

Document mis
en distribution
le 9 décembre 2004



N° 1976

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 7 décembre 2004.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN SUR LE
PROJET DE **loi de finances rectificative pour 2004** (n° 1921),

PAR M. GILLES CARREZ

Rapporteur général,

Député

Fascicule 5

Articles 53 À 60

SOMMAIRE

	Pages
<i>Article 53</i> : Exemption de certaines dispositions du code monétaire et financier pour les émissions de l'Unédic bénéficiant de la garantie de l'Etat.....	5
<i>Article 54</i> : Modalités de fonctionnement du futur compte de commerce retraçant, en application des dispositions de l'article 22 de la LOLF, les opérations budgétaires relatives à la dette et à la trésorerie de l'Etat.....	12
<i>Article 55</i> : Réajustement du plafond autorisé de remise de dettes des pays les plus pauvres.....	25
<i>Article 56</i> : Application aux entreprises ferroviaires du plafonnement de la contribution aux charges du service public de l'électricité (CSPE).....	47
<i>Article 57</i> : Modification du régime de la taxe sur les nuisances sonores aériennes.....	52
<i>Article 58</i> : Versement à l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) des disponibilités du Fonds pour le renouvellement urbain (FRU).....	63
<i>Article 59</i> : Aménagement du régime de décharge de responsabilité et de quitus des comptables publics.....	70
<i>Article 60</i> : Aménagement du régime de retraite des personnels actifs de la police.....	80

EXAMEN DES ARTICLES

Article 53

Exemption de certaines dispositions du code monétaire et financier pour les émissions de l'Unédic bénéficiant de la garantie de l'État.

Texte du projet de loi :

Les dispositions de la deuxième phrase du septième alinéa de l'article L. 213-15 du code monétaire et financier ne s'appliquent pas aux émissions d'emprunt de l'Unédic qui bénéficient de la garantie de l'État.

Exposé des motifs du projet de loi :

L'article propose d'exempter les émissions de l'Unédic qui bénéficient de la garantie de l'État des dispositions de l'article L. 213-15 du code monétaire et financier qui prévoient le remboursement total anticipé de l'émission et l'interdiction de nouvelles émissions dans le cas où l'association n'aurait pas reconstitué ses fonds propres dans le délai prévu par la loi. Les autres dispositions de l'article L. 213-15 leur demeurent applicables.

Observations et décision de la Commission :

Le présent article a pour objet d'exclure les obligations émises par l'UNEDIC qui bénéficient de la garantie de l'État de l'application des dispositions de droit commun posées par le code monétaire et financier qui prévoient le remboursement immédiat des emprunts et l'interdiction de nouvelles émissions par les associations qui n'ont pas reconstitué leurs fonds propres dans les deux ans qui suivent l'exercice durant lequel leurs fonds propres ont diminué de moitié.

Depuis sa création le 31 décembre 1958, l'assurance chômage fonctionne selon le principe du paritarisme. Ainsi, son financement est assuré par les contributions des employeurs et des salariés, tandis que les associations pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (ASSEDIC), fédérées au niveau national par l'Union nationale pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (UNEDIC), qui ont en charge la gestion de l'assurance chômage, sont dotées d'un statut d'organismes privés, bien que remplissant une mission d'intérêt général.

L'UNEDIC, association déclarée conformément à la **loi du 1^{er} juillet 1901** créée en application de la Convention nationale du 31 décembre 1958 et maintenue par les conventions du 24 février 1984 et du 22 mars 2001, est dès lors **assujettie aux dispositions de droit commun du code monétaire et financier relatives aux associations.**

A ce titre, lui est applicable l'article L. 213-15 dudit code qui détermine le régime juridique de l'émission d'obligations par les associations. Ce régime

prévoit, à l'image des dispositions du code de commerce applicables à l'ensemble des sociétés, que **lorsque les fonds propres d'une association diminuent de plus de moitié** par rapport au montant qu'ils avaient atteint à la fin de l'exercice précédant celui durant lequel une émission obligataire a été lancée :

– l'assemblée générale doit statuer, dans les quatre mois suivant l'approbation des comptes ayant fait apparaître ces résultats déficitaires, sur l'opportunité de continuer l'association ou de procéder à sa dissolution ;

– si la dissolution n'est pas décidée, **l'association est tenue de reconstituer ses fonds propres au plus tard au terme du deuxième exercice qui suit celui durant lequel ont été constatés les résultats déficitaires.**

Le septième alinéa de l'article L. 213-15 précité dispose qu'à défaut de la satisfaction de l'une ou l'autre de ces deux obligations, l'association perd le droit d'émettre de nouvelles obligations et tout porteur de titres déjà émis peut demander en justice le remboursement immédiat de la totalité de l'émission.

Or, la dégradation extrêmement marquée de sa situation financière depuis 2001 expose l'UNEDIC au jeu de ces dispositions.

I.- La situation financière très préoccupante de l'assurance chômage

A.- Un déficit cumulé de près de 10 milliards d'euros fin 2004

Après avoir connu en 2000 et 2001 des résultats – modestement – excédentaires, l'assurance chômage a subi de plein fouet la dégradation conjoncturelle depuis le deuxième semestre 2001. Le nombre de chômeurs (toutes catégories confondues) a en effet augmenté de 37.000 en 2001, puis 138.000 en 2002 et 226.000 en 2003. En outre, le retournement cyclique a provoqué une brusque remontée du nombre de chômeurs indemnisés par l'UNEDIC (de 41,9% de l'ensemble des chômeurs en juin 2000 à 52,5% en décembre 2003), remontée d'autant plus vive que le dynamisme économique entre 1998 et 2001 avait permis à de nombreuses personnes de se constituer des droits à indemnisation et qu'en lien avec le brutal ajustement du marché du travail les taux de reclassement des chômeurs ont fortement diminué après 2001.

Ainsi, comme le montre le tableau ci-après, les comptes de l'assurance maladie ont enregistré dès 2002 un déficit de 3,7 milliards d'euros, imposant l'adoption d'un premier accord de redressement le 19 juin 2002 par les partenaires sociaux, comportant notamment une hausse de 0,20% des contributions chômage (pour atteindre 5,80% des salaires dans la limite de 4 fois le plafond mensuel de la sécurité sociale, dont 3,70% à la charge de l'employeur et 2,10% pour la part salariale) et le report du septième au huitième jour du point de départ de l'indemnisation.

L'aggravation des difficultés financières de l'UNEDIC a conduit les partenaires sociaux, lors de la négociation de l'accord du 20 décembre 2002 pour la période 2003-2005, à prendre plusieurs mesures de redressement visant les chômeurs (refonte des filières d'indemnisation, majoration de la part laissée au chômeur pour le financement de sa retraite complémentaire), les salariés (hausse de 0,3 point supplémentaire des cotisations) et les employeurs (hausse de 0,3 point de la part patronale), portant le taux de contribution chômage à 6,40% des salaires.

RESULTATS FINANCIERS DE L'ASSURANCE CHOMAGE

(en millions d'euros)

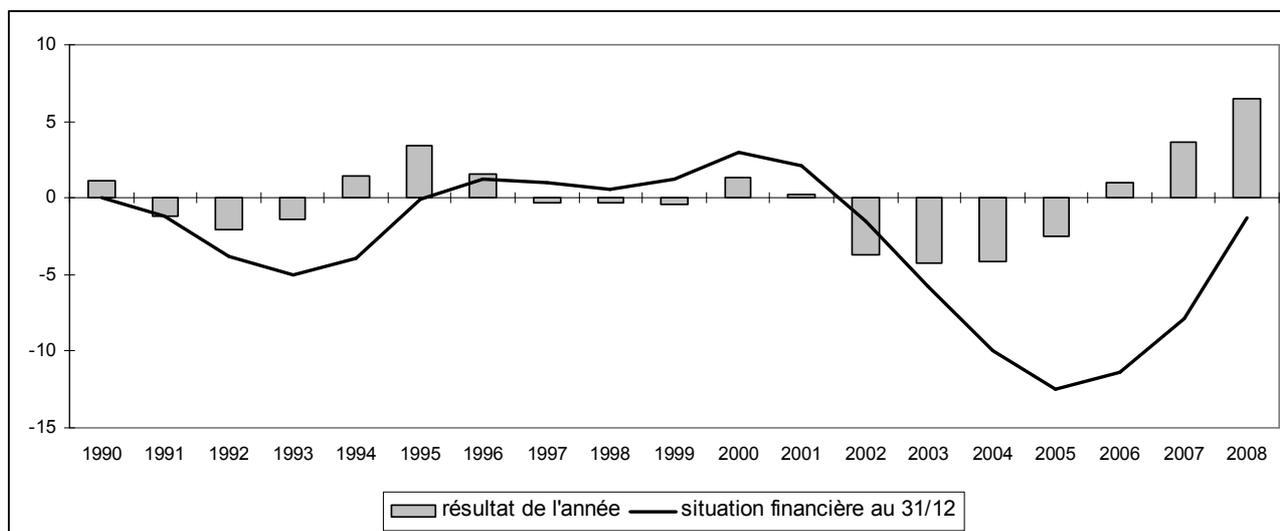
	2000	2001	2002	2003	2004 ⁽¹⁾	2005 ⁽²⁾
résultat de l'année	1.332	247	- 3.720	- 4.282	- 4.114	- 2.470
situation financière au 31/12	2.965	2.144	- 1.554	- 5.836	- 9.954	- 12.424

(1) prévision

(2) hypothèse

RESULTATS FINANCIERS ET SITUATIONS NETTES EN FIN D'ANNEE DE L'ASSURANCE-CHOMAGE DEPUIS 1990

(en milliards d'euros)



En dépit de la forte augmentation des ressources de l'UNEDIC (+ 3,2 milliards d'euros, en hausse de 14,3%) l'année 2003 s'est soldée par un déficit record de 4,3 milliards d'euros, portant le **déficit cumulé à 5,8 milliards d'euros fin 2003**, l'atonie économique continuant d'imprimer un rythme soutenu aux dépenses d'assurance chômage (+ 3,8 milliards d'euros, + 14,4%).

Comme il est traditionnel en phase ascendante du cycle économique, la reprise amorcée depuis la fin de l'année 2003 n'exerce ses effets qu'avec retard sur le nombre de demandeurs d'emplois. Après un premier trimestre hésitant

(6.000 emplois perdus), l'emploi semble se redresser progressivement, avec 33.000 emplois créés au deuxième trimestre, les tendances constatées au troisième trimestre permettant d'envisager la création nette de 97.000 emplois nouveaux sur l'ensemble de 2004. L'arrivée à l'âge de la retraite des premières générations issues du baby-boom et les effets de la réforme des retraites sur les départs anticipés à la retraite des salariés bénéficiant de « carrières longues » devraient parallèlement limiter la progression de la population active à 22.000 emplois, permettant au chômage d'amorcer sa réduction avant la fin de l'année (de l'ordre de 46.000 pour la catégorie 1, bien que l'UNEDIC anticipe une hausse globale de 23.000 chômeurs toutes catégories confondues compte tenu d'une forte recrudescence des personnes en activité réduite).

Cette répercussion très progressive de l'embellie économique sur le taux de chômage ne devrait dès lors que permettre de contenir le déficit de l'assurance chômage en 2004 à 4,1 milliards d'euros, portant la situation financière nette de l'UNEDIC à **9,95 milliards d'euros fin 2004** (dès le 30 septembre dernier, le déficit cumulé atteignait 9,32 milliards d'euros).

L'UNEDIC prévoit en revanche une année 2005 plus riche en créations d'emplois encouragées par la confirmation du dynamisme des embauches privées ainsi qu'une politique d'emplois aidés dynamique, bien que les moindres effets des départs anticipés à la retraite et la plus forte attractivité du marché du travail en raison de l'amélioration conjoncturelle devraient accroître la population active de 100.000 personnes. Par conséquent, l'hypothèse de décre de chômage retenue par l'UNEDIC – plus pessimiste que celle du Gouvernement – s'établit à 131.000 chômeurs de catégorie 1 en moins (et 154.000 pour l'ensemble des catégories). Cette embellie n'exercerait ses effets sur les comptes de l'assurance chômage que très progressivement, le déficit devant se maintenir à 2,47 milliards d'euros en 2005, portant la **situation financière en fin d'année à – 12,42 milliards d'euros**.

B.- Une couverture des besoins de financement rendant indispensable le recours à des obligations garanties par l'État qui pourraient dépasser 6 milliards d'euros au total entre 2003 et 2005

• Afin de couvrir ses besoins de financement, l'UNEDIC a mis en place le dispositif de financement suivant.

Un **emprunt obligataire de 4 milliards d'euros** sur 5 ans (septembre 2003 – septembre 2008) de coupon 3,50% a été bouclé le 11 septembre 2003, bénéficiant, en principal et en intérêt, de la garantie de l'État autorisée par l'article 97 de la loi (n° 2003-706 du 1^{er} août 2003) de sécurité financière (ce qui a permis de limiter le rendement de l'emprunt à 6,5 points de base seulement au-dessus de la courbe interpolée des titres d'État français de même échéance).

En outre, l'UNEDIC bénéficie de billets de trésorerie (à court terme) de 1,2 milliard d'euros, auxquels s'ajoute une ligne de crédits syndiqués de 1 milliard d'euros (à échéance 2006). Au total, les ressources de l'UNEDIC (emprunts à court et moyen termes) pour couvrir le déficit cumulé de près de 10 milliards d'euros fin 2004 s'établissent à **6,2 milliards d'euros**, le reliquat étant couvert par une autorisation de découvert de l'ordre de 4 milliards d'euros.

Il apparaît clairement que manquent 2,25 milliards d'euros pour financer le déficit cumulé prévu pour fin 2005 à 12,43 milliards d'euros (qui devrait constituer le plafond maximal du cycle avant que le relèvement des cotisations décidé fin 2002 conjugué à la phase haute du cycle économique permettent l'apparition d'excédents croissants). L'UNEDIC a récemment **sollicité la garantie de l'État pour une émission obligataire** de ce montant, qui **devrait intervenir dans de brefs délais**. Un amendement gouvernemental au présent projet de loi de finances rectificative devrait ainsi vraisemblablement soumettre au Parlement l'opportunité d'autoriser cette garantie, en principal et en intérêt, les derniers arbitrages sur le niveau et les caractéristiques de l'émission étant en cours.

• Votre Rapporteur général remarque que ce dispositif de financement, certes équilibré dans la mesure où les ressources à court terme (donc devant être remboursées à brève échéance) sont équivalentes aux ressources à plus long terme (les emprunts garantis devant probablement représenter bientôt la moitié des besoins de financement prévus), ce qui encourage l'exercice d'une pression constante pour l'assainissement de la situation financière, **ne doit pas être exclusif d'un effort de redressement pérenne** qui devra en particulier inspirer la renégociation fin 2005 du système d'indemnisation et des taux d'appels des contributions.

Il faut en outre rappeler que **l'UNEDIC reste devoir à l'État 1,22 milliard d'euros**⁽¹⁾ qui aurait dû être versés en 2002, en application de l'article 5 de la loi (n° 2001-624 du 17 juillet 2001) portant diverses dispositions d'ordre social, éducatif et culturel, puis repoussée à l'année 2003 par l'article 40 de la loi de finances initiale pour 2003 (n° 2002-1575 du 30 décembre 2002) et que l'État a depuis lors renoncé à exiger. Cette contribution (qui s'ajoute au versement de 1,1 milliard d'euros effectué en 2001 par l'UNEDIC, soit au total

(1) *Le premier alinéa de l'article 9 de la convention du 1^{er} janvier 2001 relative à l'aide au retour à l'emploi et à l'indemnisation du chômage dispose qu' « au titre de la clarification des relations financières entre l'Etat et le régime d'assurance chômage, les partenaires sociaux signataires de la présente convention décident de dégager à titre exceptionnel une somme de 2.286.735.257 euros répartis comme suit : 1.067.143.120 euros en 2001 et 1.219.592.137 euros en 2003 ». L'article 5 de la loi (n° 2001-624 du 17 juillet 2001) portant diverses dispositions d'ordre social, éducatif et culturel modifié par l'article 40 de la loi de finances initiale pour 2003 (n° 2002-1575 du 30 décembre 2002) dispose pour sa part que « les organismes mentionnés à l'article L. 351-21 du code du travail [c'est-à-dire les partenaires sociaux signataires de l'accord d'assurance chômage] sont autorisés à verser à l'État 1.067.143.120 euros en 2001 et 1.219.592.137 euros en 2003 ». Remarquons que les partenaires sociaux ont adopté, en avenant n° 6 du 27 décembre 2002, un 4^{ème} alinéa à l'article 9 de la convention précitée, les dispositions suivantes : « compte tenu des prélèvements effectués par l'Etat sur la trésorerie du régime d'assurance chômage au cours des dernières années et de la situation financière du régime, il sera demandé à l'Etat de renoncer au versement de 1.219.592.137 euros ».*

2,3 milliards d'euros) peut être en effet analysée comme la **contrepartie – partielle – de l'effort financier consenti par l'État pour contribuer au rétablissement des comptes de l'assurance chômage lors de la crise de 1993** qui avait pris deux formes (des subventions versées à l'UNEDIC entre 1993 et 1995 pour un total de 2,9 milliards d'euros, ainsi que la mise en jeu de la garantie de l'État en octobre 1999 – pour un coût net de 0,76 milliard d'euros ⁽¹⁾).

II.- La nécessité d'adapter les dispositifs de solvabilité du code monétaire et financier à la situation particulière de l'UNEDIC

Le maintien d'un déficit pendant quatre années consécutives expose l'UNEDIC aux jeux des dispositions de l'article L. 213-15 précité du code monétaire et financier.

L'obligation de reconstituer les fonds propres décrite plus haut s'impose en effet *« lorsque, du fait des résultats déficitaires cumulés constatés dans les documents comptables, les fonds propres ont diminué de plus de la moitié par rapport au montant atteint à la fin de l'exercice précédant celui de l'émission [obligataire concernée] »*. L'émission obligataire de 4 milliards d'euros (voir plus haut) ayant été effectuée en septembre 2003, la variation des fonds propres visée est celle observée entre le 31 décembre 2002 et le 31 décembre 2003. Dans la mesure où, en l'absence de fonds propres, la référence est la situation financière nette en fin d'exercice, le creusement d'une situation financière négative en 2003 satisfait au critère de division par deux des fonds propres. Dès lors, les résultats 2003 ayant été constatés en juin 2004, les deux exercices durant lesquels l'UNEDIC doit reconstituer ses fonds propres sont les exercices 2004 et 2005, ce dernier étant constaté à l'été 2006. C'est à cette date, compte-tenu de la prévision d'un déficit en 2004 comme en 2005, qu'en l'absence de modification législative les détenteurs d'obligations émises par l'UNEDIC seront en droit de *« demander en justice le remboursement immédiat de la totalité de l'émission »*.

De manière plus générale, il est possible de s'interroger sur la pertinence de l'application de dispositions de cette nature à notre système d'assurances maladie dont le profil cyclique de l'économie fait varier brutalement, et pour des durées dépassant souvent deux années, la situation financière. L'État ne peut en outre se désintéresser de la gestion du risque chômage et, par conséquent, de la survie du mécanisme d'assurance de ce risque.

Pour autant, le choix cohérent de 1958 d'un système paritaire et d'une gestion autonome assise sur un statut d'organisme privé pour l'assurance chômage milite pour que les entorses faites au droit commun des associations soient aussi limitées que possible dans leur ampleur et dans leurs modalités.

(1) La mise en jeu de la garantie de l'État en 1999 lui a coûté 1,52 milliard d'euros, partiellement compensés par la couverture intégrale par l'UNEDIC d'un second emprunt à échéance 2002 tandis que les accords de 1993 prévoyaient que l'État attribue une subvention de 0,76 milliard d'euros à l'UNEDIC pour lui permettre de payer cette second tranche.

C'est pourquoi le présent article **ne modifie en rien les obligations que le code monétaire et financier impose à l'UNEDIC** comme à l'ensemble des associations, notamment celle de reconstituer ses fonds propres dans les deux ans qui suivent leur diminution de moitié.

Il se contente de proposer que cette obligation ne soit pas sanctionnée par l'interdiction d'émettre de nouveaux titres et par l'exigibilité immédiate des créances contractées en excluant l'UNEDIC de l'application de la deuxième phrase du septième alinéa de l'article L. 213-15 qui dispose que ces sanctions *« s'appliquent également dans le cas où l'association qui n'a pas décidé la dissolution ne satisfait pas à l'obligation de reconstituer ses fonds propres dans les délais prescrits par le cinquième alinéa du présent article »*.

En outre, cette **exception au droit commun est limitée aux seuls emprunts de l'UNEDIC qui bénéficient de la garantie de l'État**, ce qui exclut les possibilités de contournement de ces dispositions en **préservant un contrôle de solvabilité** de l'assurance chômage **que ne manque pas d'effectuer l'État** lorsqu'il accorde sa garantie. Votre Rapporteur général constate par ailleurs que l'article proposé **protège**, de fait, **les intérêts financiers de la puissance publique** puisque le remboursement immédiat en l'absence de reconstitution de fonds propres des emprunts émis ne pourraient, en dernier analyse, qu'être à la charge de l'État, contraint de faire jouer sa garantie dans l'hypothèse d'une insolvabilité de l'UNEDIC.

*
* *

La Commission a *adopté* l'article 53 sans modification.

*
* *

Article 54

Modalités de fonctionnement du futur compte de commerce retraçant, en application des dispositions de l'article 22 de la LOLF, les opérations budgétaires relatives à la dette et à la trésorerie de l'État.

Texte du projet de loi :

I. – Le compte de commerce prévu au II de l'article 22 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances est divisé en deux sections.

La première section retrace les opérations relatives à la gestion de la dette et de la trésorerie de l'État, à l'exclusion des opérations réalisées au moyen d'instruments financiers à terme. Elle comporte, en recettes et en dépenses, les produits et les charges résultant de ces opérations ainsi que les dépenses directement liées à l'émission de la dette de l'État.

La seconde section retrace les opérations de gestion de la dette et de la trésorerie de l'État effectuées au moyen d'instruments financiers à terme. Elle comporte, en dépenses et en recettes, les produits et les charges des opérations d'échange de devises ou de taux d'intérêt, d'achat ou de vente d'options ou de contrats à terme sur titres d'État autorisées en loi de finances.

II. – Chacune de ces sections fait l'objet d'une autorisation de découvert limitative dont le montant est fixé chaque année par la loi de finances. La première section fait l'objet de versements réguliers à partir du budget général.

En cas de dépassement de l'autorisation de découvert, le ministre chargé des finances informe sans délai les commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat du montant et des circonstances de ce dépassement.

III. – Le Gouvernement transmet au Parlement le compte rendu d'un audit contractuel organisé chaque année sur les états financiers du compte de commerce, sur les procédures prudentielles mises en œuvre, sur l'ensemble des opérations effectuées en vue de couvrir les charges de la trésorerie et de gérer les liquidités ou les instruments d'endettement de l'État, ainsi que sur l'incidence de ces opérations sur le coût de la dette.

Exposé des motifs du projet de loi :

Le II de l'article 22 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances dispose qu'à compter de 2006, les opérations budgétaires relatives à la dette et à la trésorerie de l'État, à l'exclusion de toute opération de gestion courante, seront retracées dans un compte de commerce divisé en sections distinguant les opérations selon leur nature.

Le législateur organique a expressément habilité le législateur financier à préciser la structure du compte, ses conditions générales de fonctionnement et les modalités d'information du Parlement sur son activité. Tel est l'objet du présent article, qu'il est apparu opportun de soumettre au Parlement dès le projet de loi de finances rectificative pour 2004. En effet, compte tenu de l'ampleur de l'habilitation conférée au législateur financier pour préciser les dispositions du II de l'article 22 de la LOLF, il est souhaitable que le régime juridique du compte de commerce soit établi préalablement à l'élaboration du projet de loi de finances pour 2006.

Observations et décision de la Commission :

Le présent article tend à préciser la structure et le régime juridique du compte de gestion de la dette et de la trésorerie de l'État, prévu par le II de l'article 22 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances. Ce compte ne commencera à opérer qu'à compter du 1^{er} janvier 2006, mais il a paru préférable au Gouvernement de définir de façon anticipée les éléments essentiels de ses modalités de fonctionnement.

I.- Les opérations sur instruments financiers à terme, un outil désormais banalisé de la gestion active de la dette de l'État

A.- L'évolution des problématiques

La mise en œuvre d'instruments financiers à terme, par le Trésor, gestionnaire de la dette et de la trésorerie, remonte à une quinzaine d'années, mais est restée très limitée pendant dix ans. Son essor ne date que du début des années 2000, la problématique de la minimisation de la charge de la dette ayant pris le pas sur celle de la couverture du risque de taux.

1.- La couverture du risque de taux d'intérêt

- Avant 1991, la gestion active de la dette était limitée par le caractère assez restrictif des autorisations y afférentes accordées au ministre des finances dans le cadre de l'article d'équilibre de la loi de finances de l'année. En effet, l'autorisation ne visait que les « *conversions facultatives* » des emprunts d'État et les « *opérations de consolidation de la dette publique* ».

De fait, la gestion active de la dette de l'État s'est appuyée sur deux catégories d'opérations.

➤ Le Trésor a, d'une part, organisé des échanges de titres, qui visaient à retirer du marché des lignes décotées ou souffrant d'une liquidité insuffisante, au profit de lignes plus liquides et répondant mieux aux besoins immédiats des investisseurs. La première opération de ce type a eu lieu en avril 1991, sous forme d'adjudication. Le Trésor proposait l'échange d'une OAT en écu d'échéance mai 1997 contre une nouvelle OAT en écu d'échéance mars 2002. Il cherchait, grâce à cette opération portant sur un peu plus d'un milliard d'écus, à allonger la durée de vie de la dette et à ouvrir une nouvelle ligne en écus qui pourrait, par la suite, être abondée par émission de nouveaux titres assimilables à ceux émis à l'occasion de l'échange.

D'autres opérations similaires ont eu lieu en 1992 (pour 7,6 milliards d'euros environ), 1994 (pour 1,7 milliard d'euros) et 1998 (10,5 milliards d'euros). Cette dernière opération permettait aux investisseurs d'échanger des titres en écus non fongibles contre des lignes nouvelles, fongibles avec des lignes

libellées en francs, car la liquidité des lignes anciennes après la conversion en euros au 1^{er} janvier 1999 n'aurait pas été préservée.

➤ Le Trésor procède également à des rachats de titres, tendant de même à l'élimination de titres décotés ou ayant pour but d'amortir partiellement, par anticipation, des lignes importantes arrivant à échéance dans les mois à venir afin de soulager les contraintes pesant sur la trésorerie de l'État. A l'origine, les interventions 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 investisseurs 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 sur le 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.

Depuis 1999, les interventions ne sont plus réservées au dernier trimestre mais il y est procédé 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.

Mais le changement le plus notable tient à l'articulation nouvelle entre la réalisation du programme d'émission et les rachats de titres avant échéance. Il apparaît que l'Agence France Trésor – 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'Agence 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.

C'est un véritable saut qualitatif qui a été introduit de la sorte dans la gestion de la dette : les interventions de l'Agence 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.

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.

- A la suite des perturbations enregistrées sur les marchés financiers pendant l'été 1990, conséquences directes des inquiétudes résultant de l'entrée des troupes irakiennes en territoire koweïtien, le Trésor avait procédé, par l'intermédiaire du Fonds de soutien des rentes (FSR), à quelques opérations d'échange de taux, sur une base relativement discrétionnaire. Certes, le décret du 27 janvier 1986 définissant les moyens d'intervention du FSR était rédigé en termes suffisamment vagues pour laisser place à une interprétation souple, selon laquelle la mise en œuvre de tels contrats d'échange était possible. Néanmoins, il a été jugé plus convenable d'asseoir ce genre d'opérations sur des fondements juridiques plus solides.

A cette fin, l'article d'équilibre de la loi de finances initiale pour 1991 a inclus des dispositions autorisant le ministre des finances à procéder « à des conversions facultatives, des rachats ou des échanges d'emprunts, à des échanges de devises ou de taux d'intérêt, à l'achat ou la vente d'options ou de contrats à terme sur titres d'État ».

Les nouvelles possibilités offertes au ministre des finances par cet ajustement de la rédaction de l'article d'équilibre n'ont pas été exploitées à grande échelle. Tout au plus doit-on noter que le FSR a procédé à quelques achats et ventes de contrats de taux sur le Marché à terme international de France (MATIF), afin de couvrir contre les fluctuations de taux d'intérêt le portefeuille de titres qu'il avait été amené à constituer en réaction à l'apparition d'anomalies sur le marché des titres en écus.

2.- La recherche d'économies sur la charge de la dette

- Au tournant des années 2000, l'accroissement des interventions de l'État sur le segment des instruments financiers à terme, et plus particulièrement sur les contrats d'échange de taux d'intérêt (*swaps* de taux) est apparue comme un outil attractif pour optimiser le pilotage de la charge de la dette.

En effet, l'État, principal émetteur français, doit concilier deux objectifs apparemment contradictoires :

- d'une part, compte tenu de l'ampleur du stock de dette et de la part prise par la charge d'intérêts dans le total des dépenses budgétaires, il doit viser à réduire autant que faire se peut le montant des dépenses exposées du fait du service de sa dette. Le meilleur moyen de réduire la charge de la dette pour un

stock donné – stock dont l'évolution est essentiellement gouvernée par l'accumulation des déficits budgétaires, donnée extérieure au gestionnaire de la dette – consiste à réduire la durée de vie de la dette. Chacun sait qu'il est plus coûteux de s'endetter à long terme qu'à court terme puisque l'éloignement de l'horizon temporel conduit l'investisseur à exiger une prime de risque plus importante ;

– d'autre part, il est essentiel, pour les mêmes raisons (ampleur du stock de dette et poids des intérêts dans les dépenses budgétaires totales), de réduire l'exposition de l'émetteur au risque de refinancement. Il s'agit du risque de devoir accepter un taux d'intérêt supérieur lorsqu'il faut refinancer par de nouvelles émissions les titres arrivés à échéance. Chacun sait que les taux d'intérêt à court terme sont, en général, plus volatils que les taux d'intérêt à long terme.

Le choix est donc délicat : réduire la durée de vie de la dette, c'est bénéficier d'un taux d'intérêt moins élevé, en moyenne, mais c'est aussi s'exposer à ce que la charge d'intérêts varie plus fortement d'une année sur l'autre. Ceci ne manquerait pas de perturber, pour des raisons purement financières, la conduite de l'ensemble de la politique budgétaire. Accroître la durée de vie de la dette, c'est réduire le risque de refinancement et satisfaire une demande croissante des investisseurs pour des instruments de financement à long terme, mais cela oblige à consentir un positionnement peu favorable sur la courbe des taux, conduisant à un taux d'intérêt moyen plus élevé.

L'idéal consisterait donc à « déconnecter » la *structure* de la dette, qui gouverne sa durée de vie effective donc permet de maîtriser, à moyen et long terme, le risque de refinancement, et la *durée de vie apparente* de la dette, qui permet piloter de façon plus réactive le positionnement sur la courbe des taux.

- Le contrat d'échange (*swap*) de taux d'intérêt est l'outil qui permet la déconnection recherchée. Il s'agit de contrats négociés de gré à gré entre deux parties (ou de contrats standardisés achetés et vendus sur un marché organisé) 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.

L'instrument étant disponible, restait à déterminer un support budgétaire adéquat pour enregistrer les ressources et les charges résultant de la mise en œuvre d'un programme ambitieux de *swaps* de taux d'intérêt. C'est l'objet du compte de commerce n° 904-22.

B.- La mise en place du compte de commerce n° 904-22

1.- Les raisons du recours à un compte de commerce

La conclusion d'un *swap* de taux d'intérêt conduit les deux parties à s'échanger les deux taux d'intérêt des sous-jacents financiers. Même si une compensation en trésorerie est effectuée – les transferts en numéraire n'étant, en fait, que la résultante des deux flux de sens contraire – les règles comptables impliquent d'inscrire séparément, en dépenses et en recettes, les deux flux partant et arrivant vers le budget de l'État. Ces deux flux viennent donc gonfler les masses de dépenses et de recettes, alors même qu'au plan budgétaire et financier seule compte leur différence, qui est la raison d'être du contrat.

L'intégration, dans le budget général, des opérations de recettes et de dépenses relatives aux *swaps* de taux d'intérêt aurait donc pour conséquence de « polluer » la lecture de la politique budgétaire à cause d'une décomposition quelque peu factice entre flux entrant et flux sortant, décomposition étrangère à la logique même de l'opération retracée dans le budget.

Il est apparu que le recours à un compte de commerce apportait une réponse correcte à cet obstacle d'affichage. L'imputation des flux de dépenses et de recettes sur un tel compte permet d'exclure les masses concernées des règles qui président à la détermination de la politique budgétaire (notamment la norme de croissance des dépenses) pour ne prendre en compte, dans l'équilibre budgétaire de l'État, que le seul solde du compte, reflétant fidèlement le cumul des soldes afférents à chaque *swap* conclu avec une contrepartie.

Par ailleurs, le recours à un compte de commerce permettait d'intégrer dès l'origine les opérations sur instruments financiers à terme dans un cadre comptable relevant de la comptabilité des entreprises, puisque les règles du plan comptable général sont applicables aux comptes de commerce. En fait, la nature des opérations retracées sur ce compte particulier nécessite de mettre en œuvre un cadre comptable inspiré, non de celui des entreprises, mais plutôt de celui des établissements financiers.

2.- Le compte de commerce n° 904-22

Au bénéfice de toutes ces considérations, l'article 8 de la deuxième loi de finances rectificative pour 2000 (n° 2000-1353 du 30 décembre 2000) a ouvert dans les écritures du Trésor un compte de commerce n° 904-22, intitulé « Gestion active de la dette et de la trésorerie de l'État », destiné à retracer les opérations de gestion active sur la dette et la trésorerie de l'État effectuées au moyen d'instruments financiers à terme.

Ce compte, dont le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie est l'ordonnateur, « *comporte, en recettes et en dépenses, les produits et les charges des opérations d'échanges de devises ou de taux d'intérêt, d'achat ou de vente d'options ou de contrats à terme sur titres d'État autorisées chaque année par la loi de finances* ». Cette énumération reflète fidèlement l'énumération des opérations qui sont effectivement autorisées chaque année, depuis 1991, dans le cadre de l'article d'équilibre.

Le compte comporte quatre lignes de recettes auxquelles font face quatre chapitres de dépenses portant, respectivement, sur les contrats d'échange de taux, les contrats d'échange de devises, les achats et ventes de contrats à terme sur titres d'État et les achats et ventes d'options sur titres d'État. Depuis la création du compte, seuls des contrats d'échange de taux d'intérêt ont été conclus par l'Agence France Trésor.

Le compte est doté d'une autorisation de découvert fixée à 1,7 milliard d'euros depuis 2002. En 2003, le montant des recettes a atteint 2.336,9 millions d'euros et celui des dépenses, 2.100,9 millions d'euros. Ces flux correspondent aux intérêts versés et reçus sur un encours sous-jacent de 61,2 milliards d'euros. En raison d'une trop grande volatilité des marchés, le programme de *swaps* a été interrompu à ce niveau à l'été 2002 et sa suspension a été officiellement annoncée par le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie en septembre de la même année. L'Agence France Trésor n'a jamais fait mystère de son souhait de reprendre le programme de *swaps* dès lors que les conditions de marché seraient plus favorables. Un objectif de 120 milliards d'euros de sous-jacent avait été annoncé lors de la présentation initiale du programme, en 2001.

II.- Le nécessaire ajustement aux exigences de la LOLF

Dans la configuration actuelle, les supports retraçant les opérations budgétaires relatives à la dette de l'État sont :

– les chapitres du budget général inscrits sur les parties 11 à 13 du titre premier, qui portent les crédits et dépenses représentatifs des charges d'intérêt sur la dette négociable et sur la dette non négociable, ainsi que les frais divers relatifs à la gestion de la dette et de la trésorerie ;

– deux lignes de recettes du budget général, portant, l’une, les recettes venant en atténuation de la charge de la dette (recettes de coupon couru, recettes tirées du placement de la trésorerie, recettes diverses) et l’autre, les recettes tirées des avances qui peuvent être consenties à la Caisse de la dette publique ;

– le compte de commerce n° 904-22, qui retrace les opérations sur instruments financiers à terme.

A.- La LOLF impose un regroupement des opérations sur un compte unique

La LOLF a prévu de modifier l’architecture de ce dispositif, afin de regrouper sur un seul support la retranscription en dépenses et recettes des charges et des produits résultant des opérations relatives à la dette, quelle que soit leur nature. Pour autant, la référence maintenue aux crédits « *relatifs aux charges de la dette de l’État* » dans l’article 10 concernant les crédits évaluatifs indique que le budget général supportera encore des dépenses représentatives de la charge de la dette. Les concepteurs de la LOLF ont voulu, en fait, instaurer un système où les crédits et dépenses du budget général retraceraient directement la charge nette de la dette, alors qu’il faut aujourd’hui effectuer une consolidation entre les dépenses et recettes du budget général et le solde du compte de commerce pour aboutir au même résultat. Le système reposera donc sur un transfert du budget général vers le compte de gestion.

Le II de l’article 22 de la LOLF dispose 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 dans 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.

« Sont déterminés par une disposition de loi de finances :

« – la nature des opérations autorisées, chaque année, sur chaque section ;

« – le caractère limitatif ou évaluatif de chaque autorisation de découvert ;

« – les modalités générales d’information du Parlement sur l’activité du compte et les modalités particulières selon lesquelles le ministre chargé des finances informe les commissions de l’Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances de tout dépassement d’une autorisation de découvert ;

« – les conditions générales de fonctionnement du compte ».

Au vu des éléments d’information présentés ci-avant, votre Rapporteur général précisera simplement les points suivants :

– les travaux préparatoires de la loi organiques sont muets sur la portée qu’il convient de donner à l’interdiction selon laquelle les opérations retracées sur le compte doivent exclure « *toute opération de gestion courante* ». Introduite en miroir de l’interdiction similaire posée pour le fonctionnement du compte de gestion des participations financières de l’État (article 21 de la LOLF), elle doit naturellement être entendue comme excluant la possibilité de voir imputés sur le compte les moyens de fonctionnement et de rémunérations de l’Agence France Trésor ou de la Caisse de la dette publique. La question restait plus ouverte pour les dépenses de « gestion courante » relatives aux frais divers liés à l’émission, à la conservation et à la gestion des titres, comme les commissions de placement, les frais de cotation des emprunts d’État, etc. mais il paraît logique de rattacher celles-ci aux charges de la dette stricto sensu et non aux dépenses de fonctionnement courant du ministère des finances.

– une confusion de toutes les opérations imputées sur le compte n’aurait pas été un facteur de transparence. Pour pallier cette difficulté, le II de l’article 22 de la LOLF prévoit que le compte est « *divisé en sections distinguant les opérations selon leur nature* », une section constituant, en quelque sorte, un compte de « second niveau » doté de sa propre autorisation de découvert. Deux sections apparaissent très naturellement, consacrant la distinction fondamentale entre le service primaire de la dette et les opérations sur instruments financiers à terme. Rien n’empêche, évidemment, de prévoir un nombre de sections supérieur, si l’on souhaite y cantonner des opérations spécifiques ;

– cette souplesse de structure, désirée par l’administration, a été assortie de dispositifs garantissant que le Parlement ne serait pas dessaisi de ses compétences essentielles. Ainsi, une énumération précise que les opérations effectuées sur le compte doivent être autorisées chaque année par la loi de finances, que celle-ci détermine si le découvert dont est dotée chaque section est limitatif ou évaluatif, que les commissions des finances sont informées de tout dépassement d’une autorisation de découvert et qu’il est rendu compte au Parlement de l’activité du compte, dans les conditions définies par la loi de finances.

Il reviendra également à la loi de finances de déterminer les « *conditions générales de fonctionnement du compte* ». Parmi ces conditions, il faut ranger les modalités d’articulation entre le budget général et le compte de commerce, qui ne sont pas indifférentes à la clarté de la loi de finances.

B.- Le dispositif proposé capitalise les acquis de l’existant

• Le I du présent article détermine la **structure du compte de gestion de la dette et de la trésorerie de l’État**. Traduisant une interprétation peut-être minimaliste des facultés ouvertes par le texte organique, il dispose que le compte est divisé en deux sections selon une *summa divisio* qui distingue, d’une part, les opérations autres que celles réalisées au moyen d’instruments financiers à terme (première section) et, d’autre part, celles réalisées au moyen de ces instruments

financiers (seconde section). Peut-être conviendrait-il de distinguer également les relations avec la Caisse de la dette publique, dont la mission consiste spécifiquement à assurer le bon fonctionnement du marché, et qui ne relèvent pas à proprement parler du service primaire des intérêts de la dette.

Votre Rapporteur général rappelle que les instruments financiers à terme sont définis par l'article L. 211-1 du code monétaire et financier. Il s'agit : **1/** des contrats financiers à terme sur tous effets, valeurs mobilières, indices ou devises, y compris les instruments équivalents donnant lieu à un règlement en espèces ; **2/** des contrats à terme sur taux d'intérêt ; **3/** des contrats d'échange ; **4/** des instruments financiers à terme sur toutes marchandises ou quotas d'émission de gaz à effet de serre, soit lorsqu'ils font l'objet, en suite de négociation, d'un enregistrement par une chambre de compensation d'instruments financiers, ou d'appels de couverture périodiques, soit lorsqu'ils offrent la possibilité que les marchandises sous-jacentes ne soient pas livrées moyennant un règlement monétaire par le vendeur ; **5/** des contrats d'options d'achat ou de vente d'instruments financiers ; **6/** de tous autres instruments de marché à terme.

La première section comporte également les « *dépenses directement liées à l'émission de la dette de l'État* ». Le Gouvernement entend y ranger la plupart des dépenses relevant actuellement de la partie 13, comme les commissions de placement syndiqué ou les frais de cotation des emprunts d'État.

La seconde section « *comporte, en dépenses et en recettes, les produits et les charges des opérations d'échange de devises ou de taux d'intérêt, d'achat ou de vente d'options ou de contrats à terme sur titres d'État autorisées en loi de finances* ». L'énumération est exactement identique à celle qui définit les dépenses et les recettes de l'actuel compte n° 904-22 et qui est reprise, chaque année, dans les autorisations accordées au ministre de l'économie, des finances et de l'industrie pour effectuer des opérations de gestion de la dette, dans le cadre de l'article d'équilibre. Cette redondance suggère que la rédaction du présent article pourrait être simplifiée : il serait plus élégant de se limiter à prévoir que les opérations sur instruments financiers à terme retracées sur la seconde section sont celles qui sont autorisées par les lois de finances, à charge pour celles-ci d'énumérer lesdites opérations, comme c'est le cas aujourd'hui.

• Le **II** du présent article détermine les **règles relatives aux autorisations de découvert** dont doivent être assorties les sections du compte et les **principes d'articulation entre le compte et le budget général**.

Le caractère limitatif de la seconde section ne fait que transposer au compte de gestion la situation prévalant aujourd'hui pour le compte de commerce n° 904-22, qui ne pose pas de difficulté d'application particulière. L'autorisation de découvert vise à encadrer l'éventuel décalage de trésorerie qui, en situation « de crise », conduirait à devoir payer l'intégralité des taux courts à verser sur les *swaps* 10 ans / 6 mois avant d'encaisser les taux courts à recevoir sur les *swaps* 6 mois / 2 ans. Le montant du découvert autorisé dépend donc du montant du

sous-jacent, d'une hypothèse de taux court correspondant à une situation de crise et d'une hypothèse sur le décalage temporel entre le paiement et l'encaissement des coupons courts (Euribor 6 mois), qui interviennent tous les six mois.

Dès lors que l'on admet le principe d'un équilibre de la première section assuré, dans ses grandes lignes, par des versements effectués *régulièrement* à partir du budget général, il devient possible de conférer un caractère limitatif au découvert autorisé sur cette section. En effet, l'apparition d'un découvert ne relève plus que d'une simple question de trésorerie, qui renvoie au rythme d'alimentation de la section par le budget général, procédure totalement interne à l'administration. Si, au contraire, *un seul* versement était envisagé, en fin d'année, il conviendrait de donner au découvert autorisé un caractère évaluatif : en l'absence de recettes (autres que les recettes de coupon couru ou de rémunération de la trésorerie, qui représentent 2,5 milliards d'euros en moyenne), le paiement des intérêts au fil de l'eau, « évaluatif » par nature, se reflèterait *ispo facto* dans le creusement du découvert.

Dans la même perspective, il apparaît que le montant du découvert autorisé sur la première section sera d'autant plus faible que les versements du budget général seront plus rapprochés. Le 29 juillet dernier, le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie et le secrétaire d'État au budget et à la réforme budgétaire ont présenté au Président Pierre Méhaignerie et à votre Rapporteur général quelques pistes de réflexion sur diverses questions relatives au traitement des charges de la dette en « régime LOLF ». Selon ces réflexions préliminaires, « *il semble possible d'envisager une alimentation hebdomadaire de la première section du compte de commerce, l'autorisation de découvert étant fixée en conséquence. Une alimentation plus fréquente, doublée d'une réduction du découvert autorisé, pourrait être envisagée à terme* ».

Au-delà du rythme d'alimentation strictement hebdomadaire, il conviendra peut-être d'introduire un versement spécifique au dernier jour du mois, afin de faire en sorte que les situations mensuelles retracent le plus fidèlement possible, tant sur le budget général que sur le compte de gestion, la charge effective de la dette de l'État. Il serait peu logique d'avoir mis en œuvre un dispositif complexe visant, à la fois, à rassembler sur un seul support l'ensemble des opérations relatives à la dette et à faire apparaître directement sur le budget général la charge nette de celle-ci, et d'expliquer que l'analyse de cette charge en cours d'année, sur la base des situations mensuelles, doit reposer sur l'agrégation d'une dépense (budget général) et d'un solde (première section du compte de gestion).

En formulant cette proposition, votre Rapporteur général ne méconnaît pas le fait que la « pureté » du régime LOLF ne vaudra qu'à chaque jour où sera effectué un versement du budget général : dans les journées séparant deux versements, la charge nette effective de la dette devra bien être déterminée par la somme de la dépense constatée sur le budget général et du solde de la première section. Votre Rapporteur général pense cependant que la situation budgétaire mensuelle, largement publiée, est devenue un instrument d'information et de

pédagogie essentiel et qu'il convient donc de lui conserver toute sa pertinence. Aux yeux de votre Rapporteur général, le mot « *réguliers* » devra donc être interprété de façon suffisamment souple ⁽¹⁾.

Le sixième alinéa du II de l'article 22 de la LOLF prévoyant qu'une disposition de loi de finances fixe « *les modalités particulières selon lesquelles le ministre chargé des finances informe les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances de tout dépassement d'une autorisation de découvert* », le deuxième alinéa du II du présent article précise simplement que cette information est effectuée « *sans délai* », ce qui est de bon aloi. L'information des commissions des finances porterait non seulement sur le montant de l'éventuel dépassement mais aussi sur ses « *circonstances* », ce qui permettra au ministre de répondre par avance aux questions que lesdites commissions ne manqueraient pas de se poser.

• Le **III** du présent article organise les **modalités d'information du Parlement** sur les opérations effectuées sur le compte et sur le dispositif de maîtrise des risques qui leur est associé. Il reprend la substance du dispositif voté en décembre 2000 pour le compte de commerce n° 904-22, compte tenu de modifications purement rédactionnelles.

Votre Rapporteur général rappelle que le « *compte rendu de l'audit contractuel* » prévu par l'article 8 de la loi de finances rectificative du 30 décembre 2000 et dans le III du présent article ne saurait se substituer à la certification, par la Cour des comptes, de la régularité, de la sincérité et de la fidélité des comptes de l'État – pour la partie concernant les opérations relatives à la dette – que prévoit le 5° de l'article 58 de la LOLF. L'analyse des documents budgétaires passés montre que le « *compte rendu* » est établi de façon très littérale par l'Agence France Trésor. Peut-être conviendrait-il, sur la base d'un accord entre le Gouvernement et les commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat, de prévoir qu'une synthèse de l'audit, établie par les soins du cabinet d'audit lui-même, sera intégrée dans les documents budgétaires.

Le III du présent article ne précise pas le moment où le Gouvernement doit transmettre au Parlement le compte rendu de l'audit effectué sur le compte de gestion. S'agissant d'une analyse portant sur les activités écoulées, la logique voudrait qu'un tel compte rendu soit joint au projet de loi de règlement. Il semble plus expédient de perpétuer la pratique suivie jusqu'ici, qui consiste à intégrer la présentation de ce compte rendu par l'Agence France Trésor dans les informations et explications fournies à l'appui des demandes de crédits, dans le projet de loi de finances de l'année.

Le compte rendu de l'audit contractuel trouvera donc naturellement sa place dans le projet annuel de performance associé au programme « Gestion de la dette et de la trésorerie de l'État », inscrit sur le budget général, le Gouvernement

(1) On pourra d'ailleurs considérer sans grand mal que le principe de régularité s'entend d'une régularité hebdomadaire conjuguée à une régularité mensuelle.

prévoyant d'y concentrer l'essentiel des informations relatives à la charge de la dette et aux opérations de trésorerie y afférentes. Le projet annuel de performance associé au compte de gestion serait, pour sa part, beaucoup plus limité. Votre Rapporteur général approuve sans réserve l'initiative de ce rassemblement des informations sur un seul document, associé au budget général, qui évitera une dispersion inutile.

*
* *

La Commission a *adopté* l'article 54 sans modification.

*
* *

Article 55

**Réajustement du plafond autorisé de remise de dettes
des pays les plus pauvres.**

Texte du projet de loi :

A l'article 64 de la loi de finances rectificative pour 1991 (n° 91-1323 du 30 décembre 1991), la somme « 5.600 millions d'euros » est remplacée par la somme « 11.100 millions d'euros ».

Exposé des motifs du projet de loi :

Pour mettre en œuvre le dispositif de traitement concessionnel de la dette des pays les plus pauvres proposé par la France au sommet de Toronto en juin 1988, l'article 40 de la loi de finances rectificative pour 1988 a autorisé le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie à prendre les mesures nécessaires en vue de la remise de dettes à certains pays en développement, dans la limite de 1.250 millions de francs. Des autorisations supplémentaires ont été accordées au ministre de l'économie, des finances et de l'industrie depuis 1988.

L'activité du Club de Paris devrait conduire à traiter dans les prochains mois des encours de créances très importants (concernant notamment le Congo, le Cameroun, Madagascar, le Sénégal et l'Iraq) et rend nécessaire de prévoir à nouveau des autorisations d'annulations supplémentaires, à hauteur de 5.500 millions d'euros au-delà du plafond actuellement autorisé.

Il est donc proposé de porter le plafond de 5.600 à 11.100 millions d'euros.

Observations et décision de la Commission :

Le présent article a pour objet de majorer le plafond de l'autorisation accordée par le Parlement au ministre de l'économie, des finances et de l'industrie pour procéder aux remises de dettes consenties aux pays pauvres (c'est-à-dire éligibles aux financements de l'Association internationale de développement), dans le cadre des accords conclus au sein du Club de Paris.

I.- L'écheveau des dispositifs de remises de dettes

Le Parlement est, à intervalles plus ou moins réguliers, appelé, soit à autoriser le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie à prendre les mesures nécessaires pour procéder à des remises de dettes, soit à majorer le plafond d'une autorisation existante. Le présent article relève du second cas de figure.

Or, à la complexité résultant des dispositifs juridiques mis en place s'ajoute celle résultant de la multiplicité des supports, budgétaires ou non, sur lesquels s'imputent les remises de dettes consenties en application des autorisations parlementaires.

A.- Les dispositifs de remises de dettes

1.- La participation à des dispositifs multilatéraux

a) Le dispositif « CNUCED »

• En vue de mettre en œuvre, pour ce qui concerne la France, la **résolution 165 S (IX) de la Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement** (CNUCED), l'article 16 de la loi n° 80-1095 du 30 décembre 1980 portant règlement définitif du budget de 1978 a autorisé le ministre de l'économie « à prendre les dispositions utiles pour qu'il soit procédé, en fonction des échéances, à la remise des dettes contractées à l'égard de la France au titre de l'aide publique par certains pays en développement faisant partie de la catégorie des moins avancés ». Il est fait remise des sommes, en capital et en intérêts, dues au 31 décembre 1978 au titre des prêts consentis par la Caisse centrale de coopération économique (devenue depuis l'Agence française de développement) sur ses fonds propres ou pour le compte du Trésor ainsi que des prêts consentis par l'ex Crédit national pour le compte du Trésor. Ces derniers prêts, désormais résiduels, sont aujourd'hui portés par Natexis.

Le plafond de l'autorisation, initialement fixé à 104 millions d'euros, a été porté à 129,3 millions d'euros par l'article 15 de la loi n° 84-386 portant règlement définitif du budget de 1982, puis à 139,6 millions d'euros par l'article 14 de la loi n° 89-479 portant règlement définitif du budget de 1986.

Le dispositif a été complété par :

– une extension aux dettes contractées par la Guinée-Bissau, dans la limite de 0,6 million d'euros (article 14 de la loi n° 89-480 portant règlement définitif du budget de 1987) ;

– une extension aux dettes contractées par le Laos, pour un montant de 2 millions d'euros correspondant aux créances et arriérés dus au 31 décembre 1988, en capital et en intérêts (paragraphe III de l'article 12 de la loi n° 91-1182 portant règlement définitif du budget de 1989). Ce montant a été immédiatement transporté aux découverts du Trésor.

b) Le dispositif « Club de Paris – Pays à faible revenu »

• Créé en 1956 sous la forme d'un « club » de pays créanciers, à l'occasion de la première restructuration de la dette publique de l'Argentine, le **Club de Paris** s'est affirmé depuis comme un acteur discret mais déterminant de la communauté financière internationale, aux côtés des institutions officielles de Bretton Woods que sont le Fonds monétaire international et le groupe de la Banque mondiale. Il n'a pas pour autant le caractère d'une institution internationale et ne dispose pas d'un statut juridique officiel. Aucun texte ne définit ses missions ni ne régit son fonctionnement.

La mission reconnue aux créanciers du Club de Paris consiste à aider les pays endettés demandeurs à sortir d'une situation de crise par le rééchelonnement de leur dette publique externe, avec comme objectif ultime la réintégration dans la communauté financière internationale. Le Club de Paris s'affiche ainsi comme l'expression organisée de la solidarité des pays créanciers, ce qui est considéré comme un gage d'efficience : les intérêts de chacun d'entre eux ne pourraient être aussi bien défendus s'ils négociaient isolément avec le pays débiteur. Bien entendu, il s'agit d'abord d'un club de créanciers, qui défend ses intérêts propres en évitant les mises en concurrence et les surenchères, mais le débiteur y trouve aussi une tribune et des interlocuteurs disposés à faire droit à ses demandes, lorsque celles-ci sont sérieusement étayées.

- Le Club de Paris n'a été confronté qu'à des défaillances isolées jusqu'à la fin des années soixante-dix. À la fin de l'année 1977, il n'avait mené que 26 négociations concernant 12 pays (Argentine, Brésil, Chili, Turquie, Inde, Pakistan, Indonésie, Ghana, notamment). C'est à partir de 1982, au moment où le Mexique s'est déclaré incapable d'honorer les remboursements d'emprunts qu'il avait contractés et où la crise de la dette s'est généralisée que l'activité du Club de Paris s'est intensifiée, parallèlement à celle du Club de Londres qui regroupe les créanciers bancaires d'un pays débiteur. Ce surcroît d'activité a entraîné une sophistication des méthodes utilisées et l'adoption d'un rythme de sessions mensuelles, avec le traitement de dix à vingt pays débiteurs par an, qui constitue encore la base de l'organisation actuelle. Depuis l'origine, 385 accords ont été conclus avec 80 pays endettés. Le montant total de dette couvert par les accords s'élève à 428 milliards d'euros depuis 1983.

Les premières années de la crise de la dette ont été marquées par la croyance – plus ou moins forcée – dans la capacité des pays endettés à assurer, sur le long terme, le service de leur dette, une fois que seraient passées les contraintes économiques et financières qui dégradaient leur *liquidité*. A partir de 1985-1986, il est apparu plus clairement que la crise de la dette était une véritable crise de *solvabilité*, et qu'une partie des créances ne serait jamais recouvrée.

L'un des premiers signes qu'une ère nouvelle s'ouvrait est venu de la Citibank, qui, en mai 1987, passa dans ses comptes une provision équivalente à 25% de son exposition sur les pays dont la dette était soumise à restructuration. Les autres grandes banques internationales lui emboîtèrent bientôt le pas. Au second semestre 1987, le Mexique et l'Argentine proposèrent à leurs créanciers privés une offre de restructuration de leur dette intégrant des pertes en capital. Le Brésil, puis le Chili, suivirent leur exemple en 1988. En 1989, le « Plan Brady », du nom du secrétaire américain au Trésor, proposait un cadre global pour la réduction de la dette privée, qui fut mis en œuvre pour une vingtaine de pays émergents, la dette traitée pouvant être évaluée à 211 milliards de dollars.

- Après avoir, eux aussi, joué la carte du rééchelonnement pendant des années, les créanciers publics se retrouvaient confrontés aux mêmes difficultés, plus aigues pour les pays débiteurs à faible revenu : généralement écartés des

financements privés, une grande partie de leur endettement extérieur était due à des créanciers publics. Les pressions exercées au sein de la communauté internationale se sont concrétisées dans l'accord politique obtenu lors du sommet du G7 organisé à Toronto en juin 1988.

Le point 30 de la déclaration économique publiée à l'issue du sommet de Toronto propose, pour la première fois, une annulation partielle de la dette publique des « *pays les plus démunis* » : « *Nous accueillons favorablement les propositions faites par plusieurs d'entre nous pour alléger encore le fardeau de la dette des pays les plus démunis qui entreprennent actuellement des programmes d'ajustement approuvés par les institutions internationales. Nous sommes parvenus à un consensus sur le rééchelonnement des dettes publiques de ces pays dans un cadre comprenant différentes options comparables qui permettent aux créanciers publics de choisir soit des taux d'intérêt préférentiels avec un rééchelonnement de plus courte durée, soit des périodes de remboursement plus longues à taux de marché, soit une annulation partielle du service de la dette pendant la période consolidée ou une combinaison de ces options. Cette approche permet aux créanciers publics de choisir des options compatibles avec leurs contraintes juridiques. Il a été demandé instamment au Club de Paris de mettre au point d'ici la fin de l'année au plus tard les modalités techniques nécessaires pour assurer une bonne comparabilité des options. Cette approche fournira des avantages allant bien au-delà des accords multilatéraux spectaculaires conclus au cours de l'année écoulée pour aider les pays les plus démunis. Nous accueillons également favorablement les dispositions prises par plusieurs pays créanciers pour annuler ou éteindre selon d'autres modalités les prêts d'aide publique au développement. Nous demandons en outre instamment aux pays de maintenir un élément de libéralité élevée dans l'assistance qu'ils offrent aux pays les plus démunis* ».

Le traitement de la dette, mis au point par le Club de Paris dès le mois de septembre 1998, est connu sous le nom de « **termes de Toronto** ». Il était réservé aux pays les moins avancés dont le service de la dette représentait au moins 30% de leurs recettes d'exportation. Ses principales caractéristiques étaient les suivantes :

– les dettes relevant de l'aide publique au développement (APD) étaient rééchelonnées à un taux au moins aussi favorable que le taux concessionnel initial qui s'appliquait à ces prêts, avec une période de remboursement de 25 ans dont 14 de grâce. Ce rééchelonnement entraînait généralement une réduction de la valeur actuelle nette des créances dans la mesure où le taux concessionnel initial était inférieur au taux approprié de marché. La diminution de la valeur des créances variait selon les pays en fonction du taux initial des créances. Par ailleurs, le rééchelonnement mis en œuvre par le Club de Paris améliorerait les perspectives de recouvrement des dettes en réduisant la probabilité de défaut ;

– les dettes hors APD étaient traitées selon trois options, applicables au choix du pays créancier :

- ♦ soit une annulation d'un tiers des échéances consolidées, le rééchelonnement du solde s'effectuant au taux du marché sur 14 années, dont huit de grâce. Il s'agit de l'option la plus favorable au débiteur : elle a été le plus fréquemment choisie par la France ;

- ♦ soit un rééchelonnement à taux réduit des échéances pendant 14 ans, dont huit de grâce ;

- ♦ soit un rééchelonnement au taux du marché, sur une période plus longue (25 ans, dont 14 ans de grâce). Il s'agit d'une option dans laquelle aucun élément concessionnel n'est accordé, ni sur le principal, ni sur les intérêts.

Ce régime a connu un certain succès de 1989 à 1991 (une vingtaine de pays en ont bénéficié pour un encours de montants rééchelonnés de 5,9 milliards de dollars), mais s'est rapidement révélé limité par ses conditions d'éligibilité restrictives et son impact modeste sur la structure de la dette. Des calculs ont montré que l'application de ce traitement jusqu'à l'an 2000 n'aurait entraîné qu'une réduction de 10% de la dette des pays concernés.

- En conséquence, le dispositif arrêté à la suite du sommet de Toronto a été amélioré par deux fois. Lors du sommet du G7 de Londres, en décembre 1991, le principe d'une option d'annulation des dettes à hauteur de 50% a été adopté par les membres du G7 (« *termes de Londres* »). Cette possibilité d'annulation portait sur les créances hors APD. Les deux autres options prévues par les termes de Toronto étaient également améliorées, notamment par un allongement de la période de remboursement. Une quatrième option était introduite, prévoyant une capitalisation des intérêts moratoires.

Les « termes de Londres » ont, pour la première fois, ouvert la possibilité de convertir des dettes en monnaie locale en vue d'investissements sur place. Ils ont aussi introduit la « clause de bonne volonté », qui offre au débiteur la faculté d'obtenir à terme un accord de réduction du stock de sa dette (les « termes de Toronto » ne portent que sur les flux). Le Club de Paris n'a négocié, à partir de 1995, que onze de ces accords de stock, conçus en principe comme des « accords de sortie » du cycle des rééchelonnements. Au total, de 1991 à 1994, 25 pays ont bénéficié des « termes de Londres », pour un montant de dettes consolidées de 9 milliards de dollars. En dépit de ces options nouvelles, ce régime est apparu, lui aussi, insuffisant pour apporter une solution durable à l'endettement des pays les plus pauvres.

Lors du sommet du G7 à Naples, en juillet 1994, les dirigeants des pays industrialisés sont convenus de porter à 67% le taux d'annulation des flux de dettes hors APD (« *termes de Naples* »). Par ailleurs, des traitements de stock peuvent être appliqués au cas par cas pour les pays ayant respecté de manière satisfaisante leurs engagements à la fois envers les créanciers du Club de Paris et le FMI et pour lesquels il existe une confiance suffisante dans leur capacité à respecter l'accord sur la dette.

L'éligibilité aux termes de Naples est déterminée au cas par cas en prenant en compte le respect des engagements du pays débiteur envers les créanciers du Club de Paris et le FMI ainsi que d'autres critères dont les principaux sont le faible niveau du revenu par tête (moins de 755 dollars) et le fait de n'être éligible qu'aux seuls financements de l'Association internationale de développement ⁽¹⁾. Les clauses de bonne volonté et de conversion de dette introduites dans les termes de Londres restent applicables.

De 1994 à 2004, trente quatre pays ont bénéficié des termes de Naples, pour un montant total de dette traitée égal à 32 milliards de dollars.

- Au milieu des années 1990, la communauté internationale a reconnu que, pour nombre de pays à très faible revenu, l'endettement extérieur était devenu une charge extrêmement pesante. Sans un allègement global de leur dette, la majorité de ces pays pourraient rester indéfiniment tributaires du rééchelonnement de leur dette bilatérale officielle, même s'ils continuent à obtenir des financements concessionnels de la part des institutions multilatérales et à appliquer de bonnes politiques économiques.

Lancée en 1996 par le FMI et la Banque mondiale, **l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE)** marque le premier effort qui associe les créanciers multilatéraux, les membres du Club de Paris et les autres créanciers bilatéraux officiels pour ramener le stock de la dette des pays pauvres les plus endettés à un niveau tolérable. On entend par niveau tolérable celui auquel ces pays peuvent assurer le service de leur dette grâce à leurs recettes d'exportation et à des apports d'aide et de capitaux sans compromettre leur croissance à long terme, ni la lutte qu'ils mènent contre la pauvreté. La persévérance des pays débiteurs dans leurs efforts d'ajustement et de réforme est un élément crucial de cette initiative.

En novembre 1996, les créanciers du Club de Paris ont accepté d'accroître le degré d'annulation jusqu'à 80% pour les pays les plus pauvres et les plus lourdement endettés, éligibles à l'initiative PPTE. Cette mesure accompagne les contributions des institutions multilatérales qui doivent aussi réduire le stock de leurs créances sur les pays concernés. A ce jour, cinq pays ont bénéficié des « **termes de Lyon** », mais ceux-ci sont aujourd'hui rarement utilisés par le Club de Paris. Leur utilisation actuelle est réduite au cas des pays qui en ont déjà bénéficié mais n'ont pas encore atteint le point de décision de l'initiative PPTE.

Les crédits hors APD sont annulés à hauteur de 80%, les créanciers pouvant choisir entre quatre options :

(1) Certains pays sont éligibles à la fois aux financements de l'AID et de la Banque mondiale, car ils sont caractérisés à la fois par un faible revenu par tête (inférieur à 1.465 dollars pour l'année 2005) et une capacité crédible de remboursement des prêts de la Banque mondiale. On peut citer l'Indonésie, la Bolivie, le Nigeria, l'Inde ou le Pakistan.

– l’option « réduction de la dette » : 80% des créances sont annulés, la part restante étant rééchelonnée au taux de marché approprié, avec une période de remboursement de 23 ans dont 6 ans de grâce avec des paiements progressifs ;

– l’option « réduction du service de la dette » : les créances sont rééchelonnées à un taux d’intérêt réduit, avec une période de remboursement de 40 ans dont 8 ans de grâce et avec des paiements progressifs ;

– l’option « capitalisation des intérêts moratoires » : les créances traitées sont rééchelonnées à un taux d’intérêt réduit, avec une période de remboursement de 40 ans dont 8 ans de grâce et avec des paiements progressifs ;

– l’option « commerciale », qui ne prévoit pas d’éléments concessionnels mais propose des périodes de remboursement encore plus longues.

Les crédits APD sont rééchelonnés à un taux d’intérêt au moins aussi favorable que le taux concessionnel initial, avec une période de remboursement de 40 ans dont 16 ans de grâce et avec des paiements progressifs.

Les termes de Lyon incluent aussi la possibilité pour les pays créanciers de conduire, sur un plan bilatéral et de manière volontaire, des conversions de dette avec le pays débiteur. Ces opérations de conversions peuvent en principe être menées sans limite pour les créances d’aide publique au développement, et, pour les créances hors APD, porter jusqu’à 20% du stock à une certaine date ou sur montant compris entre 15 et 30 millions de droits de tirage spéciaux (DTS).

Devant la lenteur des progrès réalisés les années suivantes, le FMI et la Banque mondiale ont, au début de 1999, fait le point sur l’initiative, en consultation avec des représentants d’organisations de la société civile et des milieux officiels. En juin 1999, le G8 a proposé, lors de son sommet de Cologne, de modifier les critères d’admissibilité pour permettre un allègement plus rapide et plus substantiel de la dette d’un plus grand nombre de pays. En septembre 1999, les membres du FMI et de la Banque mondiale ont approuvé un renforcement de l’initiative visant à assurer plus vite un allègement plus important, et d’une portée plus large, de la dette.

Les « *termes de Cologne* », qui ont désormais remplacé les « termes de Lyon », prévoient d’accroître le taux d’annulation des dettes à 90% ou plus si nécessaire, dans le cadre de l’initiative PPTE. Les termes de Cologne sont appliqués au cas par cas. Pour en bénéficier, les pays débiteurs doivent être éligibles aux termes de Naples et :

- mis en œuvre des réformes économiques importantes ;
- avoir bien respecté leurs accords précédents avec le Club de Paris ;
- avoir été déclarés éligible à l’initiative PPTE par les conseils d’administration du FMI et de la Banque Mondiale.

Le niveau d'annulation de la dette requis de chaque créancier pour atteindre la soutenabilité de la dette est déterminé par les institutions financières internationales à partir de l'exposition relative de ces créanciers dans la dette extérieure totale exprimée en valeur actuelle nette, tel que défini dans le cadre de l'initiative PPTE. Le Club de Paris effectue la réduction de dette nécessaire pour atteindre la soutenabilité de la dette en sur l'hypothèse que tous les autres créanciers (publics, privés et multilatéraux) apporteront leur contribution à l'objectif commun de soutenabilité de la dette.

41 pays sont potentiellement éligibles à l'initiative PPTE et 21 pays ont fait l'objet, à ce jour, d'un traitement de leur dette en Club de Paris selon les « termes de Cologne ».

• Les représentants des pays créanciers participant généralement aux négociations en Club de Paris se sont réunis à Paris le 8 octobre 2003 et ont approuvé une nouvelle approche (« *approche d'Évian* ») à l'égard des **pays non éligibles à l'initiative PPTE**. Dans ce contexte, le Club de Paris vise à prendre en compte les considérations de soutenabilité de la dette, à adapter sa réponse à la situation financière des pays débiteurs et à apporter une contribution aux efforts menés actuellement en vue de rendre la résolution des crises financières plus ordonnée, rapide et prévisible. Les créanciers du Club de Paris ont décidé d'adopter une réponse sur mesure pour s'assurer que la restructuration de la dette :

– est accordée seulement dans le cas d'un défaut imminent et n'est pas considérée par les pays débiteurs comme une alternative à des sources de financement plus onéreuses ;

– répond aux besoins financiers des pays débiteurs et à l'objectif d'assurer la soutenabilité de la dette à long terme.

Pour les pays confrontés à un problème de liquidité mais dont la dette est considérée comme soutenable à moyen terme, le Club de Paris définira un traitement de la dette sur la base des termes existants. Cependant, les créanciers du Club de Paris ont décidé que les conditions d'éligibilité à ces termes seraient examinées strictement, et que tout l'éventail des possibilités existantes, y compris à travers des échéanciers et des périodes de grâce plus courts, serait utilisé pour adapter le traitement de la dette à la situation financière du pays débiteur. Pour les pays confrontés aux problèmes de dette les plus graves, les options récemment retenues pour les traitements de dette permettront de les traiter plus efficacement. Pour les autres pays, les termes existants ne seraient appliqués de la manière la plus généreuse que lorsque cela est justifié.

Pour les pays dont la dette a été reconnue par le FMI et les pays créanciers du Club de Paris comme n'étant pas soutenable, les créanciers du Club de Paris se sont mis d'accord pour participer à un traitement global de la dette sous réserve que ces pays s'engagent dans des politiques garantissant leur sortie du Club de Paris, dans le cadre d'un accord avec le FMI, et s'engagent à rechercher un

traitement comparable de la part de leurs autres créanciers extérieurs, y compris le secteur privé. Cependant, conformément à la pratique habituelle du Club de Paris, l'éligibilité à un traitement global de la dette sera décidée au cas pas cas.

Dans ces cas, le traitement de la dette serait mis en œuvre dans le cadre d'un processus particulier afin de maintenir un lien solide avec les résultats économiques et la gestion de la dette publique. Ce processus pourrait comprendre trois étapes. Dans la première étape, le pays devrait conclure un premier accord avec le FMI et le Club de Paris accorderait un traitement de flux. Cette étape, dont la durée pourrait s'étaler de un à trois ans en fonction des performances passées du pays débiteur, lui permettrait d'établir un historique de performance satisfaisant dans la mise en œuvre de programme FMI et le paiement aux créanciers du Club de Paris. Dans la seconde étape, le pays devrait conclure un deuxième accord avec le FMI et pourrait recevoir la première phase d'un traitement de sortie accordé par le Club de Paris. Dans la troisième étape, le Club de Paris pourrait finaliser le traitement de sortie sur la base d'une pleine application du second programme FMI et d'un paiement satisfaisant au Club de Paris. Le pays ne bénéficierait ainsi pleinement du traitement de sortie que s'il maintient son historique de performance dans le temps.

L'approche ainsi définie a été approuvée par les chefs d'État et de Gouvernement du G7 réunis au sommet d'Évian, en juillet 2003.

Le traitement des pays débiteurs en Club de Paris est désormais organisé autour de deux méthodes : pour les pays éligibles à l'initiative PPTE, les principes de cette initiative s'appliquent, autour des termes de Cologne ; pour les pays non éligibles à l'initiative PPTE, un traitement « sur mesure » constitue la norme, autour des références que sont les termes classiques, les termes de Houston (*cf. infra*) et les termes de Naples.

- Pour permettre l'application par la France des accords conclus au sein du Club de Paris, le Parlement a adopté les dispositions législatives *ad hoc*. L'article 40 de la loi de finances rectificative pour 1988 dispose que « *dans la limite de [190,6 millions d'euros], le ministre de l'économie, des finances et du budget est autorisé à prendre les mesures nécessaires en vue de la remise de dettes, en application des recommandations arrêtées à la réunion de leurs principaux pays créanciers, en faveur de pays en développement visés par l'article 1^{er} de l'accord du 26 janvier 1960 instituant l'Association internationale de développement. Lorsque les prêts ont été consentis sans garantie de l'État par la Caisse centrale de coopération économique, celle-ci est indemnisée à hauteur des montants émis* ».

La référence aux pays visés par l'article 1^{er} de l'accord du 26 janvier 1960 instituant l'Association internationale de développement n'est pas très éclairante, ledit article ne faisant apparaître aucune caractérisation des pays concernés, mais mentionnant simplement les « *pays les moins développés membres de l'Association* ».

Une nouvelle tranche d'autorisation a été ouverte, à hauteur de 167,7 millions d'euros, par le paragraphe II de l'article 125 de la loi de finances initiale pour 1990. Elle a ensuite été portée à 365,9 millions d'euros par le paragraphe II de l'article 68 de la loi de finances rectificative pour 1990.

Une nouvelle tranche d'autorisation a été ouverte, à hauteur de 304,9 millions d'euros, par l'article 64 de la loi de finances rectificative pour 1991. Depuis cette date, les autorisations supplémentaires sont accordées par relèvement du montant inscrit dans cet article 64, qui a ainsi été porté à :

– 457,3 millions d'euros par l'article 52 de la deuxième loi de finances rectificative pour 1993 ;

– 914,7 millions d'euros par l'article 50 de la loi de finances rectificative pour 1994 ;

– 1.219,6 millions d'euros par l'article 37 de la deuxième loi de finances rectificative pour 1995 ;

– 1.829,4 millions d'euros par l'article 48 de la loi de finances rectificative pour 1996 ;

– 3.100 millions d'euros par l'article 53 de la loi de finances rectificative pour 1999 ;

– 5.600 millions d'euros par l'article 82 de la loi de finances rectificative pour 2001.

Les annulations effectives de dette s'imputent indifféremment sur les trois tranches qui ont été ouvertes et majorées, respectivement, en 1988, 1990 et 1991 et qui constituent, ensemble, *un seul plafond* de remises de dettes en Club de Paris, pour un montant total de 6.156,4 millions d'euros.

Le présent article propose de relever à 11.000 millions d'euros le plafond des remises de dettes susceptibles d'être accordées par le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, tel que défini dans la loi de finances rectificative pour 1991. Le plafond total serait donc porté à 11.556,4 millions d'euros, compte tenu des tranches 1988 et 1990 majorée.

c) Le dispositif « Club de Paris – Conversion de dettes »

• Pour les pays à revenu intermédiaire, les allègements de dette prévus par les termes de Toronto n'étaient pas applicables. Seuls pouvaient être mis en œuvre les « *termes classiques* » des traitements de dette en Club de Paris, c'est-à-dire ceux applicables par défaut, selon les options retenues dès l'origine :

– tout pays qui a un programme approprié avec le FMI mettant en évidence la nécessité d'un allègement de la dette de la part du Club de Paris peut bénéficier des « termes classiques » ;

– les créances (qu'elles soient APD ou hors APD) sont rééchelonnées au taux approprié de marché avec un profil de remboursement négocié au cas par cas. Il n'y a donc aucun élément concessionnel dans les termes classiques. Le seul « soulagement » apporté par le passage en Club de Paris consiste en un allègement des échéances semestrielles ou annuelles, au prix d'un étalement de la durée de remboursement de la créance et de l'intégration de ces retards par le biais de la capitalisation des intérêts.

Il est pourtant apparu que cette politique restait insatisfaisante, notamment au regard des développements de la crise de la dette à partir des années 1980. Un certain nombre de pays à revenu intermédiaire étaient « trop riches » pour prétendre bénéficier des dispositions d'allègement prévues après Toronto, mais « trop peu riches » pour avoir la perspective de sortir du piège du surendettement.

En septembre 1990, répondant à l'invitation des chefs d'État et de gouvernement du G7 réunis à Houston en juillet de la même année, les créanciers du Club de Paris sont convenus de mettre en œuvre un nouveau traitement de la dette des pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure. L'éligibilité à ce traitement est déterminée au cas par cas par les créanciers du Club de Paris, en prenant en compte le respect des engagements du pays débiteur envers le FMI et le Club de Paris et différents critères, dont au moins deux des trois suivants :

– un niveau de revenu assez faible (PIB par habitant inférieur à 2.995 dollars) ;

– un endettement élevé, caractérisé par le respect d'au moins deux des trois critères suivants : ratio de dette sur PIB supérieur à 50% ; ratio de dette sur exportations supérieur à 275% ; ratio de service de la dette due sur exportations supérieur à 30%) ;

– un stock de dette bilatérale au moins égal à 150% de la dette privée.

Ce nouveau traitement, dit des « *termes de Houston* », comporte trois avancées importantes par rapport aux termes classiques, qui peuvent être appliquées au cas par cas :

– les crédits hors APD sont rééchelonnés au taux approprié de marché sur environ 15 ans avec 2 ou 3 ans de grâce et des paiements annuels progressifs. Par la suite, certains rééchelonnements selon les termes de Houston ont été réalisés sur 15 ans avec 8 ans de grâce et des paiements annuels constants ;

– les crédits APD sont rééchelonnés à un taux d'intérêt au moins aussi favorable que le taux concessionnel initial qui s'appliquait à ces prêts, sur une

période de 20 ans et avec au plus 10 ans de grâce, soit un allongement substantiel par rapport aux termes classiques ;

– la possibilité pour les pays créanciers de mettre en œuvre, sur une base volontaire et bilatérale, des conversions de créances avec le pays débiteur. Ces conversions peuvent être menées en principe sans aucune limite pour les créances d'aide publique au développement et jusqu'à 20% de l'encours à une date fixée ou 15-30 millions de DTS pour les créances hors APD. Les créanciers du Club de Paris et les débiteurs informent régulièrement le secrétariat du Club de Paris des conversions de créances qu'ils ont réalisées.

L'option de conversion des créances a immédiatement été étendue aux pays dont le traitement était limité aux termes classiques (Congo, 13 septembre 1990). La première application dans les termes de Houston a concerné El Salvador (17 septembre 1990). Elle a été étendue en 1991 aux pays à faible revenu, comme indiqué au point *b* ci-avant (termes de Londres, puis de Naples).

- Le mécanisme de conversion de créances vise à éviter le règlement de la dette extérieure en devises, qui crée une lourde ponction pour les débiteurs. Cette procédure est similaire à celle qui a été mise en œuvre à grande échelle, les années précédentes, pour des créances commerciales par des pays comme le Chili, l'Argentine, le Brésil, le Mexique, le Nigeria ou les Philippines. Il permet à un pays de racheter sa dette par anticipation, avec décote et en monnaie locale, à des investisseurs qui l'ont préalablement achetée au pays créancier en vue de la convertir en projets d'investissements locaux.

Sous réserve que le contexte local se prête à des projets d'investissement privé susceptibles d'être assurés par des investisseurs étrangers, le système de la conversion des créances apparaît mutuellement avantageux :

– l'État débiteur peut racheter sa dette en bénéficiant d'une décote de marché agréée avec le pays créancier ;

– les investisseurs étrangers disposent d'une forte visibilité sur les conditions de leur investissement. Ils bénéficient aussi de monnaie locale à des conditions avantageuses et d'une marge supplémentaire résultant de la différence entre le prix d'achat de la créance au pays créancier et le prix de vente de cette créance au pays débiteur ;

– le pays créancier recouvre immédiatement un montant non négligeable de sa créance, malgré la décote consentie au profit de l'État débiteur et la marge offerte à l'investisseur privé, alors que la créance dont il était jusqu'alors titulaire pouvait n'avoir que de faibles perspectives de recouvrement.

Pour la France, les créances converties sont, pour la plupart, des créances commerciales portées par la Coface (Compagnie française d'assurance pour le commerce extérieur). Le choix des investisseurs se fait en deux étapes : le ministère des finances du pays débiteur accorde un agrément aux investisseurs

dont il estime les projets les plus profitables pour son pays. La direction du Trésor française, avec l'aide de la Coface, sélectionne parmi les investisseurs éligibles ceux auxquels elle cèdera ses créances en fonction des qualités de leur projet et de leur offre financière. L'investisseur est libre de fixer sa marge (avec éventuellement un plafond fixé par la direction du Trésor) dans sa réponse à l'appel d'offre : son choix détermine ses chances de remporter l'appel d'offre concurrentiel.

La mise en œuvre du mécanisme nécessite la signature préalable d'un accord entre la France et l'État débiteur qui définit notamment le champ des investissements éligibles (en général, des financements de projets dans tous secteurs économiques qui prennent nécessairement la forme d'investissements en capital dans une société du pays bénéficiaire) et les créances cessibles.

CONVERSIONS DE CREANCES DEPUIS 1991

(en millions d'euros)

Pays	Dates	Montant total
1. Conversions effectives		
Algérie.....	2004	61,0
Égypte	1993, 1994	693,9
Honduras	1993, 1994	8,4
Jordanie.....	1997, 2000	65,3
Maroc	1996 à 2001	405,7
Philippines.....	1992	29,7
Tanzanie	1993	19,0
Sous-total Conversions.....		1.283,0
2. Accords en construction		
Algérie.....		50,0
Égypte		46,0
Équateur		20,0
Jordanie.....		38,0
Pérou		20,0
Sous-total Accords.....		174,0
Total Conversions.....		1.457,0

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

• Le paragraphe III de l'article 68 de la loi de finances rectificative pour 1990 a prévu que « dans la limite de [609,8 millions d'euros], le ministre de l'économie, des finances et du budget est autorisé à prendre les mesures nécessaires en vue de l'annulation, totale ou partielle, ou de la cession de dettes de pays en développement ou de pays d'Europe centrale et orientale bénéficiaires potentiels des concours de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement au sens de l'article 8 de l'accord du 29 mai 1990 portant création de celle-ci, dans le cadre de recommandations adoptées à la réunion de leurs principaux pays créanciers. Lorsque les prêts ont été consentis sans garantie de l'État par la Caisse centrale de coopération économique, celle-ci peut être indemnisée de tout ou partie de la perte éventuelle enregistrée à cette occasion ».

Le montant du plafond autorisé a été relevé à 1.524,5 millions d'euros par l'article 49 de la loi de finances rectificative pour 1994. Ce plafond n'est que faiblement supérieur au montant des conversions conduites depuis 1991, ce qui suppose qu'une disposition législative prévoyant un nouveau relèvement pourrait être présentée dans une prochaine loi de finances.

2.- Les initiatives unilatérales de la France

- Au sommet de Dakar, en mai 1989, le président de la République a annoncé qu'il demanderait au Gouvernement de proposer une disposition législative permettant d'effacer sans conditions et dans leur intégralité les créances d'aide publique au développement détenue par la France sur 35 pays africains (mesure « **Dakar I** »).

En application de cet engagement public, le I de l'article 125 de la loi de finances initiale pour 1990 dispose qu'*« il est fait remise aux États suivants : Bénin, Botswana, Burkina, Burundi, Cap-Vert, Comores, Djibouti, Éthiopie, Gambie, Ghana, Guinée, Guinée-Bissao, Guinée équatoriale, Kenya, Laos, Lesotho, Libéria, Madagascar, Malawi, Mali, Mauritanie, Mozambique, Niger, Ouganda, République centrafricaine, Rwanda, Saint-Thomas et Prince, Sénégal, Sierra Léone, Somalie, Soudan, Tanzanie, Tchad, Togo, Zaïre et Zambie, des échéances en principal et intérêts dues à compter du 1^{er} janvier 1989 sur l'encours au 31 décembre 1988 des prêts d'aide publique au développement et des prêts de la Caisse centrale de coopération économique garantis ou bonifiés par l'État dont ils ont bénéficié »*. Le III précise que *« lorsque les prêts ont été consentis sans garantie de l'État par la Caisse centrale de coopération économique, celle-ci est indemnisée à hauteur des montants remis »*.

A la suite de l'engagement public prononcé par le président de la République lors de la conférence des Nations Unies tenue à Paris, du 3 au 14 septembre 1990, la liste ainsi constituée a été élargie par le I de l'article 68 de la loi de finances rectificative pour 1990 à sept États supplémentaires, à savoir les « pays les moins avancés » non africains : Bangladesh, Birmanie, Haïti, Laos, Népal, Vanuatu et Yémen (mesure « **Conférence de Paris** »).

Pas plus que dans la loi de finances initiale que dans la loi de finances rectificative pour 1990, le Parlement n'avait eu à se prononcer sur le plafond effectif de dette concernée. Il est vrai que la fixation d'une date butoir suffisait, implicitement, à borner l'engagement financier de l'État. Les travaux préparatoires font valoir que l'annulation autorisée dans le cadre des PMA d'Afrique subsaharienne (« Dakar I ») portait sur 3 milliards d'euros en principal et 1,2 milliard d'euros en intérêt. Son extension aux PMA non africains (« Conférence de Paris ») majorait ces sommes de 219,5 millions d'euros au titre du principal.

- A l'occasion du sommet des chefs d'État et de Gouvernement des États de la zone France, organisé à Dakar en janvier 1994, le Gouvernement a annoncé qu'il apporterait un soutien important aux efforts d'ajustement des États de la zone

franc, à la suite de la dévaluation du franc CFA et qu'en conséquence, il proposerait au Parlement une disposition législative tendant à alléger la dette de ces pays, dont le poids s'était accru à la suite de l'ajustement monétaire.

Les créances annulées sont les prêts de la Caisse française de développement et les prêts de refinancement accordés par l'État ou la Banque française du commerce extérieur (BFCE) au titre de l'aide publique au développement à la suite des réaménagements de dette effectués dans le cadre du Club de Paris. Au total, l'allègement concernait 3,8 milliards d'euros directement, auxquels il fallait ajouter 106,7 millions d'euros au titre de la part restant à verser sur les prêts de la Caisse française de développement accordés aux pays susvisés.

Les pays de la zone franc relevant, pour certains, de la catégorie des « pays les moins avancés » et, pour d'autres, de celle des « pays à revenu intermédiaire », il convenait de procéder à un traitement différencié, les conditions faites aux premiers devant être plus favorables que les conditions faites aux seconds (mesure « *Dakar II* »).

En conséquence, l'article 51 de la loi de finances rectificative pour 1994 prévoit qu'« *il est fait remise aux États suivants : Bénin, Burkina Faso, Comores, Guinée équatoriale, Mali, Niger, République centrafricaine, Sénégal, Tchad et Togo de la totalité des arriérés en principal, intérêts et intérêts de retard dus au 31 décembre 1993 et des échéances en principal et intérêts dues à compter du 1^{er} janvier 1994 sur l'encours au 31 décembre 1993 des prêts d'aide publique au développement et des autres prêts accordés par la Caisse française de développement.*

« *Il est fait remise aux États suivants : Cameroun, Congo, Côte d'Ivoire et Gabon de la moitié de l'encours au 31 décembre 1993 des prêts qui leur ont été accordés et versés au titre de l'aide publique au développement, y compris de l'ensemble de leurs arriérés en principal, intérêts et intérêts de retard. Les annulations se feront, année par année, après la tombée des échéances, jusqu'à bonne fin.*

« *Lorsque les prêts ont été consentis sans garantie de l'État par la Caisse française de développement, celle-ci est indemnisée à hauteur des montants remis* ».

- A l'occasion du sommet du G8 à Cologne, en juin 1999, la France a décidé d'annuler la totalité des créances d'aide publique au développement sur les pays éligibles à l'initiative PPTE. Au plan technique, cet engagement se traduit par un refinancement par don des échéances des créances APD, qui fait l'objet des « contrats de désendettement et de développement » (C2D). Les C2D étant en général conclus pour 3 ans, il faut une succession de C2D pour traiter l'intégralité de la dette APD des pays éligibles à l'initiative PPTE.

Par ailleurs, lors du sommet Afrique – France qui s'est tenu à Yaoundé, le 19 janvier 2001, la France a décidé d'accélérer une partie des allègements de dette

bénéficiant aux pays éligibles à l'initiative PPTE. Techniquement, la mesure « *Yaoundé* » consiste à porter de 90% à 100% le taux d'annulation des créances commerciales traitées en Club de Paris, dès que l'éligibilité à l'initiative a été prononcée par le FMI et la Banque mondiale. Jusqu'à présent, cet allègement complémentaire n'intervenait qu'à la date à laquelle les mesures d'allègement sont définitivement mises en œuvre.

Les créances concernées sont les créances commerciales éligibles à un traitement en Club de Paris, c'est-à-dire les crédits à moyen et long terme ne relevant pas de l'aide publique au développement et contractés par l'État débiteur ou garantis par lui avant la « date butoir » fixée en Club de Paris. Par souci d'équité, des mesures compensatrices seront mises en place au bénéfice des pays éligibles qui ont honoré les échéances dues à la France depuis qu'ils ont franchi le point de décision.

Le rapport annuel sur les activités du Fonds monétaire international et de la Banque mondiale, déposé au mois de juillet 2004 sur le bureau des deux assemblées en application de l'article 44 de la loi de finances rectificative pour 1998 indique que « *l'annulation de la totalité des créances d'aide publique au développement à hauteur de 100% s'élève à 3,9 milliards d'euros. Cette annulation est concrétisée dans le cadre des contrats de désendettement et de développement (C2D). D'autre part, l'annulation à 100%, dès le point de décision, des créances commerciales éligibles aux traitements en Club de Paris, conformément à l'engagement pris lors du sommet de Yaoundé en janvier 2001, représente 1,1 milliard d'euros supplémentaires* ».

L'autorisation parlementaire porte sur un montant inférieur, ce qui permettra de faire le point sur le déroulement du programme d'allègement de dette à l'occasion de l'examen des dispositions législatives qui tendront à majorer le plafond actuel. En effet, le II de l'article 82 de la loi de finances rectificative pour 2001 dispose qu'« *au-delà des mesures prises en application du I [annulations Club de Paris] et dans la limite de 1 000 millions d'euros, le ministre chargé de l'économie est autorisé à prendre les mesures nécessaires en vue des remises de dette consenties par la France aux pays pauvres très endettés. Ces pays sont ceux des pays mentionnés au I qui satisfont aux critères définis par le Fonds monétaire international et la Banque mondiale au titre de l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés. Cette autorisation est applicable aux prêts accordés aux États et aux prêts bénéficiant de leur garantie* ».

- Au sommet franco-africain de Libreville, en octobre 1992, le Premier ministre, porteur d'un message du président de la République, a annoncé la mise en place d'un nouveau type d'aides, à destination des pays de la zone franc à revenu intermédiaire qui n'ont pas pu bénéficier des dispositifs normaux d'annulation de créances par la France.

En conséquence, l'article 95 de la loi de finances rectificative pour 1992 dispose que « *dans la limite de [609,8 millions d'euros], le ministre de l'économie*

et des finances est autorisé à prendre les mesures nécessaires en vue de l'annulation totale ou partielle de dettes du Cameroun, du Congo, de la Côte d'Ivoire et du Gabon dans le cadre d'opérations de conversion de dettes en faveur du développement ». Le plafond autorisé a été ramené à 360,8 millions d'euros par le IV de l'article 9 de la loi n° 2002-267 portant règlement définitif du budget 2000. En effet, le dispositif « **Libreville** » n'était plus utilisé depuis 1998, en raison du lancement de l'initiative PPTE, et la loi de règlement du budget 2000 a ajusté le montant de l'autorisation au montant effectif des créances converties.

Quatre pays de la zone franc sont concernés : le Cameroun, la Congo, la Côte d'Ivoire et le Gabon. Les pays à revenu intermédiaire d'Afrique n'appartenant pas à la zone franc ne font pas l'objet de prêts de la France pour des montants significatifs. Le total de l'encours des créances d'aide publique au développement détenues par la France sur les quatre pays évoqués ci-avant représentait près de 6,1 milliards d'euros en 1992.

A la différence du dispositif de conversion de créances présenté dans le c du 1 ci-avant, ce mécanisme s'inscrit dans un cadre strictement bilatéral. L'opération se traduit par la renonciation totale ou partielle de prêts existants, en contrepartie de projets d'investissement respectant les conditions particulières énoncées lors du sommet de Libreville. Les projets devaient ainsi répondre à des impératifs de développement dans les domaines suivants : la sauvegarde de l'environnement (conformément aux orientations retenues lors de la conférence internationale de Rio) ; le développement humain (par référence à l'indicateur de développement humain défini par le Programme des Nations unies pour le développement et qui a pour objet de mesurer la situation des pays en matière sanitaire, d'éducation, de niveau de vie et de libertés politiques) ; les « activités productives de base » (notion classique en matière de prêts au développement).

B.- La multiplicité des imputations budgétaires

L'analyse par le Parlement des incidences budgétaires et financières des mesures d'allègement de dettes qu'il a autorisées dans le cadre des dispositifs présentés ci-avant est rendue très complexe par la multiplicité des supports, budgétaires ou extra budgétaires, sur lesquels sont retracées les annulations de dettes, en principal comme en intérêt. Au préalable, les mouvements occasionnés par les accords de consolidation sont eux-mêmes complexes.

• Les mécanismes liés au processus de consolidation.

Les accords bilatéraux signés dans le cadre du Club de Paris donnent lieu à la consolidation de la dette extérieure publique. La consolidation des prêts du Trésor gérés par l'AFD, des prêts de l'AFD en compte propre, des prêts du Trésor gérés par Natexis et les nouvelles consolidations d'échéances dues au titre de refinancements antérieurs (y compris les consolidations de crédits commerciaux garantis effectuées précédemment par des refinancements sur ressources de l'ex-BFCE), sont effectuées par l'engagement d'une procédure de refinancement sur

les ressources du compte 903-17. En revanche, les créances commerciales garanties par la COFACE pour le compte de l'État faisant l'objet d'un accord de consolidation sont actuellement rééchelonnées par la COFACE, le processus n'ayant aucun impact sur les écritures budgétaires.

La Banque de France est l'organisme chargé de mettre en œuvre de l'accord bilatéral pour les crédits financés ou refinancés sur ressources du compte spécial du Trésor n° 903-17, compte de prêts intitulé « Prêts du Trésor à des États étrangers pour la consolidation de dettes envers la France ». Ce compte retrace les prêts consentis dans le cadre d'accords de consolidation, en vue du refinancement des prêts du Trésor et des crédits sur fonds propres de l'Agence française de Développement, des prêts du Trésor gérés par Natexis, ainsi que des prêts déjà présents sur ce compte résultant de refinancements antérieurs.

Le compte est débité des versements effectués par le Gouvernement français au titre des accords de consolidation dans le cadre des refinancements. Il est crédité par les remboursements en capital qui sont effectués par les pays débiteurs. Les remboursements en intérêts sont enregistrés sur la ligne de recettes non fiscales 409 « Intérêts des prêts du Trésor ».

A l'arrivée à maturité des échéances à refinancer, les versements sont effectués sur un compte de l'État débiteur ouvert à la Banque de France et débités simultanément pour être reversés au créancier concerné, qui peut être l'AFD (pour les prêts du Trésor et les prêts accordés sur fonds propres), NATEXIS (prêts du Trésor) ou le compte n° 903-17 lui-même pour les échéances issues de refinancements antérieurs (le montant du refinancement revient en recettes du compte pour la part en principal et sur la ligne de recettes non fiscales 409 précitée pour la part en intérêts).

• Les mécanismes liés aux annulations.

Les remises de dettes concernant les prêts de refinancement accordés à des États étrangers dans le cadre d'accords de consolidation, avant 1989, et portés désormais par Natexis, sont imputées sur le paragraphe 21 de l'article 90 du chapitre 14-01 du budget des Charges communes⁽¹⁾. En 2003, Natexis a été indemnisé à hauteur de 24,7 millions d'euros, dont 24,6 millions d'euros au titre des annulations prononcées par le Club de Paris (Congo et Niger) et 0,1 million d'euros au titre de l'annulation bilatérale de Yaoundé (Niger)⁽²⁾.

Les remises de dettes concernant les prêts portés en compte propre par l'Agence française de développement sont imputées sur le paragraphe 30 de l'article 50 du chapitre 44-97 du budget du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie. En 2003, la République du Congo a bénéficié d'une annulation

(1) Il s'agit des accords prévus au 2° du I de l'article 41 de la loi de finances rectificative pour 1997.

(2) Par ailleurs, les créances concernées bénéficiant de la garantie de l'État, un éventuel défaut du débiteur sur une échéance peut donner lieu, après expiration d'un délai d'au moins douze mois, à la mise en jeu de cette garantie, sur accord entre Natexis et la direction du Trésor. Cependant, la dépense correspondante est imputée sur un autre paragraphe (22) du même article du même chapitre.

de 28,4 millions d'euros au titre des « termes de Naples ». Les mesures « Dakar I » ont occasionné une dépense de 63,9 millions d'euros, sur plusieurs pays. Comme la tradition a déjà permis de le constater, les mesures « Conférence de Paris » ont été moins coûteuses, puisqu'elles n'ont représenté que 0,7 million d'euros (Haïti et Vanuatu). Les remises de dettes au titre des mesures « Dakar II » sont encore les plus importantes, puisqu'elles ont fait l'objet d'une indemnisation de l'AFD à hauteur de 169 millions d'euros.

Les montants annulés par la Coface en application des accords du Club de Paris sont retracés sur les enregistrements comptables distincts établis en application de l'article 37-3 de la loi de finances rectificative pour 1997. Ils n'apparaissent ni dans la comptabilité de la Coface, ni dans celle de l'État, de même que l'ensemble des opérations comptabilisées à ce titre. On ne peut que regretter le manque de transparence qui entoure la dimension comptable des procédures publiques gérées par la Coface pour le compte de l'État. Il en est de même pour les procédures publiques gérées par Natexis, qui sont également soumises au principe – nécessaire, sur le fond – de l'enregistrement comptable distinct. Les écritures concernées ne peuvent rester « suspendues » hors de tout support de synthèse : les informations contenues dans l'« annexe » du Compte général de l'administration des finances, bien que plus détaillées qu'auparavant, ne peuvent être considérées comme une panacée, alors que la question de l'intégration de ces opérations dans la comptabilité générale de l'État, et non leur simple évocation au titre du hors bilan, mérite d'être posée.

Les montants refinancés sous forme de dons dans le cadre des contrats de désendettement et de développement sont imputés sur l'article 40 du chapitre 41-43 du budget des Affaires étrangères. Une dépense de 14,6 millions d'euros a été constatée en 2003 sur cet article.

Les annulations de dettes relatives aux prêts du Trésor – qui sont effectuées au jour de chaque échéance – donnent lieu :

– pour les intérêts qui ne sont pas capitalisés : à la prise en charge des intérêts et à son annulation simultanée, ce qui se traduit par l'absence de recettes imputée sur la ligne 409 des recettes non fiscales du budget général. Les dispositifs ne prenant pas en compte d'intérêts capitalisés sont les mesures « CNUCED », « Dakar I » et « Dakar II » ;

– pour le capital et les intérêts capitalisés : au transport au découvert du Trésor, dans le cadre de la loi de règlement, d'un montant égal au montant des créances annulées, qui vient en déduction du solde d'un compte de prêts reportés sur l'année suivante. Les comptes de prêts concernés sont :

♦ le compte n° 903-07 « Prêts du Trésor aux États étrangers et à l'Agence française de développement en vue de favoriser le développement économique et social ») pour les prêts portés par Natexis ou par l'AFD ;

♦ le compte n° 903-17 « Prêts du Trésor à des États étrangers pour la consolidation de dettes envers la France » pour les prêts qui ont été refinancés dans le cadre d'un accord de consolidation, notamment en Club de Paris. Ces prêts sont alors gérés par la Banque de France.

En 2003, les annulations de prêts du Trésor ont donné lieu aux mouvements récapitulés dans le tableau suivant. Sur un montant total de 1.058,8 millions d'euros, 1.048,9 millions d'euros ont été transportés au découvert du Trésor et 9,9 millions d'euros ont été comptabilisés en « absence de recettes ».

ANNULATIONS DE CREANCES CONSTITUEES AU TITRE DE PRETS DU TRESOR EN 2003

(en millions d'euros)

	Capital	Intérêts	Total
1. Compte n° 903-07			
♦ mesures « CNUCED »	0,55	0,07	0,62
♦ mesures « Dakar I »	23,55	5,82	29,37
Sous-total Compte n° 903-07.....	24,10	5,89	29,99
2. Compte n° 903-17			
♦ mesures « Club de Paris »	474,30	457,86	932,16
- termes de Naples	(382,03)	(423,45)	(805,48)
- termes de Cologne	(67,84)	(30,61)	(98,44)
- termes de Lyon	(24,43)	(3,80)	(28,23)
♦ mesures « Dakar I »	9,05	3,27	12,33
♦ mesures « Dakar II »	0,61	0,75	1,36
♦ mesures « Yaoundé »	18,50	16,40	34,90
♦ mesures « Conversion de dettes »	0,91	0,68	1,58
♦ mesures « Libreville »	42,43	4,07	46,50
Sous-total Compte n° 903-17.....	545,80	483,03	1.028,83
Total.....	569,90	488,92	1.058,82

Source : projet de loi de règlement définitif du budget 2003.

II.- La revalorisation du plafond d'annulations autorisées

Le présent article propose de porter le plafond autorisé pour les remises de dettes « Club de Paris » de 5,6 milliards d'euros à 11 milliards d'euros. Cette revalorisation substantielle est due au rythme soutenu des passages en Club de Paris et à la conclusion, dans ce cadre, d'accords portant sur des montants importants, notamment pour l'Irak.

• Les représentants des pays créanciers membres du Club de Paris se sont réunis du 17 au 21 novembre 2004 et sont convenus le 21 novembre avec les représentants du Gouvernement de la République d'Irak d'un allègement global de sa dette publique extérieure à leur égard à hauteur d'un montant de **80% en trois tranches**. La première de ces tranches est acquise dès le 21 novembre mais les deux suivantes sont conditionnées à l'approbation et au bon déroulement d'un programme d'ajustement que l'Irak doit conclure avec le FMI.

L'ACTIVITE DU CLUB DE PARIS EN 2004

Pays	Date	Type	Statut	Montant	dont Annulation
Guyana	14 janvier	<i>ad hoc</i>	actif	156	156
Kenya	15 janvier	Houston	actif	353	0
Nicaragua	4 mars	Cologne	actif	1.579	1.338
Burundi	4 mars	Naples	actif	85	4
Honduras	14 avril	Cologne	actif	361	147
République Dominicaine	16 avril	Classique	actif	193	0
Niger	12 mai	Cologne	actif	250	160
Éthiopie	13 mai	Cologne	actif	1.487	1.296
Sénégal	9 juin	Cologne	actif	463	127
Gabon	11 juin	Classique	actif	717	0
Georgie	21 juillet	Houston	actif	161	0
Ghana	22 juillet	Cologne	actif	1.560	823
Madagascar	16 novembre	Cologne	actif	1.057	752
Irak	21 novembre	<i>ad hoc</i>	actif	38.900	11.600

La délégation irakienne a décrit la situation économique et financière difficile de son pays et présenté les mesures de redressement incluses dans le programme du Gouvernement irakien, appuyé par l'aide d'urgence de sortie de conflit approuvée par le conseil d'administration du Fonds Monétaire International le 29 septembre 2004.

Le communiqué du Club de Paris indique que « *les pays membres du Club de Paris ont pris note du ferme engagement du Gouvernement irakien à mettre en œuvre les politiques requises au titre du programme et ont réaffirmé leur soutien. Les représentants des pays créanciers, conscients de la situation exceptionnelle de la République d'Irak et de ses capacités limitées de remboursement au cours des prochaines années, se sont accordés sur un traitement de dette permettant d'assurer la soutenabilité à long terme de sa dette* ».

A cette fin, ils ont recommandé à leurs Gouvernements de mettre en œuvre le traitement exceptionnel suivant :

– une annulation immédiate d'une partie des intérêts de retard représentant 30% du stock de dette au 1^{er} janvier 2005. Le stock de dette non annulé est différé jusqu'à la date d'approbation d'un programme standard avec le FMI. Cette réduction aboutit à une annulation de 11,6 milliards de dollars sur une dette totale à l'égard du Club de Paris de 38,9 milliards de dollars ;

– lorsque le programme standard avec le FMI sera approuvé, une réduction de 30% du stock de dette sera mise en œuvre. Le stock de dette restant sera rééchelonné sur une période de 23 ans dont 6 ans de grâce. Cette étape réduira le stock de dette de 11,6 milliards de dollars portant le taux d'annulation total à 60% ;

– enfin, les créanciers du Club de Paris sont convenus d'accorder une réduction de dette supplémentaire représentant 20% du stock initial lorsque la

dernière revue du programme standard FMI de trois ans aura été approuvée par le conseil d'administration du FMI. Ce traitement de dette permettra de réduire à 7,8 milliards de dollars le stock de dette initial de 38,9 milliards de dollars.

Sur une base volontaire, chaque pays créancier peut également mener des opérations de conversion de dette. L'Irak s'est engagé à rechercher un traitement comparable auprès de ses autres créanciers extérieurs.

• D'autres pays sur lesquels la France a une exposition importante sont passés en 2004 ou devraient passer prochainement en Club de Paris. Il s'agit, pour l'essentiel, de pays africains (Congo, Cameroun, Madagascar, Sénégal, etc.).

*
* *

La Commission a *adopté* l'article 55 sans modification.

*
* *

Article 56

Application aux entreprises ferroviaires du plafonnement de la contribution aux charges du service public de l'électricité (CSPE).

Texte du projet de loi :

I. – Le onzième alinéa du I de l'article 5 de la loi n° 2000-108 du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité est complété par la phrase suivante :

« Le même plafond est applicable à la contribution due par les entreprises mentionnées au deuxième alinéa du I de l'article 22 pour l'électricité de traction consommée sur le territoire national et à la contribution due par les entreprises mentionnées au quatrième alinéa du II de l'article 22 pour l'électricité consommée en aval des points de livraison d'électricité sur un réseau électriquement interconnecté. ».

II. – Les dispositions du I du présent article sont applicables à compter du 1^{er} janvier 2004.

Exposé des motifs du projet de loi :

L'objet de cet amendement est d'appliquer aux entreprises grandes consommatrices d'électricité du secteur public des transports ferroviaires le plafonnement de la contribution aux charges du service public de l'électricité (CSPE) dont disposent la plupart des entreprises grandes consommatrices d'électricité.

Hormis les spécificités liées à l'électricité de traction, l'extension du plafonnement de 500.000 € pour les entreprises ferroviaires ou de transports collectifs urbains doit s'effectuer dans le respect des règles applicables aux autres consommateurs éligibles. Ainsi, le plafonnement est applicable à l'électricité de traction ou à l'électricité consommée sur le réseau interconnecté. Pour leurs autres sites de consommation (gares, sièges sociaux, bâtiments industriels, etc.), les règles de droit commun, applicables à tous les autres consommateurs (plafonnement par site de consommation), doivent prévaloir.

Observations et décision de la Commission :

Le présent article a pour objet de faire bénéficier les entreprises propriétaires ou gestionnaires de réseaux ferroviaires ou des réseaux de transports collectifs urbains du plafonnement à 500.000 euros de leur contribution aux charges de service public de l'électricité (CSPE) applicable à l'ensemble des entreprises grandes consommatrices d'électricité.

• L'article 5 de la loi n° 2000-108 du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité a fixé le principe d'une **compensation intégrale des charges imputables aux missions de service public assignées aux opérateurs électriques**.

Jusqu'en 2003, le mécanisme retenu à cette fin était partiel, complexe et peu efficient.

– Il était partiel en ce que n'étaient couvertes que les charges de service public incombant aux opérateurs historiques dans le seul domaine de la production (obligation d'achat de courant produit par les énergies renouvelables et la

cogénération, appels d'offre, péréquation dans les départements et territoires d'outre-mer).

– Il demeurait complexe dans la mesure où ces charges étaient financées par un « fonds du service public de la production d'électricité » (FSPPE), géré par la Caisse des dépôts et consignations (CDC) qui reversait ensuite son produit aux opérateurs supportant les missions de service public. Ce fond était alimenté par les contributions des producteurs, fournisseurs et distributeurs d'électricité, des autoproducteurs et des clients finals importateurs d'électricité calculées sur la base des déclarations des kilowatts heures (KWh) livrés et versées spontanément au FSPPE par les opérateurs du secteur de l'électricité. Ce dispositif contraignait les autorités de régulation (Commission de régulation de l'énergie (CRE) et État) à de lourdes tâches de contrôle des déclarations des redevables et rendait complexe et peu lisible la répercussion du coût de la contribution au FSPPE sur les consommateurs par leurs fournisseurs que ce soit dans le cadre des tarifs ou dans celui des prix librement négociés.

– Ce mécanisme était enfin peu efficient du point de vue de la compétitivité de nos entreprises, la stricte proportionnalité des contributions au volume d'électricité fourni pesant lourdement sur les industries grosses consommatrices d'énergie, qui sont souvent les plus exposées à la concurrence internationale.

C'est pourquoi l'article 37 de la loi n° 2003-8 du 3 janvier 2003 relative aux marchés du gaz et de l'électricité et au service public de l'énergie précisé par le décret n° 2004-90 du 28 janvier 2004, qui a modifié l'article 5 de la loi du 10 février 2000 précitée, a substitué au FSPPE un nouveau **mécanisme de compensation des charges de service public, la contribution aux charges de service public de l'électricité (CSPE)** :

– La CSPE **couvre désormais l'ensemble des charges de service public** assumées par les opérateurs historiques, les charges **résultants des dispositifs sociaux** étant intégrées dans le champ de la compensation (prévention des situations de précarité, maintien de la fourniture de courant et mise en œuvre de la tarification spéciale « produit de première nécessité », qui réduit de 30 à 50% selon leur composition familiale le prix de l'électricité pour les foyers dont les ressources ne dépassent pas 5.520 euros par an).

– La CSPE simplifie considérablement la compensation des charges. Elle est en effet perçue par les gestionnaires de réseaux au moyen d'un **prélèvement additionnel aux tarifs d'accès au réseau** pour les consommateurs d'électricité éligibles (c'est-à-dire, depuis le 1^{er} juillet 2004, tous les clients professionnels, soit 3,5 millions d'entreprises, qui peuvent choisir librement leurs fournisseurs d'électricité) **et aux tarifs de vente** de l'électricité pour les non éligibles, assise sur les KWh livrés aux consommateurs finals (dans la limite de 7% du tarif de vente du KWh hors abonnement et hors taxes). Ce dispositif permet ainsi de rendre plus lisible le coût des charges de service public pour les

consommateurs d'électricité et de faciliter sa perception (les gestionnaires de réseaux percevant la CSPE reversent son produit à la CDC dans des délais et selon les procédures applicables en matière de TVA).

– Afin de prendre en compte, dans un souci d'équité et de compétitivité économique, la nature ou le volume de l'électricité consommée, deux plafonds ont été introduits. L'électricité produite pour son propre usage par un consommateur final n'est prise en compte pour le calcul de la CSPE qu'à partir de 240 millions de KWh par an et par site de production. En outre, **de façon à préserver la compétitivité des industries « électro-intensives », le montant de la CSPE due par site de consommation pour les consommateurs finals ne peut excéder 500.000 euros.**

• Ce dernier plafond a été introduit, par amendement du Gouvernement au projet de loi relatif aux marchés du gaz et de l'électricité et au service public de l'énergie, lors de la deuxième séance publique de l'Assemblée nationale du 13 décembre 2002. Il est destiné, selon les arguments développés au cours des débats par Mme Nicole Fontaine, Ministre déléguée à l'industrie, « *à prendre en compte la situation des industries électro-intensives, qui pourraient voir leur compétitivité internationale affectée du fait de la stricte proportionnalité de la contribution aux charges de service public* »⁽¹⁾.

Or, le onzième alinéa du I de l'article 5 précité limite le bénéfice du plafond de 500.000 euros par site aux consommateurs finals « *mentionnés au premier alinéa du I de l'article 22* » de la loi du 10 février 2000 précité, c'est-à-dire aux consommateurs finals éligibles. Le deuxième alinéa du I de cet article 22 précise pour sa part les conditions d'éligibilité applicables aux entreprises exploitant des services de transports ferroviaires et le II celles relatives aux propriétaires et gestionnaires de réseaux ferroviaires ou de réseaux de transports collectifs urbains électriquement interconnectés. Ces dispositions spécifiques ont été introduites pour adapter le mode d'éligibilité, retenu par sites pour l'ensemble des consommateurs, à des réseaux qui, site par site, ne satisferaient pas aux seuils de consommation qui déterminent l'éligibilité. L'esprit de la loi militait en effet pour que soit considéré pour ces entreprises « *la consommation annuelle totale d'électricité de traction sur le territoire national* », seule pertinente pour apprécier leur intensivité réelle en électricité.

Il semble bien que la seule référence au premier alinéa du I de l'article 22 précité, qui exclut de fait du bénéfice du plafonnement les entreprises de transport ferroviaire ou de transport collectif urbain, ne reflète pas pleinement l'intention du législateur, l'examen des débats relatifs à l'adoption de cette disposition montrant clairement qu'était visé l'ensemble des entreprises électro-intensives, quelle que soit la nature de leurs activités. On voit d'ailleurs mal quelles raisons d'intérêt général pourraient justifier cette rupture d'égalité au détriment des entreprises de transports. La charge spécifique

(1) *Journal officiel, Débats de l'Assemblée nationale, du 18 décembre 2002.*

supportée à ce titre par ces entreprises (principalement la SNCF ⁽¹⁾ et, dans une bien moindre mesure la RATP) est évaluée, selon les ordres de grandeurs fournis à votre Rapporteur général par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, à des montants de **30 à 35 millions d'euros** pour 2004 et 35 à 45 millions d'euros pour 2005.

• Il est par conséquent proposé de faire **bénéficiaire du plafond de 500.000 euros les entreprises exploitant des services de transport ferroviaire** (soit aujourd'hui exclusivement la SNCF), mentionnées au deuxième alinéa du I de l'article 22 de la loi du 10 février 2000 précitée, **et les propriétaires ou gestionnaires de réseaux de transports ferroviaires ou de réseaux de transports collectifs** électriquement interconnectés en aval des points de livraison des distributeurs d'électricité (principalement RFF ⁽¹⁾ et la RATP), mentionnées au quatrième alinéa du II de l'article 22 précité. Comme on l'a vu, la consommation d'électricité servant de référence pertinente au calcul de la CSPE due par les exploitants de service de transport ferroviaire est l'électricité de traction consommée sur l'ensemble du territoire national et non la seule fraction par site de cette consommation globale.

En outre, le II du présent article tend à **rendre applicable ses dispositions dès le 1^{er} janvier 2004**.

Il n'apparaît pas opportun d'appliquer le plafond proposé, de manière rétroactive, dès l'entrée en application de la CSPE telle que définie dans la loi du 3 janvier 2003, c'est-à-dire pour l'année 2003 (année durant laquelle les entreprises électro-intensives ont commencé à bénéficier du plafonnement par site). Par lettre du 30 juin 2003, RTE, gestionnaire du réseau public de transport d'électricité, avait informé la CRE que RFF avait suspendu le paiement de sa CSPE mise en recouvrement par RTE pour les KWh soutirés sur le réseau public de transport d'électricité, RFF estimant notamment qu'il devait relever du champ d'application du plafonnement à 500.000 euros de la contribution. Dans sa délibération du 8 janvier 2004, la CRE a estimé que RFF ne pouvait, aux termes de la loi du 3 janvier 2003, prétendre au bénéfice de ce plafond, et restait ainsi devoir le montant de CSPE non acquitté (soit 14 millions d'euros) assorti d'une pénalité de retard de 10% signifié par une lettre de rappel en date du 13 janvier 2004. RFF a ensuite introduit un recours devant le Conseil d'État. La nécessité de respecter les procédures en cours plaide pour exclure une rétroactivité à partir du 3 janvier 2003.

(1) A ce jour, il appartient à RFF, qui seul dispose d'un contrat d'accès au réseau public de transport conclu avec le Réseau de transport d'électricité (RTE), d'acquitter auprès de RTE la CSPE pour la totalité des KWh soutirés sur le réseau de transport ferroviaire, que ce soit pour sa consommation propre ou celle des entreprises de service ferroviaire qui circulent sur son réseau (à ce jour la SNCF), à charge pour lui de recouvrer auprès des entreprises de service ferroviaire le montant de CSPE qu'il a acquitté pour leur compte au titre de l'électricité de traction qu'elles consomment. La négociation d'un contrat d'accès auquel RFF et la SNCF sont parties est en cours.

En revanche, il semble légitime de faire bénéficier les entreprises de transport du plafond de 500.000 euros, dès lors qu'il s'intègre dans l'esprit de la CSPE définie par le législateur en 2003, à partir de l'année 2004, ce qui n'exercera un impact sur la répartition de la contribution entre les redevables qu'en 2006.

En effet, la Commission de régulation de l'énergie évalue chaque année n , pour l'année à venir $n+1$, le montant des charges de service public et le nombre de KWh soumis à contribution. La contribution de l'année $n+1$ (par exemple 2004) est ainsi déduite en début d'année (dans notre exemple, arrêté du ministre de l'industrie du 28 février 2004) compte tenu de la constatation des charges effectives de l'année $n-1$ (pour 2002). Dès lors, la régularisation de la contribution pour 2004 n'interviendra que lors de la fixation de la contribution pour 2006. **L'incidence de la mesure proposée**, qui entraînerait une **augmentation de la contribution par KWh due par les consommateurs** d'électricité dont la CSPE n'est pas plafonnée (le niveau de la contribution étant fixé de façon à ce que son produit global compense strictement les charges de service public), **devrait rester modérée** (de l'ordre de 2,6% des charges évaluées à 1.536 millions d'euros pour 2004).

En revanche, il apparaît que les charges de service public effectivement supportées par les opérateurs historiques d'électricité en 2003 (1.465 millions d'euros) ont été supérieures aux contributions recouvrées (1.154 millions d'euros) de 311 millions d'euros, qui sont, par conséquent, dus au titre de la contribution pour 2005. La moitié de ce surcoût (157 millions d'euros) est d'ailleurs liée à l'application du plafond de la contribution de 500.000 euros par site qui ne pouvait par définition être anticipé lors de l'évaluation des charges à l'automne 2002. Ce surcoût sera compensé dans la contribution pour 2005, qui devrait par conséquent s'inscrire en nette hausse par rapport à 2004, sans que, là encore, la mesure proposée n'exerce un impact autre que très mesuré.

*
* *

La Commission a *adopté* l'article 56 sans modification.

*
* *

Article 57

Modification du régime de la taxe sur les nuisances sonores aériennes.

Texte du projet de loi :

L'article 1609 *quatervicies* A du code général des impôts est ainsi modifié :

1° Le premier alinéa du IV est remplacé par les dispositions suivantes :

« IV. – Le produit de la taxe est affecté, pour l'aérodrome où se situe le fait générateur, au financement des aides versées à des riverains en application des articles L. 571-14 à L. 571-16 du code de l'environnement et, le cas échéant, dans la limite de la moitié du produit annuel de la taxe, au remboursement à des personnes publiques des annuités des emprunts qu'elles ont contractés pour financer des travaux de réduction des nuisances sonores prévus par des conventions passées avec l'exploitant de l'aérodrome sur avis conformes de la commission prévue par l'article L. 571-16 du code de l'environnement et du ministre chargé de l'aviation civile. ».

2° Au quatrième alinéa du IV, les mots : « Strasbourg-Entzheim » sont supprimés.

3° Après le quatrième alinéa du IV, il est ajouté un nouvel alinéa ainsi rédigé :

« 3° groupe : les autres aérodromes qui dépassent le seuil fixé au I du présent article : de 0,5 à 3 euros. ».

Exposé des motifs du projet de loi :

L'article 1609 *quatervicies* A du code général des impôts, issu de l'article 19 de la loi de finances rectificative pour 2003 (n° 2003-1312 du 31 décembre 2003), a institué la taxe sur les nuisances sonores aériennes (TNSA), à compter du 1^{er} janvier 2005, en remplacement du volet « transport aérien » de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP).

Ce dispositif doit être complété de manière à mieux répondre aux attentes des riverains en permettant aux collectivités territoriales qui le souhaitent d'accélérer l'insonorisation des logements. Le produit de la taxe pourra ainsi être utilisé pour rembourser tout ou partie des emprunts contractés par les collectivités publiques afin de financer des travaux dans le cadre de conventions avec les exploitants d'aérodromes. Il s'agit notamment de permettre aux collectivités publiques qui le souhaiteraient de financer des travaux d'isolation lourds pour des équipements publics.

Par ailleurs, un troisième groupe tarifaire est créé, avec une fourchette de tarifs entre 0,5 et 3 €. L'aérodrome de Strasbourg-Entzheim, dont la présence dans le deuxième groupe n'apparaît plus adaptée, compte tenu des besoins de financement exprimés, est supprimé de la liste des aérodromes dudit groupe et intégré dans le troisième groupe.

Enfin, une adaptation de l'article L. 571-14 du code de l'environnement est nécessaire afin de prendre en compte la possibilité pour les exploitants d'aérodrome de rembourser les annuités d'emprunts contractés par les collectivités publiques pour financer les aides aux riverains.

Observations et décision de la Commission :

L'article 19 de la loi de finances rectificative pour 2003 (n° 2003-1312 du 31 décembre 2003) a institué, à compter du 1^{er} janvier 2005, une taxe sur les nuisances sonores aériennes en remplacement de la fraction « transport aérien » de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP). Le présent article propose de compléter ce dispositif par :

– la possibilité d'affecter une partie du produit de la taxe perçue par les exploitants d'aérodromes au remboursement à des personnes publiques des annuités d'emprunts qu'elles ont contractés pour financer des travaux de réduction de nuisances sonores ;

– la création d'un troisième groupe d'aérodromes pour la fixation des tarifs de la taxe.

I.- Le droit applicable à la taxe sur les nuisances sonores aéroportuaires

Le droit existant est issu de la loi de finances rectificative pour 2003 qui a créé une taxe sur les nuisances sonores aérienne, applicable à partir du 1^{er} janvier 2005, dont le régime est fixé par l'article 1609 *quatervicies* A du code général des impôts.

A.- Le champ d'application de la taxe

Le II de l'article 1609 *quatervicies* A dispose que « *la taxe est due par tout exploitant d'aéronefs, ou, à défaut, leur propriétaire* ». Cependant, cette taxe ne s'applique pas aux aéronefs de masse maximale au décollage inférieure à vingt tonnes ainsi qu'aux aéronefs d'Etat ou participant à des missions de protection civile ou de lutte contre l'incendie.

Le fait générateur de la taxe est constitué par le décollage d'aéronefs sur les aérodromes « *pour lesquels le nombre annuel de mouvements d'aéronefs de masse maximale au décollage supérieure ou égale à 20 tonnes a dépassé vingt mille lors de l'une des cinq années civiles précédentes* ». Les aérodromes concernés par cette définition, et à ce titre mentionnés aux troisième et quatrième alinéas du IV de l'article, sont au nombre de 9 :

Bordeaux-Mérignac
Lyon-Saint-Exupéry
Marseille-Provence
Nantes-Atlantique
Nice-Côte-d'Azur
Paris-Charles-de-Gaulle
Paris-Orly
Strasbourg-Entzheim
Toulouse-Blagnac

A noter que l'aéroport de Mulhouse-Bâle, bien qu'il ne soit pas mentionné à l'article 1609 *quatervicies* A, entre dans le champ d'application de la taxe. Cependant, il constitue une structure aéroportuaire internationale dont le régime résulte d'une convention internationale entre la France et la Suisse et, donc, sur lequel la législation française ne saurait être directement exécutoire. Le dispositif strictement fiscal de l'article 1609 *quatervicies* A du code général des impôts ne s'applique donc pas à cet aéroport. Cependant, si le dispositif fiscal ne s'applique pas, l'établissement public exploitant l'aéroport reste soumis à l'obligation de participer au financement des travaux d'insonorisation des riverains en application de l'article L. 571-14 du code de l'environnement. Cependant, seul le conseil d'administration de l'établissement public est compétent pour définir les modalités financières des aides qu'il doit verser en application de cet article

B.- Le calcul de la taxe

Le calcul de la taxe obéit à des modalités complexes. Le second alinéa du IV de l'article dispose que « *le tarif de la taxe applicable sur chaque aéroport est compris entre les valeurs inférieure et supérieure du groupe dont il relève, »*.

Aux termes de l'article, les aéroports se répartissent comme suit :

Premier groupe	Paris-Charles-de-Gaulle	Tarif propre à chaque aéroport du groupe : – valeur inférieure : 10 euros – valeur supérieure : 22 euros
	Paris-Orly	
	Toulouse-Blagnac	
Deuxième groupe	Bordeaux-Mérignac	Tarif propre à chaque aéroport du groupe : – valeur inférieure : 4 euros – valeur supérieure : 8 euros
	Lyon-Saint-Exupéry	
	Marseille-Provence	
	Nantes-Atlantique	
	Nice-Côte-d'Azur	
	Strasbourg-Entzheim	

Un arrêté, pris par les ministres chargés du budget, de l'aviation civile et de l'environnement, doit fixer le tarif applicable pour chaque aéroport, étant précisé que le niveau de celui-ci sera établi « *en fonction du besoin de financement sur chaque aéroport tel qu'il résulte notamment des aides à accorder en application de la réglementation en vigueur, de l'évolution prévisible des plans de gêne sonore et de celle des coûts d'insonorisation »*. La taxe étant instituée à partir du 1^{er} janvier 2005, l'arrêté fixant les tarifs sera pris avant la fin de l'année 2004.

Selon les informations communiquées à votre Rapporteur général, il est prévu que l'arrêté fixant les tarifs de la taxe sur les nuisances sonores aériennes reprenne les tarifs de la TGAP « volet aérien » à deux exceptions près. D'une part, l'aéroport de Toulouse-Blagnac étant passé dans le premier groupe et cet aéroport étant dans une zone fortement urbanisée et devrait voir le tarif de sa taxe augmenter et, d'autre part, l'aéroport de Strasbourg-Entzheim devrait voir la sienne diminuer à la faveur de son transfert, opéré par le présent article, dans un troisième groupe d'aérodromes.

Les tarifs de la TGAP « volet aérien » telle que prévu par l'article 266 *nonies* du code des douanes, étaient fixés comme suit :

TAUX DE LA TGAP ASSISE SUR LE DECOLLAGE DES AERONEFS EN FONCTION DE LA CLASSIFICATION DES AERODROMES EN APPLICATION DE L'ARTICLE 266 *NONIES* DU CODE DES DOUANES

Classification des aérodromes	Aérodromes concernés en application du présent article	Quotité en euros par tonnes
Aérodromes du groupe 1	Paris-Orly	22
	Paris-Charles-de-Gaulle	
Aérodromes du groupe 2	Nice-Côte-d'Azur	8
	Marseille-Provence	
	Toulouse-Blagnac	
	Bordeaux Mérignac	
	Nantes-Atlantique	
	Strasbourg-Entzheim	
	Lyon-Saint-Exupéry	

De plus, le III de l'article 1609 *quatervicies* A du code général des impôts dispose que « *cette taxe est assise sur le logarithme décimal de la masse maximale au décollage des aéronefs, exprimée en tonnes* ». Le logarithme décimal d'un nombre est la valeur numérique par laquelle il faut élever 10 pour obtenir ce nombre. Ainsi, le logarithme décimal de 100 est égal à 2 car 10 élevé à la puissance 2 est égal à 100. De même, le logarithme décimal de 1000 est égal à 3 car 10 élevé à la puissance 3 est égal à 1000. Ce logarithme décimal permet de prendre en compte la masse maximale des aéronefs au décollage mais en la ramenant à des proportions relatives beaucoup moins élevées que le rapport des masses elles-mêmes. Il s'agit de tenir compte du fait que si la nuisance sonore aérienne varie effectivement avec la masse de l'aéronef, cette relation, certes constante, est finalement peu prononcée.

Enfin, le III de l'article précité ajoute que « *des coefficients de modulation prennent en compte, dans un rapport de 0,5 à 120, l'heure de décollage et les caractéristiques acoustiques de l'appareil* ». Ces coefficients ont été fixés par le décret n° 2004-62 du 14 janvier 2004 comme suit :

Groupe acoustique de l'aéronef	Coefficient de modulation	
	6 heures-22 heures	22 heures-6 heures
1	12	120
2	6	60
3	2	20
4	1	10
5	0,5	5

L'exemple suivant explicite les modalités de calcul de la taxe sur les nuisances sonores aériennes.

Exemple de calcul de la taxe sur les nuisances sonores aériennes

La TGAP « volet aérien », comme la taxe sur les nuisances sonores aériennes se calcule selon les modalités suivantes :

- la masse maximale au décollage (MMD) est exprimée en tonnes
- la taxe est égale au taux \times coefficient de modulation \times logarithme décimal de la MMD

Les exemples suivants aident à mieux comprendre le niveau de la taxe dans le cas des avions opérant couramment sur Paris-Charles-de Gaulle et Paris-Orly :

1/ Pour un Airbus A320-230

La MMD est de 73,5 tonnes, ce qui correspond au groupe acoustique 5. En 2004, le taux de la taxe est fixé à 22 euros ; le coefficient jour à 0,5 et le coefficient nuit à 5.

- taxe par décollage de jour : 20,52 euros
- taxe par décollage de nuit : 205,29 euros

2/ Pour un Boeing 747-200

La MMD est de 363 tonnes, ce qui correspond au groupe acoustique 2. En 2004, le taux de la taxe est de 22 euros, le coefficient 6 et le coefficient nuit 60

- taxe par décollage de jour : 338 euros
- taxe par décollage de nuit 3.379 euros

C.- Le recouvrement, le contrôle et les sanctions de la taxe

Il résulte du V de l'article 1609 *quatervicies* A que les redevables déclarent chaque mois les éléments nécessaires à l'établissement de la taxe sur un imprimé fourni par l'administration de l'aviation civile. Cependant, la taxe pourrait être déclarée chaque trimestre civil si le montant dû au titre du premier des trois mois de ce trimestre est inférieur à 1.000 euros. La déclaration mensuelle ou trimestrielle, accompagnée du paiement de la taxe due suivant cette déclaration, est adressée aux services de la direction générale de l'aviation civile.

La date limite de dépôt de la déclaration mensuelle ou trimestrielle est fixée au dernier jour du deuxième mois suivant la période mensuelle ou trimestrielle visée par la déclaration.

La déclaration est contrôlée par les services de la direction générale de l'aviation civile selon les mêmes règles, garanties, sanctions que celles prévues pour la taxe de l'article 302 *bis* K du code général des impôts relatif au régime de la taxe de l'aviation civile. L'encadré suivant reproduit le 1 du IV de cet article :

Le 1 du IV de l'article 302 *bis* K du code général des impôts

« La déclaration [...] est contrôlée par les services de la direction générale de l'aviation civile. A cette fin, les agents assermentés peuvent examiner sur place les documents utiles.

Préalablement, un avis de passage est adressé à l'entreprise afin qu'elle puisse se faire assister d'un conseil.

Les insuffisances constatées et les sanctions afférentes sont notifiées à l'entreprise qui dispose d'un délai de trente jours pour présenter ses observations.

Après examen des observations éventuelles, le directeur général de l'aviation civile émet, s'il y a lieu, un titre exécutoire comprenant les droits supplémentaires maintenus, assortis des pénalités prévues à l'article 1729 [du code général des impôts] »

L'article 1729 du code général des impôts prévoit les sanctions fiscales applicables en cas de redressement d'une base d'imposition suite à un contrôle fiscal. Le montant des droits supplémentaires mis à la charge du contribuable redressé est assorti de l'intérêt de retard et d'une majoration de 40% si sa mauvaise foi est établie, ou de 80% s'il s'est rendu coupable de manœuvres frauduleuses ou d'abus de droit.

Enfin, les modalités de taxation d'office sont prévues par le 2 du VI de l'article 1609 *quatervicies* A.

D.- Les bénéficiaires

Les bénéficiaires de la taxe sont *« les personnes publiques ou privées exploitant les aérodromes pour lesquels le nombre annuel de mouvements d'aéronefs de masse maximale au décollage supérieure ou égale à 20 tonnes a dépassé vingt mille lors de l'une des cinq années civiles précédentes »*.

II.- Le principe de l'affectation de la taxe

La particularité du droit applicable à la taxe sur les nuisances sonores aériennes est de prévoir très précisément les modalités d'affectation de celle-ci. En effet, le IV de l'article 1609 *quatervicies* A dispose que les exploitants, publics ou privés, des aérodromes où se situe le fait générateur de la taxe sont tenus d'affecter son produit *« au financement des aides aux riverains prévues aux articles L. 571-14 à L. 571-16 du code de l'environnement »*.

L'article L. 571-14 dispose que les exploitants des aéroports éligibles à la taxe sur les nuisances aéroportuaires contribuent financièrement aux dépenses engagées par les riverains de ceux-ci, étant précisé que cette contribution est financée par les ressources perçues au titre de la taxe par chaque aéroport. Le montant de la contribution qu'apportent les exploitants des aéroports est donc directement assis sur le produit de la taxe qui, pour 2004, est estimé à 34 millions d'euros, cette somme étant répartie, depuis cette année ⁽¹⁾, entre les différents aéroports selon une clé de répartition.

Les modalités de gestion de la TGAP par la direction générale des douanes et des droits indirects ne permettent pas de différencier les sommes collectées sur chaque aéroport. La DGAC a donc arrêté une clé de répartition dans le cadre des mesures transitoires pour l'année 2004 avant l'entrée en vigueur de la taxe sur les nuisances sonores aériennes. Cette clé a été fixée à partir des caractéristiques du trafic 2002 et des nouvelles règles de calcul de la TGAP et n'est valable que pour l'année 2004. Toutefois, deux corrections, basées sur le nombre de dossiers en instance et le nombre de logements inclus dans les nouveaux plans de gêne sonore ont été apportées. Elles ont permis de prendre en compte les besoins spécifiques de Toulouse et de Nantes. Après concertation avec les exploitants, la clé de répartition et l'estimation des ressources en 2004 pour chaque aéroport ont été ainsi fixées et notifiées.

	Clé de répartition
Paris-CDG	76,6%
Paris-Orly	
Nice	2,4%
Marseille	3,5%
Lyon	3%
Toulouse	7,9%
Bordeaux	1,5%
Strasbourg	0,7%
Nantes	2,8%
Bâle-Mulhouse	1,6%

L'article L. 571-15 du code précité dispose qu'un plan de gêne sonore, constatant la gêne réelle subie autour de ces aéroports, est établi pour chacun d'entre eux, afin de définir les riverains pouvant prétendre à l'aide prévue à l'article L. 571-14 susmentionné. Selon l'article 19 de la loi n° 92-1444 du 31 décembre 1992 relative à la lutte contre le bruit et le décret n° 94-236 modifié du 18 mars 1994, ce plan est établi sur la base du trafic estimé, des procédures de circulation aérienne, des infrastructures qui seront mises en service l'année suivant la date de publication de l'arrêté approuvant le plan. Ce plan est élaboré sous l'autorité du préfet, soumis pour avis aux conseils municipaux des communes concernées, à la commission d'aide aux riverains et à l'autorité de contrôle des

(1) Auparavant, le produit de la taxe était versé au budget général.

nuisances sonores aéroportuaires. Il définit trois zones : une zone I dite de gêne très forte, une zone II dite de gêne forte, et une zone III dite de gêne modérée ;

Enfin, l'article L. 571-16 du code de l'environnement dispose que pour chaque aéroport concerné, une commission est consultée sur le contenu du plan de gêne sonore et sur l'affectation des aides destinées à atténuer les nuisances subies par les riverains. La composition de cette commission est fixée par le décret n° 2000-128 du 16 février 2000. Sont membres de cette commission les membres du comité permanent de la commission consultative de l'environnement, des représentants des services de l'Etat, un représentant du gestionnaire de l'aéroport si celui-ci n'est pas déjà membre de la commission permanente et, mais sans voix délibérative et s'ils n'en sont pas déjà membres, les maires ou leurs représentants, dès lors qu'une opération projetée sur le territoire de leur commune est examinée en séance.

Les modalités d'application de ces articles ont été fixées par le décret n° 99-457 du 1^{er} juin 1999 modifié récemment par le décret n° 2004-1079 du 11 octobre 2004 qui adapte ses dispositions à la nouvelle taxe sur les nuisances sonores aéroportuaires.

Conditions d'application des aides à l'insonorisation

Les riverains des aéroports éligibles à la taxe sur les nuisances sonores aériennes, lorsqu'ils subissent une gêne réelle constatée par le plan de gêne sonore, peuvent recevoir une aide financière des exploitants de ces aéroports.

Cette aide est accordée pour l'insonorisation des locaux affectés en tout ou partie au logement, autres que les hôtels, les établissements d'enseignement et les locaux à caractère sanitaire ou social

Ces opérations d'insonorisation n'ouvrent droit à l'aide susmentionnée que si elles concernent des locaux ou établissements existants ou autorisés situés en tout ou partie dans les zones I, II et III des plans de gêne sonore à la date de leur publication. Pour les locaux affectés en tout ou partie au logement, l'aide est de 80% du montant des prestations réellement exécutées, comportant les travaux et les études acoustiques préalables. Ce taux est porté à 90% ou 100% sous certaines conditions de ressources. Le montant à prendre en considération ne peut dépasser un plafond fixé par l'arrêté du 15 mai 1997 en fonction des caractéristiques du logement et de la zone du plan de gêne sonore où il est situé. Pour les établissements d'enseignement et les locaux à caractère sanitaire et social, l'aide est portée à 100% du coût des prestations réellement exécutées.

Lorsque ces locaux ne peuvent techniquement être insonorisés à un coût acceptable, l'aide peut être utilisée pour l'acquisition de ces locaux, leur démolition et le relogement des occupants. Ces opérations ne peuvent concerner que des locaux qui sont situés en tout ou partie en zone I du plan de gêne sonore et qui existent à la date de publication de celui-ci.

L'exploitant de chaque aéroport définit un programme pluriannuel d'aide aux riverains, après avis de la commission consultative d'aide aux riverains. Ces aides sont attribuées sur avis conforme de celle-ci.

III.- Les propositions de modification

A.- L'affectation d'une partie du produit de la taxe au remboursement à des personnes publiques des annuités d'emprunts qu'elles ont contractés pour financer des travaux de réduction de nuisances sonores

Actuellement, les travaux d'insonorisation sont effectués par les riverains qui font une demande d'aide qui peut représenter, selon les cas, entre 80 et 100% des dépenses réellement effectuées. Outre le cas des logements particuliers, des travaux peuvent également être effectués par les personnes publiques dans les établissements d'enseignement et à caractère sanitaire et social, c'est-à-dire principalement les écoles, les hôpitaux et les parcs de logement sociaux, pour lesquels l'aide se monte à 100% du coût des prestations réellement effectuées.

Or, les travaux d'insonorisation des établissements d'enseignement des établissements à caractère sanitaire et social, parce qu'ils concernent de vastes bâtiments et qu'ils sont très coûteux, peuvent représenter une grande partie du produit de la taxe affectées à des travaux autour d'un aéroport. Dès lors, il n'y a qu'une alternative :

– soit la personne publique réalise ces travaux, utilisant une grande partie des ressources disponibles, si bien que les particuliers sont obligés de différer leurs travaux d'insonorisation pour pouvoir bénéficier d'une aide ;

– soit, pour ne pas trop pénaliser les particuliers, les personnes publiques qui veulent bénéficier d'une aide retardent ces travaux ou les effectuent par tranches.

Dans tous les cas, quelle que soit la branche de l'alternative choisie, une partie des riverains de l'aéroport concerné se trouve privée d'aides pour des travaux d'insonorisation.

Afin d'apporter une solution à ce problème, c'est-à-dire de permettre aux personnes publiques de financer leurs gros travaux d'insonorisation sans affecter les ressources disponibles pour les travaux des particuliers, le 1^o du présent article tend à modifier le premier alinéa du IV de l'article 1609 *quatervicies* A du code général des impôts en permettant l'affectation, parallèlement au financement des aides versées aux riverains, d'une partie du produit de la taxe, « *dans la limite de la moitié du produit annuel de la taxe, au remboursement à des personnes publiques des annuités des emprunts qu'elles ont contractés pour financer des travaux de réduction des nuisances sonores prévus par des conventions passées avec l'exploitant de l'aéroport sur avis conformes [de la commission consultative] et du ministre chargé de l'aviation civile* ».

Dès lors, les personnes publiques ne seraient plus limitées par le produit de la taxe pour financer leurs travaux d'insonorisation. Elles pourraient emprunter le montant de ces travaux et bénéficier les années suivantes d'une partie de ce produit pour le remboursement de leurs annuités d'emprunt. De fait, non seulement les personnes publiques n'auraient plus à différer leurs travaux mais les moyens disponibles pour les dépenses d'insonorisation des habitations particulières ne seraient pas obérés dans une trop grande proportion puisque le produit de la taxe couvrirait seulement les annuités d'emprunt et non, comme actuellement, la dépense de travaux elle-même.

De plus, ces travaux de réduction des nuisances sonores entrepris par les personnes publiques, pour bénéficier de cette aide, devront faire l'objet d'une convention avec l'exploitant de l'aérodrome sur avis conforme de la commission instituée auprès de chaque aérodrome et du ministre chargé de l'aviation civile.

B.- La création d'un troisième groupe d'aérodromes

Il résulte du troisième alinéa du IV de l'article 1609 *quatervicies* A que les aéroports éligibles à la taxe sur les nuisances sonores aériennes sont répartis en deux groupes auxquels correspond une fourchette de tarifs différente dans laquelle sera fixé le tarif applicable à chaque aérodrome. Actuellement, l'aéroport de Strasbourg-Entzheim relève du deuxième groupe et se verrait donc appliquer au 1^{er} janvier 2005 une taxe comprise entre 4 et 8 euros.

Or, il est apparu que l'évaluation des investissements réalisés en faveur des riverains de cet aérodrome était plus faible que prévu, c'est-à-dire que le maintien de la taxe sur les nuisances sonores aériennes dans la fourchette prévue pour le second groupe aboutirait à un produit de la taxe supérieur aux montants des dépenses d'insonorisation nécessaires dans l'environnement de l'aérodrome.

En conséquence, le 2^o du présent article propose de retirer l'aérodrome de Strasbourg-Entzheim de la liste des aérodromes relevant du deuxième groupe. Parallèlement, le 3^o du présent article créerait un troisième groupe comprenant « *les autres aéroports qui dépassent le seuil fixé au I du présent article* » et comprenant pour l'instant le seul aéroport de Strasbourg-Hentzheim qui se verrait dès lors appliquer un tarif pour la taxe sur les nuisances sonores aériennes compris entre 0,5 et 3 euros.

*

* *

La Commission a *rejeté* un amendement présenté par M. Augustin Bonrepaux, tendant à limiter au tiers de son montant, le produit de la taxe sur les nuisances sonores aériennes pouvant être affecté au remboursement à des personnes publiques des annuités des emprunts qu'elles ont contractés pour financer des travaux de réduction des nuisances sonores.

La Commission a *rejeté* un amendement rédactionnel proposé par M. Nicolas Perruchot.

La Commission a examiné deux amendements présentés par M. Augustin Bonrepaux, tendant respectivement :

– à relever le tarif supérieur de la taxe sur les nuisances sonores aériennes pour le troisième groupe d'aérodromes ;

– et à relever le tarif supérieur de la taxe pour les deux premiers groupes d'aérodromes.

Après que votre **Rapporteur général** eut émis un avis défavorable en précisant que les tarifs actuels de la taxe se situaient à un niveau satisfaisant, la Commission a *rejeté* ces amendements.

La Commission a *adopté* l'article 57 sans modification.

*
* *

Article 58

**Versement à l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU)
des disponibilités du Fonds pour le renouvellement urbain (FRU).**

Texte du projet de loi :

Par dérogation aux dispositions du II de l'article 92 de la loi de finances rectificative pour 2003 (n° 2003-1312 du 30 décembre 2003), les disponibilités nettes du fonds pour le renouvellement urbain constatées au 31 décembre 2004 sont versées à l'Agence nationale pour la rénovation urbaine.

Exposé des motifs du projet de loi :

Le Fonds pour le renouvellement urbain (FRU), constitué en 2000 pour trois ans, par l'affectation de 457 millions d'euros prélevés sur le résultat net de l'exercice 1999 de la Caisse des dépôts et consignations afin de financer des opérations en faveur du renouvellement urbain, n'engage plus de nouvelles opérations depuis le 30 juin 2003.

L'article 92 de la loi de finances rectificative pour 2003 a prévu un prélèvement de 106 millions d'euros en 2004 sur ce fonds, partagé entre l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) et le budget général de l'État, et le versement au budget général, jusqu'à la clôture du fonds, des disponibilités nettes constatées au 31 décembre de chaque année.

Toutefois, il a été décidé d'affecter directement à l'ANRU les disponibilités nettes qui seront constatées à fin 2004 et qui devraient être de l'ordre de 100 millions d'euros, afin de faciliter la montée en puissance de l'agence. Cet article prévoit donc de déroger au principe d'affectation des reliquats du FRU au budget général de l'État.

Observations et décision de la Commission :

Cet article tend à affecter à l'Agence nationale pour la rénovation urbaine la totalité des disponibilités nettes du Fonds pour le renouvellement urbain constatées au 31 décembre 2004.

I.- Le nécessaire soutien du programme de rénovation urbaine

La réalisation du programme national de rénovation urbaine dans les quartiers classés en zones urbaines sensibles repose pour une bonne part sur l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), créée par la loi n° 2003-710 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine du 1^{er} août 2003 ⁽¹⁾.

Établissement public industriel et commercial, son rôle essentiel consiste à accorder des concours financiers aux collectivités territoriales, aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) compétents et aux organismes

(1) Pour les quartiers non situés en ZUS, l'article 6 de la loi du 1^{er} août 2003 prévoit que les compétences de l'ANRU peuvent être exceptionnellement élargies à des quartiers présentant des caractéristiques analogues aux ZUS, avec l'accord du ministre chargé de la ville et du ministre chargé du logement.

publics ou privés qui conduisent des opérations participant à la rénovation urbaine. Sous certaines conditions, l'ANRU peut également exercer des missions de maîtrise d'ouvrage de tout ou partie de projets de rénovation urbaine.

La loi du 1^{er} août 2003 fixe des objectifs ambitieux au programme de rénovation pour la période 2005-2009 en matière de création, de réhabilitation, de restructuration et de démolition de logements sociaux. Par amendement au projet de loi de programmation pour la cohésion sociale, le Gouvernement a, de surcroît, ouvert la voie à la prolongation de ce plan jusqu'à 2011 et a réévalué à la hausse les objectifs : création de 250.000 logements nouveaux, 400.000 réhabilitations et 250.000 démolitions. L'ensemble des crédits du programme seraient ainsi de 8,2 milliards d'euros sur huit ans.

Le financement de l'ANRU est assuré par plusieurs acteurs :

– l'État, sous forme de crédits budgétaires émanant du ministère chargé du logement et du ministère chargé de la ville ;

– l'Union d'économie sociale pour le logement (UESL), gestionnaire du « 1% logement » ;

– la Caisse des dépôts et consignations, par un apport en fonds propres dans le cadre d'une convention signée avec l'État ;

– les organismes HLM, par le biais du versement d'une fraction des cotisations additionnelles perçues par la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS).

Le tableau suivant, intégrant la mesure proposée par le présent article, décrit les crédits alloués à l'ANRU en 2004 et 2005 :

**VERSEMENTS A L'AGENCE NATIONALE POUR LA RENOVATION URBAINE
(crédits de paiement)**

(en millions d'euros)

	2004	2005
État.....	50 sur FRU ^(a) 80 sur LFI	100 sur FRU ^(a) 173 sur PLF
Union d'économie sociale pour le logement (UESL).....	120 prévu avance ^(b) 130 équivalence État ^(c)	120 prévu avance ^(b) 273 équivalence État ^(c)
Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS).....	29	29
Caisse des dépôts et consignations	4	4
Total	413	699
Total 2004-2005	1.112	

(a) Excédents du Fonds de renouvellement urbain.

(b) Au titre de la convention du 10 septembre 2003, modifiée par la convention du 27 octobre 2004.

(c) Ces montants complémentaires sont équivalents aux versements effectués par l'État, précédemment ou concomitamment, durant l'année.

Source : ANRU.

Un soutien financier appuyé à l'ANRU est d'autant plus nécessaire que le programme de rénovation urbaine a bien démarré. Au 15 septembre 2004, 21 conventions avaient été signées. Elles correspondent à un engagement de 833 millions d'euros pour un objectif de 5,225 milliards d'euros, soit 10% du programme initial. En crédits de paiement, elles représentent pour l'Agence 128 millions d'euros en 2004 et 879 millions d'euros en 2005. 25 ZUS et 30 communes sont concernées, soit un total de 1.322 opérations physiques.

Par ailleurs, 49 projets ont été examinés par le comité d'engagement, correspondant à 68 quartiers. Ils concernent 20.800 logements sociaux à construire, 24.000 à démolir et 58.600 à réhabiliter. Le coût global est de 5,5 milliards d'euros, dont 1,7 milliard d'euros émanant de l'ANRU (soit 30%).

En six mois d'activité, le quart des moyens prévus par la loi de programmation du 1^{er} août 2003 est donc déjà mobilisé. Il importe d'accompagner la montée en charge de ce programme et, partant, de soutenir le financement de l'ANRU. C'est l'objet du présent article.

II.- Un financement supplémentaire par prélèvement sur le Fonds pour le renouvellement urbain

Le Fonds pour le renouvellement urbain (FRU) a été créé par la convention du 29 juin 2000 liant l'État à la Caisse des dépôts et consignations. Il convient de rappeler que la Caisse des dépôts et consignations intervient en effet dans le soutien au renouvellement urbain par l'intermédiaire de deux types de concours financiers :

– des prêts sur les fonds d'épargne dont elle assure la gestion. D'une part, des prêts projets urbains (PPU) sont destinés à financer des projets d'aménagements, d'équipements et d'actions économiques. 1,52 milliard d'euros est prévu à cette fin sur la période 2002-2004, au taux de 4,2 %. Le montant des PPU émis en 2003 est de 197,4 millions d'euros. D'autre part, la Caisse des dépôts accorde des prêts pour le renouvellement urbain (PRU) destinés à financer les investissements dans les sites prioritaires de la politique de la ville : 2,3 milliards d'euros sont prévus jusqu'à 2005, au taux de 2,5 % (depuis le 1^{er} juillet 2003). Le montant des PRU émis en 2003 est de 555,6 millions d'euros, qui ont notamment permis la reconstruction de 4.900 logements et la réhabilitation de 22.330 logements ;

– des moyens pour les investissements en fonds propres. Outre les bonifications des PRU⁽¹⁾ et des PPU, la Caisse participe au programme de renouvellement urbain par des investissements en capital, par des aides à l'ingénierie et par le préfinancement de subventions.

(1) Depuis le 1^{er} janvier 2003, la bonification des prêts de renouvellement urbain (PRU) est prise en charge par l'Union d'économie sociale pour le logement.

Pour la période 2003-2005, le tableau suivant fait état de la contribution de la Caisse des dépôts et consignations à la politique de la ville. La première partie précise les montants effectifs ou prévisionnels des prêts versés et des concours engagés, la seconde présente le coût réel de ses interventions (non remboursables) :

CONTRIBUTION DE LA CAISSE DES DEPOTS ET CONSIGNATIONS

(en millions d'euros)

	2003	2004 ⁽¹⁾	2005 ⁽¹⁾
1. Montant des prêts et des concours sur fonds propres			
Prêts projets urbains (versements)	270	300	500
Prêts renouvellement urbain (versements)	471	600	1.000
Concours sur fonds propres (engagements) ⁽²⁾	106	80	90
TOTAL	847	1.019	1.590
2. Bonification des prêts et montant des concours sur fonds propres			
Bonification des PPU sur fonds d'épargne	18	20	33
Bonification des PRU sur fonds d'épargne	17	0	0
Concours sur fonds propres (engagements) ⁽²⁾	106	80	90
TOTAL	141	100	123

(1) Prévisions.

(2) Fonds pour le renouvellement urbain jusqu'à mi-2003 puis concours sur fonds propres.

Source : État récapitulatif de l'effort financier consacré à la politique de la ville et du développement social urbain (annexe au projet de loi de finances pour 2005).

La nouvelle convention entre l'État et la Caisse des dépôts, signée le 24 mai 2004, prévoit que la Caisse consacre à la poursuite de son action en faveur de la rénovation urbaine une enveloppe de fonds propres de 550 millions d'euros pour la période 2003-2008 ⁽¹⁾.

C'est, précisément, dans le cadre de ces investissements en fonds propres que le FRU avait été créé en 2000. 457,3 millions d'euros avaient été prélevés en sa faveur sur le résultat net de l'exercice 1999 de la Caisse des dépôts afin de financer des opérations de renouvellement urbain, au contenu très divers (réaménagement de grands ensembles d'habitat social, requalification de friches urbaines ou industrielles, traitement de copropriétés en difficulté etc.).

Mais lors de l'arrivée à échéance de la convention de 2000 entre l'État et la Caisse des dépôts, le 30 juin 2003, il a été décidé de ne plus faire appel au FRU pour les opérations nouvelles. L'individualisation des ressources dans un fonds spécifique n'a pas été jugée d'une grande utilité. Au contraire, elle pouvait être une complication supplémentaire. C'est ainsi que l'article 8 de la loi du

(1) Sur ces 550 millions d'euros, 100 millions d'euros iront à l'encouragement à la création et au développement des entreprises et au développement numérique urbain et 450 millions d'euros iront à la rénovation urbaine proprement dite (crédits d'ingénierie et d'études, portage foncier et immobilier, fonds propres pour opérations immobilières dans le cadre de partenariats public-privé, garantie d'emprunts, participation à la mise en place de l'ANRU).

1^{er} août 2003 sur la rénovation urbaine ne mentionne plus le FRU ⁽¹⁾ et que la nouvelle convention liant l'État à la Caisse des dépôts réaffirme l'objectif de « *l'extinction rapide des engagements portés par le FRU, afin que la [Caisse des dépôts] assume pleinement, sur son bilan, la responsabilité de son action en faveur du renouvellement urbain* ».

Ainsi que votre Rapporteur général l'exposait l'année dernière ⁽²⁾, les engagements nets du FRU, de juillet 2000 jusqu'à sa clôture fin juin 2003, s'établissaient à 404,2 millions d'euros :

**ENGAGEMENTS RÉALISÉS PAR LE FONDS
POUR LE RENOUVELLEMENT URBAIN**

(en millions d'euros)

	Engagements bruts ⁽¹⁾	Engagements nets ⁽²⁾
Ingénierie.....	52,5	51,9
Préfinancement de subventions d'investissement	115,8	107,5
<i>dont sinistre AZF (préfinancement des indemnisations)</i>	<i>53,5</i>	<i>45,7</i>
Portage foncier et immobilier	12,3	12,3
Consolidation opérateurs publics (haut de bilan).....	46,0	46,0
Investissements dans des opérations immobilières	63,2	54,7
Capitalisation.....	15,7	5,0
Dispositifs de garantie	37,7	37,7
<i>dont dotation du fonds de garantie des prêts.....</i>	<i>34,0</i>	<i>34,0</i>
Sous-total des engagements du FRU	343,2	315,1
Bonification PRU	129,6	89,1
Total des engagements annuels FRU	472,8	404,2
Taux de consommation du FRU (457 millions d'euros).....	103%	88%

(1) Somme des flux d'engagements de juillet 2000 à mai 2003.

(2) Engagements bruts diminués des désengagements (abandons et réengagements).

Source : Caisse des dépôts et consignations.

Depuis juin 2003, le FRU est donc progressivement mis en extinction, selon un processus qui devrait se terminer en 2005. Il n'en dispose pas moins d'importantes disponibilités, qui découlent de ses engagements à moyen et long terme (participations, prêts de « haut de bilan » et de portage) et aux préfinancements de subventions d'investissement (émanant de l'Union

(1) « *La Caisse des dépôts et consignations participe au financement du programme national de rénovation urbaine par l'octroi de prêts sur les fonds d'épargne dont elle assure la gestion en application de l'article L. 518-1 du code monétaire et financier et par la mobilisation de ses ressources propres. Ces ressources financent des avances aux investisseurs, des prises de participation dans les opérations de rénovation urbaine et des aides à l'ingénierie. Une convention conclue entre l'État et la Caisse des dépôts et consignations assure la cohérence de ces interventions avec les orientations du programme national de rénovation urbaine et détermine le montant annuel des subventions à verser à l'Agence nationale pour la rénovation urbaine* ».

(2) *Rapport sur le projet de loi de finances rectificative pour 2003, n° 1266, Tome II, p. 400.*

européenne, de l'État, de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat ou encore de collectivités territoriales).

L'année dernière déjà, un prélèvement de 106 millions d'euros sur le FRU avait été décidé par l'article 92 de la loi de finances rectificative n° 2003-1312 du 30 décembre 2003 : 50 millions d'euros avaient été affectés à l'ANRU, le reste allant au budget général. Ce même article 92 a posé pour principe que jusqu'à la clôture du FRU, « *les disponibilités nettes de ce fonds, constatées au 31 décembre de chaque année, sont versées au budget général de l'État* ».

Le présent article tend à déroger cette année à ce principe et à allouer la totalité des disponibilités nettes du FRU constatées le 31 décembre 2004 à l'ANRU, soit environ 100 millions d'euros. Selon les informations obtenues par votre Rapporteur général, ce reliquat se répartirait de la façon décrite dans le tableau suivant (ces chiffres sont, par définition, provisoires) :

(en millions d'euros)

	Montants révisés en septembre 2004
Prêts long terme	0
Avances court terme	- 3
Portefeuille de participations	+ 87
<i>dont montants engagés juridiquement ayant fait l'objet d'un versement</i>	+ 35,8
<i>dont montants engagés juridiquement mais non encore versés</i>	+ 10,6
<i>dont montants engagés en comité d'engagement mais non juridiquement</i>	+ 11,7
<i>dont enveloppe mise en réserve pour restructuration et réajustement des investissements</i>	+ 34
<i>dont enveloppe immobilisée pour faire face à certains sinistres identifiés</i>	+ 8,8
<i>dont provision pour risques (résultant des cotations de projets)</i>	- 13,8
Fonds de garantie	0
Produits financiers	+ 7
Annulation d'engagements pris avant juin 2003	+ 9
Total	100

Source : Direction du Trésor.

Compte tenu des débuts prometteurs du programme de rénovation urbaine, cette affectation du reliquat du FRU à l'ANRU apparaît tout à fait opportune. Elle permettrait de compléter les crédits que l'État devrait apporter à l'Agence au terme du projet de loi de finances pour 2005, soit :

– 74,5 millions d'euros émanant du ministère de la ville (une partie du chapitre 67-10 article 30) ;

– 98,5 millions d'euros provenant du ministère du logement (chapitre 65-48 article 80).

Avec les 100 millions d'euros prélevés sur le FRU, ce sont 273 millions d'euros qui seraient alloués à l'Agence en 2005. Au total, les engagements de l'État à l'égard de l'ANRU en 2004 et 2005 se présentent selon le schéma suivant :

**ENGAGEMENT DE L'ÉTAT
EN FAVEUR DU PROGRAMME NATIONAL DE RENOVATION URBAINE**

(en millions d'euros)

	2004		2005	
	AP	CP	AP	CP
Ministère de la ville.....	215	43	192	74,5
Ministère du logement.....	250	37	223	98,5
Caisse des dépôts et consignations ^(a) ..	—	50	50	100
Total	465	130	465	273

(a) Excédents du Fonds pour le renouvellement urbain (FRU).

Source : ANRU.

Il convient de noter que les 50 millions d'euros de crédits de paiement alloués en 2004 par prélèvement sur le FRU par la loi de finances rectificative pour 2003 apparaissent en autorisations de programme pour l'année 2005. Le seuil minimal de 465 millions d'euros annuels de crédits de l'État, posé par l'article 7 de la loi du 1^{er} août 2003, est ainsi bien respecté.

L'ensemble des projets de rénovation urbaine doit normalement être validé d'ici juin 2005. Le coût global du programme national toutes sources de financement confondues – ANRU, Union européenne, collectivités locales – pourra être définitivement arrêté, chaque projet décliné en opérations se voyant réserver une enveloppe référentielle de crédits. Votre Rapporteur général appelle l'attention sur la nécessité qu'il y aura alors, notamment grâce aux nouveaux indicateurs de performance, à surveiller la bonne maîtrise du coût de ce programme.

*
* *

La Commission a *adopté* l'article 58 sans modification.

*
* *

Article 59

Aménagement du régime de décharge de responsabilité et de quitus des comptables publics.

Texte du projet de loi :

I. – Dans la dernière phrase du V de l'article 60 de la loi de finances rectificative pour 1963 (n° 63-156 du 23 février 1963), le mot : « sixième » est substitué au mot : « dixième ».

II. – Le V de l'article 60 de la loi n° 63-156 du 23 février 1963 est complété par les dispositions suivantes : « Dès lors qu'aucune charge provisoire ou définitive n'a été notifiée dans ce délai à son encontre, le comptable est déchargé de sa gestion au titre de l'exercice concerné. Dans le cas où le comptable est sorti de fonction au cours dudit exercice et si aucune charge définitive n'existe ou ne subsiste à son encontre dans le même délai pour l'ensemble de sa gestion, il est réputé quitte de cette gestion. ».

III. – Pour les comptes et les justifications des opérations qui ont été produits avant l'entrée en vigueur de la présente loi, le délai résultant du I est décompté à partir de la production de ces comptes ou de ces justifications.

Exposé des motifs du projet de loi :

La prescription décennale que la loi de finances rectificative du 28 décembre 2001, modifiant l'article 60 de loi n° 63-156 du 23 février 1963, a introduite dans les dispositions définissant le régime de responsabilité des comptables publics, a apporté à ces derniers une sécurité nouvelle : leur responsabilité ne peut plus être mise en jeu au-delà de dix ans après la production de leur compte au juge financier.

Toutefois, le mécanisme mis en place n'a pas totalement atteint son objectif. En effet, si les juridictions financières ne peuvent plus prononcer de charges au-delà d'un délai de dix ans, elles restent contraintes de produire un jugement, car le quitus ne peut être accordé que par une décision juridictionnelle. Certains comptables admis à la retraite peuvent ainsi se trouver encore en attente du jugement ou de l'arrêt constatant leur décharge ou leur accordant quitus de leur gestion, ce qui les empêche de lever les garanties qu'ils ont constituées en sûreté de leur gestion.

Le présent projet de disposition législative, qui correspond à une proposition de la Cour des comptes, vise à ne plus imposer de décision juridictionnelle pour constater la prescription : la décharge et le quitus seront réputés acquis au comptable dès lors que le délai fixé à compter de la production du compte à la cour ou à la chambre régionale ou territoriale des comptes compétente sera écoulé.

En outre, le délai actuellement fixé à dix ans sera réduit à six ans, afin de tenir compte à la fois des besoins de sécurité des comptables et des modalités d'exercice du contrôle des comptes et notamment du regroupement des exercices.

Observations et décision de la Commission :

Le présent article tend à modifier le régime de la responsabilité des comptables publics en réduisant le délai de prescription applicable et en permettant que cette prescription ne soit plus nécessairement constatée par voie juridictionnelle.

I.- Rappel de l'étendue de la responsabilité des comptables publics

Un comptable public est un fonctionnaire ou – plus rarement – un agent public contractuel régulièrement autorisé au maniement des deniers publics ou des deniers privés réglementés, au sens du décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique.

Les comptables publics de droit, également nommés « comptables patents » par opposition aux comptables de fait, doivent rendre compte au moins une fois par an (article 17 alinéa 3 du décret précité). Ils sont pécuniairement et personnellement responsables des irrégularités des opérations d'exécution et de contrôle qui leur sont confiées par le règlement général sur la comptabilité publique.

A.- Le fait générateur de la responsabilité

La responsabilité pécuniaire et personnelle des comptables publics est régie par l'article 60 de la loi de finances pour 1963 n° 63-156 du 23 février 1963, complété par le décret n° 64-1022 du 29 septembre 1964 relatif à la constatation et à l'apurement des débits des comptables publics et assimilés.

Cette responsabilité concerne :

– le recouvrement des recettes : les comptables sont responsables de la mise en recouvrement (pertes de recettes résultant du défaut ou du retard d'émission des titres nécessaires), des contrôles préalables au recouvrement dans la limite des éléments dont ils disposent (autorisation de percevoir et régularité des réductions et annulations) et du recouvrement lui-même ;

– le paiement des dépenses : les comptables sont responsables du paiement lui-même et des contrôles préalables à ce paiement (sans que ceux-ci s'étendent à la régularité des actes administratifs conditionnant la dépense) ;

– la garde et la conservation des fonds et valeurs appartenant ou confiés à l'État, aux collectivités locales et aux établissements publics nationaux ou locaux : les comptables sont responsables de tout déficit constaté ;

– le maniement des fonds et les mouvements de comptes de disponibilités : la responsabilité pour ces opérations de trésorerie est identique à celle régissant l'exécution des recettes et dépenses ;

– la tenue de la comptabilité de leur poste comptable et la conservation des pièces justificatives des opérations et des documents de comptabilité.

Les comptables publics sont également responsables, pour fait d'autrui :

– de toutes les opérations du poste comptable qu'ils dirigent, donc de tous les agents de leur poste ;

– de la gestion des régisseurs d'avances et de recettes qui leur sont rattachés, bien que ceux-ci ne soient pas placés sous leur autorité mais seulement sous leur contrôle. Le décret n° 2004-737 du 21 juillet 2004 vient cependant de rétablir un certain cloisonnement entre la responsabilité du régisseur et celle du comptable public, en exigeant désormais que le débet soit « *lié à une faute ou une négligence caractérisée commise par le comptable public à l'occasion de son contrôle sur pièces ou sur place* » (nouvel article 12 du décret n° 66-850 du 15 novembre 1966 relatif à la responsabilité personnelle et pécuniaire des régisseurs) ;

– de la gestion des comptables de fait qui se sont immiscés dans leur service lorsque, ayant connaissance de cette gestion irrégulière, ils ne l'ont pas dénoncée ;

– s'agissant des comptables supérieurs (trésoriers payeurs généraux et receveurs particuliers des finances par exemple), de la gestion des postes comptables placés sous leur autorité, c'est-à-dire de la gestion des comptables subordonnés (trésoriers principaux, receveurs percepteurs et percepteurs par exemple) ;

– s'agissant des comptables principaux non supérieurs, de la gestion des comptables secondaires non subordonnés dont ils ont centralisé les opérations (dans la limite des contrôles qu'ils sont tenus d'exercer). Les comptables principaux sont en effet les justiciables immédiats du juge des comptes, tandis que les comptables secondaires ne sont responsables – pour la plupart – qu'envers les comptables principaux ;

– s'agissant des comptables assignataires⁽¹⁾, de la gestion de leurs correspondants dont ils ont repris les opérations (dans la limite des contrôles qu'ils sont tenus d'exercer).

Enfin, les comptables publics sont responsables de la gestion de leurs prédécesseurs pour les opérations prises en charge sans réserve lors de la remise de service ou pour les opérations qu'ils n'ont pas contestées dans le délai de six mois fixé par le décret du 29 septembre 1964 précité.

(1) Les comptables assignataires sont ceux désignés pour exécuter les opérations et qui en assument corrélativement la responsabilité, l'exécution matérielle des encaissements et décaissements pouvant être faite par des comptables correspondants placés sous leur contrôle.

B.- Les conditions de mise en jeu de la responsabilité

La responsabilité des comptables publics est essentiellement objective : selon la formule traditionnelle, il s'agit de juger les comptes, non les comptables ⁽¹⁾. La responsabilité est en effet engagée dès lors que des dépenses ont été irrégulièrement payées ou que des fonds manquent en caisse ou des valeurs en portefeuille. Une faute du comptable doit néanmoins être prouvée dans le cas où un préjudice a été causé à un autre organisme public ou à un tiers.

Le comptable peut s'exonérer de sa responsabilité soit en démontrant que sa gestion a été régulière, soit en prouvant que les irrégularités résultent de causes indépendantes de lui. Il peut en être ainsi dans trois cas :

– si les recettes ne peuvent être recouvrées pour une raison extérieure, l'admission en non-valeur peut être prononcée ;

– le comptable est exonéré de sa responsabilité si, après avoir refusé le paiement de dépenses, il a été régulièrement réquisitionné par un ordonnateur ;

– la décharge peut être accordée par le ministre des finances en cas de force majeure (article 6 du décret du 29 septembre 1964 précité).

La sanction de la responsabilité peut intervenir par voie administrative ou par voie juridictionnelle. Dans un cas comme dans l'autre, la procédure se fait en deux temps.

S'agissant de la voie administrative, un ordre de versement dépourvu de caractère exécutoire est émis par le ministre des finances en ce qui concerne les comptables directs du Trésor ⁽²⁾, les comptables des administrations financières et les divers autres comptables ou par le ministre de tutelle en ce qui concerne les établissements publics nationaux. Le comptable peut solliciter un sursis de versement ou être déchargé de sa responsabilité en produisant les justificatifs nécessaires. À défaut, dans un second temps, un arrêté ministériel le met en débet, ce qui constitue un ordre de recettes exécutoire.

Le procédure juridictionnelle relève du juge financier, c'est-à-dire, selon les cas, de la Cour des comptes, des chambres régionales des comptes ou des chambres territoriales de comptes (en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie).

(1) *Au-delà du principe, il apparaît néanmoins que la prise en considération du comportement personnel du comptable est parfois nécessaire. Ainsi, le Conseil d'État (Assemblée, 27 octobre 2000, « Mme Desvigne ») admet qu'il appartient à la juridiction des comptes « de se prononcer sur le point de savoir si un comptable public s'est livré aux différents contrôles qu'il lui appartient d'assurer et notamment, s'agissant du recouvrement d'une créance qu'il avait prise en charge, s'il a exercé dans des délais appropriés toutes diligences requises pour ce recouvrement, lesquelles diligences ne peuvent être dissociées du jugement du compte ».*

(2) *Depuis le décret n° 2003-636 du 7 juillet 2003, la procédure à l'égard des comptables directs du Trésor peut être, en partie, déconcentrée au profit des trésoriers payeurs généraux (articles 15 à 17 du décret de 1964 ainsi modifié).*

Le juge des comptes a pour particularité d'être saisi d'office, concrètement lors du dépôt des comptes au greffe. L'article L. 111-9 du code des juridictions financières dispose par exemple que la Cour des comptes « *exerce de plein droit* » ses compétences en la matière. Le jugement des comptes est régi par la règle dite du « double arrêt »⁽¹⁾.

Le premier arrêt est provisoire et a pour objet de régler le compte, c'est-à-dire de reconnaître officiellement son exactitude matérielle. Le cas échéant, il enjoint au comptable d'apporter la preuve du reversement d'une somme égale au montant du déficit constaté, de la perte de recette subie, de la dépense payée à tort ou de l'indemnité mise de son fait à la charge de la personne publique, ou bien encore de produire « *toute justification à sa décharge* ». Cette décision provisoire ne fait pas grief et n'est susceptible ni d'appel ni de cassation.

Le second arrêt est définitif⁽²⁾ et a pour objet d'apurer le compte. Soit il décharge le comptable de sa gestion et, éventuellement, le déclare quitte à la sortie de son poste comptable, soit il arrête sa responsabilité financière. Ainsi, lorsque le comptable n'a pas apporté les justifications nécessaires, le juge prend un arrêt de débet, qui indique les sommes restant à sa charge, ainsi que d'éventuelles amendes (article 60-VII de la loi de finances pour 1963 précitée). Ce n'est qu'une fois ce débet apuré que le comptable pourra obtenir décharge et, s'il est sorti de fonctions, quitus.

Les comptables publics peuvent obtenir la remise gracieuse des sommes laissées à leur charge par le ministre des finances (article 60-IX de la loi de finances pour 1963 et articles 7 à 9 du décret du 29 septembre 1964). Ces remises gracieuses sont très fréquentes en pratique.

II.- La proposition de modification de la prescription applicable aux jugements des comptes des comptables publics

A.- La situation actuelle

Jusqu'à 2001, dans le silence des textes, les comptables publics étaient soumis à la prescription extinctive trentenaire de droit commun. Mais l'article 86 de la loi de finances rectificative pour 2001 (n° 2001-1276 du 28 décembre 2001) a modifié l'article 60-V de la loi de finances pour 1963, qui dispose depuis que « *le premier acte de la mise en jeu de la responsabilité ne peut plus intervenir au-delà de la dixième année suivant celle au cours de laquelle le comptable a*

(1) Les deux arrêts (ou jugements) constituent une procédure unique : « *la procédure à l'issue de laquelle la Cour des comptes se prononce sur les comptes des comptables patents ou sur ceux des personnes qu'elle a déclarées comptables de fait et, le cas échéant, prononce à leur encontre, pour l'un ou l'autre des motifs prévus par la loi, une amende, constitue, alors même qu'elle implique nécessairement l'intervention de plusieurs arrêts, une procédure unique* » (Conseil d'État, Assemblée, 14 décembre 2001, « *Société Réflexions, Médiations, Ripostes* »).

(2) Le second arrêt peut cependant comporter des dispositions provisoires s'il comporte de nouvelles charges ou s'il statue à l'égard de nouvelles parties.

produit ses comptes au juge des comptes ou, lorsqu'il n'est pas tenu à cette obligation, celle au cours de laquelle il a produit les justifications de ses opérations ». La distinction faite entre, d'une part, les comptables obligés de produire leurs comptes au juge ⁽¹⁾ et, d'autre part, les comptables dispensés de cette obligation correspond à la distinction entre comptables principaux et comptables secondaires évoquée précédemment.

Une prescription décennale a ainsi été introduite en 2001. Cet abandon de la prescription trentenaire était justifié non seulement parce que ce délai était en soi excessif, notamment au regard de la modestie des sommes parfois en jeu, mais aussi parce que l'article 38 de la loi n° 2001-1248 du 21 décembre 2001 relative aux chambres régionales des comptes et à la Cour des comptes venait d'instaurer dans le code des juridictions financières une prescription décennale de l'action en responsabilité pour gestion de fait ⁽²⁾. Il apparaissait déraisonnable que les comptables de fait – auxquels il est précisément reproché de s'être immiscés dans les fonctions d'un comptable de droit – bénéficient d'un régime de responsabilité plus favorable que celui des comptables patents.

B.- Le double aménagement proposé

1.- La réduction du délai de prescription de 10 ans à 6 ans

Le présent article, dans son paragraphe I, propose de réduire à nouveau la prescription et de la fixer à la sixième année suivant celle au cours de laquelle le comptable principal a produit ses comptes au juge ou celle au cours de laquelle le comptable secondaire a produit les justifications de ses opérations.

La modification proposée ne concerne donc que le nombre d'années à décompter. Comme dans le mécanisme actuel, la référence au « *premier acte de la mise en jeu de la responsabilité* » renverrait :

– soit, dans la procédure non contentieuse, à l'ordre de versement émis par l'autorité administrative compétente ;

– soit, dans la procédure contentieuse, au premier jugement provisoire comportant injonction à l'égard du comptable.

Cette réduction du délai de prescription à 6 ans est opportune. Elle offrira une meilleure sécurité juridique aux comptables publics et évitera des mises en cause trop tardives. Puisque, lors d'une procédure juridictionnelle,

(1) *Les comptes de gestion des comptables de l'État sont adressés au ministre des finances, qui les met en état d'examen et les fait parvenir à la Cour des comptes avant le 31 juillet de l'année suivant celle au titre de laquelle ils sont établis (article 143 du décret du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique).*

(2) *Article L. 131-2 du code des juridictions financières pour la Cour des comptes, article L. 231-3 pour les chambres régionales des comptes et articles L. 262-33 et L. 272-35 pour les chambres territoriales des comptes.*

un « *délai raisonnable* » est exigé⁽¹⁾, il doit en aller de même, *a fortiori*, en l'absence de contestation. En outre, les juridictions jugent les comptes, non pas chaque année, mais en regroupant plusieurs exercices : ce nouveau système de prescription extinctive garantit au comptable que le juge ne se prononce pas sur une gestion s'étendant au-delà de six exercices.

Il pourrait être objecté que l'adoption du présent article ferait disparaître le parallélisme avec la prescription applicable à la gestion de fait (qui reste fixée à 10 ans). En réalité, ce parallélisme est d'ores et déjà assez artificiel. Les deux prescriptions sont tout à fait différentes.

Le délai fixé à l'article 60-V de la loi de finances pour 1963 – que le présent article propose de réduire de 10 à 6 ans – est une prescription extinctive qui s'applique au « *premier acte de la mise en jeu de la responsabilité* » et qui court à partir de la date de remise des comptes ou de la production des justifications. S'agissant des comptables de fait, la prescription instituée par la loi du 21 décembre 2001 concerne la seule action en justice et est décomptée en fonction de la date à laquelle les opérations présumées irrégulières ont été commises : « *l'action en déclaration de gestion de fait est prescrite pour les actes constitutifs de gestion de fait commis plus de dix ans avant la date à laquelle [la juridiction] est saisie ou s'en saisit d'office* » (articles L. 131-2, L. 231-3, L. 262-33 et L. 272-35 précités).

Les deux prescriptions ne sont donc pas exclusives l'une de l'autre. Pour les comptables de fait, la prescription décennale empêche seulement qu'une action en déclaration de gestion de fait intervienne plus de dix ans après la découverte des faits⁽²⁾. Mais cette déclaration n'emporte pas engagement de responsabilité, elle a pour seule finalité d'assujettir l'auteur reconnu comptable de fait à la juridiction des comptes et aux règles applicables aux comptables de droit : l'article 60-XI fait peser sur les comptables de fait les « *mêmes obligations et responsabilités que les gestions patentes pour les comptables publics* ».

La prescription extinctive prévue à l'article 60-V de la loi de finances pour 1963 s'applique donc elle aussi, dans un second temps, aux comptables de fait. À partir du moment où ils ont produit les comptes litigieux, s'ouvre la période de 10 ans – que le présent article propose de réduire à 6 ans – au-delà de laquelle la responsabilité ne peut plus être mise en jeu (selon le mécanisme du « double

(1) Prenant le contre-pied de la jurisprudence du Conseil d'État et de la Cour des comptes, la Cour européenne des droits de l'homme a récemment jugé, dans une décision sur la recevabilité d'une requête, que la gestion par les comptables patentes était soumise aux exigences de l'article 6 § 1 de la Convention européenne en matière de procès équitable. Parmi ces exigences figure le droit d'être jugé « dans un délai raisonnable » (CEDH, 13 janvier 2004, « *Martinie contre France* »). La même solution avait déjà été adoptée le 7 octobre 2003 à propos des comptables de fait, puis confirmée par un arrêt au fond (CEDH, 11 mai 2004, « *Richard-Dubarry contre France* »).

(2) Dès lors que le jugement de déclaration définitive de gestion de fait est passé en force de chose jugée, rien ne s'oppose d'ailleurs, même si la gestion de fait remonte à une période supérieure à 10 ans, à ce que le juge apure ensuite cette gestion et, éventuellement, prononce débet et amende (Cour des comptes, 30 mai 2002, « *Commune d'Huez – Association amicale des employés communaux* » et Cour des comptes, 7 juillet et 14 octobre 2003, « *Gestion de fait des deniers de la commune de Levallois-Perret* »).

arrêt » analogue à celui des comptables de droit). La spécificité des comptables de fait est en effet de ne pas produire régulièrement les comptes. Les comptables patents, eux, sont soumis à une obligation de dépôt qui crée un lien avec le juge des comptes préexistant à la première intervention de la juridiction financière.

2.- L'allègement de la procédure juridictionnelle

La prescription prévue à l'article 60-V de la loi de finances pour 1963 – qu'elle soit de 10 ans aujourd'hui ou de 6 ans demain – empêche seulement que ne soit enclenchée une action en recherche de responsabilité du comptable. Elle n'entraîne en revanche par elle-même aucune disparition des obligations pesant sur lui. La procédure de contrôle juridictionnel des comptes est en effet obligatoire : les comptes doivent être réglés et apurés par des jugements, que des irrégularités aient été révélées ou non.

Le comptable n'est donc déchargé de sa responsabilité que si un jugement est intervenu pour constater l'exactitude matérielle du compte et vérifier que les soldes du compte jugé ont été exactement repris au compte de la gestion suivante. Aussi longtemps que cette reprise des soldes n'a pas été constatée par une juridiction, le comptable, qu'il soit ou non en fonctions, demeure chargé des soldes, même s'il n'existe ou ne subsiste pas d'injonctions grevant sa gestion.

Le II du présent article tend à simplifier la procédure en allégeant la situation du comptable, ainsi que la tâche du juge des comptes. Si, pendant le nouveau délai de 6 ans, « aucune charge provisoire ou définitive n'a été notifiée » au comptable, il est de droit « déchargé de sa gestion au titre de l'exercice concerné ». Dès lors, à l'issue du délai, non seulement une action en responsabilité serait impossible, mais la décharge de responsabilité interviendrait automatiquement, sans que la prescription n'ait à être constatée par le juge.

À elle seule, cette modification est cependant insuffisante. Même dans l'hypothèse où la décharge de responsabilité a été prononcée par voie juridictionnelle, le comptable n'est pas entièrement libéré. Il demeure en effet chargé des soldes qu'il a repris au compte suivant aussi longtemps qu'il n'est pas sorti de fonctions ⁽¹⁾. Ce n'est qu'après décharge de la dernière gestion jusqu'à sa sortie de fonctions que le comptable pourra être déclaré quitte. Or, le quitus suppose lui aussi une décision juridictionnelle : « lorsque, sur un compte en jugement, le comptable a satisfait à l'ensemble de ses obligations et qu'aucune disposition n'a été retenue à sa charge, la Cour [des comptes], statuant par arrêt définitif, lui donne décharge de sa gestion et, s'il est sorti de fonctions, le déclare quitte » (article R. 131-5 du code des juridictions financières ; article R. 231-12 du même code pour les chambres régionales des comptes).

(1) La sortie de fonctions résulte essentiellement d'un changement de poste comptable, de la suppression du poste comptable, de l'admission à la retraite du comptable ou de son décès.

Le présent article permettrait l'obtention du quitus sans décision juridictionnelle. Dans l'hypothèse où le comptable serait sorti de fonctions au cours de l'exercice concerné par l'application de la prescription, il serait « *réputé quitte de cette gestion* » sans intervention d'un juge, à condition qu'« *aucune charge définitive n'existe ou ne subsiste à son encontre dans le même délai pour l'ensemble de sa gestion* ». Cette modification, simple dans son principe, aurait le grand mérite de simplifier la situation personnelle du comptable et l'autoriserait, sans avoir à attendre qu'intervienne un jugement, à lever les sûretés constituées lors de son entrée en fonctions.

Il faut en effet rappeler qu'afin d'assurer l'effectivité de leur responsabilité, les comptables publics sont « *tenus de constituer des garanties* » par l'article 60-II de la loi de finances pour 1963. Il peut s'agir d'un cautionnement réel, sous la forme de fonds ou de valeurs déposés par les comptables auprès de la Caisse des dépôts et consignations. En pratique, le cautionnement personnel lui est largement préféré, en général par affiliation à l'Association française de cautionnement mutuel, constituée entre les comptables : le comptable verse un certain pourcentage à cet organisme et ce fonds de réserve lui sera reversé à la fin de sa carrière. En outre, les organismes publics disposent de droits préférentiels sur les biens des comptables publics. Leurs biens meubles peuvent être grevés du privilège du Trésor et leurs biens immeubles peuvent l'être de l'hypothèque légale du Trésor. Celle-ci n'est pas inscrite d'office, mais seulement lorsque la responsabilité pécuniaire personnelle des comptables apparaît engagée (à hauteur du montant du débit présumé).

Seul le quitus ouvre droit au comptable principal d'obtenir le « *certificat de libération définitive* »⁽¹⁾ entraînant la restitution de son cautionnement réel, le dégagement de sa caution personnelle, la mainlevée du privilège du Trésor et la radiation de l'hypothèque légale (si elle avait été inscrite). La possibilité d'être reconnu quitte de sa gestion par le seul effet de l'écoulement du temps – sauf existence ou subsistance d'une charge définitive – est donc une réelle amélioration.

Pour les juridictions financières, le progrès n'est pas négligeable non plus. Leur rôle évolue de plus en plus vers d'autres fonctions, telles que le contrôle de gestion ou, en application de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, vers la certification des comptes de l'État. Il est donc appréciable que, pour les comptes n'ayant pas donné lieu au prononcé de charges pendant la période de six ans, l'intervention du juge ne soit plus systématiquement nécessaire.

(1) Article 11 du décret n° 64-685 du 2 juillet 1964 relatif à la constitution et à la libération du cautionnement exigé des comptables publics. Quant aux comptables secondaires (qui ne sont pas justiciables du juge des comptes), un certificat de libération leur est délivré par les comptables principaux.

C.- L'application de la mesure dans le temps

La mise en œuvre de la prescription de dix ans fixée par l'article 60-V de la loi de finances pour 1963 a suscité quelques divergences jurisprudentielles. La loi de finances rectificative pour 2001 n'avait, en effet, pas précisé les conditions de son application dans le temps.

Les travaux préparatoires penchent en faveur de l'effet rétroactif de la prescription décennale, qui s'appliquerait ainsi aux opérations antérieures à la loi de finances rectificative pour 2001 ⁽¹⁾. Plusieurs chambres régionales de comptes ont statué en ce sens.

En revanche, le Parquet général près la Cour des comptes développe une analyse différente. Selon lui, la procédure d'apurement des comptes est liée à l'obligation d'ordre public pesant sur le comptable de rendre périodiquement des comptes sous le contrôle du juge qui, par un jugement déclaratif, viendra éventuellement constater le manquant et prononcer le débet. Cette prescription ne vaudrait que pour l'avenir et, donc, pour les seules irrégularités postérieures à l'entrée en vigueur de la loi de finances rectificative pour 2001 ⁽²⁾.

Le III du présent article aurait le grand avantage de mettre fin à ces incertitudes en précisant que « *pour les comptes et les justifications des opérations qui ont été produits avant l'entrée en vigueur de la présente loi, le délai résultant du I est décompté à partir de la production de ces comptes ou de ces justifications* ». L'effet rétroactif, classique en matière de prescription, serait ainsi clairement affirmé. Après la promulgation du présent projet de loi de finances rectificative, les comptes remis par les comptables publics avant le 31 décembre 1998 ne pourraient donc plus donner lieu à une action en responsabilité personnelle et pécuniaire.

*
* *

La Commission a *adopté* un amendement rédactionnel (**amendement n° 69**) présenté par votre **Rapporteur général**.

La Commission a ensuite *adopté* l'article 59 ainsi modifié.

*
* *

(1) Voir le rapport de M. Didier Migaud sur le projet de loi de finances rectificative pour 2001, n° 3427, novembre 2001, p. 77.

(2) Voir par exemple les conclusions du Parquet sur l'arrêt de la Cour des comptes du 17 juin 2002, « Centre hospitalier spécialisé Philippe-Pinel à Amiens ».

Article 60

Aménagement du régime de retraite des personnels actifs de la police.

Texte du projet de loi :

L'article 2 de la loi n° 57-444 du 8 avril 1957 instituant un régime particulier de retraite en faveur des personnels actifs de la police est remplacé par les dispositions suivantes :

« Art. 2. – Par dérogation aux dispositions du 1° du I de l'article L. 24 du code des pensions civiles et militaires de retraite, les personnels des services actifs de police appartenant aux catégories énumérées au premier alinéa de l'article 1^{er} et à l'article 6 de la présente loi peuvent être admis à la retraite, sur leur demande, à la double condition de justifier de vingt-cinq années de services effectifs ouvrant droit à la bonification précitée ou de services militaires obligatoires et de se trouver à cinq ans au plus de la limite d'âge de leur grade.

« La liquidation de la pension de retraite intervient dans les conditions définies par le VI de l'article 5 et par les II, III et V de l'article 66 de la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites. ».

Exposé des motifs du projet de loi :

Le présent article a pour objet de modifier les dispositions de l'article 2 de la loi du 8 avril 1957 qui prévoient les modalités selon lesquelles les personnels actifs de la police peuvent obtenir la liquidation immédiate de leur pension.

En l'état actuel, les personnels actifs de la police peuvent obtenir la liquidation immédiate de leur pension si au 1^{er} janvier de l'année considérée ils remplissent les deux conditions suivantes :

- avoir accompli 25 ans de services effectifs ouvrant droit à la bonification du cinquième ;
- se trouver à moins de cinq ans de la limite d'âge de leur grade qui est fixée à 55 ans.

La modification proposée permet de donner une base juridique certaine à la possibilité offerte aux policiers de partir à la retraite à 50 ans (et non plus au 1^{er} janvier de l'année qui suit celle au cours de laquelle ils ont eu 50 ans) sous réserve d'avoir accompli au moins 25 ans de services effectifs et de se trouver à 5 ans au plus de la limite d'âge de leur grade.

Observations et décision de la Commission :

Le présent article a pour objet de permettre aux personnels des services actifs de police de partir à la retraite dès qu'ils ont atteint leurs 50 ans, et non plus seulement au 1^{er} janvier de l'année suivant celle durant laquelle ils ont atteint cet âge, lorsqu'ils ont accompli au moins 25 années de services effectifs ou de services militaires obligatoires.

La loi n° 57-444 du 8 avril 1957 instituant un régime particulier de retraite en faveur des personnels actifs de la police a mis en place trois principales **dispositions particulières aux agents des catégories actives de la police** :

- l'article premier de la loi a fixé **la limite d'âge de leur grade à 55 ans** ;

– l'article premier a en outre institué une **bonification pour la liquidation** de leur **pension** égale à un **cinquième** du temps effectivement passé en position d'activité dans les services actifs de la police, plafonnée à cinq annuités et réduite à concurrence de la durée de services accomplis au-delà de cinquante-cinq ans ; en contrepartie, l'article 3 a disposé que ces personnels sont assujettis à une retenue supplémentaire pour la retraite de 1% ;

– l'article 2 a prévu la possibilité d'une **liquidation immédiate** de la pension des personnels actifs de la police justifiant de **25 années de services actifs** effectifs ou de services militaires obligatoires lorsqu'ils se trouvent à moins de cinq ans de la limite d'âge de leur grade, c'est-à-dire au ^{1er} janvier suivant l'année de leur **cinquantième anniversaire** ;

– l'article 6 *ter*, inséré par l'article 28 de la loi de finances rectificative pour 1982 (n° 82-1152 du 30 décembre 1982), a fixé le total des **droits de réversion** en faveur des conjoints et orphelins des personnels de service actif de la police tués en opération au montant cumulé de la pension et de la rente viagère d'invalidité dont ceux-ci auraient pu bénéficier.

Les règles de calcul et de liquidation des pensions, à l'exception de ces particularités, sont les mêmes que celles applicables à l'ensemble des fonctionnaires civils de l'État.

• Dans cet esprit, l'article proposé tire les conséquences de la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites sur le régime particulier des retraites des policiers. On rappellera que l'article 72 de cette loi a abrogé l'article 6 *ter* de la loi de 1957 précité en cohérence avec la codification à l'article L. 50 du code des pensions civiles et militaires de retraite des dispositions relatives aux pensions de réversion en cas de décès de fonctionnaires par suite de circonstances particulières réalisée par l'article 61 de la loi portant réforme des retraites.

Le deuxième alinéa de l'article proposé dispose par conséquent que la liquidation de la pension de retraite des personnels de police intervient dans les conditions définies par la combinaison :

– du VI de l'article 5 de la loi portant réforme des retraites, qui rappelle que « *la durée des services et bonifications exigée des fonctionnaires de l'État [...] pour obtenir le **pourcentage maximum d'une pension civile de retraite** est celle qui est en vigueur lorsqu'ils atteignent l'âge auquel ou l'année au cours de laquelle ils remplissent les conditions de liquidation d'une pension* », conditions définies aux articles L. 24 et L. 25 du code des pensions civiles et militaires de retraite, c'est-à-dire, pour les policiers comme pour l'ensemble des fonctionnaires civils, **55 ans s'ils ont accomplis au moins 15 ans de services dans des emplois classés dans la catégorie active** (sauf dispositions particulières applicables pour les mères et aux fonctionnaires mis en retraite pour invalidité) ;

– des II, III et V de l'article 66 de la loi précitée qui définissent respectivement les dispositions transitoires applicables jusqu'au 31 décembre 2008 s'agissant du nombre de trimestres nécessaires à l'obtention du pourcentage maximum de pension (de 152 trimestres en 2004 à 160 en 2008), les conditions d'application du coefficient de minoration du montant de pension par trimestre « manquant » par rapport au nombre de trimestres nécessaire à l'obtention du taux maximum de remplacement, et les modalités d'application progressive de la pension minimum garantie.

Au total, en 2008, les policiers en service actif pourront bénéficier d'une retraite à taux plein à la double condition d'avoir au moins atteint l'âge de 55 ans et d'avoir cotisé, comme l'ensemble des fonctionnaires et des salariés du privé, pendant 40 ans.

- Cependant, le présent article propose de pérenniser le régime particulier de retraite à partir de 50 ans défini par la loi de 1957 précitée en modifiant la rédaction de l'article 2 de cette loi.

– Tout d'abord, il est proposé d'**explicitement rappeler** dans la première phrase du premier alinéa de l'article 2 de la loi de 1957 que le régime particulier des policiers **déroge à la règle générale** de l'article L. 24 du code des pensions civiles et militaires de retraite qui dispose que l'âge de départ à la retraite des fonctionnaires est de 60 ans ou de 55 ans pour les agents de catégorie active, la possibilité de liquidation de retraite étant ouverte aux policiers se trouvant « *à cinq ans au plus de la limite d'âge de leur grade* », soit étant âgé de 50 ans ou plus.

– En outre, la limitation du bénéficiaire de cette retraite anticipée à 20% maximum de l'effectif des personnels satisfaisant aux conditions d'éligibilité posée par le I de l'article 2 de la loi de 1957 n'est pas reprise. En effet, le III de cet article 2 prévoyait que ce pourcentage serait l'objet d'une révision périodique tous les trois ans par arrêté des ministres respectivement chargés de l'intérieur et du budget ; cette obligation, pas plus d'ailleurs que le plafond de 20% des effectifs, n'a jamais été respectée, et il n'apparaît guère opportun qu'elle le soit, dans la mesure où elle contrevient manifestement au principe d'égalité (on voit mal quels critères auraient pu justifier la sélection des bénéficiaires de la retraite anticipée, dès lors qu'ils respecteraient les conditions fixées par la loi).

– Les conditions « *vingt-cinq années de services effectifs ouvrant droit à la bonification précitée* » (c'est-à-dire à la bonification du cinquième décrite à l'article premier de la loi de 1957, réservée, on l'a vu, aux emplois de catégorie active de la police) est reprise dans sa rédaction originale.

- En revanche, l'article 2 de la loi de 1957 précise que pourront être admis à la retraite les personnels satisfaisant « *au 1^{er} janvier de l'année concernée* », aux conditions d'éligibilité décrites ci-dessus. Cette rédaction conduisait ainsi à reporter la possibilité de la retraite anticipée au début de l'année suivant

immédiatement l'année durant laquelle le fonctionnaire concerné a atteint ses 50 ans, tandis que les dispositions générales du code des pensions civiles et militaires retiennent, comme date d'ouverture des droits à liquidation de la pension, la date d'anniversaire. Il apparaît opportun, par souci de cohérence et de justice, **d'ouvrir cette possibilité dès que les fonctionnaires concernés ont atteint leurs 50 ans**, ce que propose le présent article en précisant qu'ils devront « *se trouver à cinq ans au plus de la limite d'âge de leur grade* ».

*
* *

La Commission a *adopté* l'article 60 sans modification.

*
* *

La Commission a *adopté* l'ensemble du projet de loi de finances rectificative pour 2004 ainsi modifié.

*
* *
