminution atteint plus de 70% depuis le maximum de 1996. En termes de flux, les prêts nouveaux se sont effondrés entre 1996 et 1999, alors que les remboursements se sont maintenus sur un sentier légèrement croissant. On observe depuis 2000 une stabilisation globale des nouveaux prêts PEL, marquée cependant par des fluctuations importantes. Les années 2000 à 2003 enregistrent les effets retardés, sur les remboursements, de la chute des prêts nouveaux observée en 1997.

ÉVOLUTION COMPAREE DES PRETS ET DES REMBOURSEMENTS

(en milliards d'euros)



Graphiques établis à partir des informations publiées par la direction du Trésor

- Les conséquences profondes de la réforme intervenue, de façon quelque peu impromptue, à l'occasion de la loi de finances initiale pour 2003 ne peuvent être encore cernées. Les statistiques trimestrielles de l'épargne logement montrent que le nombre de plans ouverts au 31 décembre 2002 était supérieur de près de 450.000 au nombre de plans ouverts au 30 septembre de la même année. Clairement, l'annonce d'une modification du régime des plans épargne logement a incité les établissements financiers à « sécuriser » le régime juridique antérieur en incitant leurs clients à ouvrir des plans nouveaux et à ne pas clôturer les plans existants. En ce sens, on peut dire que l'économie budgétaire qui peut résulter de la réforme de l'épargne logement correspond en partie à un report de charge sur les exercices futurs, puisque ces plans finiront bien par être clôturés un jour. Pour autant, une analyse plus précise des modifications de comportement induites par la réforme n'est pas possible aujourd'hui.

Depuis plusieurs années, on sait que la diminution des prêts d'épargne-logement n'est pas en soi un sujet de préoccupation majeur, puisque les fonds laissés disponibles auprès des collecteurs de l'épargne logement (supérieurs à 230 milliards d'euros) sont affectés à des emplois intéressant la construction et l'habitation, définis de façon limitative par la réglementation.

Votre Rapporteur spécial rappelle, à cet égard, que les règles relatives à l'emploi des fonds libres de l'épargne-logement ont été modernisées en 1998, afin de les rendre plus simples et mieux adaptées à la pratique actuelle du financement du logement. Ainsi, les fonds libres d'épargne-logement peuvent désormais être affectés au financement de prêts aux particuliers pour l'habitat (prêts hypothécaires, conventionnés ou non, et autres types de prêts à l'habitat), à la souscription de parts de fonds communs de créance constitués au minimum à hauteur de 90% de prêts à l'habitat, à la souscription de billets à ordre négociables sur le marché hypothécaire ou de titres émis par la Caisse de refinancement hypothécaire.

En 1999, les possibilités d'emploi de ces fonds ont été accrues pour prendre en compte la réforme des sociétés de crédit foncier. Ils peuvent désormais, outre les emplois traditionnels « rénovés » en 1998, être affectés à l'achat ou à la souscription d'obligations foncières émises par des sociétés de crédit foncier dont plus de 90% de l'actif hors valeurs de remplacement (au sens de l'article 94 de la loi n° 99-531 du 25 juin 1999 relative à l'épargne et à la sécurité financière) est constitué de prêts immobiliers.

En définitive, les évolutions du ratio prêts / dépôts de l'épargne-logement ne signifient pas autre chose qu'un déplacement de la ligne de partage entre l'utilisation purement privée et l'utilisation « privée mais soumise à des objectifs de politique publique » des fonds collectés par l'épargne-logement.

La question de la légitimité d'une intervention de l'État dans le dispositif et du coût de ce dispositif pour les finances publiques – qu'il convient de rapporter aux objectifs fixés par le législateur à l'épargne-logement – s'est donc posée depuis plusieurs années. Elle a trouvé une réponse dans la réforme décidée l'an dernier, dont l'avenir dira si elle a pris correctement en compte l'ensemble des paramètres concernés, notamment le fait que le dispositif d'épargne logement apporte aux établissements financiers des ressources stables à un coût très modique.

En tout état de cause, l'ensemble de l'épargne réglementée devrait être soumis à réexamen, non pas en ce que le soutien public à l'épargne ne serait plus légitime en ces temps où la consommation des ménages semble devoir retenir toute l'attention des pouvoirs publics, mais dans le cadre des actions entreprises et à entreprendre pour pérenniser le financement des systèmes de retraite.

B.— LA STABILISATION DES CREDITS CONSACRES AUX GARANTIES

Le chapitre 14-01 « Garanties diverses » du budget des Charges communes porte les crédits destinés à couvrir les charges budgétaires résultant de la mise en jeu de la garantie de l'État. Conformément aux dispositions de l'article 9 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances, ce chapitre est doté de crédits évaluatifs, tant il est vrai que le « fait générateur » de la dépense est totalement extérieur à la volonté de l'ordonnateur.

La dotation demandée pour 2005 s'élève à **121,36 millions d'euros**, soit 3,8 millions d'euros de plus que la dotation initiale pour 2004.

CHARGES DE GARANTIE (chapitre 14-01)

(en millions d'euros)

	2003		LFI 2004	PLF 2005
	LFI	Exécution		
10.- Garanties à des collectivités, établissements publics et services autonomes	—	—	—	—
20.- Financement du logement	0,45	0,24	0,35	0,25
40.- Financement de l'agriculture.....	0,61	—	0,61	0,61
50.- Financement de l'industrie.....	7,00	0,07	7,00	7,00
70.- Garanties afférentes à l'exportation :				
71.- Assurance-crédit COFACE	—	—	—	—
72.- Ass.-prospection-foire COFACE.....	31,00	28,3	31,00	31,00
73.- Risque de change COFACE	—	—	—	—
74.- Risque économique COFACE.....	30,00	14,1	30,00	30,00
90.- Garanties diverses	23,61	118,8	52,61	56,50
dont :				
§ 15 Caisse centrale de réassurance.....		—		
§ 16 Prêts de consolidation aux rapatriés		0,07		
§ 31 à 35 IFS (a).....		—		
§ 36 Agence française de développement		—		
§ 17 divers		94,07		
§ 21 Natexis – annulations de dettes.....		24,69		
§ 22 Autres garanties BFCE.....		—		
Total chapitre 14-01	92,67	161,54	121,57	125,36

(a) Garantie de change accordée aux institutions financières spécialisées.

Source : « Budgets votés », lois de règlement, PLF 2005.

1.— Les garanties afférentes à l'exportation

Les crédits inscrits au chapitre 14-01 pour le soutien public des opérations d'exportation sont destinés à couvrir le besoin de financement de quatre procédures de garantie gérées, pour le compte de l'État, par la Compagnie française d'assurance pour le commerce extérieur (Coface). L'intervention de l'État consiste à garantir globalement à la Coface l'équilibre financier de chaque régime. L'État verse à cet établissement les fonds nécessaires à l'indemnisation des entreprises assurées, sous forme de provisions périodiques, dès lors que l'on constate ou prévoit un déficit.

Comme l'année précédente, votre Rapporteur spécial s'est interrogé sur la clarification comptable des opérations réalisées par la Coface pour le compte de l'État et avec sa garantie. La Cour des comptes a dénoncé à plusieurs reprises le fait que « *ces opérations n'apparaissent distinctement ni dans les comptes de l'État, ni dans les comptes de la Coface* ». L'article 29 de la loi de finances rectificative pour 1997 vise à remédier à ces difficultés. Il prévoit que la Coface devra établir un enregistrement comptable distinct pour les opérations réalisées avec la garantie de l'État et qu'une convention devra être conclue entre l'État et la Coface pour préciser les modalités selon lesquelles cet enregistrement est effectué ainsi que les conditions dans lesquelles il est contrôlé et certifié par des commissaires aux comptes.

L'enjeu de cette disposition législative est donc double. Il s'agit, en premier lieu, de clarifier dans la comptabilité de la Coface ce qui relève de l'activité propre de la société et ce qui relève des procédures publiques, pour lesquelles la Coface ne doit être, en quelque sorte, qu'un exécutant transparent. Il s'agit aussi, en second lieu, de mettre en place les conditions d'un traitement comptable du risque plus conforme aux normes générales de l'assurance, afin notamment de déterminer de façon fiable le niveau des provisions à constituer au titre des procédures publiques. On peut espérer que les relations financières entre le budget et le compte « État » ouvert dans les livres de la Coface refléteront alors mieux qu'auparavant les évolutions économiques affectant la valeur du portefeuille de créances détenues par la Coface au nom de l'État.

La convention précitée a été signée au mois de mars 2001 et le rapport général de l'expert ayant qualité de commissaire aux comptes, relatif aux bilans d'ouverture et de clôture ainsi qu'aux opérations relatives à l'exercice 1999, a été produit le 20 septembre 2000, « *après plusieurs reports de calendrier* ». Pour autant, l'expert a confirmé que l'organisation générale et les systèmes d'information mis en place par la Coface permettaient l'enregistrement comptable distinct.

Les difficultés se sont poursuivies sur l'exercice suivant. La direction du Trésor a, en effet, apporté à votre Rapporteur spécial les informations suivantes, qu'il lui paraît indispensables de présenter dans leur intégralité, compte tenu des chantiers comptables qui sont ouverts, non plus à la Coface mais au sein même de l'État, pour mettre en œuvre dans de bonnes conditions les exigences posées par la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances en matière comptable.

« Lors de l'exercice 2000 et malgré d'importants efforts de refonte des systèmes informatiques et de travaux de fiabilisation des bases de données, le commissaire aux comptes ne s'estimait pas en mesure de certifier les états de synthèse de l'exercice, en raison du caractère encore insuffisant de la piste d'audit permettant de justifier le montant des créances consolidées et de l'existence d'anomalies résiduelles non chiffrables dans les bases de données utilisées pour établir les comptes annuels des opérations effectuées par la Coface pour le compte de l'État. Le commissaire aux comptes certifiait en revanche que

l'enregistrement comptable des opérations relevant des procédures publiques était distinct de celui des opérations du compte propre.

« Dans le cadre de la production des comptes de l'exercice clos au 31 décembre 2001, les travaux conduits par la Coface ont permis la mise en place d'une piste d'audit faisant le lien entre les montants inscrits dans les états financiers, d'une part, et les données de gestion correspondantes, d'autre part, pour 95% de la valeur nette comptable du capital total. Ils ont également permis la poursuite des travaux de fiabilisation des bases de données. Cependant, le commissaire aux comptes ne s'est pas estimé en mesure de certifier les états de synthèse de l'exercice 2001. Outre la présence de corrections d'anomalies constatées à l'occasion des travaux de fiabilisation, il a exprimé le besoin (i) de renforcement des procédures de supervision en vue de garantir l'exhaustivité et la validité des données (ii) d'entrée en production des fonctionnalités informatiques visant la mise en place de la production automatique des données comptables (dont la majorité est prévue pour 2003).

« Les nombreux chantiers informatiques mis en place afin d'obtenir des informations rigoureuses et exhaustives devraient permettre de certifier avec réserves les comptes 2002 ». Cela a été le cas.

Le tableau ci-après retrace le bilan du compte État à la Coface au 31 décembre 2001 et 2002, toutes procédures confondues. L'encours de créances est comptabilisé à l'actif du bilan, net des provisions pour dépréciation. Empruntés à la comptabilité des entreprises d'assurance, les mécanismes de provisionnement permettent à la Coface de répartir les provisions en plusieurs classes distinctes : provisions pour sinistres, provisions pour risques et charges, provisions techniques.

BILAN DU COMPTE ÉTAT A LA COFACE

(au 31 décembre, en Md€)

Actif	2002	2001	Passif	2002	2001
Créances.....	15,0	15,3	Fonds propres.....	12,2	11,9
- créances sur débiteurs étrangers.....	(14,4)	(14,7)	- réserves patrimoniales.....	(2,6)	(0,8)
- créances sur assurés.....	(0,6)	(0,6)	- versements du Trésor.....	(9,6)	(11,1)
Placements.....	2,1	2,9	Provisions techniques brutes.....	2,5	3,3
			Autres dettes envers les assurés.....	1,2	1,3
			Sous-participation.....	1,1	1,1
Différence de conversion – actif.....	0,1	0,2	Différence de conversion – passif.....	0,2	0,4
Total Actif.....	17,4	18,5	Total Passif.....	17,4	18,5

Source : direction du Trésor

- Une nouvelle fois, l'excédent prévu de l'assurance-crédit à l'exportation ne pèserait pas sur les besoins du chapitre 14-01 en 2004, dans la lignée des résultats positifs dégagés les années précédentes.

Les versements de l'État à la Coface, ainsi que les reversements de celle-ci à l'État ont été définis, au cours des dernières années, sur la base du résultat de trésorerie du compte État à la Coface, diminué de montants destinés à couvrir les

risques futurs. Cette approche n'était toutefois pas totalement satisfaisante. En effet, les encours de risques de la Coface sont d'environ 56 milliards d'euros en principal, ce qui est nettement supérieur au montant du résultat de trésorerie (de l'ordre d'un milliard d'euros). Ainsi, une variation de seulement 1% de la valeur des 56 milliards d'euros d'encours de l'État aurait un impact en résultat comptable de 560 millions d'euros, du même ordre de grandeur que le résultat de trésorerie.

BESOIN DE FINANCEMENT DE L'ASSURANCE-CREDIT A L'EXPORTATION

(en millions d'euros)

	1999	2000	2001	2002	2003
Résultat technique (I – II)	+ 743,8	+ 856,2	+ 1.156	+ 699	+ 1.304
I. Produits					
Récupérations	976,0	1.040,3	1.291	1.205	1.525
Primes	300,9	279,3	267	298	240
Produits divers	32,9	74,5	82	150	61
II. Charges					
Indemnités reçues par les assurés.....	505,1	487,1	440	918	485
♦ comptabilisées par COFACE	505,1	487,1	440	918	485
♦ refinancées par BFCE/Natexis	–	–	–	–	–
Charges nettes de gestion.....	48,9	45,3	44	36	37
Intérêts versés à BFCE/Natexis.....	12,0	5,6	–	–	–
Couverture du besoin de financement	– 114,8	– 103,1	–	–	–
Crédits budgétaires	–	–	–	–	–
Refinancement BFCE/Natexis	– 114,8	– 103,1	–	–	–
♦ refinancement direct.....	–	–	–	–	–
♦ remboursements en principal	– 114,8	– 103,1	–	–	–
♦ remboursements à COFACE	–	–	–	–	–
♦ prêts à COFACE	–	–	–	–	–
Emprunts COFACE	–	–	–	–	–
Variation de trésorerie	+ 629,0	+ 753,1	+ 1.156	+ 699	+ 1.304

Tableau élaboré d'après des informations communiquées par la direction du Trésor.

La Coface a été mise à contribution, ces dernières années, pour abonder les recettes de l'État, du fait du résultat positif des procédures d'assurance crédit à l'exportation. Le résultat a atteint 1.304 millions d'euros en 2003, supérieur de 605 millions d'euros par rapport à 2002. Les produits ont progressé de 173 millions d'euros et les charges ont reculé de 432 millions d'euros, alors que le développement des annulations de dettes prononcées dans le cadre de l'initiative PPTE aurait pu conduire, comme en 2002, à majorer les charges supportées par la Coface au titre des indemnités à verser aux assurés.

L'actualisation des prévisions pour l'année 2004 fait ressortir un excédent de trésorerie probable d'un milliard d'euros. Pour 2005, les prévisions font ressortir un excédent de trésorerie d'environ 1,4 milliard d'euros.

- L'assurance prospection-foire, gérée par la Coface, a pour objet, d'une part, de couvrir les dépenses de prospection des entreprises, moyennant le paiement d'une prime, lorsqu'elles recherchent de nouveaux marchés, et d'autre part, de couvrir les frais engagés dans la participation à une manifestation commerciale agréée.

Entre 1997 et 1999, le nombre de nouveaux contrats couverts par cette procédure a diminué de plus de 50%. Ce mouvement s'est poursuivi en 2000, probablement sous l'effet d'un certain attentisme des entreprises, dans la perspective du nouveau dispositif qui a été mis en place en 2001. Selon la direction du Trésor, on n'a pas observé de très grand regain d'intérêt pour cette procédure en 2001.

Le coût budgétaire de la procédure s'est établi à 20,6 millions d'euros en 2002. La baisse d'activité a été interrompue en 2003, le nombre de demandes pour le nouveau produit étant stable. Le coût budgétaire est remonté à 28,3 millions d'euros, en raison de la forte variabilité des provisions pour créances douteuses et contentieuses. La dotation demandée en 2003, égale à **31 millions d'euros**, a cependant été suffisante pour couvrir cette charge, ce qui explique sa stabilité entre 2003, 2004 et 2005.

- L'assurance du risque économique, gérée par la Coface, a pour objet de couvrir les entreprises contre la dérive de leurs prix de revient dans les marchés d'exportation conclus à prix fermes ou à prix révisables plafonnés et relatifs à la fourniture d'équipements élaborés.

Depuis le début de la décennie 1990, l'évolution de la dotation budgétaire de la procédure a été marquée par l'impact de la prise en garantie de contrats importants (TGV en Corée, chars Leclerc dans les Émirats arabes unis, etc.). Les retards dans l'exécution de ces contrats ont entraîné des « décalages » importants dans le versement des indemnités. La dotation de 30,5 millions d'euros inscrite en 2002 a été dépassée d'un million d'euros, compte tenu du retard dans l'exécution de certains contrats et donc du report sur 2002 d'indemnités qui auraient dû être versées en 2001. Les indemnités versées se sont tassées en 2003 (14,1 millions d'euros) dans un mouvement qui a paru temporaire à la direction du Trésor. De ce fait, la dotation de **30 millions d'euros** ouverte en 2003 a été reconduite en 2004 et 2005.

- En dernier lieu, l'équilibre de la garantie de change gérée par la Coface (article 73) confirme sa fragilité. Bénéficiaire depuis sa création, cette procédure a constaté un déficit de 9,15 millions d'euros en 1999 et de 1,89 million d'euros en 2000, expliqué par l'appréciation du dollar et du yen constatée contre l'euro.

Selon le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, « *dans la continuité des décisions prises les années précédentes pour renouer avec l'objectif de gestion à coût nul pour les finances publiques, des mesures de redressement ont été prises en 2000 (augmentation des primes, modification de la stratégie de couverture pour en diminuer le coût). L'exercice a également été marqué par la mise en place d'une garantie appliquée au domaine spécifique de l'aéronautique, qui est directement à l'origine de l'augmentation de l'encours* ».

L'équilibre financier de la procédure a été retrouvé en 2001, à hauteur de 6,7 millions d'euros. Le résultat a été quasiment nul en 2002 et compte tenu des

mouvements de grande ampleur des devises au début de l'année 2003, un résultat négatif a été envisagé ; cependant, l'équilibre de la procédure a pu être sauvegardé. Le résultat des années 2004 et 2005 comporte, lui aussi, des risques, compte tenu des incertitudes qui règnent sur le marché des changes. Cependant, aucune dotation en crédits n'est demandée à ce titre.

2.- Les autres garanties

- En 2005, les crédits afférents aux « garanties diverses », retracées sur **l'article 90**, s'élèveraient à **56,5 millions d'euros**, soit 3,9 millions d'euros de plus qu'en 2004. Le paragraphe 17, libellé « divers », concerne tout d'abord des garanties accordées à la Banque européenne d'investissement (BEI), dans le cadre des interventions que celle-ci conduit sous mandat du Conseil européen, pour les pays d'Afrique-Caraïbes-Pacifique (ACP) signataires de la convention de Lomé.

En cas d'impayés, les États sont appelés par la BEI à faire jouer leur garantie, au *pro rata* de leur souscription à son capital. En 2003, le montant des échéances de prêts impayés par les États ACP, réglé par les cautions, restant à la charge de la France s'est établi à 4 millions d'euros. Malgré la difficulté inhérente à une prévision du niveau des incidents de paiement, les évaluations font apparaître un besoin prévisible de 3,3 millions d'euros en 2004 et en 2005.

Même si le débiteur fait défaut et que les cautions sont appelées en garantie, la BEI reste titulaire d'une créance sur les bénéficiaires des concours concernés et poursuit ses efforts de recouvrement. En cas de succès, elle reverse aux États le montant des échéances précédemment honorées par eux. Ainsi, en 1999, la France a reçu 18,4 millions d'euros au titre de ces reversements, qui constituent des ressources non fiscales. Ce montant est particulièrement élevé au regard de la moyenne des années 1990 à 1998, soit 1,3 million d'euros par an. Aucun recouvrement n'a pu être réalisé en 2000 ni en 2001. Un montant de 0,24 million d'euros a été encaissé en 2003 et un montant de 0,17 million d'euros est attendu pour 2004, l'année 2005 ne faisant l'objet d'aucune prévision.

Les dépenses retracées sur le même paragraphe 17 recouvrent également la mise en jeu de la garantie de l'État sur certains prêts de l'Agence française de développement (AFD), en application de l'article 29 de la loi de finances rectificative du 3 août 1981 et du décret n° 90-591 du 5 juillet 1990.

L'assiette des prêts concernés est limitée aux prêts d'ajustement structurel, dont l'engagement est décidé par le conseil d'administration de l'AFD sur proposition d'une mission tripartite conduite par un conseiller financier de la direction du Trésor, assisté de représentants du ministère des affaires étrangères et de l'AFD elle-même. Les autres prêts accordés par l'Agence dans les États étrangers ou dans l'outre-mer républicain sont accordés aux risques financiers de l'Agence, sans garantie de l'État. Cependant, les prêts accordés aux États étrangers peuvent être couverts par les dispositifs de remise de dette bilatérale décidés par l'État ou dans le cadre des mesures décidées par le Club de Paris.

La garantie des prêts d'ajustement structurels a occasionné une dépense de 135,6 millions d'euros en 1993, qui a été ramenée par la suite à des montants négligeables. En revanche, la dépense constatée à ce titre en 1999 a atteint 63,3 millions d'euros, puis 48,7 millions d'euros en 2000 et 109 millions d'euros en 2001, pour des prêts d'ajustement structurel consentis au Congo et au Gabon.

Compte tenu du contexte politique et économique prévalant dans certains pays africains sur lesquels l'AFD est particulièrement exposée, notamment le Congo, le Gabon et la Côte d'Ivoire, une dotation de 49,3 millions d'euros a été demandée en 2004, portée à 53,2 millions d'euros en 2005.

Depuis quelques années, les garanties accordées à Natexis au titre des annulations de dettes au profit des pays les moins avancés (§ 21) et des autres garanties Natexis (§ 22) ne mobilisaient plus que des financements résiduels (en exécution, et non en prévision), compte tenu de la disparition quasi-totale des encours concernés. En 2003, une dépense de 24,7 millions d'euros a été constatée, dont 24,6 millions d'euros au titre des annulations prononcées en Club de Paris au profit de la République démocratique du Congo (23,4 millions d'euros) et du Niger (1,1 million d'euros), et 0,13 million d'euros au titre de l'annulation bilatérale dite « de Yaoundé », au profit du Niger. L'encours porté par Natexis ne concerne plus aujourd'hui que le Togo. Celui-ci ne devrait pas conclure d'accord avec le FMI avant 2005 et ne passerait donc pas devant le Club de Paris avant le second semestre 2005.

• Les autres garanties financées sur le chapitre 14-01 font l'objet d'une demande de **7,96 millions d'euros**, identique à celle présentée en 2004. Elle concerne : 0,35 million d'euros pour les garanties afférentes au financement du logement (article 20)⁽¹⁾ ; 0,61 million d'euros au titre des garanties afférentes au financement de l'agriculture (article 40)⁽²⁾ ; 7 millions d'euros au titre des garanties afférentes au financement de l'industrie (article 50)⁽³⁾.

III.- LES RELATIONS FINANCIERES DU TRESOR AVEC LES COLLECTIVITES TERRITORIALES

Le classement d'un certain nombre d'interventions du Trésor dans les catégories des interventions économiques ou des interventions sociales est parfois peu évident. Il en est ainsi de la majeure partie des relations financières qu'il entretient avec les collectivités territoriales et qui sont retracées sur le budget des Charges communes.

(1) Garantie de l'État au profit du Comptoir des entrepreneurs et du Crédit foncier de France pour pallier les déficiences des emprunteurs bénéficiaires de prêts complémentaires aux fonctionnaires (encours garanti : 100,4 millions d'euros au 30 juin 2002). Garantie de l'État en faveur des sociétés immobilières d'investissement pour compenser les charges occasionnées par les limitations réglementaires de la hausse des loyers.

(2) Garantie de l'État pour les prêts accordés par le Crédit agricole aux jeunes agriculteurs.

(3) Garantie de l'État sur les prêts à long terme mis en place, à sa demande, par les établissements financiers en faveur des sociétés en cours de restructuration.

Une séparation entre économique et social serait ici forcément arbitraire et sujette à la critique. Aussi a-t-il semblé préférable à votre Rapporteur spécial de maintenir une présentation groupée de ces interventions, donnant ainsi la priorité à un critère organique plutôt qu'à un critère fonctionnel.

A.- LES DEGREVEMENTS D'IMPOTS LOCAUX EN 2005 : UN FORT IMPACT DES AMENAGEMENTS LEGISLATIFS

En 2005, les dégrèvements d'impôts locaux devraient augmenter de 7,3% par rapport à leur évaluation révisée pour 2004, celle-ci étant inférieure de 9,2% au montant constaté en 2003. Depuis la réforme de la taxe d'habitation décidée par la loi de finances rectificative du 13 juillet 2000, le montant des dégrèvements d'impositions locales est fortement perturbé par la multiplication des mesures législatives affectant, tantôt la taxe d'habitation, tantôt la taxe professionnelle. Pour autant, le montant des dégrèvements prévus pour 2005 reste équivalent à celui enregistré en 2000. La rupture reste donc très franche avec la décennie 1990, qui a vu les dégrèvements d'impôts locaux faire plus que doubler.

On analyse souvent les remboursements et dégrèvements d'impôts locaux comme des subventions implicites aux collectivités locales, qu'il s'agisse de dégrèvements législatifs, de décisions individuelles de dégrèvement ou d'admissions en non valeur. L'argument principal de cette thèse réside dans la substitution de l'État au contribuable local pour la prise en charge effective de l'impôt. La notion de « subvention implicite aux collectivités locales » est retenue dans le texte même du « bleu » budgétaire pour 2005.

Il est exact que la logique des remboursements et dégrèvements d'impôts locaux est différente de celle qui préside aux remboursements, restitutions et dégrèvements d'impôts d'État. Celle-ci est en effet la conséquence directe des mécanismes fiscaux.

C'est pourquoi il serait logique que seuls ces remboursements, restitutions et dégrèvements d'impôts d'État soient déduits des recettes fiscales brutes de l'État, dans le tableau d'équilibre des lois de finances, pour faire apparaître le niveau des recettes fiscales nettes.

ÉVOLUTION RECENTE DES DEGREVEMENTS D'IMPOTS LOCAUX (chapitre 15-01)

(en millions d'euros)

	2000	2001	2002	2003	LFI 2004	révisé 2004	PLF 2005
Taxe professionnelle (§ 16)	6.866,8	6.666,4	6.271,8	7.366,0	5.655,0	6.549,0	7.108,0
Taxe d'habitation (§ 17)	3.521,3	2.488,8	2.552,7	2.598,2	2.830,0	2.692,0	2.763,0
Taxes foncières (§ 18)	362,6	385,6	407,8	710,5	450,0	564,0	590,0
Dégrèvements d'impôts locaux	10.570,7	9.540,9	9.232,3	10.674,7	8.935,0	9.805,0	10.461,0
<i>En % du total des remboursements et dégrèvements d'impôts</i>	<i>19,1%</i>	<i>15,7%</i>	<i>15,0%</i>	<i>16,1</i>	<i>13,9%</i>	<i>14,7%</i>	<i>15,3%</i>

Source : ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

Le suivi budgétaire et financier des remboursements et dégrèvements d'impôts locaux est facilité par une heureuse réforme de la nomenclature budgétaire, qui distingue depuis 1994 au sein du chapitre 15-01 les dégrèvements législatifs concernant la taxe professionnelle (§ 16), la taxe d'habitation (§ 17) et les taxes foncières (§ 18). Cet effort de clarification a été poursuivi grâce à la création, à compter du 1^{er} janvier 1998, d'un nouveau paragraphe d'imputation de la dépense, qui permet de séparer les admissions en non-valeur relatives aux impôts d'État (§ 31) de celles relatives aux impôts locaux (§ 32), précédemment regroupées sur le paragraphe 13.

1.- Les dégrèvements de taxe professionnelle

Depuis 1994, les dégrèvements législatifs de taxe professionnelle résultent, pour plus de 70%, des mesures de plafonnement des cotisations en fonction de la valeur ajoutée des entreprises. En 2000, cette proportion s'est même élevée à 80,6%. L'année 2001 n'est pas directement comparable avec les années précédentes car elle est affectée par un phénomène de rupture de série : dans les informations chiffrées fournies à votre Rapporteur spécial, les dégrèvements sont désormais pris hors admissions en non valeur, ce qui diminue leur montant apparent et majore, de ce fait, la part des dégrèvements « PVA ». Sur cette nouvelle base, celle-ci s'établit ainsi à 83,1% en 2003. Par ailleurs, en 2003, les dégrèvements dus au plafonnement ont représenté 25% du total des rôles émis, contre 11,8% seulement en 1992.

DEGREVEMENTS DE TAXE PROFESSIONNELLE

(en millions d'euros)

	Dépenses budgétaires		Ordonnancements DGI				
	Montant	Variation	Montant	Variation	dont PVA (a)	PVA / Montant ordonnancé	PVA / rôles émis dans l'année
1990			1.476,3	+ 21,0%	692,4	46,9%	4,4%
1991			2.120,4	+ 43,6%	1.178,9	55,6%	6,7%
1992			3.227,2	+ 52,2%	2.284,9	70,8%	11,8%
1993			4.222,4	+ 30,8%	2.832,4	67,1%	13,2%
1994	5.238,1		5.572,6	+ 32,0%	4.118,1	73,9%	17,6%
1995	6.093,5	+ 15,2%	6.310,8	+ 3,6%	4.762,8	75,5%	19,4%
1996	6.261,5	+ 2,8%	6.555,6	+ 3,9%	5.090,3	77,6%	20,0%
1997	6.767,0	+ 8,1%	7.131,6	+ 8,8%	5.639,5	79,1%	20,4%
1998	6.926,2	+ 2,4%	7.408,4	+ 3,9%	5.844,4	78,9%	20,4%
1999	7.019,4	+ 1,3%	7.333,4	- 1,0%	5.887,6	80,3%	20,8%
2000	6.866,8	- 2,2%	7.302,0	- 0,4%	5.887,7	80,6%	21,5%
2001 (b)	6.666,4	- 2,9%	6.571,0	- 4,4%	5.651,0	86,0%	20,3%
2002	6.271,8	- 5,9%	6.790,0	+ 3,3%	5.865,0	86,4%	21,6%
2003	7.366,0	+ 17,4%	6.496,0	- 4,3%	5.400,0	83,1%	25,0%
2004 (révisé)	6.549,0	- 11,1%	6.549,0	+ 0,8%	5.400,0	82,5%	-
2005 (PLF)	7.108,0	+ 8,5%	6.718,0	+ 2,6%	5.528,0	82,3%	-

(a) PVA : plafonnement en fonction de la valeur ajoutée.

(b) Rupture de série : à partir de 2001, les dégrèvements sont pris hors admissions en non valeur.

Source : direction générale de la comptabilité publique.

Les dispositions adoptées en 1995 et 1996 ⁽¹⁾, destinées à limiter la dérive du coût du plafonnement, commencent à trouver leur pleine efficacité, comme le montre l'évolution récente des ordonnancements.

Certes, dès 1995, le taux de croissance des ordonnancements totaux de taxe professionnelle est revenu à + 3,6%. Mais les deux exercices suivants ont montré une accélération puisqu'en 1997, les ordonnancements ont augmenté de 8,8% sur l'exercice antérieur. Cette dynamique alarmante a été contenue en 1998 (+ 3,9%) et renversée en 1999 (- 1%). Ce repli serait désormais durable, les statistiques établies par la direction générale des impôts faisant apparaître une diminution continue des ordonnancements depuis 1999, à l'exception de l'année 2002 où une progression de 3,3% a été enregistrée, sur laquelle votre Rapporteur spécial n'a pu recueillir aucun élément d'explication.

Il convient de noter que les années 2002 et 2003 ont été le théâtre d'un « basculement » des dépenses d'environ 500 millions d'euros de 2002 vers 2003, pour des raisons techniques. De ce fait, l'évolution des dépenses, qui fait apparaître un recul de 5,9% en 2002 suivi d'une forte augmentation de 17,4% en 2003, ne reflète pas l'évolution des ordonnancements, plus régulière. Une correction de 500 millions d'euros appliquée au montant des dépenses effectives (majoration en 2002, minoration en 2003) montre un profil de dépenses lui aussi plus régulier.

Au vu de leur évolution récente, la prévision relative à l'évolution des ordonnancements DGI, chiffrée à + 2,6% dans le présent projet de loi de finances, est peut-être trop volontaire. Votre Rapporteur spécial doit observer, à cet égard, que l'évaluation des ordonnancements de l'année 2004 effectuée dans le PLF 2004 montrait une régression attendue de 5,8%, qui est révisée à + 0,8% dans le présent projet. En revanche, le recul de 4,3% qui était attendu en 2003 s'est bien concrétisé.

**PRÉVISIONS ET REALISATIONS : D'UN PROJET DE LOI DE FINANCES A L'AUTRE
(montant total des ordonnancements DGI)**

(en millions d'euros)

PLF 2004			PLF 2005		
Année	Montant	Variation	Année	Montant	Variation
2002 (exécution)	6.790,0	+ 3,3%			
2003 (révision)	6.496,0	- 4,3%	2003 (exécution)	6.496,0	- 4,3%
2004 (PLF)	6.122,0	- 5,8%	2004 (révision)	6.549,0	+ 0,8%
			2005 (PLF)	6.718,0	+ 2,6%

Source : ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

(1) Relèvement du taux de plafonnement de 3,5% de la valeur ajoutée à 3,8% si le chiffre d'affaires de l'entreprise est compris entre 21,34 et 76,22 millions d'euros, ou à 4% si le chiffre d'affaires est supérieur à 76,22 millions d'euros ; limitation du montant du plafonnement à 152,45 millions d'euros pour les impositions dues au titre de 1994 et 76,22 millions d'euros pour celles dues au titre de 1995 ; gel des taux d'imposition à leur niveau de 1995.

REPARTITION DU PRODUIT BRUT DE LA TAXE PROFESSIONNELLE

(en millions d'euros)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Produit à la charge des entreprises											
• Cotisations de taxe professionnelle ^(a)	17.296	17.841	18.296	19.754	20.466	21.263	20.995	19.008	21.619	21.799	22.027
• A déduire : frais d'assiette et de recouvrement	- 890	- 966	- 1.011	- 1.081	- 1.134	- 1.178	- 1.164	- 1.163	- 1.143	- 1.115	- 1.140
Sous-total	16.406	16.888	17.285	18.673	19.332	20.085	19.831	17.845	20.476	20.684	20.887
Produit à la charge de l'État											
• Compensations d'exonérations	3.472	2.783	2.917	2.805	2.984	2.867	4.355	5.567	7.172	9.635	10.822
<i>dont</i> – réduction de 16% des bases	2.308	1.724	1.783	1.686	1.699	1.618	1.426	1.314	1.206	1.194	1.130
– lissage REI	598	533	457	461	491	456	190	50	50	62	64
– suppression part salaires	–	–	–	–	–	–	2.006	3.498	5.307	7.760	8.940
• Dégrèvements et non-valeurs (bruts)	4.222	5.573	6.311	6.556	7.132	7.408	7.333	7.302	6.666	6.272	7.366
• A déduire : frais de dégrèvements et non-valeurs	- 895	- 990	- 1.068	- 1.156	- 1.244	- 1.271	- 1.450	- 1.473	- 1.019	- 986	- 1.027
Sous-total	6.799	7.366	8.160	8.205	8.871	9.004	10.238	11.396	12.819	14.921	17.161
Produit perçu par les collectivités	23.205	24.245	25.445	26.878	28.203	29.089	30.068	29.241	33.295	35.605	38.048
- Part à la charge des entreprises (en %)	70,7	69,7	67,9	69,5	68,5	69,1	66,0	61,0	61,5	58,1	54,9
- Part à la charge de l'État (en %)	29,3	30,3	32,1	30,5	31,5	30,9	34,0	39,0	38,5	41,9	45,1

(a) Les frais de dégrèvements et admissions en non-valeurs font partie des cotisations à la charge des entreprises.

Source : direction générale de la comptabilité publique.

Les estimations ont été effectuées selon des hypothèses d'évolution de la valeur ajoutée de + 4% en 2003 et + 4,1% en 2004. Les hypothèses d'évolution de la base d'imposition de la taxe professionnelle ont été fixées à + 1,3% pour 2004 et + 2% pour 2005. Les dégrèvements de taxe professionnelle représentent près de 68% du total des dégrèvements d'impositions locales.

L'évolution attendue des dépenses s'écarte de celle des ordonnancements, en raison du montant exceptionnellement élevé des dépenses enregistré en 2003. De ce fait, l'évaluation révisée pour 2004 s'établit en retrait par rapport à 2003 (- 11,1%), mais l'évaluation pour 2005 progresse de 8,5% par rapport au révisé 2004, de par :

- l'effet de l'évolution spontanée (154 millions d'euros) ;
- l'instauration, prévue par l'article 14 du présent projet, d'un crédit d'impôt de taxe professionnelle pour le maintien de l'activité dans les zones d'emploi en grande difficulté (330 millions d'euros) ;
- le renforcement, prévu par l'article 15 du présent projet, du dégrèvement de taxe professionnelle en faveur des entreprises disposant de véhicules routiers ou d'autocars (60 millions d'euros) ;
- l'effet supplémentaire en 2005 du dégrèvement de taxe professionnelle au titre des immobilisations nouvelles affectées à la recherche, prévu par l'article 82 de la loi de finances initiale pour 2003 (15 millions d'euros)

En définitive, il apparaît utile à votre Rapporteur spécial de préciser la place des dégrèvements de taxe professionnelle dans le total du produit reçu par les collectivités au titre de cette taxe. La répartition entre les entreprises et l'État est retracée dans le tableau ci-avant (page 154).

Alors que la part de l'État dans le produit de la taxe professionnelle revenant aux collectivités locales semblait devoir se stabiliser aux alentours de 31%, l'année 1999 a vu les premiers effets de la suppression de la part salariale de la taxe professionnelle, le montant des compensations prises en charge par l'État augmentant de près de 1,5 milliard d'euros. La part de l'État dans le produit de la taxe professionnelle revenant aux collectivités locales a atteint 34%. Ce processus s'est poursuivi : en 2003, les compensations augmentent à nouveau (+ 1,2 milliard d'euros), les dégrèvements progressent d'un milliard d'euros et la part de l'État passe à 45,1%.

On doit convenir que l'évolution relative des contributions respectives de l'État et des entreprises au produit de la taxe professionnelle ne favorise guère l'initiative locale en matière de fiscalité. Elle montre également que les principes mêmes de la taxe professionnelle doivent être revus, car il n'est pas normal que le produit d'un impôt pèse si peu sur les entités qui doivent normalement en assumer la charge.

2.– Les dégrèvements de taxe d'habitation

Jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi de finances pour 1992, des dégrèvements totaux de taxe d'habitation étaient accordés d'office aux personnes atteintes d'invalidité, aux titulaires de l'allocation aux adultes handicapés, aux personnes de plus de 60 ans, aux veufs et veuves, non passibles de l'impôt sur le revenu au sens de l'article 1417 du code général des impôts, aux titulaires de l'allocation supplémentaire du Fonds national de solidarité, ainsi qu'aux bénéficiaires du RMI. En application de l'article 21 de cette loi de finances, ces contribuables ne sont plus, à compter de 1992, dégrévés d'office mais exonérés, à l'exception des bénéficiaires du RMI et de ceux qui ne sont pas traités par une procédure informatique.

La perte de recettes correspondante est prise en charge par l'État au moyen d'une compensation, dont le montant s'élève à 2.111 millions d'euros en 2003, mais seulement 1.141 millions d'euros en 2004 (évaluation révisée) en raison de l'intégration à la dotation globale de fonctionnement des régions de la compensation au titre de la suppression de la part régionale. Les taux constituant une constante dans le calcul de la compensation, l'évolution de celle-ci est calquée sur celle des bases exonérées de taxe d'habitation des personnes de conditions modeste de l'année précédente.

DEGREVEMENTS DE TAXE D'HABITATION

(en millions d'euros)

	Dépenses budgétaires		Ordonnancements DGI				
	Montant	Variation	Montant	Variation	dont dgvt total	dont dgvt partiel	Autres dgvts
1990			2.044		1.108	529	407
1991			2.034		1.052	584	398
1992			1.118	n.s. (a)	101	592	425
1993			1.325	+ 18,5%	110	744	471
1994	1.262		1.385	+ 4,5%	119	835	430
1995	1.277	+ 1,2%	1.450	+ 4,7%	130	886	434
1996	1.462	+ 14,5%	1.519	+ 4,7%	146	921	452
1997	1.482	+ 1,3%	1.574	+ 3,6%	172	933	469
1998	1.704	+ 15,0%	1.799	+ 14,3%	193	1.108	499
1999	1.680	- 1,4%	1.769	- 1,7%	250	1.106	413
2000	3.521	+ 109,6%	3.632	+ 105,3%	217	1.929	1.487
2001 (b)	2.489	- 29,3%	2.689	n.s. (b)	199	1.872	419
2002	2.553	+ 2,6%	2.577	- 4,2%	271	1.878	428
2003	2.598	+ 1,8%	2.726	+ 5,8%	223	2.044	459
2004 (révisé)	2.692	+ 3,6%	2.692	- 1,2%	316	2.082	294
2005 (PLF)	2.763	+ 2,6%	2.763	+ 2,6%	331	2.122	310

(a) Transformation des dégrèvements totaux en exonérations à partir de 1992.

(b) Rupture de série : à partir de 2001, les dégrèvements sont pris hors admissions en non valeur.

Source : direction générale de la comptabilité publique.

D'autres contribuables de condition modeste bénéficient de dégrèvements partiels, qui représentent la majeure partie du montant total des dégrèvements de taxe d'habitation ordonnancés par la direction générale des impôts. A cet égard, l'année 2000 a vu deux évolutions importantes :

REPARTITION DU PRODUIT BRUT DE LA TAXE D'HABITATION

(en millions d'euros)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Produit à la charge des redevables											
• Cotisations de taxe d'habitation ^(a)	7.300	7.865	8.269	8.884	9.271	9.476	9.892	8.440	8.957	9.545	10.227
• A déduire : frais d'assiette et de recouvrement	- 361	- 387	- 407	- 435	- 454	- 472	- 486	- 505	- 478	- 505	- 535
Sous-total	6.939	7.477	7.863	8.448	8.817	9.004	9.406	7.935	8.479	9.040	9.692
Produit à la charge de l'État											
• Compensations d'exonérations	889	938	1.006	1.053	1.083	1.085	1.120	1.140	2.043	2.090	2.110
• Dégrèvements et non-valeurs (bruts)	1.325	1.385	1.450	1.519	1.574	1.799	1.769	3.632	2.489	2.553	2.598
<i>dont – dégrèvement total</i>	<i>110</i>	<i>119</i>	<i>130</i>	<i>146</i>	<i>172</i>	<i>193</i>	<i>250</i>	<i>217</i>	<i>205</i>	<i>272</i>	<i>292</i>
<i>– dégrèvements partiels</i>	<i>744</i>	<i>835</i>	<i>886</i>	<i>921</i>	<i>933</i>	<i>1.108</i>	<i>1.106</i>	<i>2.044</i>	<i>2.047</i>	<i>2.069</i>	<i>2.072</i>
<i>– dégrèvements non législatifs</i>	<i>471</i>	<i>430</i>	<i>434</i>	<i>452</i>	<i>469</i>	<i>499</i>	<i>413</i>	<i>1.371</i>	<i>237</i>	<i>212</i>	<i>234</i>
• A déduire : frais de dégrèvements et non-valeurs	- 86	- 90	- 93	- 97	- 98	- 129	- 134	- 136	- 138	- 148	- 173
Sous-total	2.129	2.233	2.363	2.475	2.558	2.756	2.755	4.636	4.394	4.495	4.535
Produit perçu par les collectivités	9.068	9.710	10.226	10.923	11.375	11.760	12.161	12.571	12.873	13.535	14.227
- Part à la charge des redevables (en %)	76,5	77,0	76,9	77,3	77,5	76,6	77,3	63,1	65,9	66,8	68,1%
- Part à la charge de l'État (en %)	23,5	23,0	23,1	22,7	22,5	23,4	22,7	36,9	34,1	33,2	31,9%

(a) Les frais de dégrèvements et admissions en non-valeurs font partie des cotisations à la charge des redevables.

Source : direction générale de la comptabilité publique.

– pour les impositions établies au titre de l'année 2000, l'article 11 de la loi de finances rectificative du 13 juillet 2000 a institué un dégrèvement d'office de la totalité de la cotisation de taxe d'habitation ou de taxe spéciale additionnelle à la taxe d'habitation perçue au profit des régions ou de la collectivité territoriale de Corse. La suppression de la part régionale de la taxe d'habitation est, à compter de l'exercice 2001, compensée par l'État sous forme de dotation budgétaire ;

– pour les impositions établies à compter de l'année 2000, un dispositif unique de plafonnement de la taxe d'habitation en fonction du revenu a été institué, en introduisant comme paramètre le mécanisme du quotient familial.

Le poste « autres dégrèvements » regroupe les dégrèvements non législatifs. Il s'agit principalement des dégrèvements de cotisations inférieures au seuil minimum de perception (12 euros), des dégrèvements faisant suite à des informations portées tardivement à la connaissance des services des impôts et des admissions en non valeurs.

La montée en charge des réformes récentes de la taxe d'habitation, ainsi que les aménagements apportés par les dernières lois de finances aux mécanismes de dégrèvements provoqueraient une augmentation des dépenses de 3,6% en 2004 et 2,6% en 2005. Elles atteindraient ainsi 2.763 millions d'euros.

3.– Les dégrèvements de taxes foncières

Les dégrèvements de taxes foncières et taxes assimilées sont beaucoup plus faibles que les dégrèvements de taxe professionnelle ou de taxe d'habitation. **Depuis 1993, les dégrèvements représentent 2% à 2,5% du montant des rôles émis dans l'année.** En 2002, les dégrèvements de taxes foncières hors admissions en non valeur ont représenté 2,2% du montant total des rôles émis dans l'année. En revanche, cette proportion s'est fortement accrue en 2003.

En effet, la sécheresse de l'été 2003 a conduit à majorer substantiellement le montant des dégrèvements accordés sur le fondement des pertes de récoltes (199 millions d'euros en 2003 au lieu de 11 millions d'euros en 2002). Ce phénomène, par nature aléatoire, ne peut être pris en compte dans les prévisions de dépenses relatives à 2004 et 2005. De ce fait, les crédits initiaux ont été laissés à 450 millions d'euros en 2004. Pour autant, les perspectives d'exécution en 2004 ont amené à réviser cette évaluation à 564 millions d'euros. Par souci de prudence, la demande de crédits pour 2005 a été ajustée en conséquence et porte sur 590 millions d'euros.

En 2002, les taxes foncières ont procuré aux collectivités locales des ressources totales de 21.470 millions d'euros, dont 21.886 millions d'euros à la charge des redevables et 502 millions d'euros à la charge de l'État. En effet, les compensations (671 millions d'euros) et les dégrèvements (711 millions d'euros, hors admissions en non-valeurs) ont été pour partie compensés par la perception

de frais de dégrèvements et non-valeurs, à hauteur de 880 millions d'euros. Pour leur part, les dépenses des redevables se sont partagées entre la part revenant aux collectivités locales au titre des taxes foncières (20.968 millions d'euros) et les frais d'assiette et de recouvrement (918 millions d'euros).

B.- L'AIDE A LA RECONVERSION DE L'ECONOMIE POLYNESIENNE

• Pour compenser les conséquences économiques de l'arrêt des activités conduites par le Centre d'expérimentation du Pacifique (CEP) à partir de 1996, l'État s'est engagé à accompagner les mutations de la Polynésie française induites par la cessation définitive des essais nucléaires.

La base juridique du dispositif est la convention « *pour le renforcement de l'autonomie économique de la Polynésie française* », conclue, le 25 juillet 1996, entre l'État et le territoire, qui pose le **maintien pendant 10 ans des flux financiers qui résultaient de l'activité du CEP**.

Les flux qui font l'objet d'un engagement de maintien ont été estimés à 150,92 millions d'euros en valeur 1996, dont 33,54 millions d'euros au titre des recettes fiscales et douanières et 117,39 millions d'euros au titre de l'ensemble des dépenses ayant un impact économique sur le territoire. La dotation de compensation à la charge de l'État correspond à la différence entre cette valeur de référence et les flux résiduels qui résultent de la surveillance des sites et des éventuelles contributions publiques nouvelles. Elle se répartit entre :

– le montant actualisé des 33,54 millions d'euros en valeur 1996, représentatif des recettes fiscales et douanières. En raison de la nature des recettes qu'elle compense, cette partie de la dotation est libre d'emploi par le territoire ;

– le solde, sur lequel s'imputent les flux résiduels précités, était jusqu'en 2002 attribué au « fonds pour la reconversion économique de la Polynésie française », instrument créé pour la circonstance.

➤ En effet, la convention du 25 juillet 1996 indiquait que la Polynésie française devait définir un plan stratégique de développement, soumis à l'approbation de l'État. Plusieurs domaines prioritaires y étaient définis : aide aux programmes de logements sociaux favorisant l'emploi de main d'œuvre locale ; programmes d'aide à la création d'emplois, en particulier pour les jeunes ; contribution à la réalisation de grands projets d'équipement public approuvés par le territoire et nécessaires au développement économique et social ; aides aux entreprises, en particulier à la reconversion des entreprises et des emplois menacés par l'arrêt du CEP ; mise en œuvre d'une société de financement chargée de consentir des prêts participatifs et de prendre des participations dans le capital d'entreprises constituées en Polynésie française ; aide aux investissements des communes et de leurs groupements ; aide au démarrage des services publics locaux.

Les décisions étaient prises de façon paritaire entre l'État et le territoire de la Polynésie française, la gestion des fonds reposant ensuite sur les structures de droit commun : services de l'État ou du territoire.

Les principes généraux définis par la convention du 25 juillet 1996 ont été précisés dans une convention du 15 juillet 1997. Simultanément, un délégué au développement économique et social, nommé conjointement par le Haut-commissaire et par le président du Gouvernement de la Polynésie française, a été chargé d'animer les institutions prévues par les conventions : le comité de gestion, instance mixte au sein de laquelle doivent être prises les décisions relatives au financement des projets, et le conseil technique consultatif, organe qui permet d'associer les représentants des communes et des milieux socioprofessionnels en amont des décisions du comité de gestion.

REPARTITION DES FLUX ECONOMIQUES MAINTENUS (1996-2002)

	en M€	en %
Dépenses réelles.....	415,87	39,4%
♦ droits et taxes.....	(45,16)	4,3%
♦ flux résultant de l'activité du Centre d'expérimentation du Pacifique.....	(316,72)	30,0%
♦ service militaire adapté.....	(50,11)	4,7%
♦ DDES.....	(1,25)	0,1%
♦ autres.....	(2,62)	0,2%
Fonds pour la reconversion de l'économie de la Polynésie française.....	444,58	42,1%
Droits et taxes compensés.....	196,02	18,6%
TOTAL Flux économiques maintenus.....	1.056,47	100,0%

Source : Haut-Commissariat de la République en Polynésie française et Gouvernement de la Polynésie française, Rapport d'ensemble 2002 sur l'application de la convention du 25 juillet 1996.

➤ Une convention du 4 octobre 2002 a modifié les modalités de versement de la dotation de l'État à compter du 1^{er} janvier 2003.

Le fonds de reconversion a cessé son activité et la partie de la dotation représentative des dépenses à caractère économique constitue désormais une « dotation globale de développement économique » (DGDE) versée sur la section d'investissement du budget du territoire. Selon la convention précitée, le territoire doit affecter cette somme au financement d'investissements dans les domaines de l'aide aux entreprises, des grands projets d'équipements publics, de l'aide à la création d'emplois, du logement social, de l'aide aux investissements des communes et de leurs groupements, ainsi qu'à la constitution d'une société de financement des entreprises. Sous réserve du respect de ces rubriques, le territoire a désormais toute liberté dans l'emploi des fonds.

L'article 8 de la convention précitée a défini les modalités de suivi :

– les projets financés par la DGDE font l'objet d'un suivi annuel d'exécution au sein d'une annexe au compte administratif du territoire et d'un compte-rendu d'exécution du Gouvernement de la Polynésie française à l'État ;

– le comité mixte paritaire, prévu par l'article 4 de la loi n° 94-99 du 5 février 1994 d'orientation pour le développement économique, social et culturel de la Polynésie française, est compétent pour suivre l'exécution de la convention. Sur le rapport d'un organisme d'audit indépendant (dont la mission est financée sur la DGDE), le comité mixte est informé de l'exécution des projets retenus et du niveau d'avancement du programme. Le cas échéant, il peut formuler des recommandations sur la mise en œuvre du programme. Le rapport ainsi que les éventuelles recommandations sont adressées au président de la chambre régionale des comptes ;

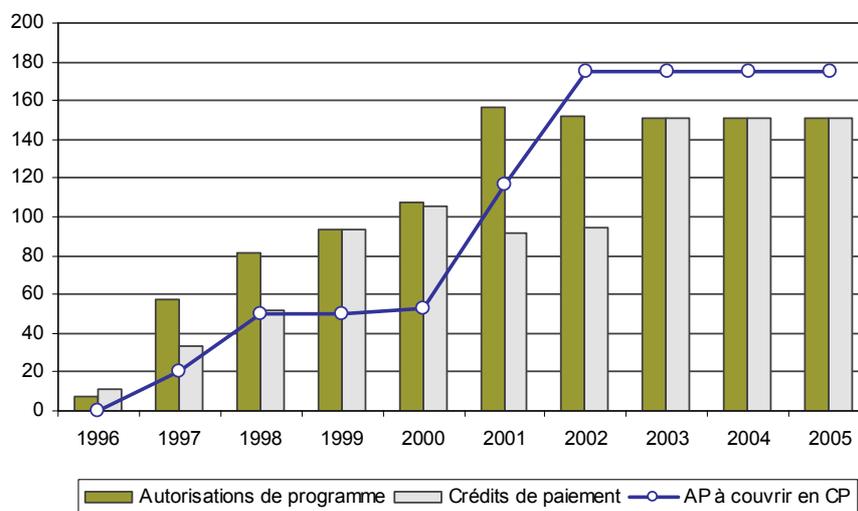
– des missions d'inspection générale pourront être diligentées à la demande des ministres concernés.

• Jusqu'en 2002, les crédits nécessaires à l'exécution de la convention du 25 juillet 1996 étaient inscrits sur le chapitre 66-50, article 21, du budget de la Défense. Ils sont inscrits sur le chapitre 68-01 du budget des Charges communes, créé à cet effet, depuis 2003. Les crédits sont délégués au Haut-commissaire, qui est leur ordonnateur secondaire et effectue les mandatements au profit du territoire.

Conformément au dispositif prévu, une montée en charge progressive des crédits a été constatée, à due concurrence de la diminution des « flux réels » à destination du territoire, au sens de la convention. Par ailleurs, une partie des dotations annuelles a été affectée au remboursement d'avances faites par le territoire de Polynésie française pendant les trois premières années de fonctionnement du dispositif, où les dotations du fonds ne permettaient pas de couvrir les programmes prioritaires en matière de logement social et d'aides à l'emploi. Ainsi, 16,8 millions d'euros ont été préemptés à ce titre en 2001 et 5,5 millions d'euros en 2002.

CREDITS POUR L'AIDE A LA RECONVERSION DE L'ECONOMIE POLYNESENIENNE

(en millions d'euros)



On notera qu'il existe nécessairement un décalage entre les autorisations budgétaires accordées par les lois de finances annuelles et le montant de la dotation établi au titre de chaque année, qui ne peut être connu que pendant l'année suivante. Ainsi, le montant de la dotation à verser au titre de 2002 n'a été connu que pendant l'été 2003. De même, l'intégralité des crédits dus au titre d'une année donnée n'est pas nécessairement mise en place cette même année mais peut être étalée sur plusieurs lois de finances au vu des appels de fonds des programmes déjà lancés et des besoins réels de l'année. Cette procédure vise à éviter une immobilisation trop importante de crédits en attente d'emploi.

CHAPITRE IV : LES COMPTES SPECIAUX DU TRESOR RATTACHES AU BUDGET DES CHARGES COMMUNES

A.— LE COMPTE N° 902-33 « FONDS DE PROVISIONNEMENT DES CHARGES DE RETRAITE »

• L'article 36 de la loi de finances initiale pour 2001 a créé un compte d'affectation spéciale n° 902-33 intitulé « Fonds de provisionnement des charges de retraite ». Ce compte retrace :

– en recettes : les redevances d'utilisation des fréquences allouées en vertu des autorisations d'établissement et d'exploitation des réseaux mobiles de troisième génération délivrées en application de l'article L. 33-1 du code des postes et télécommunications, dites « licences UMTS » ;

– en dépenses : les versements au fonds de réserve pour les retraites mentionné à l'article L. 135-6 du code de la sécurité sociale.

La loi de finances initiale pour 2001 fixait à 5 milliards d'euros le prix d'une licence et prévoyait que le règlement de cette somme s'étalerait sur 16 ans, un premier quart devant être réglé en 2001 et un deuxième en 2002.

Le violent retournement de cycle qui a affecté le secteur des télécommunications pendant l'année 2001, ainsi que le dégonflement subit de la « bulle » financière qui s'était développée autour des nouvelles technologies ont amené le Gouvernement de l'époque à supprimer l'affectation d'une partie des recettes UMTS au désendettement de l'État, qui était prévue dans le dispositif résultant de la loi de finances initiale pour 2001. En conséquence, l'article 13 de la loi de finances rectificative pour 2001 a limité l'objet des dépenses du compte aux versements au Fonds de réserve pour les retraites.

Pour tenir compte du nouveau contexte économique relatif au secteur des télécommunications, la loi de finances initiale pour 2002 a redéfini l'architecture des redevances UMTS, qui se compose désormais :

– d'une part fixe (619,2 millions d'euros) versée le 30 septembre de l'année de la délivrance de la licence ou lors de cette délivrance si celle-ci intervient postérieurement au 30 septembre ;

– d'une part variable, versée annuellement, calculée en pourcentage du chiffre d'affaires réalisé au titre de l'utilisation des fréquences autorisées. Le taux de cette part variable et les modalités de son calcul (notamment la définition du chiffre d'affaires pris en compte) sont précisés dans les cahiers des charges annexés aux autorisations. Concrètement, le taux a été fixé à 1% du chiffre d'affaires.

Enfin, la loi de finances initiale pour 2002 a étendu à 20 ans la durée des licences UMTS.

- En 2001, deux licences ont été attribuées, générant une recette globale de 1.238,4 millions d'euros, encaissés en octobre 2001. Les recettes initialement prévues pour 2002 étaient identiques, dans la mesure où le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie attendait deux candidatures aux deux licences restant à délivrer et où les licences délivrées en 2001 ne donneraient lieu à aucune utilisation effective.

Le 16 mai 2002, seul un opérateur (Bouygues Télécom) a répondu à l'appel à candidatures lancé par l'Autorité de régulation des télécommunications (ART). Sa candidature a été retenue par l'ART le 27 septembre 2002 et la licence a été délivrée par la ministre déléguée à l'industrie peu de temps après. Une recette de 619,2 millions d'euros a été encaissée en octobre 2002.

- Pour 2004 et 2005, **aucune recette n'est attendue et aucune dépense n'est donc prévue**, dans la mesure où aucun opérateur n'a manifesté d'intérêt, à ce jour, pour la dernière licence restant à attribuer et où les recettes susceptibles d'être tirées des services commerciaux lancés à la fin de l'année 2004 par les titulaires actuels de licences ne paraissent pas pouvoir être évaluées sur des bases solides. Les recettes assises sur le chiffre d'affaires des activités UMTS ne sont donc envisageables qu'à l'horizon 2006 au plus tôt.

B.- LE COMPTE N° 904-22 « GESTION ACTIVE DE LA DETTE ET DE LA TRÉSORERIE DE L'ÉTAT »

L'article 8 de la loi de finances rectificative du 30 décembre 2000 a créé un compte de commerce n° 904-22 intitulé « Gestion active de la dette et de la trésorerie de l'État ». Ce compte retrace, en recettes comme en dépenses, l'incidence budgétaire des opérations sur instruments financiers à terme conduites par l'Agence France Trésor (AFT) pour réduire la charge de la dette de l'État. Jusqu'ici, l'AFT n'a conclu que des contrats d'échange (*swaps*) de taux d'intérêt.

Le programme de *swaps* a été engagé au dernier trimestre de l'année 2001, pour un montant nominal de 37,2 milliards d'euros. Les dépenses et les recettes résultant d'un *swap* ne sont constatées que six mois après la conclusion du contrat. De ce fait, les recettes et dépenses enregistrées sur le compte de commerce ont été nulles en 2001 mais ont commencé à impacter le compte à partir du second trimestre de l'année 2002.

En 2002, un montant nominal de 24 milliards d'euros a été conclu par l'AFT avec diverses contreparties entre les mois de février et de juillet. Le programme de *swaps* a ensuite été interrompu du fait de conditions de marché défavorables (forte volatilité des taux d'intérêt et niveau très bas des taux à 10 ans). Le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie a annoncé officiellement la suspension du programme le 3 septembre dernier, étant entendu que, selon l'AFT, celui-ci pourra être repris si les conditions de marché font apparaître des opportunités favorables.

Le solde du compte de commerce serait positif de 290 millions d'euros à la fin de l'année 2004. En 2005, un **solde positif de 347 millions d'euros** est attendu, en raison de l'arrivée à maturité des derniers *swaps* conclus en 2002.

Une **autorisation de découvert de 1,7 milliard d'euros** est demandée pour le compte de commerce, identique à celle ouverte en 2004. Elle est calibrée pour que le compte puisse supporter, dans des conditions de taux d'intérêt à court terme caractéristiques d'une situation « de crise », le paiement intégral de tous les coupons à court terme débiteurs *avant* l'encaissement des coupons à court terme créditeurs.

L'insertion des activités du compte de commerce dans la gestion de la dette et de la trésorerie de l'État est présentée plus en détail dans les développements du chapitre premier du présent rapport.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa séance du 9 novembre 2004, la Commission des finances, de l'économie générale et du Plan a examiné les crédits des **Charges communes**.

Votre Rapporteur spécial a indiqué que le budget des Charges communes représente la masse la plus importante de tout le budget général. Avec 126 milliards d'euros de crédits demandés pour 2005, en augmentation de 4,9% par rapport à 2004, le budget des Charges communes représente 35,1% des crédits bruts du budget général. Il s'agit d'un assemblage composite de crédits à la destination très diverse. Depuis quelques années, cependant, de nombreux transferts vers ou en provenance d'autres ministères l'ont amené à refléter mieux qu'auparavant sa vocation première, la couverture des « charges communes » de l'État. Il s'agit essentiellement :

– des charges qui ne sauraient figurer dans aucun budget : les dépenses relatives à la dette publique, les remboursements et dégrèvements d'impôts, les dépenses en atténuation de recettes, les dépenses relatives au fonctionnement des pouvoirs publics, font ainsi partie du domaine naturel des « charges communes » ;

– des charges qui possèdent un caractère interministériel : le budget des Charges communes porte par exemple des crédits globaux destinés à être répartis en cours d'exercice, notamment pour des dépenses accidentelles (secours aux victimes de calamités) ou éventuelles (abondement des chapitres du budget général dotés de crédits provisionnels), ainsi que, certaines années, une provision générale au titre de la revalorisation du point d'indice de la fonction publique.

En revanche, restent inscrites sur le budget des Charges communes des dotations qui relèvent des compétences propres du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, comme, par exemple, les versements à certains régimes spéciaux de sécurité sociale, les aides à la pierre, diverses aides en faveur de rapatriés ou certaines majorations de rentes.

La loi organique relative aux lois de finances définit la façon dont, à partir de la loi de finances pour 2006, devront être inscrites au budget certaines dotations actuelles du budget des Charges communes :

– la charge de la dette sera rattachée à un compte spécial qui supportera les charges d'intérêt et les charges et produits liés à la gestion active de la dette, notamment les *swaps* de taux ;

– les garanties devront faire l'objet d'un programme spécifique, doté de crédits évaluatifs, de même que les remboursements et dégrèvements ;

– les dotations des Pouvoirs publics constitueront les différents programmes d'une mission unique ;

– une mission spécifique rassemblera la dotation pour mesures générales en matière de rémunérations des agents de l'État et la dotation pour dépenses accidentelles ;

– le compte spécial relatif aux pensions de retraite et charges accessoires regroupera toutes les dépenses de pension.

L'essentiel des crédits des Charges communes constituerait la matière de deux missions gérées par les services du ministre des Finances :

– la mission « Engagements financiers de l'État » (46,4 milliards d'euros en 2005) regrouperait cinq programmes consacrés, respectivement, à la charge de la dette et de la trésorerie de l'État (42,4 milliards d'euros), aux appels en garantie (125,4 millions d'euros), à l'épargne-logement et divers dispositifs de financement du logement en voie d'extinction (1,3 milliard d'euros) et aux majorations de rentes (243 millions d'euros). Le programme destiné à l'apurement des cotisations dues par l'État à la Caisse nationale d'allocations familiales (2,4 milliards d'euros), inclus dans le document de préfiguration des projets annuels de performance, devrait en fait disparaître d'ici à la présentation du budget 2006 ;

– la mission « Remboursements et dégrèvements » (68,3 milliards d'euros) serait organisée en deux programmes : Remboursements et dégrèvements d'impôts d'État (57,2 milliards d'euros) et Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux (11,1 milliards d'euros). Cette mission – la plus importante, en masse, dans le budget général – pose problème au regard de l'objectif premier de la LOLF, qui consiste à organiser les crédits selon la finalité de la dépense. En effet, elle regroupe les crédits concernés en fonction de la nature de la dépense alors qu'une structuration selon leur finalité – soutien aux entreprises, allègement à caractère social de la charge fiscale pesant sur les ménages, gestion technique de l'impôt, etc. – aurait dû conduire à les répartir entre différentes missions du budget général, comme Développement des entreprises ou Solidarité et intégration, dans des programmes spécifiques puisqu'il s'agit de crédits évaluatifs. Il est vrai que la gestion technique, comptable et extra-comptable, des remboursements et dégrèvements est parfois complexe et que les systèmes d'information actuels ne semblent pas permettre d'envisager cette solution dès aujourd'hui. Il n'empêche que la question doit rester ouverte pour le futur.

Les crédits des Charges communes relatifs aux pensions n'apparaîtront plus en tant que tels : les charges de pension seront imputées sur le compte d'affectation spéciale *ad hoc*, y compris les charges dues au titre des mécanismes de compensation généralisée et spécifique entre régimes spéciaux d'assurance vieillesse. Le compte spécial sera alimenté, en recettes, par des versements imputés sur des crédits inscrits sur les différents programmes comportant des dépenses de personnel, en fonction du taux de contribution employeur déterminé

pour les personnels rémunérés par ces programmes. Les autres crédits seront répartis dans différentes missions.

Le premier sujet qu'il convient d'évoquer est le programme « Charge de la dette et de la trésorerie de l'État », qui n'est pas un nouveau venu dans le paysage des Charges communes. En effet, depuis le projet de loi de finances pour 2002, le Gouvernement propose au Parlement d'examiner les crédits relatifs à la charge de la dette dans le cadre d'un « pré-programme », au sens de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, dont le pilotage est assuré par l'Agence France Trésor.

Celle-ci a traduit les orientations arrêtées par le Gouvernement et approuvées par le Parlement, tendant à définir une stratégie d'endettement, qui s'appuie toujours sur les principes généraux désormais classiques : simplicité de l'offre de titres, organisée autour des trois grandes catégories bien connues que sont les BTF, les BTAN et les OAT ; liquidité du marché, afin d'attirer les investisseurs et de leur donner la possibilité d'effectuer des arbitrages ; transparence, avec la mise en œuvre d'une procédure de vente des titres qui assure l'égalité de tous les investisseurs et leur mise en concurrence.

Placé sous la responsabilité du directeur du Trésor, le programme a pour objet de « *permettre à l'État d'honorer ses engagements financiers en toute circonstance* », c'est-à-dire, en pratique, de faire en sorte que le compte de l'État à la Banque de France soit toujours créditeur en fin de journée. Il sera organisé en trois actions : Dette négociable ; Trésorerie de l'État ; Dette non négociable. Les objectifs, désormais au nombre de huit, ont été répartis entre ces trois actions. Les indicateurs associés aux objectifs se sont à nouveau enrichis et affinés par rapport à l'an passé. Deux indicateurs relatifs aux conditions de réalisation des adjudications, deux indicateurs relatifs à la pertinence des choix d'émission effectués par l'AFT, un indicateur relatif au taux d'annonce de leurs opérations par les correspondants du Trésor, un indicateur sur le taux de rejet des opérations de remboursement de la dette non négociable et un système hiérarchisé d'indicateurs et de sous-indicateurs relatifs à la maîtrise des risques ont ainsi été ajoutés.

L'AFT a engagé en 2003 des études exploratoires sur la possibilité d'émission de titres en devises, couvertes contre le risque de change, à la suite de l'autorisation de principe qui a été accordée dans la loi de finances initiale pour 2003. Ces études concluent que de telles émissions n'apparaissent pas opportunes dans le contexte actuel ;

– un programme de *swaps* de taux d'intérêt a été engagé à la fin de l'année 2001 mais suspendu le 3 septembre 2002, à titre provisoire, en raison de conditions de marché jugées trop peu favorables. Il n'apparaît pas possible de le reprendre, pour l'heure, mais les contrats arrivant à échéance sont renouvelés ;

– la stratégie de financement proposée à l'examen du Parlement consiste à réduire à 5 ans et 6 mois à la fin de l'année 2005 (au lieu de 6 ans et 2 mois au

30 septembre 2004) la durée de vie moyenne de la dette négociable, afin de bénéficier de taux d'intérêt moins élevés. Ce résultat s'entend comme devant être atteint dans le cas de conditions de marché favorables permettant une reprise du programme de *swaps*.

Trois grands blocs structurent le budget des Charges communes. La charge nette de la dette, qui représente plus d'un tiers du total, augmenterait de 1,2 milliard d'euros entre 2004 et 2005, soit + 3,1%, et s'établirait à 39,5 milliards d'euros. On prévoit donc une légère accélération par rapport à 2004, où le taux de progression ne devrait être que de 2,6%. Depuis plusieurs années, les charges d'intérêt ont enregistré les effets bénéfiques de la baisse du déficit et de la baisse des taux. Cet « effet taux » dure tant que subsiste un décalage entre le taux moyen de la dette et le taux moyen du marché. Lorsque l'effet taux s'affaiblit, la charge de la dette est gouvernée par l'« effet volume », reflet de l'accroissement de l'encours, qui découle principalement du déficit budgétaire. Un déficit de 45 milliards d'euros par an financé au taux moyen de 5% génère une charge d'intérêt supplémentaire de 2,25 milliard d'euros chaque année. Cette évaluation sommaire rappelle combien est nécessaire une réduction continue du déficit budgétaire, réduction qui reste l'unique moyen de maîtriser vraiment, sur le long terme, la charge de la dette.

Lorsqu'on parle du Pacte de stabilité et qu'on entend avancer des idées et des propositions variées pour assouplir sa discipline, il faut se souvenir que le Pacte ne traite que du déficit et de la dette, mais pas de la charge de la dette. Or, pour l'État, la charge de la dette représente un des premiers postes de dépenses et préempte 15% des recettes fiscales. Les règles du Pacte de stabilité ne sont pas des contraintes inutiles et néfastes, mais un garde-fou indispensable. Avoir oublié cet arrière-plan, depuis de trop nombreuses années, pèse lourdement sur nos finances publiques.

Le besoin de financement de l'État est constitué, à titre principal, du déficit budgétaire et du montant des amortissements de titres arrivés à échéance. En 2005, le déficit budgétaire s'établirait à 44,9 milliards d'euros et le montant des amortissements serait égal à 73,1 milliards d'euros. Le besoin de financement de l'État devrait donc s'élever à 118 milliards d'euros. Il serait intégralement financé par des émissions de titres à moyen et long terme.

Les remboursements et dégrèvements atteindraient 66,6 milliards d'euros en 2004 et 68,3 milliards d'euros en 2005, augmentant ainsi de 2,6% d'une année sur l'autre. Cela marque une légère accélération par rapport à l'an dernier, le taux de progression en 2004 étant prévu à + 0,6%. Les remboursements et dégrèvements représenteraient, en 2005, 20,1% des ressources fiscales brutes, ce qui montre l'importance de ce mécanisme budgétaire.

Les remboursements de TVA progressent de 3,4% par rapport à 2004. Ils atteindraient ainsi 36,7 milliards d'euros. Leur prévision est difficile et l'observation des dépenses des années précédentes montre, d'ailleurs, des à-coups

sensibles. On peut à bon droit s'interroger sur la qualité médiocre des prévisions, mais le ministère des Finances estime qu'un lien a pu être établi entre l'évolution des remboursements de crédits de TVA et l'évolution des investissements et des exportations.

Les dégrèvements au titre des impôts locaux atteindraient 11,1 milliards d'euros soit une augmentation de 7,3%. Les dégrèvements de taxe professionnelle en représentent environ 68%. Les réformes du dispositif de plafonnement en fonction de la valeur ajoutée, en 1995 et 1996, ont mis deux à trois ans avant de produire leur plein effet. Par ailleurs, la réforme de la taxe professionnelle par suppression progressive de la part « salaires » dans les bases d'imposition a stabilisé le coût du plafonnement en fonction de la valeur ajoutée. Il conviendrait cependant d'engager une démarche d'évaluation pour cerner les répercussions véritables des nombreuses modifications législatives qui ont affecté les dégrèvements de taxe professionnelle ces dernières années. En 2005, les dépenses budgétaires progresseraient de 8,5%, de par :

- l'effet de l'évolution spontanée (154 millions d'euros) ;
- l'instauration, prévue par l'article 14 du présent projet, d'un crédit d'impôt de taxe professionnelle pour le maintien de l'activité dans les zones d'emploi en grande difficulté (330 millions d'euros) ;
- le renforcement, prévu par l'article 15 du présent projet, du dégrèvement de taxe professionnelle en faveur des entreprises disposant de véhicules routiers ou d'autocars (60 millions d'euros) ;
- l'effet supplémentaire en 2005 du dégrèvement de taxe professionnelle au titre des immobilisations nouvelles affectées à la recherche, prévu par l'article 82 de la loi de finances initiale pour 2003 (15 millions d'euros).

Les dégrèvements de taxe d'habitation semblent installés sur un sentier de croissance régulier de 2,6% par an, malgré le dispositif de « gel » des taux instauré par la réforme de la taxe d'habitation de juillet 2000.

Les restitutions d'impôt sur les sociétés s'élèveraient à 7,7 milliards d'euros, en légère progression par rapport à 2004 (+ 0,7%). Les restitutions d'excédents de versements (impôt trop perçu) évoluent, en général, à rebours de la situation économique, ce qui suggère que les entreprises ont du mal à anticiper correctement les répercussions de la conjoncture sur leur résultat. Les remboursements de crédits d'impôts ne font pas l'objet d'une prévision en loi de finances. Ils représentent, en moyenne, une dépense de 350 à 400 millions d'euros.

Une dotation de 200 millions d'euros était inscrite sur le chapitre 31-94 « Mesures générales intéressant les agents du secteur public » en 2004, afin de financer les mesures de revalorisation du point d'indice de la fonction publique intervenues en janvier 2004. Aucune dotation de ce type n'est demandée dans le

présent projet, ce qui signifie qu'aucune augmentation salariale n'est officiellement envisagée d'ici à la fin de 2004.

La stabilité du point de la fonction publique constitue un soutien indispensable à la politique de maîtrise de dépenses. Il faudra bien se poser un jour la question du maintien de cette stabilité dans la durée, car on ne peut laisser se creuser un écart trop important entre les rémunérations publiques et les rémunérations privées pour des qualifications équivalentes. Le Président Pierre Méhaignerie a fait part, récemment, de ses préoccupations sur ce sujet. Il serait souhaitable que la Commission des finances adopte une observation afin d'inviter le Gouvernement à réfléchir à une démarche où une augmentation de la valeur du point d'indice pourrait être financée par une plus grande maîtrise du nombre des emplois.

Les charges de pension inscrites sur le budget des Charges communes passent de 6,76 milliards d'euros à 6,87 milliards d'euros (+1,5%). Cependant, la charge nette du régime de retraite des fonctionnaires civils et militaires pour le budget général peut être évaluée à 28,1 milliards d'euros en 2005, ce qui correspond à un taux de cotisation implicite de 60,2%. Paradoxalement, la réforme des retraites adoptée pendant l'été 2003 se traduit par un surcoût à court terme, puisque les pensions sont désormais indexées sur les prix et non sur le point d'indice de la fonction publique.

Les crédits destinés à la compensation démographique des ressources et des charges des régimes de sécurité sociale diminuent de 240 millions d'euros et s'établissent à 2,1 milliards d'euros. La prise en charge par l'État de la dérive des charges de pensions des fonctionnaires de la Poste a été provisionnée pour 371 millions d'euros en 2005 au lieu de 221 millions d'euros en 2004. Les crédits pour cotisations et prestations sociales atteindraient 2.415 millions d'euros en 2005, en augmentation de 726,7 millions d'euros. La majeure partie correspond à l'apurement des cotisations familiales dues par l'État à la Caisse nationale des allocations familiales (2.362 millions d'euros), qui enregistre par ailleurs les conséquences du transfert à la CNAF du service des prestations familiales. Les crédits de l'article correspondant ont été majorés de 643,4 millions d'euros par transfert à partir des autres sections budgétaires.

Une autre rectification mineure de périmètre affecte le budget des Charges communes en 2005 : les crédits destinés à la réparation des préjudices résultant de la contamination par le virus d'immunodéficience humaine de transfusés et aux contentieux transfusionnels sont transférés sur le budget de la Santé. Le transfert porte sur 12,2 millions d'euros.

Les crédits pour charges de garantie atteignent 125,4 millions d'euros. Les crédits des pouvoirs publics sont portés à 844,4 millions d'euros (+ 1,6%). Le doublement, en 2003, de la dotation demandée au profit de la Présidence de la République marque l'arrivée à maturité du processus de clarification engagé depuis plusieurs années et la dotation demandée évolue maintenant comme

l'ensemble des charges de l'État. Les crédits pour dépenses accidentelles sont majorés de 149 millions d'euros et atteignent 195 millions d'euros. On sait, cependant, que cette dotation est parfois mise à profit pour « gager », au cours de la discussion parlementaire, des majorations décidées par le Gouvernement sur d'autres chapitres budgétaires. Pour leur part, les crédits pour dépenses éventuelles sont stables à 45 millions d'euros. Les crédits pour primes d'épargne-logement versées par l'État s'établissent à 1.250 millions d'euros, en diminution de 100 millions d'euros. Leur niveau s'ajuste, avec retard, sur l'évolution constatée des dépenses depuis 2001. Les versements de l'État à divers régimes obligatoires de sécurité sociale occasionneraient, en 2005, une dépense de 693,2 millions d'euros au lieu de 755,2 millions d'euros en 2004.

S'agissant des comptes spéciaux du Trésor, dont deux sont examinés en même temps que le budget des Charges communes, il apparaît que le compte n° 902-33 « Fonds de provisionnement des charges de retraite » n'enregistrerait aucune recette et aucune dépense en 2005 : aucune nouvelle licence UMTS ne sera attribuée en 2004 ou 2005 et les recettes susceptibles d'être tirées des services commerciaux lancés à la fin de l'année 2004 par les titulaires actuels de licences ne paraissent pas pouvoir être évaluées sur des bases solides.

Le compte de commerce n° 904-22 « Gestion active de la dette et de la trésorerie de l'État » retrace l'incidence budgétaire des opérations sur instruments financiers à terme conduites par l'Agence France Trésor (AFT) pour réduire la charge de la dette. Jusqu'ici, l'AFT n'a conclu que des contrats d'échange (*swaps*) de taux d'intérêt. Le programme de *swaps* a été interrompu en septembre 2002 du fait de conditions de marché défavorables (forte volatilité des taux d'intérêt et niveau très bas des taux à 10 ans). Le solde du compte de commerce serait positif de 290 millions d'euros à la fin de l'année 2004. En 2005, un solde positif de 347 millions d'euros est attendu, en raison de l'arrivée à maturité des derniers *swaps* conclus par l'Agence en 2002. Une autorisation de découvert de 1,7 milliard d'euros est demandée, identique à celle accordée en 2004.

M. Pascal Terrasse a souhaité connaître les raisons de la forte augmentation de la dotation demandée sur le chapitre 37-95 portant sur les crédits pour dépenses accidentelles. Est-ce le signe que le Premier ministre veut s'accorder une certaine latitude dans la détermination future de choix budgétaires ?

La stabilité du point d'indice renvoie à la question de la préservation du pouvoir d'achat des fonctionnaires et, surtout, à celle de l'attractivité de la fonction publique qui commence à être confrontée à des besoins plus importants en recrutement.

Les mesures d'âge pour un départ anticipé en retraite pour cause de « carrière longue » sont très différentes d'avec le secteur privé. Les classes d'âge 1948 à 1951 sont exclues du dispositif prévoyant un départ à 56 ans, ce qui pose problème.

Enfin, il serait opportun que la Commission des finances organise une mission d'information pour faire le point sur les dégrèvements de taxe professionnelle. Il faudrait effectuer, peut-être à partir de janvier 2005, une évaluation approfondie des nombreuses mesures législatives qui ont modifié le système de ces dégrèvements depuis 1999. Il y a actuellement un manque de lisibilité évident.

M. Michel Bouvard, Président, a souhaité savoir quels pouvaient être les sujets de contrôle susceptibles d'être confiés à la Cour des comptes.

Votre Rapporteur spécial a indiqué que le budget des Charges communes se prêtait mal, par nature, à des contrôles, mais que les différents dispositifs financés par ses crédits pouvaient utilement faire l'objet d'évaluations, lesquelles sont dans le champ naturel d'intervention d'un Rapporteur spécial.

M. Michel Bouvard, Président, a exprimé son plein accord avec les remarques formulées par le Rapporteur spécial sur la constitution de la mission « Remboursements et dégrèvements ». Une telle mission n'est pas du tout satisfaisante dans la maquette actuelle. Il faudra qu'elle évolue dans un sens plus conforme à la lettre et à l'esprit de la LOLF, dans les années futures. Les interventions de l'État en direction de différentes caisses de régimes spéciaux peuvent susciter des questions. Ainsi, la prise en charge par l'État de la dérive des charges de pension de La Poste progresse très rapidement. De même, la caisse de retraite du régime des mines, qui reçoit une subvention importante, semble être propriétaire d'un patrimoine immobilier que l'on dit être de qualité et supporte des frais de gestion élevés. N'y aurait-il pas quelque raison d'interpeller la caisse sur ces éléments ?

Votre Rapporteur spécial a apporté les réponses suivantes :

– la majoration de la dotation du chapitre 37-95 (+ 150 millions d'euros) est en trompe-l'œil, car elle a vocation à servir de gage à des redéploiements de crédits décidés à l'issue de la discussion de la seconde partie de la loi de finances, à l'initiative de la Commission des finances. Une fois que cette répartition aura été faite, la dotation effectivement votée devrait être identique ou très voisine de la dotation votée en 2004 ;

– la stabilité du point d'indice de la fonction publique, maintenue trop longtemps, est susceptible d'avoir plus d'inconvénients que d'avantages ;

– l'évolution du montant et la cohérence du dispositif des dégrèvements de taxe professionnelle sont, effectivement, des sujets intéressants. Cependant, la commission dirigée par M. Olivier Fouquet a entrepris un travail de fond sur l'ensemble de la taxe professionnelle. Une initiative de la Commission des finances risquerait d'être prématurée : il vaut mieux attendre que cette commission ait achevé ses travaux pour voir dans quelle mesure ceux-ci peuvent être poursuivis ou complétés par une mission d'information de la commission des Finances ;

– l'État ne prend en charge que la dérive tendancielle des charges de pension de la Poste, c'est-à-dire un solde par rapport à une situation de référence figée en 1997. L'accélération des départs en retraite provoque une évolution dynamique des charges de pension, mais, pour des raisons purement « mécaniques », une évolution encore plus dynamique du seul solde pris en charge par l'État ;

– le régime des mines a été réformé par le décret du 2 novembre 2004. Cette réforme prévoit notamment une clarification et une simplification de certains flux financiers entre les branches assurant les différents risques, une réduction des structures administratives de gestion et un contrat de gestion et de performances avec l'État. Certaines interrogations devraient donc trouver une réponse favorable dans un futur proche.

M. Michel Bouvard, Président, s'est étonné d'un « mystère français », qui a vu les effectifs de la fonction publique d'État progresser de 320.000 unités entre 1980 et 2001, alors même qu'une partie des compétences de l'État a été transférée aux collectivités territoriales. A supposer que l'on parvienne à réduire les effectifs de 10.000 chaque année, il faudrait 32 ans pour revenir au niveau de 1980 ! Ne nous laissons pas prendre au piège du catastrophisme en matière de réduction d'effectifs : avant 1980, il y avait assurément des postiers, des agents de l'équipement, des personnels hospitaliers, etc. La France n'était pas sous-administrée... Certes, la réduction de la durée du travail a apporté son écot à l'augmentation de l'emploi public. Mais il y a certainement un champ d'économies à explorer.

M. Pascal Terrasse a fait observer que sur la même période, la population avait augmenté de près de 5 millions d'habitants et qu'une partie du phénomène pouvait aussi s'expliquer comme la réponse du système public aux besoins de la population. La vraie question est : vers la satisfaction de quels besoins les emplois publics nouveaux sont-ils allés ? On ne doit pas refuser par principe une diminution des effectifs. Encore faut-il ne pas refuser par principe une augmentation là où de vrais besoins sont recensés. Il faut avoir une démarche très ouverte. S'agissant des hôpitaux, par exemple, l'augmentation de la durée de vie et l'amélioration des modalités de prise en charge justifient le renforcement des effectifs. Le principe d'une réduction des effectifs de l'État ne doit pas être repoussé, mais l'État doit dire vers quel modèle il veut aller. Le débat est ouvert.

Votre Rapporteur spécial a estimé que l'observation qui serait soumise au vote de la Commission des finances devra éviter de présenter la question salariale comme une simple mise en balance entre valeur du point d'indice et niveau des effectifs. Il faut aborder la question de façon plus intelligente, par exemple en soulignant le danger d'une aggravation prolongée de l'écart entre rémunérations publiques et rémunérations privées et en suggérant qu'une augmentation générale des rémunérations pourrait avoir pour contrepartie une meilleure maîtrise des effectifs.

M. Michel Bouvard, Président, a estimé qu'il faudrait également rechercher à dégager des économies sur les services qui ne sont pas au contact avec le public.

Votre Rapporteur spécial a jugé que l'idée était bien de promouvoir les gains de productivité, notion qui ne doit pas rester étrangère à l'univers de la fonction publique, et dont une partie devrait bénéficier directement aux agents eux-mêmes.

Sur la proposition de votre Rapporteur spécial et de M. Michel Bouvard, Président, la Commission des finances a *adopté* une observation par laquelle elle constate l'absence de traduction budgétaire d'une mesure de revalorisation du point d'indice dans le projet de loi de finances pour 2005 et le danger qu'il y aurait à voir s'accroître l'écart entre rémunérations publiques et privées. Une progression de ces rémunérations aura pour contrepartie un meilleur maintien de l'emploi public, notamment par un moindre renouvellement des départs en retraite.

Sur la proposition de votre Rapporteur spécial, la Commission a *adopté* sans modification les crédits des Charges communes figurant aux titres I^{er}, II, III, IV et VI *et vous demande d'émettre un vote favorable à leur adoption.*

Article 73

Mise en œuvre du droit au départ anticipé en retraite, pour les fonctionnaires ayant commencé à travailler très jeunes et ayant effectué une longue carrière.

Texte du projet de loi :

I. Il est inséré, après l'article L. 25 du code des pensions civiles et militaires de retraite, un article L. 25 bis ainsi rédigé :

« Article L. 25 bis - I. - L'âge de soixante ans mentionné au 1^o du I de l'article L. 24 est abaissé pour les fonctionnaires relevant du régime des pensions civiles et militaires de retraites qui justifient, dans ce régime et, le cas échéant, dans un ou plusieurs autres régimes obligatoires, d'une durée d'assurance ou de périodes reconnues équivalentes au moins égale à 168 trimestres :

1^o à compter du 1^{er} janvier 2008, à cinquante-six ans pour les fonctionnaires qui justifient d'une durée d'activité ayant donné lieu à cotisations à leur charge au moins égale à 168 trimestres et ayant débuté leur activité avant l'âge de seize ans ;

2^o à compter du 1^{er} juillet 2006, à cinquante-huit ans pour les fonctionnaires qui justifient d'une durée d'activité ayant donné lieu à cotisations à leur charge au moins égale à 164 trimestres et ayant débuté leur activité avant l'âge de seize ans ;

3^o à compter du 1^{er} janvier 2005, à cinquante-neuf ans pour les fonctionnaires qui justifient d'une durée d'activité ayant donné lieu à cotisations à leur charge au moins égale à 160 trimestres et ayant débuté leur activité avant l'âge de dix-sept ans.

Pour l'application de la condition d'âge de début d'activité définie au 1^o, au 2^o et au 3^o ci-dessus, sont considérés comme ayant débuté leur activité avant l'âge de seize ou dix-sept ans les fonctionnaires justifiant :

- soit d'une durée d'assurance d'au moins cinq trimestres à la fin de l'année au cours de laquelle est survenu, respectivement, leur seizième ou leur dix-septième anniversaire ;

- soit, s'ils sont nés au cours du quatrième trimestre et ne justifient pas de la durée d'assurance prévue à l'alinéa précédent, d'une durée d'assurance d'au moins quatre trimestres au titre de l'année au cours de laquelle est survenu, respectivement, leur seizième ou leur dix-septième anniversaire.

Pour l'application de la condition de durée d'activité ayant donné lieu à cotisations à la charge des fonctionnaires définie au 1^o, au 2^o et au 3^o ci-dessus, sont réputées avoir donné lieu à cotisations :

- les périodes de service national, à raison d'un trimestre par période d'au moins quatre-vingt-dix jours, consécutifs ou non. Lorsque la période couvre deux années civiles, elle peut être affectée à l'une ou l'autre de ces années, la solution la plus favorable étant retenue ;

- les périodes pendant lesquelles les fonctionnaires ont été placés en congé de maladie statutaire ainsi que les périodes comptées comme périodes d'assurance dans un ou plusieurs autres régimes obligatoires au titre de la maladie, de la maternité et de l'incapacité temporaire.

Ces périodes sont retenues respectivement dans la limite de quatre trimestres et sans que le nombre de trimestres ayant donné lieu à cotisation ou réputés tels puisse excéder quatre pour une même année civile.

Pour l'application de cette même condition de durée d'activité ayant donné lieu à cotisations à la charge des fonctionnaires, il est retenu un nombre de trimestres au plus égal à quatre au titre de chaque année civile au cours de laquelle l'assuré a été affilié successivement ou simultanément à plusieurs des régimes considérés.

Pour l'application de la condition de durée d'assurance ou de périodes reconnues équivalentes définie au premier alinéa du présent article, sont prises en compte la bonification pour enfant mentionnée aux articles L. 12 b et L. 12 b *bis*, les majorations de durée d'assurance mentionnées aux articles L. 12 *bis* et L. 12 *ter* et les périodes d'interruption ou de réduction d'activité mentionnées au 1^o de l'article L. 9.

II. - L'année au cours de laquelle sont réunies les conditions définies au I du présent article est l'année retenue pour l'application des dispositions du II et du III de l'article 66 de la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites, à condition que le fonctionnaire demande à bénéficier des dispositions du présent article avant son soixantième anniversaire. ».

II. Les dispositions du présent article entrent en vigueur le 1^{er} janvier 2005.

Exposé des motifs du projet de loi :

La mesure proposée consiste à étendre aux fonctionnaires de l'État la mesure de départ anticipé à la retraite ouverte aux salariés du secteur privé par l'article 23 de la loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites et le décret du 30 octobre 2003 relatif à l'abaissement de l'âge de la retraite pour les assurés ayant commencé à travailler jeunes et ayant eu une longue carrière.

Conformément au relevé de décisions du 15 mai 2003, s'agissant des départs anticipés dans les fonctions publiques, un groupe de travail s'est réuni dès le mois de juin 2003. A la suite de ces travaux a été conduite, en juin 2004, une concertation avec les organisations syndicales représentatives.

Le relevé de conclusions de la réunion du 18 juin 2004 a fixé le cadre de la mise en œuvre de la mesure de départ anticipé dans la fonction publique :

- les paramètres retenus (durée validée, durée cotisée et condition de début de carrière) pour qualifier de « longue » la carrière d'un fonctionnaire et lui ouvrir droit à un départ anticipé sont strictement identiques à ceux définis pour les salariés du secteur privé ;

- comme pour les autres dispositions de la loi portant réforme des retraites applicables aux fonctionnaires, la montée en charge du dispositif est progressive jusqu'au 1^{er} janvier 2008.

Le coût budgétaire de la mesure est estimé à 70 millions € en 2005, et à 140 millions € en année pleine.

Observations et décision de la Commission :

Le présent article vise à instaurer une mesure de départ anticipé en retraite pour les fonctionnaires de l'État ayant commencé à travailler jeunes et ayant eu une longue carrière, dans des conditions similaires à celles applicables aux salariés du secteur privé.

I.- Un dispositif calqué sur celui du secteur privé

A.- Une nouvelle étape dans l'harmonisation des régimes de retraite

Après les tergiversations observées pendant la précédente législature, le Gouvernement de l'époque se contentant de commander rapport sur rapport, le Gouvernement de M. Jean-Pierre Raffarin a réalisé la réforme des retraites dont le pays avait besoin et qui avait été trop longtemps différée. Au-delà des mesures de portée générale qui avaient pour but de consolider le système français par répartition, le Gouvernement s'est attaché à mettre plus de justice sociale dans les

différents systèmes de retraite. D'une part, les situations particulières de certains travailleurs sont mieux prises en compte ; d'autre part, les régimes public et privé sont engagés dans une démarche de convergence progressive. Le présent article se situe au confluent de ces deux actions en faveur d'une plus grande équité.

Lors des réunions tenues avec les partenaires sociaux, les 14 et 15 mai 2003, afin de présenter l'avant-projet de loi de réforme des retraites et de recueillir leur avis, le Gouvernement s'était engagé à compléter son projet de façon à ouvrir un droit au départ anticipé à la retraite, pour les salariés et non-salariés du régime général et des régimes alignés qui avaient commencé à travailler très jeunes et cotisé sur de longues périodes. Le Gouvernement s'était également engagé à étudier le même sujet dans les trois fonctions publiques : « *Afin de cerner le problème dans les fonctions publiques, un groupe de travail sur le même thème sera mis en place* »⁽¹⁾.

Au printemps 2004, le Gouvernement a décidé de répondre favorablement aux sollicitations des organisations syndicales, qui réclamaient l'ouverture de négociations sur les « carrières longues » dans la fonction publique, conformément au principe d'harmonisation des régimes qui sous-tend la réforme des retraites adoptée à l'été 2003. Le 6 mai 2004, le Premier ministre fixait la « feuille de route » du Gouvernement, en indiquant publiquement que « *les carrières longues [auraient] un statut similaire dans la fonction publique et dans le secteur privé* »⁽²⁾. Mandat était donné, simultanément, au ministre de la fonction publique d'engager des négociations et, « *surtout, de les boucler avant la fin du mois de juin* »⁽³⁾.

Les négociations avec les organisations syndicales n'ont pas abouti et les parties se sont séparées, le 18 juin dernier, sur un constat de désaccord. Pourtant, les dernières propositions présentées par le Gouvernement aux partenaires sociaux débouchaient sur **un dispositif absolument identique à celui du régime général, à l'exception d'une montée en charge progressive entre 2005 et 2008.**

Dans la fonction publique comme dans le secteur privé, les assurés ayant commencé à travailler jeunes et ayant eu une longue carrière pourront partir en retraite à 56, 57, 58 ou 59 ans s'ils remplissent simultanément trois conditions, touchant à la durée d'assurance validée, à la durée d'assurance cotisée et à l'âge de début d'activité.

Pour le secteur privé, les conditions du départ anticipé en retraite sont réparties entre la loi et le règlement :

– les dispositions législatives ont été introduites par l'article 23 de la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites : article L. 351-1-1 du code de la sécurité sociale pour les assurés relevant du régime général ;

(1) Relevé de conclusions des réunions du 14 et 15 mai 2003.

(2) Intervention télévisée sur France 2, le 6 mai 2004.

(3) Ibid.

article L. 634-3-2 du même code pour les assurés relevant des régimes d'assurance vieillesse des professions artisanales, industrielles et commerciales ;

– les dispositions réglementaires ont été introduites par le décret n° 2003-1036 du 30 octobre 2003 relatif à l'abaissement de l'âge de la retraite pour les assurés ayant commencé à travailler jeunes et eu une longue carrière : articles D. 351-1-1 à D. 351-1-3 du code de la sécurité sociale pour les assurés relevant du régime général ; article 28 *ter* du décret n° 55-753 du 31 mai 1955 pour les travailleurs non-salariés des professions agricoles ; article 3 *bis* du décret n° 73-937 du 2 octobre 1973 pour les assurés relevant des régimes d'assurance vieillesse des professions artisanales, industrielles et commerciales ; article D. 643-4-1 du code de la sécurité sociale pour les assurés relevant du régime d'assurance vieillesse de base des professions libérales ; article D. 723-2-1 du même code pour les assurés relevant du régime d'assurance vieillesse de base des avocats.

Pour les fonctionnaires de l'État, l'ensemble des dispositions serait intégré dans la partie législative du code des pensions civiles et militaires de retraite (CPCMR), sous la forme d'un article L. 25 *bis* nouveau.

B.- Les conditions du départ anticipé en retraite

Votre Rapporteur reviendra plus en détail, dans le II du commentaire du présent article, sur la problématique de la montée en charge progressive du dispositif entre 2005 et 2008.

• Il convient de noter que le présent article **n'a pas pour objet** de modifier ou de supprimer les dispositions dont peuvent, dès aujourd'hui, se prévaloir les fonctionnaires civils et militaires de l'État pour obtenir le bénéfice d'une pension de retraite avant l'âge « normal » de 60 ans :

– le droit à pension de retraite reste acquis aux fonctionnaires après 15 années accomplies de services civils et militaires effectifs et sans condition de durée aux fonctionnaires radiés des cadres pour invalidité résultant ou non de l'exercice de leurs fonctions (article L. 4 du CPCMR) ;

– le droit à pension peut toujours être exercé à 55 ans pour les fonctionnaires civils ayant accompli 15 ans de services dans des emplois classés dans la catégorie active, c'est-à-dire « *présentant un risque particulier ou des fatigues exceptionnelles* », dont la nomenclature est établie par décret en Conseil d'État (articles L. 24 et L. 25 du CPCMR) ;

– le droit à pension peut également être exercé avant l'âge de 60 ans, sous certaines conditions, par les femmes fonctionnaires mères de trois enfants vivants ou décédés par fait de guerre ou d'un enfant vivant et invalide à 80% au moins, ou encore lorsque le fonctionnaire ou son conjoint est atteint d'une infirmité ou d'une

maladie incurable le plaçant dans l'impossibilité d'exercer une quelconque profession (article L. 24 du CPCMR) ;

– les dispositions spécifiques relatives aux pensions militaires ne sont pas non plus modifiées.

Il va de soi, cependant, que les autres dispositions du titre III de la loi portant réforme des retraites pourront avoir un impact sur le montant liquidé, notamment l'augmentation de la durée de cotisation et le mécanisme de décote et de surcote (article 51 de la loi précitée).

• **Les quatre premiers alinéas du I de l'article L. 25 bis** du code des pensions civiles et militaires de retraite définissent l'**articulation générale** entre la durée d'assurance validée, la durée d'assurance cotisée et l'âge de début d'activité qu'il convient d'observer pour prétendre bénéficier du dispositif :

– la durée minimale d'assurance, de service effectifs ou de périodes reconnues équivalentes est fixée à 168 trimestres (42 ans) dans tous les cas. La durée effective est déterminée en prenant en compte l'ensemble des régimes obligatoires d'assurance vieillesse desquels a pu relever le fonctionnaire, dans le but de ne pas pénaliser les personnes ayant commencé à travailler dans le secteur privé avant leur intégration dans les cadres de la fonction publique ;

– si les fonctionnaires ont débuté leur activité avant l'âge de 16 ans et totalisent une durée d'activité cotisée au moins égale à 168 trimestres, ils peuvent demander à bénéficier du départ anticipé en retraite à partir de 56 ans. Ce droit est ouvert à partir du 1^{er} janvier 2008 ;

– si les fonctionnaires ont débuté leur activité avant l'âge de 16 ans et totalisent une durée d'activité cotisée au moins égale à 164 trimestres, ils peuvent demander à bénéficier du départ anticipé en retraite à partir de 58 ans. Ce droit est ouvert à partir du 1^{er} juillet 2006 ;

– si les fonctionnaires ont débuté leur activité avant l'âge de 17 ans et totalisent une durée d'activité cotisée au moins égale à 160 trimestres, ils peuvent demander à bénéficier du départ anticipé en retraite à partir de 59 ans. Ce droit est ouvert à partir du 1^{er} janvier 2005.

A l'exception de la montée en charge par étape (1^{er} janvier 2005, 1^{er} juillet 2006 et 1^{er} janvier 2008), ces dispositions reflètent exactement, pour les fonctionnaires civils et militaires relevant du CPCMR, celles définies pour les assurés du régime général par l'article D. 351-1-1 du code de la sécurité sociale.

• **Les cinquième, sixième et septième alinéas du I de l'article L. 25 bis** précisent les modalités selon lesquelles est appréciée la **condition d'âge de début d'activité** (16 ou 17 ans) :

Les périodes ainsi définies sont retenues respectivement dans la limite de quatre trimestres et sans que le nombre de trimestres ayant donné lieu à cotisation ou réputés tels puisse excéder quatre pour une même année civile.

Ces dispositions reflètent exactement, pour les fonctionnaires civils et militaires relevant du CPCMR, celles définies pour les assurés du régime général par l'article D. 351-1-2 du code de la sécurité sociale. Cependant, la définition des périodes retenues au titre de la maladie doit s'ajuster, sur un plan purement rédactionnel, aux spécificités du régime applicable aux fonctionnaires :

– pour les assurés du secteur privé, est pris en considération le trimestre civil au cours duquel l'assuré a bénéficié de son soixantième jour d'indemnisation au titre de l'assurance maladie ou de l'incapacité temporaire des accidents du travail (un trimestre étant également décompté pour chaque nouvelle période d'indemnisation de 60 jours) et le trimestre civil au cours duquel est survenu l'accouchement (article R. 351-12 du code de la sécurité sociale) ;

– pour les fonctionnaires de l'État, est visé le « *congé de maladie statutaire* », qui renvoie aux congés de maladie prévus par l'article 21 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires. Pour les fonctionnaires de l'État, il s'agit des différents congés de maladie prévus par l'article 34 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État :

♦ le « *congé de maladie* » dont la durée totale peut atteindre un an pendant une période de douze mois consécutifs, en cas de maladie mettant l'intéressé dans l'impossibilité d'exercer ses fonctions. Le traitement est versé intégralement pendant trois mois, puis est réduit de moitié pendant les neuf mois suivants. Le fonctionnaire conserve ses droits à la totalité du supplément familial de traitement et de l'indemnité de résidence ;

♦ le « *congé de longue maladie* », d'une durée maximale de trois ans, dans les cas où la maladie met l'intéressé dans l'impossibilité d'exercer ses fonctions, rend nécessaire un traitement et des soins prolongés et présente un caractère invalidant et de gravité confirmée. Le traitement est versé intégralement pendant un an, puis est réduit de moitié pendant les deux années qui suivent. Le fonctionnaire conserve ses droits à la totalité du supplément familial de traitement et de l'indemnité de résidence ;

♦ le « *congé de longue durée* », en cas de tuberculose, maladie mentale, affection cancéreuse, poliomyélite ou déficit immunitaire grave et acquis. Le traitement est versé intégralement pendant trois ans, puis est réduit de moitié pendant les deux années qui suivent. Si la maladie a été contractée dans l'exercice des fonctions, les périodes fixées ci-dessus sont respectivement portées à cinq ans et trois ans. Le fonctionnaire conserve ses droits à la totalité du supplément familial de traitement et de l'indemnité de résidence

♦ à ces congés, il faut joindre le congé prévu par l'article 41 de la loi du 19 mars 1928 portant ouverture et annulation de crédits sur l'exercice 1927 au titre du budget général et des budgets annexes. Le fonctionnaire qui a été réformé de guerre à la suite de d'infirmités ou d'affections résultant de blessures reçues ou de maladies contractées au cours d'expéditions déclarées campagnes de guerre pendant sa présence sous les drapeaux peut demander le congé précité s'il est temporairement dans l'impossibilité d'exercer ses fonctions en raison des infirmités ou affections qui ont conduit à la réforme de guerre. Le bénéfice de ce congé a été étendu à tous les fonctionnaires atteints d'infirmités contractées ou aggravées au cours d'une guerre ou d'une expédition déclarée campagne de guerre ayant ouvert droit à pension au titre du livre I^{er} du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre, ainsi qu'aux fonctionnaires atteints d'infirmités ayant ouvert droit à pension du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre, au titre : 1/ des dispositions du titre III du livre II de ce code relatif aux victimes civiles des faits de guerre ; 2/ de la loi n° 55-1074 du 6 août 1955 modifiée relative aux militaires des forces armées françaises employés au maintien de l'ordre hors de la métropole à dater du 1^{er} janvier 1952 et à leurs ayants droit ; 3/ de la loi n° 59-901 du 31 juillet 1959 relative aux personnes de nationalité française ayant subi en métropole des dommages physiques par suite des événements survenus en Algérie. La durée maximale du congé prévu par l'article 41 de la loi du 19 mars 1928 est de deux ans au cours de la carrière du fonctionnaire. Pendant le congé, le fonctionnaire perçoit l'intégralité de son traitement.

Il convient de noter que, pour les fonctionnaires, il n'est pas fait de distinction entre maladie et inaptitude temporaire au titre d'un accident du travail ou d'une maladie professionnelle, même si « *les congés de maladie sont régis par des règles particulières lorsqu'ils sont la conséquence d'un accident de service ou d'une maladie contractée dans l'exercice des fonctions* »⁽¹⁾.

Enfin, s'agissant des conséquences des congés de maladie et assimilés pour la constitution et la liquidation du droit à pension, l'article 40 du décret n° 86-442 du 14 mars 1986 relatif à la désignation des médecins agréés, à l'organisation des comités médicaux et des commissions de réforme, aux conditions d'aptitude physique pour l'admission aux emplois publics et au régime de congés de maladie des fonctionnaires dispose que « *le temps passé en congé pour accident de service, de maladie, de longue maladie ou de longue durée avec traitement, demi-traitement ou pendant une période durant laquelle le versement du traitement a été interrompu en application des articles 39 et 44 du présent décret est valable pour l'avancement à l'ancienneté et entre en ligne de compte dans le minimum de temps valable pour pouvoir prétendre au grade supérieur. Il compte également pour la détermination du droit à la retraite et donne lieu aux retenues pour constitution de pension civile* ».

(1) Circulaire n° FP-4.1711 du 30 janvier 1989 relative à la protection sociale des fonctionnaires et stagiaires de l'État contre les risques maladie et accidents de service, Bulletin officiel du Premier ministre, 31 mars 1989 (page BO 1989-01s.).

Votre Rapporteur spécial rappelle enfin que les congés de maternité (et d'adoption) sont assimilés à des périodes d'activité en ce qui concerne les droits à pension civile et militaire de retraite⁽¹⁾. La totalité du traitement est versée aux agents concernés et supporte les retenues pour pension. Il n'est donc pas besoin d'en faire mention dans les périodes *réputées* avoir donné lieu à cotisation.

Pour apprécier les durées cotisées en cas de pluriactivité, le douzième alinéa du I de l'article L. 25 *bis* précise qu'il est retenu un nombre de trimestres au plus égal à quatre au titre de chaque année civile au cours de laquelle l'assuré a été affilié successivement ou simultanément à plusieurs des régimes considérés. Il s'agit, pour les fonctionnaires civils et militaires relevant du CPCMR, de dispositions identiques à celles définies pour les assurés du régime général par l'article D. 171-11-1 du code de la sécurité sociale.

• **Le dernier alinéa du I de l'article L. 25 *bis*** définit, pour les fonctionnaires de l'État, la nature des **périodes reconnues équivalentes à une période d'assurance** pour l'application de la condition de durée d'assurance fixée par le premier alinéa du I dudit article. Il s'agit :

– de la bonification pour enfant mentionnée au b et au b *bis* de l'article L. 12. Les fonctionnaires civils et militaires bénéficient d'une bonification de la durée de leurs services effectifs fixée à un an pour :

♦ chacun de leurs enfants légitimes ou naturels nés antérieurement au 1^{er} janvier 2004 ;

♦ chacun de leurs enfants dont l'adoption est antérieure au 1^{er} janvier 2004 ;

♦ chacun des autres enfants énumérés au II de l'article L. 18 dont la prise en charge a débuté antérieurement au 1^{er} janvier 2004, sous réserve qu'ils aient été élevés pendant neuf ans au moins avant leur vingt et unième anniversaire⁽²⁾.

La bonification prévue au b de l'article L. 12 est acquise aux femmes fonctionnaires ou militaires ayant accouché au cours de leurs années d'études, antérieurement à leur recrutement dans la fonction publique, dès lors que ce recrutement est intervenu dans un délai de deux ans après l'obtention du diplôme

(1) Circulaire n° FP-4.1864 du 9 août 1995 relative au congé de maternité ou d'adoption et autorisations d'absence liées à la naissance pour les fonctionnaires et agents de l'État, Bulletin officiel du Premier ministre, 31 octobre 1995 (page BO 1995-3).

(2) L'article L. 18 du code des pensions civiles et militaires de retraite définit les conditions dans lesquelles une majoration du montant de la pension peut être accordée aux titulaires ayant élevé au moins trois enfants. Les enfants concernés sont : les enfants légitimes, les enfants naturels dont la filiation est établie et les enfants adoptifs du titulaire de la pension ; les enfants du conjoint issus d'un mariage précédent, ses enfants naturels dont la filiation est établie et ses enfants adoptifs ; les enfants ayant fait l'objet d'une délégation de l'autorité parentale en faveur du titulaire de la pension ou de son conjoint ; les enfants placés sous tutelle du titulaire de la pension ou de son conjoint, lorsque la tutelle s'accompagne de la garde effective et permanente de l'enfant ; les enfants recueillis à son foyer par le titulaire de la pension ou son conjoint, qui justifie, dans les conditions fixées par décret en Conseil d'État, en avoir assumé la charge effective et permanente.

nécessaire pour se présenter au concours, sans que puisse leur être opposée une condition d'interruption d'activité ;

– de la majoration de durée d'assurance prévue par l'article L. 12 *bis*. Les femmes fonctionnaires ou militaires ayant accouché postérieurement à leur recrutement bénéficient d'une majoration de durée d'assurance fixée à deux trimestres pour chacun de leurs enfants nés à compter du 1^{er} janvier 2004 ;

– de la majoration de durée d'assurance prévue par l'article L. 12 *ter*. Les fonctionnaires, élevant à leur domicile un enfant de moins de vingt ans atteint d'une invalidité égale ou supérieure à 80%, bénéficient d'une majoration de leur durée d'assurance d'un trimestre par période d'éducation de trente mois, dans la limite de quatre trimestres ;

– des périodes d'interruption ou de réduction d'activité prévues par le 1^o de l'article L. 9. Il s'agit du temps partiel de droit obtenu pour élever un enfant, du congé parental, du congé de présence parentale ou de la mise en disponibilité pour élever un enfant de moins de huit ans, accordés dans la limite de 3 ans par enfant légitime, naturel ou adoptif, né ou adopté à partir du 1^{er} janvier 2004.

Votre Rapporteur spécial rappelle que, pour les assurés relevant du régime général, les périodes assimilées à des périodes d'assurance sont les périodes de chômage (situation non transposable aux fonctionnaires), les périodes pendant lesquelles l'assuré a bénéficié des prestations en espèces pour maladie, maternité, invalidité et accidents du travail, les périodes de rééducation suite à un accident du travail ou une maladie professionnelle, les périodes de versement de l'allocation de conversion et des allocations de préretraites (situation non transposable aux fonctionnaires), les périodes militaires (service militaire légal, périodes de guerre, temps de service accompli dans le cadre d'un volontariat civil), les périodes de détention provisoire postérieures au 1^{er} janvier 1977 (à condition qu'elles ne s'imputent pas sur la durée de la peine) et la période du congé de reclassement qui excède le préavis de licenciement (situation non transposable aux fonctionnaires).

Par ailleurs, il existe trois types de majoration de durée d'assurance : les majorations de trimestres pour années pendant laquelle a été élevé un enfant ; les majorations de durée d'assurance pour congé parental ; les majorations accordées aux assurés âgés (qui, par nature, ne concernent pas les assurés demandant à bénéficier d'un départ anticipé en retraite pour cause de carrière longue).

Il apparaît que le dispositif prévu par le dernier alinéa du I de l'article L. 25 *bis* détermine au profit des fonctionnaires civils et militaires des modalités de validation de services en tout point similaire à celles applicables aux assurés du régime général, compte tenu des spécificités inhérentes au statut des fonctionnaires de l'État.

• Le **II de l'article L. 25 *bis*** fixe les conditions dans lesquelles sera liquidée la pension de retraite servie au fonctionnaire qui demandera à bénéficier des dispositions dudit article.

Sous une formulation un peu absconse, il s'inscrit dans la perspective « générationnelle » qui sous-tend la réforme des retraites : dès lors que le fonctionnaire remplit les conditions pour bénéficier d'un dispositif (en l'espèce le départ anticipé pour cause de longue carrière), les règles qui lui sont applicables se « figent » à la date concernée, même si le fonctionnaire ne demande pas immédiatement à bénéficier dudit dispositif. Ce principe « générationnel » est cependant atténué par la césure introduite par la condition d'âge :

– si le fonctionnaire demande à bénéficier du dispositif de départ anticipé *après* avoir atteint l'âge de 60 ans, il sera soumis aux règles de droit commun pour la liquidation de sa retraite ;

– si, comme on peut le penser, le fonctionnaire demande à bénéficier du dispositif de départ anticipé *avant* d'avoir atteint l'âge de 60 ans, alors l'année au cours de laquelle seront réunies les conditions définies au I de l'article L. 25 *bis* sera l'année prise en compte pour déterminer le nombre de trimestres nécessaires pour obtenir une pension à taux plein (II de l'article 66 de la loi précitée) et le coefficient de minoration ou de majoration applicable au montant de la pension (III de l'article 66 de la loi précitée).

Il s'agit donc bien de fixer les paramètres de liquidation *quel que soit l'âge effectif du départ*, sous réserve que le départ ait lieu avant 60 ans – ce qui est logique compte tenu de l'objet même du dispositif. A défaut, le fonctionnaire « sort » complètement du champ du départ anticipé pour longue carrière et ne peut se prévaloir d'aucun des éléments constituant son dispositif.

II.- La problématique de la montée en charge progressive du dispositif

Comme votre Rapporteur spécial l'a déjà indiqué, le seul point qui différencie le dispositif de départ anticipé pour cause de longue carrière dans le secteur public ⁽¹⁾ et dans le secteur privé tient à une montée en charge progressive, alors que, pour le régime général, toutes les générations remplissant les critères d'âge d'entrée en vie active, de durée d'assurance validée et de durée d'assurance cotisée peuvent bénéficier d'un départ « carrière longue » depuis le 1^{er} janvier 2004.

• Le choix du Gouvernement n'est pas fortuit : n'ouvrir le départ anticipé à 56 ou 57 ans qu'à compter du 1^{er} janvier 2008, dans des conditions déterminées de durées d'assurance validée et cotisée, revient à écarter les quatre classes d'âge qui auront 56 ou 57 ans en 2005, 2006 et 2007, c'est-à-dire les générations nées en 1948, 1949, 1950 et 1951. De même, n'ouvrir le départ anticipé à 58 ans qu'à compter du 1^{er} juillet 2006 revient à écarter la classe d'âge qui aura 58 ans en 2005, c'est-à-dire la génération née en 1947 et la moitié de la classe d'âge qui aura 58 ans en 2006, c'est-à-dire la génération née en 1948.

(1) L'article 29 du projet de loi de financement de la Sécurité sociale pour 2005 transpose aux fonctionnaires affiliés à la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales le dispositif du présent article.

Or, du fait de l'allongement tendanciel de la durée des études et du recul corrélatif de l'entrée dans la vie active, les générations ayant travaillé le plus longtemps – qu'il serait donc légitime de faire entrer au plus tôt dans le dispositif « carrière longue » – sont les générations les plus anciennes – c'est-à-dire celles-là même qui sont écartées par la montée en charge progressive.

Un tel décalage se justifie par trois éléments. En premier lieu, la réforme des retraites appliquée aux régimes de la fonction publique repose sur un principe général de **convergence progressive** et non immédiate. D'où les calendriers afférents, par exemple, à l'alignement de la durée de cotisation nécessaire pour obtenir une pension à taux plein ou à l'instauration du mécanisme de décote / surcote. Il ne serait pas cohérent que, d'une part, les dispositions de la réforme qui représentent une « contrainte » pour les agents publics soient mises en œuvre de façon échelonnée et que, d'autre part, le départ anticipé pour cause de longue carrière soit, lui, mis en œuvre immédiatement.

En second lieu, les régimes de la fonction publique, notamment le code des pensions civiles et militaires de retraite, prévoient des possibilités de départ anticipé, soit pour cause de **pénibilité** (départ à 55 ans pour les catégories dites « actives », soit pour **raison familiale** (départ sans condition d'âge pour les mères de trois enfants). Même si les cohortes concernées ne recouvrent pas totalement celles qui pourraient prétendre au départ anticipé pour longue carrière, il s'agit quand même d'un facteur qui atténue l'urgence d'une mise en œuvre précoce de ce dernier dispositif.

Enfin, les considérations de **coût** ont fait prévaloir un étalement dans le temps, dans un contexte budgétaire contraint.

• Divers travaux conduits par l'Inspection générale de l'INSEE durant le second semestre de l'année 2003, à la demande du directeur général de l'INSEE et du directeur général de l'administration et de la fonction publique, ont été rassemblés dans un rapport de synthèse, communiqué aux organisations syndicales pour nourrir les débats du premier semestre 2004 relatifs aux carrières longues ⁽¹⁾. Ils visent à éclairer la nature et le volume des populations potentiellement concernées par un dispositif « carrière longue » et à évaluer son incidence.

Ces travaux font apparaître que parmi les générations qui vont partir à la retraite au cours des prochaines années, une entrée dans la vie active à 14, 15 ou 16 ans est moins fréquente pour les salariés de la fonction publique que pour ceux du secteur privé, le niveau de qualification requis étant en moyenne plus élevé. Cependant, elle n'était pas rare dans les années soixante, car l'allongement de la durée des études et la généralisation de la scolarité obligatoire jusqu'à 16 ans n'avaient pas encore touché complètement ces générations.

(1) *Philippe Domergue*, Les données statistiques relatives aux carrières longues au sein de la fonction publique, INSEE, 2003.

Les catégories socio-professionnelles concernées sont principalement des employés, agents de service et ouvriers (catégories C et anciennement D). Les hommes occupent notamment des emplois d'ouvriers qualifiés, d'agents des services postaux, de fonctionnaires de police et de militaires ; les femmes sont plutôt agents de bureau, agents de service et aides-soignantes.

Les agents ayant exercé pendant 15 ans des métiers classés en « catégories actives » bénéficient actuellement de la possibilité de prendre leur retraite avant l'âge de 60 ans. Ces métiers sont globalement plus « masculins », notamment parce que cette classification concerne des emplois comportant « *un risque particulier ou des fatigues exceptionnelles* » ; il s'agit par exemple des services liés à la sécurité (armée, police, service pénitentiaire) ou d'emplois d'ouvriers entraînant ces risques particuliers. Certaines professions permettant également un départ au titre des « catégories actives » (notamment infirmiers ou instituteurs), sont plus souvent exercées par des femmes : ce sont en général des emplois plus qualifiés, dont les titulaires ont poursuivi des études plus longues. Au total, la répartition des emplois « sédentaires » (c'est-à-dire hors « catégories actives ») fait apparaître une proportion relativement importante de personnel féminin dans la population étudiée. Les conditions de durée de carrières jouent en sens inverse : les mères de famille interrompent plus fréquemment leur carrière pour élever leurs enfants, et accumulent donc plus difficilement le nombre requis d'annuités validées et surtout d'annuités cotisées. Il est vrai que les mères de trois enfants bénéficient d'une possibilité spécifique de départ anticipé.

Le rapport conclut qu'« au total, la transposition à l'identique de la mesure décidée dans le secteur privé pourrait concerner 20.000 à 30.000 fonctionnaires en 2004 ⁽¹⁾. Ce nombre se partagerait à égalité entre les hommes et les femmes, les différents facteurs évoqués précédemment se compensant globalement. Les effectifs seraient décroissants à moyen terme, car les conditions d'éligibilité sont de moins en moins remplies parmi les jeunes générations. Ces estimations chiffrées demeurent fragiles, car l'information sur les assurés des régimes vieillesse n'est pas aujourd'hui suffisamment mobilisée dans un cadre statistique cohérent permettant des études pluri régimes. Il y a urgence, ainsi que l'ont souligné maints rapports officiels, à constituer de tels outils en vue de mieux éclairer les options en débat ».

Il faut souligner que l'estimation de 30.000 fonctionnaires potentiellement concernés en 2004 porte sur l'ensemble des régimes de la fonction publique : une limitation au seul champ de la fonction publique civile de l'État diviserait cette évaluation d'un facteur au moins égal à deux.

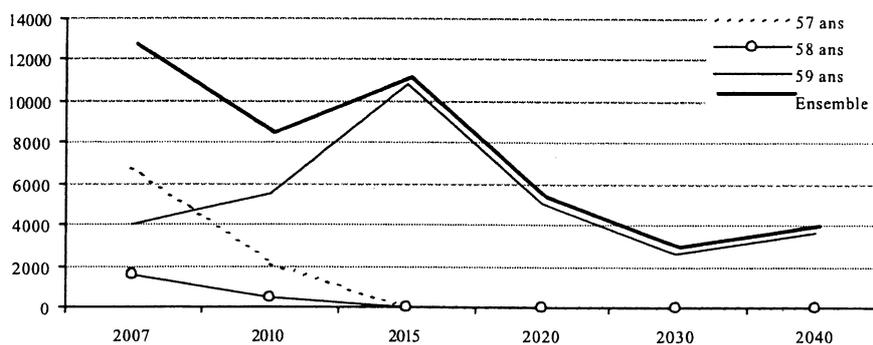
- Dans le cadre de la préparation du rapport précité, dans le courant de l'été 2003, une modélisation de l'incidence de la transposition au secteur public du dispositif « carrière longue » inclus dans la réforme des retraites a été effectuée à

(1) Les analyses du rapport relatives aux populations concernées se fondaient sur l'hypothèse d'un dispositif entrant en application en 2004.

l'aide du modèle de microsimulation DESTINIE, développé par l'INSEE. Le grand avantage de l'utilisation de ce modèle est d'assurer la cohérence des données traitées et de permettre des projections à long terme. Ses limites tiennent à une représentation stylisée de la réalité, au fait que les carrières reconstituées sont assimilées à des carrières « uni pensionnées », que l'exercice concerne une population réduite et que diverses hypothèses complémentaires doivent être formulées, notamment pour simuler le comportement des agents face au choix qui consiste à partir en retraite ou à rester dans la vie active.

FLUX DE BENEFICIAIRES NOUVELLEMENT CONCERNES PAR LA MESURE DE DEPART ANTICIPE

(par âge minimal de départ à la retraite)



Source : Modèle de microsimulation DESTINIE ; Philippe Domergue, Les données statistiques relatives aux carrières longues au sein de la fonction publique, INSEE, 2003.

Selon les résultats de la simulation, environ 27.600 personnes auraient la possibilité de partir à la retraite avant 60 ans en 2004 (première année de mise en œuvre, pour le modèle), dont 7.200 à 57 ans, 4.800 à 58 ans et 15.6000 à 59 ans⁽¹⁾. Ce nombre diminue fortement à terme (environ 10.000 au bout de 10 ans), parce que les générations les plus jeunes ont suivi des études plus longues et parce qu'un « effet de stock » ne joue qu'en début de période. En effet, la première année, quatre générations sont concernées et les départs ont lieu aux différents âges prévus par la mesure (de 57 à 59 ans). Assez rapidement, la mesure ne concerne plus que le cas du départ à 59 ans.

Les finances publiques subiraient un choc important. En effet, le nombre de retraités augmenterait de 1% la première année et de 0,5% en 2010, tandis que la masse des pensions versées augmenterait de 0,9% la première année et 0,4% en 2010. Ce surcoût induirait un besoin de financement accru de 750 millions d'euros la première année et 410 millions d'euros en 2010, puis 330 millions d'euros en 2015 et 140 millions d'euros en 2020. L'évaluation concerne **l'ensemble de la fonction publique** et non la seule fonction publique civile de l'État.

Votre Rapporteur spécial rappelle que le présent projet estime l'impact du dispositif « carrière longue » à 70 millions d'euros en 2005 et 140 millions d'euros en année pleine – avec effet de la montée en charge progressive – ce qui devrait être un majorant du coût effectif, au vu des informations présentées ci-avant.

(1) Par construction, le modèle ne peut estimer le nombre de départs à 56 ans.

*

* *

Votre Rapporteur spécial a indiqué que cet article tendait à instaurer un droit au départ anticipé en retraite pour les fonctionnaires ayant commencé à travailler jeunes et ayant eu une longue carrière. Le dispositif retenu consiste à offrir un système identique à celui offert aux salariés du secteur privé, à l'exception d'une montée en charge progressive : le droit au départ à 56 ans n'est ouvert qu'à compter du 1^{er} janvier 2008 et le droit au départ à 58 ans n'est ouvert qu'à compter du 1^{er} juillet 2006.

Du fait de l'allongement tendanciel de la durée des études et du recul corrélatif de l'entrée dans la vie active, les générations ayant travaillé le plus longtemps sont les générations les plus anciennes, touchées par le caractère progressif de la montée en charge du dispositif. Un tel décalage se justifie par trois éléments. En premier lieu, la réforme des retraites appliquée aux régimes de la fonction publique repose sur un principe général de convergence progressive et non immédiate. D'où les calendriers afférents, par exemple, à l'alignement de la durée de cotisation nécessaire pour obtenir une pension à taux plein ou à l'instauration du mécanisme de décote / surcote. Il ne serait pas cohérent que, d'une part, les dispositions de la réforme qui représentent une « contrainte » pour les agents publics soient mises en œuvre de façon échelonnée et que, d'autre part, le départ anticipé pour cause de longue carrière soit, lui, mis en œuvre immédiatement.

En second lieu, les régimes de la fonction publique, notamment le code des pensions civiles et militaires de retraite, prévoient des possibilités de départ anticipé, soit pour cause de pénibilité (départ à 55 ans pour les catégories dites « actives », soit pour raison familiale (départ sans condition d'âge pour les mères de trois enfants, sous réserve d'avoir accompli 15 ans de services). Enfin, les considérations de coût ont fait prévaloir un étalement dans le temps, dans un contexte budgétaire contraint.

Des simulations effectuées par l'INSEE montrent que, toutes fonctions publiques confondues, près de 30.000 personnes pourraient partir la première année, si le dispositif était intégralement ouvert à toutes les classes d'âge. Le besoin de financement serait accru de 750 millions d'euros la première année et 410 millions d'euros en 2010, puis 330 millions d'euros en 2015 et 140 millions d'euros en 2020. Pour la seule fonction publique de l'État, le présent projet estime l'impact du dispositif « carrière longue » à 70 millions d'euros en 2005 et 140 millions d'euros en année pleine.

Sur la proposition de votre Rapporteur spécial, la Commission a *adopté* cet article sans modification.

OBSERVATION

La Commission attire l'attention du Gouvernement sur le risque que comporterait l'aggravation prolongée de l'écart entre rémunérations publiques et rémunérations privées. Elle estime qu'une progression de ces rémunérations, ayant pour contrepartie un meilleur maintien de l'emploi public, notamment par un moindre renouvellement des personnels partant en retraite, permettrait à la fois d'améliorer la situation des agents et la qualité du service public, tout en évitant une dégradation des finances publiques.

N° 1863 – annexe 12 – Rapport spécial au nom de la commission des finances pour 2005 : charges communes (M. Daniel Garrigue)