



N° 256

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 10 octobre 2002.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN SUR LE
PROJET DE **loi de finances pour 2003** (n° 230)

PAR M. GILLES CARREZ
Rapporteur Général
Député.

ANNEXE N° 14 (3^{ème} partie)

CHARGES COMMUNES

Rapporteur spécial : M. DANIEL GARRIGUE

Député.

SOMMAIRE

INTRODUCTION	
CHAPITRE PREMIER : PERSPECTIVES 2006 : LA RECONDUCTION DU PROGRAMME RELATIF A LA GESTION DE LA DETTE ET DE LA TRESORERIE)	
CHAPITRE III : LES DEPENSES D'INTERVENTION DU TRESOR (III)	
CHAPITRE IV : LES COMPTES SPECIAUX DU TRESOR RATTACHES AU BUDGET DES CHARGES COMMUNES	
EXAMEN EN COMMISSION	
CHAPITRE II : LES CHARGES BUDGETAIRES COMMUNES.....	4
I.- LES CREDITS DES POUVOIRS PUBLICS	4
II.- LES DEPENSES RELATIVES A LA FONCTION PUBLIQUE : REMUNERATIONS, PENSIONS, CHARGES SOCIALES.....	6
A.- UNE PROVISION DE 875 MILLIONS D'EUROS POUR LES MESURES GENERALES AFFERENTES AUX REMUNERATIONS	6
B.- LES CHARGES DE PENSION SUPPORTEES PAR L'ÉTAT	7
1.- Des crédits de pensions éclatés entre les fascicules budgétaires	7
2.- Les charges liées aux mécanismes de compensation généralisée et spécifique entre régimes d'assurance vieillesse	11
3.- L'équilibre du régime des pensions civiles et militaires de l'État	14
4.- Les perspectives du régime de retraite des fonctionnaires civils et militaires	16
5.- Le régime de pension des ouvriers des établissements industriels de l'État	20
C.- UNE AUGMENTATION SENSIBLE DES CREDITS DE PRESTATIONS SOCIALES	22
III.- LES DEPENSES ET « QUASI DEPENSES » DE FONCTIONNEMENT COURANT DES ADMINISTRATIONS	24
A.- UNE LEGERE REPRISE DES DEPENSES EN ATTENUATION DES RECETTES DE L'ÉTAT.....	25
1.- Les remboursements et dégrèvements de recettes d'État.....	25
2.- Les frais de poursuite et de contentieux, les décharges de responsabilité et remises de débits	29
B.- LES CREDITS GLOBAUX POUR « CHARGES COMMUNES » DE FONCTIONNEMENT	30
CHAPITRE III : LES DEPENSES D'INTERVENTION DU TRESOR	35
I.- LES INTERVENTIONS A CARACTERE SOCIAL : UNE MAJORATION SENSIBLE DES CREDITS EN 2003.....	35
A.- LES VERSEMENTS A DIVERS REGIMES OBLIGATOIRES DE SECURITE SOCIALE.....	35
1.- Le doublement « structurel » de la subvention d'équilibre au profit du BAPSA.....	35

2.– La contribution de l'État au Fonds spécial de retraite de la caisse autonome nationale de sécurité sociale dans les mines	39
3.– La participation de l'État au financement d'autres régimes spéciaux de sécurité sociale.....	40
B.– LES INTERVENTIONS SOCIALES A DESTINATION DES PARTICULIERS.....	41
1.– Une érosion tendancielle des crédits destinés aux rapatriés	41
2.– Les majorations légales de rentes viagères	43
3.– La réparation des préjudices dans le domaine de la santé	44
II.– DES CREDITS D'INTERVENTION ECONOMIQUE MAJORES PAR UN TRANSFERT DU BUDGET DE LA DEFENSE.....	47
A.– L'ENCOURAGEMENT A LA CONSTRUCTION IMMOBILIERE	47
1.– La suppression programmée des transferts en provenance du budget du Logement	47
2.– La gestion des crédits en 2001 et 2002 et les demandes budgétaires pour 2003.....	49
3.– L'épargne-logement en question : chute des prêts mais augmentation des primes d'État	51
B.– UNE NOUVELLE DIMINUTION DES CREDITS CONSACRES AUX GARANTIES.....	55
1.– Les garanties afférentes à l'exportation.....	55
2.– Les autres garanties	63

L'article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances fixe comme date butoir, pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires, au plus tard huit jours francs à compter du dépôt du projet de loi de finances. Cette date était donc le 9 octobre 2002.

A cette date, *une seule* réponse n'était pas parvenue à votre Rapporteur spécial, les 104 autres ayant été transmises dans les jours précédents.

CHAPITRE II : LES CHARGES BUDGETAIRES COMMUNES

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

I.- LES CREDITS DES POUVOIRS PUBLICS

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

Les dépenses constatées sur le titre II sont, en général, égales aux crédits initiaux. Ceux-ci seraient de **810,69 millions d'euros** en 2003, soit une hausse de 4,1% par rapport aux crédits initiaux pour 2002. L'augmentation des crédits des pouvoirs publics est donc nettement supérieure à celle des moyens des services civils pour l'ensemble du budget général (+ 2,1%).

- Sous l'effet de la « budgétisation » des fonds spéciaux, décidée au cours de la discussion du projet de loi de finances pour 2002, les dotations initiales inscrites pour la **Présidence de la République** sont passées de 9,46 millions d'euros en 2001 à 15,1 millions d'euros en 2002. Elles s'établiraient à **30,87 millions d'euros** en 2003, ce qui représente un doublement d'une année sur l'autre. L'annexe « jaune » déposée en application de l'article 115 de la loi de finances initiale pour 2002 donne des éléments d'information sur le budget de la Présidence.

Il convient de rappeler que les crédits initiaux de la Présidence de la République ont plus que triplé depuis 1997. Ce mouvement n'est en fait que la traduction dès la loi de finances initiale des besoins manifestés par la Présidence, dont les crédits étaient sous-évalués depuis longtemps. Engagé sous la précédente législature, la remise à niveau des crédits s'inscrit dans un mouvement général de clarification qui n'est peut-être pas achevé.

A cet égard, on pourrait utilement mettre fin à la pratique, suivie depuis 1995, qui consiste à majorer les crédits du chapitre 20-12 « Présidence de la République – Secrétariat général. Cabinet. État-major particulier. Services administratifs. Frais de mission et de documentation. Bibliothèque » par voie de décret de dépenses accidentelles non publié au *Journal officiel*. Le dernier décret concerné a été pris le 21 septembre 2001, pour un montant de 7,7 millions d'euros.

- Le principe d'autonomie financière est expressément inscrit dans l'article 7 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires. Celui-ci dispose que « *les crédits nécessaires au fonctionnement des assemblées parlementaires font l'objet de propositions préparées par les questeurs de chaque assemblée et arrêtées par une commission commune composée des questeurs des deux assemblées. Cette commission délibère sous la présidence d'un président de chambre à la Cour des*

comptes désigné par le premier président de cette juridiction. Deux magistrats de la Cour des comptes désignés par la même autorité assistent la commission ; ils ont voix consultative dans ses délibérations ».

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

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

(en millions d'euros)

	1997	1998	1999	2000	2001	LFI 2002	PLF 2003	PLF 2003 / LFI 2002
Présidence de la République (chapitres 20-11, 20-12, 20-13 et 20-14)								
Crédits initiaux	3,09	6,18	8,73	8,99	9,46	15,10	30,87	+ 104,4%
Dépenses.....	7,30	12,97	13,32	15,28	17,15	—	—	
Assemblée nationale (chapitre 20-21)								
Crédits initiaux	414,46	425,32	434,47	450,14	455,31	467,10	476,40	+ 2,0%
Dépenses.....	414,46	425,32	445,67	450,14	455,31	—	—	
Sénat (chapitre 20-31)								
Crédits initiaux	229,05	233,53	238,07	258,87	254,07	261,74	269,55	+ 3,0%
Dépenses.....	229,05	233,53	246,27	258,87	254,07	—	—	
Sénat – Jardin et Musée du Luxembourg (chapitre 20-32)								
Crédits initiaux	—	—	—	—	9,78	13,51	12,90	– 4,5%
Dépenses.....	—	—	—	—	9,78	—	—	
Chaîne parlementaire (chapitre 20-41)								
Crédits initiaux	—	—	—	—	13,11	14,64	14,64	+ 0,0%
Dépenses.....	—	—	—	—	13,11	—	—	
Conseil constitutionnel (chapitres 20-51, 20-52 et 20-53)								
Crédits initiaux	4,38	4,01	4,00	4,29	5,07	6,02	5,35	– 11,1%
Dépenses.....	4,38	4,01	4,00	6,99	5,53	—	—	
Haute Cour de Justice (chapitre 20-61)								
Crédits initiaux	0	0	0	0	0	0	0	0%
Dépenses.....	0	0	0	0	0	—	—	
Cour de justice de la République (chapitres 20-62 et 20-63)								
Crédits initiaux	1,02	1,02	1,02	1,02	1,02	1,00	0,99	– 0,8%
Dépenses.....	0,63	0,62	0,92	0,65	0,68	—	—	
Total du Titre II								
Crédits initiaux.....	651,99	670,06	686,29	723,32	747,82	779,10	810,69	+ 4,1%
Dépenses.....	655,82	679,95	710,18	731,93	755,63	—	—	

Les crédits de l'Assemblée nationale augmenteraient de 2% et ceux du Sénat de 3%. Ils atteindraient ainsi 476,4 millions d'euros et 269,55 millions d'euros. Votre Rapporteur spécial rappelle que ces éléments ne portent que sur les chapitres 20-21 et 20-31 du titre II, qui concernent les dépenses « classiques » de l'Assemblée nationale et du Sénat.

En effet, depuis 2001, les dépenses supportées par le Sénat et relatives au Musée du Luxembourg et à l'entretien du Jardin du Luxembourg sont isolées sur le chapitre 20-32 « Sénat – Jardin et Musée du Luxembourg », pour un montant total de 12,9 millions d'euros en 2003, dont 10,73 millions d'euros au titre du jardin du

Luxembourg et 2,17 millions d'euros au titre de l'organisation des expositions prévues dans le musée du Luxembourg. Cette clarification s'explique par le fait que le jardin du Luxembourg est ouvert au public, donc que les dépenses supportées par le Sénat ne concernent pas le fonctionnement proprement dit de cette institution, et, d'autre part, par le fait que le Sénat assure désormais la gestion du musée du Luxembourg, prenant ainsi le relais du ministère de la Culture.

Par ailleurs, en 2001, la commission commune des crédits a souhaité faire apparaître clairement les dépenses nécessaires au fonctionnement de la chaîne de télévision parlementaire, créée par la loi n° 99-1174 du 30 décembre 1999 portant création de La Chaîne parlementaire. Les crédits sont inscrits sur le chapitre 20-41 « Assemblée nationale et Sénat – Chaîne parlementaire », doté de 14,64 millions d'euros en 2003 comme en 2002.

• Depuis la loi de finances initiale pour 2000, les crédits du **Conseil constitutionnel** sont portés par le seul chapitre 20-51, au lieu de trois chapitres précédemment. Ils reculent de 0,67 million d'euros, soit 11,1%, par rapport aux crédits initiaux pour 2002, et s'établissent à 5,35 millions d'euros. Cette réduction s'explique par la non reconduction des dépenses supplémentaires exposées par le Conseil constitutionnel du fait des deux élections, présidentielle et législatives, qui ont eu lieu en 2002.

Les crédits de la **Cour de justice de la République** seraient arrondis à un million d'euros, traduisant une stabilité de fait des crédits votés depuis 1995.

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

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

A.- UNE PROVISION DE 875 MILLIONS D'EUROS POUR LES MESURES GENERALES AFFERENTES AUX REMUNERATIONS

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

En vue de faire face aux dépenses supplémentaires qui pouvaient découler, en 2001, d'un éventuel accord avec les organisations syndicales, la loi de finances initiale pour 2001 a ouvert une provision de 495,46 millions d'euros sur le

chapitre 31-94, correspondant approximativement à l'effet en année pleine d'une augmentation de 0,5% de la valeur du point d'indice. Entre le 31 octobre et le 27 décembre 2001, cinq décrets de répartition ont réparti 296,76 millions d'euros sur 28 chapitres de rémunération du budget général, laissant un montant de crédits inutilisé de 198,7 millions d'euros en fin d'exercice.

Une dotation de 445 millions d'euros a été ouverte en 2002, correspondant en masse (à titre d'illustration) à une revalorisation de 0,5% du point d'indice sur une durée de 10 mois, c'est-à-dire entrant en vigueur au 1^{er} mars 2002. A la date de rédaction du présent rapport, votre Rapporteur spécial a pu noter une seule répartition, par un décret du 24 octobre dernier, pour un montant de 3,04 millions d'euros, à destination de 10 chapitres de rémunération et un chapitre de moyens de fonctionnement.

GESTION DES CREDITS DU CHAPITRE 31-94

(en millions d'euros)

	1998	1999	2000	2001	LFI 2001	PLF 2002
Crédits initiaux	457,35	0	35,06	495,46	445,0	875,0
Ouvertures / annulations (solde) ^(a) ...	0,00	0	+ 7,62	0		
Répartitions (-)	- 436,81	0	- 16,01	- 296,76		
Crédits en fin d'exercice	20,54	0	26,68	198,70	-	-

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

Le présent projet propose d'inscrire sur le chapitre 31-94 un montant de 875 millions d'euros. Cette somme sera « préemptée », à hauteur de 510 millions d'euros environ, par l'effet en année pleine de la revalorisation du point d'indice de 0,5% au 1^{er} décembre 2002, décidée par le ministre de la fonction publique. Le solde, soit 365 millions d'euros, équivaut au coût d'une augmentation de 0,35% du point d'indice évaluée en année pleine.

B.- LES CHARGES DE PENSION SUPPORTEES PAR L'ÉTAT

1.- Des crédits de pensions éclatés entre les fascicules budgétaires

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

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

Concrètement, les pensions des fonctionnaires civils et militaires sont gérées par le service des pensions, sis à Nantes.

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

Pour l'exercice 2002, un arrêté du 22 janvier 2002 a transféré les crédits des chapitres 32-97 de douze budgets vers le chapitre 32-97 du budget des Charges communes. La dotation initiale de 5,89 milliards d'euros a ainsi été augmentée de 25,09 milliards d'euros pour être portée à 30,98 milliards d'euros.

De même, un second arrêté du 22 janvier 2002 a transféré les crédits des chapitres 32-92 de six budgets vers le chapitre 32-92 du budget des Charges communes. La dotation initiale de 15 millions d'euros a ainsi été augmentée de 905,52 millions d'euros pour être portée à 920,52 millions d'euros.

Pour autant, le mécanisme appliqué actuellement n'est pas totalement satisfaisant. En effet, pour la loi de finances de l'année $n+1$, les budgets des différents ministères portent, sur leurs chapitres 32-97 respectifs, les crédits correspondant au montant des dépenses de pension de leurs fonctionnaires retraités pour la dernière année connue (soit $n-1$), actualisé à la valeur du point « mesures nouvelles » de l'année $n+1$. Le budget de chaque ministère intègre donc une charge représentative du coût *actuel* des pensions versées à ses fonctionnaires *déjà* en retraite, sans considération du nombre de fonctionnaires actifs qu'il emploie.

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

L'architecture du dispositif à venir n'est pas encore clairement déterminée. Il serait logique que les recettes constituées par les cotisations des employeurs⁽²⁾, les retenues salariales et les transferts reçus soient directement inscrites en recettes du compte, sans passer par le budget général. De même, les dépenses résultant du

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

(2) Il s'agit de La Poste, de France Télécom et de divers organismes publics et semi-publics employant des fonctionnaires.

versement des pensions à leurs bénéficiaires devraient être inscrites sur le compte. Pour leur part, les conditions de réalisation de l'équilibre du compte par le budget général restent très ouvertes.

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

Dans les systèmes de retraite par répartition, le taux de cotisation « employeur » et le taux de cotisation « salarié » sont définis de façon à assurer à moyen terme l'équilibre du régime. Or, les structures démographiques des différents ministères – et, *a fortiori* , des différents programmes, qui doivent se voir imputer leurs dépenses de personnel – n'ont aucune raison d'être identiques. Dès lors que l'on peut difficilement envisager l'affichage d'un taux de cotisation différent selon les ministères ou les programmes, il conviendra de définir un taux de cotisation employeur unique, pour l'ensemble du budget de l'État, applicable à la masse salariale de chaque programme. Si l'on veut éviter un ajustement trop fréquent du taux de cotisation employeur, on pourra compléter la masse de cotisations employeur par une subvention d'équilibre annuelle, versée au compte d'affectation spéciale. Celle-ci pourrait rester imputée sur le budget des Charges communes ou répartie, selon une clef à déterminer, entre les différents programmes.

On observera cependant que l'indispensable clarification du financement du régime des pensions civiles et militaires de l'État ne suppose pas l'existence du compte d'affectation spéciale précité, mais « tout simplement », une modification du mode de détermination des crédits à imputer sur les fascicules budgétaires. L'inscription d'une cotisation employeur nécessiterait vraisemblablement de passer par une altération du code des pensions civiles et militaires.

Pour autant, certains crédits pour charges de pension ne peuvent être imputés à un fascicule budgétaire déterminé. Les chapitres 32-92 et 32-97 du budget des Charges communes portent donc une dotation initiale, dont l'encadré ci-après détaille les modalités de calcul.

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

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

– cependant, reprenant la logique de « coût complet » retenue pour les fascicules du budget général, le budget annexe de l'Aviation civile comporte un

chapitre 64-11 « Participation aux charges du fonds spécial des ouvriers de l'État » et un chapitre 64-12 « Participation aux charges de pension ». Les dépenses du chapitre 64-11 sont effectuées à destination du fonds concerné, tandis que les dépenses du chapitre 64-12 sont des dépenses « pour ordre », donnant lieu à un rétablissement de crédits sur le chapitre 32-97 du budget des Charges communes, à partir duquel est effectuée la véritable dépense au profit des agents retraités de l'Aviation civile.

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

♦ La dotation initiale du **chapitre 32-92** regroupe le montant de la subvention d'équilibre correspondant à la prise en charge des pensions des anciens ouvriers des budgets annexes (hors Aviation civile), de la SEITA et de Météo-France, soit 15 millions d'euros (98,8 millions de francs) dans le projet de loi de finances pour 2002.

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

Le **chapitre 32-97** du budget des Charges communes (articles 10 et 20) voit inscrire les crédits correspondant au différentiel entre le besoin de l'année $n+1$ et le total des chapitres 32-97 des divers ministères. Cette contribution correspond ainsi à la prise en compte de l'augmentation estimée du nombre et du montant unitaire des pensions pour les années n et $n+1$.

La dotation est complétée par des crédits correspondant aux charges de pension dues au titre des agents de France Télécom et de La Poste (article 30), des pensions d'Alsace-Lorraine (article 40) et, depuis la loi de finances initiale pour 2000, aux charges de pension dues au titre des agents fonctionnaires de l'État employés dans divers organismes publics et semi-publics (article 20).

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

LES CREDITS BUDGETAIRES POUR CHARGES DE PENSION

(en millions d'euros)

	LFI 2002	PLF 2003
Affaires étrangères.....	71,6	72,5
Agriculture et pêche.....	351,8	360,1
Charges communes.....	5.886,0	6.083,3
- dont pensions civiles.....	(5.679,5)	(5.893,5)
- dont pensions militaires.....	(206,5)	(189,8)
Culture et communication.....	52,0	53,9
Économie, finances et industrie.....	1.833,2	1.865,8
Enseignement scolaire.....	10.927,1	11.567,2
Emploi.....	65,7	65,9
Santé et solidarité.....	185,7	186,3
Équipement. Services communs.....	898,2	905,4
Intérieur et décentralisation.....	2.295,5	2.365,8
Justice.....	435,2	462,9
Services généraux du Premier ministre.....	51,7	49,9
Défense.....	7.926,8	8.006,9
- dont pensions civiles.....	(442,3)	(444,7)
- dont pensions militaires.....	(7.484,5)	(7.562,2)

Total Crédits de pension du budget général.....	30.980,4	32.045,9
Budget annexe de l'Aviation civile	82,6	83,5

• Les crédits de pension progressent de 3,4% par rapport à la loi de finances initiale pour 2002, sous l'effet conjugué des facteurs suivants :

– une correction négative de la base 2002 au vu des perspectives d'exécution de l'exercice (– 48 millions d'euros) ;

– l'effet report sur 2003 de la mesure de revalorisation du point d'indice entrée en vigueur au 1^{er} mars 2002 (+ 0,15% en année pleine, soit 46,3 millions d'euros) ;

– une augmentation de 3,4% des pensions civiles et militaires hors La Poste et France Télécom, au titre de la progression du nombre et du montant unitaire des pensions versées ;

– une augmentation de 3,5% des dépenses prévues au titre des retraites de La Poste et de France Télécom.

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

• L'article 40 du chapitre 33-91 retrace la contribution de l'État aux mécanismes de compensation généralisée et de compensation spécifique entre les régimes d'assurance vieillesse. Elle s'établirait en 2003 à **2,29 milliards d'euros**, reculant de 431 millions d'euros par rapport aux crédits votés pour 2002.

CREDITS ET DEPENSES DU CHAPITRE 33-91, ARTICLE 40

(en millions d'euros)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Crédits LFI.....	2.892,72	2.838,30	3.109,20	2.835,40	1.942,05	2.718,0	2.287,0
Dépense	2.824,73	2.936,93	3.168,12	2.544,48	2.213,85	–	–

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

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

explique que les acomptes à verser par l'État durant l'année $n + 1$ diffèrent souvent des crédits initiaux votés par le Parlement ;

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

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

• Depuis 1998, les charges supportées par le budget de l'État au titre des compensations généralisée et spécifique subissent l'influence des dispositions du contrat de plan entre l'État et la Poste, signé le 25 juin 1998.

Le contrat de plan prévoit de « *stabiliser en francs constants au niveau des charges dues au titre de 1997 les charges de retraite de la Poste dues au titre des années du contrat d'objectifs et de progrès* ». Selon les informations communiquées par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie à votre Rapporteur spécial, « *la stabilisation concerne l'ensemble des charges nettes de retraite, c'est-à-dire les charges de pension et les charges de compensation, dont sont défalquées les retenues pour pensions versées par les agents de la Poste et que la Poste conserve sur son budget. Par ailleurs, cette stabilisation se fait en francs constants, c'est-à-dire qu'elle est révisée en fonction de l'inflation chaque année.*

Les charges nettes de pensions de la Poste ont ainsi été stabilisées à hauteur de 1,94 milliard d'euros constants, soit le montant des pensions remboursées par la Poste à l'État au titre de 1997 (2,08 milliards d'euros), auquel est rajouté le total des compensations payées (231,72 millions d'euros) et dont les retenues pour pensions collectées par la Poste sont retirées (– 364,05 millions d'euros).

Le mécanisme de stabilisation s'impute sur les charges de compensation dues par la Poste. La réduction est effectuée en même temps que la notification à La Poste de ses acomptes et apurements. Les charges de compensation ont ainsi été notifiées à hauteur de 157,02 millions d'euros à la charge de La Poste en 1998, 73,63 millions d'euros à la charge de La Poste en 1999, 12,65 millions d'euros à la charge de La Poste en 2000, 8,84 millions d'euros en faveur de La Poste en 2001, 50 millions d'euros en 2002 et environ 80 millions d'euros en 2003.

• Les mécanismes de compensations généralisée et spécifique ont donné lieu, au cours de l'exercice 2001, aux mouvements suivants ;

– les acomptes dus par l'État au titre de l'exercice 2001 s'élevaient à 1.689,74 millions d'euros au titre de la compensation généralisée et 792,58 millions d'euros au titre de la compensation spécifique. Les acomptes relevant de La Poste étaient respectivement égaux à 3,05 millions d'euros (à recevoir) et 5,79 millions d'euros (à recevoir). La dépense totale à imputer sur le chapitre 33-91, article 40, a donc été portée à 2.491,17 millions d'euros ;

– l'apurement de l'exercice 1999 a montré que l'État devait recevoir 224,5 millions d'euros au titre de la compensation généralisée et 140,03 millions d'euros au titre de la compensation spécifique. Les apurements relevant de La Poste étaient respectivement égaux à 50,35 millions d'euros (à recevoir) et 11,69 millions d'euros (à payer). Le solde positif de l'ensemble de ces apurements, soit 325,87 millions d'euros, a été défalqué des dépenses à imputer sur le chapitre 33-91, article 40 ;

– l'apurement de l'exercice 2000 a montré que l'État devait payer 60,36 millions d'euros au titre de la compensation généralisée et 0,18 million d'euros au titre de la compensation spécifique. Les apurements relevant de La Poste étaient respectivement égaux à **15 millions d'euros (à recevoir) et 3 millions d'euros (à payer)**. Le solde négatif de l'ensemble de ces apurements, soit 48,55 millions d'euros, a été inscrit sur le chapitre 33-91, article 40.

En définitive, le montant des dépenses inscrites en 2001 sur cet article a atteint 2.213,85 millions d'euros.

• Pour l'exercice 2002, la dotation a été déterminée sur la base d'un paiement de 2.577 millions d'euros au titre des acomptes (nets des acomptes de La Poste) et 141 millions d'euros au titre d'une prévision d'apurement des comptes de l'année 2001 (nets des apurements de La Poste), soit 2.718 millions d'euros au total.

Le montant définitif des acomptes dus par l'État au titre de 2002 a été déterminé par un arrêté du 25 septembre 2002, qui a fixé à 1.777 millions d'euros les acomptes dus au titre de la compensation généralisée et à 806 millions d'euros ceux dus au titre de la compensation spécifique, soit 2.583 millions d'euros au total. L'apurement de l'exercice 2001 devrait intervenir d'ici à la fin de l'année.

La dotation demandée pour 2003 prévoit :

– une réduction importante (– 14%) des transferts de compensation généralisée, due, pour l'essentiel, à la prise en compte dans les mécanismes de compensation des transferts effectués par le fonds de solidarité vieillesse (FSV). La dotation revient à 1.646 millions d'euros au lieu de 1.905 millions d'euros en 2002 ;

– une baisse encore plus importante (– 21%) des transferts de compensation spécifique, due essentiellement à la baisse du taux de surcompensation de 30% à 27%. La dotation correspondante s'élève à 641 millions d'euros au lieu de 813 millions d'euros en 2002.

La prise en compte des transferts du FSV dans les calculs de compensation permet de s'approcher des charges et ressources effectives des différents régimes, donc d'améliorer la pertinence des transferts de compensation. En effet, le compensation généralisée n'avait pas été modifiée depuis la création du FSV, en 1994. La mesure consiste à exclure les prestations prises en charge par le FSV dans la prestation de référence et prendre en compte les cotisations prises en charge par le FSV dans les effectifs des cotisants et dans les masses salariales correspondantes. Ainsi, les majorations pour enfants sont retirées des prestations de référence, ce qui conduit à baisser l'ensemble des charges de compensation. Parallèlement, les cotisations versées par le FSV au titre des effectifs de chômeurs sont désormais intégrées aux ressources des régimes concernés.

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

• **Pour 2003, le besoin de financement global du régime des pensions (y compris charges dues à la compensation et à la surcompensation entre régimes spéciaux de sécurité sociale) est évalué à 34,42 milliards d'euros.** Ce besoin de financement est intégralement retracé par les crédits budgétaires demandés sur :

– le chapitre 32-97 du budget des Charges communes (6,08 milliards d'euros) ;

– les chapitres 32-97 des autres sections (25,96 milliards d'euros) ;

– le chapitre 64-12 « Participation aux charges de pension » du budget annexe de l'Aviation civile (83,5 millions d'euros) ;

– le chapitre 33-91, article 40, du budget des Charges communes (2,29 milliards d'euros), pour le versement de l'État au titre de la compensation des ressources et des charges des régimes de sécurité sociale.

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

– ligne 501 : les retenues sur traitement indiciaire des agents de l'État sont calculées à hauteur de 7,85% du traitement brut ou de la solde brute, à l'exclusion d'indemnités de toute nature (4,48 milliards d'euros) ;

– ligne 508 : la contribution de La Poste aux charges de pension de ses fonctionnaires retraités (2,62 milliards d'euros) ;

– ligne 502 : la contribution de France Télécom, versée en application des dispositions de l'article 6 de la loi n° 96-660 du 26 juillet 1996 relative à l'entreprise nationale France Télécom. Elle est constituée du montant de la retenue pour pension à la charge des fonctionnaires en activité (7,85% du traitement indiciaire) et d'une

contribution « employeur » assise sur la masse salariale indiciaire, dont les modalités de calcul sont fixées par le décret n° 97-139 du 13 février 1997, soit 36,75% de cette masse salariale indiciaire. La contribution de France Télécom est fixée à 1,31 milliard d'euros dans le projet de loi de finances pour 2003 ;

– ligne 509 : la contribution des organismes publics et semi-publics au titre des retraites de leurs personnels (titulaires ou agents de l'État détachés) soumis au régime général des pensions civiles et militaires (823,1 millions d'euros). Le taux de la contribution de ces organismes est fixé à 33% du montant des émoluments soumis à retenue ;

– ligne 818 : le versement, prévu par l'article 46 de la loi de finances initiale pour 1997, effectué par l'établissement public gestionnaire de la « soulte France Télécom » (270,1 millions d'euros) ;

L'EQUILIBRE FINANCIER DU REGIME DE PENSIONS CIVILES ET MILITAIRES DE L'ÉTAT

(en millions d'euros)

	2000	2001	LFI 2002	PLF 2003
I.- Besoin de financement				
A.- Charges de pension				
• Pensions militaires.....	7.320,6	7.467,6	7.691,0	7.752,0
• Pensions civiles (y compris Aviation civile).....	21.217,3	22.152,7	23.372,0	24.377,4
- pensions civiles hors PTT.....	(17.353,9)	(18.230,1)	(19.320,0)	(20.161,5)
- pensions de La Poste.....	(2.407,3)	(2.450,4)	(2.512,2)	(2.613,9)
- pensions de France Télécom.....	(1.456,1)	(1.472,1)	(1.539,8)	(1.602,1)
Sous-total Charges de pension.....	28.537,9	29.620,3	31.063,0	32.129,4
B.- Transferts inter-régimes				
• Compensations vieillesse.....	2.544,5	2.213,9	2.718,0	2.287,0
Total Besoin de financement.....	31.082,4	31.834,1	33.781,0	34.416,4
II.- Capacité de financement				
A.- Contributions salariales et patronales				
• Retenues pour pensions civiles et militaires (part « agent ») (état A, ligne 501).....	4.105,6	4.299,5	4.400,0	4.476,0
• Contribution de La Poste aux charges de pensions (état A, ligne 508).....	2.353,4	2.396,4	2.496,0	2.615,0
• Contribution de France Télécom aux charges de pensions (état A, ligne 502).....	1.326,9	1.320,0	1.295,5	1.310,0
- part salariale (lignes 502-01 et 02) ^(a)	(235,8)	(231,3)	(228,0)	(230,6)
- part patronale (ligne 502-12) ^(a)	(1.091,1)	(1.088,6)	(1.067,5)	(1.079,4)
• Contributions de divers organismes publics ou semi-publics (état A, ligne 509).....	716,4	824,2	800,8	823,1
Sous-total Contributions salariales et patronales.....	8.502,4	8.840,1	8.992,3	9.224,1
B.- Transferts				
• Versement de l'établissement public chargé de gérer la « soulte France Télécom » (état A, ligne 818).....	202,9	223,2	245,5	270,1
• Remboursement FSV (état A, ligne 799).....	1,8	1,3	–	–
• Contribution du budget général (solde assurant l'équilibre).....	22.375,3	22.769,5	24.543,2	24.922,2
Total Capacité de financement.....	31.082,4	31.834,1	33.781,0	34.416,4

(a) Pour la LFI 2002 et le PLF 2003, les parts salariale et patronale sont estimées par l'application de taux de retenue respectifs de 7,85% et 36,75% à une masse indiciaire évaluée à partir du montant porté à la ligne 502 du fascicule des voies et moyens annexé au PLF 2003.

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

En 2003, l'ensemble de ces contributions s'élèverait à 9,22 milliards d'euros.

• **La charge nette du régime de retraite des fonctionnaires civils et militaires pour le budget général serait donc de 24,92 milliards d'euros en 2003**, en augmentation de 1,5% par rapport à celui attendu pour 2002. Cette contribution équivaut à l'application d'un taux de cotisation implicite de 51,9% à une masse de traitements évaluée à 48,68 milliards d'euros.

4.- Les perspectives du régime de retraite des fonctionnaires civils et militaires

• Les retraités de la fonction publique représentent, au 31 décembre 2001, près de 1 356 000 personnes pour les pensions civiles (y compris La Poste et France Télécom) et 570 000 personnes pour les pensions militaires. Le nombre de retraités militaires est à peu près stable, alors que celui des pensionnés civils augmente de façon significative, d'environ 2,9% par an.

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

	1990	1997	1998	1999	2000	2001
I.- Pensions civiles						
♦ Droits directs.....	706.411	884.833	915.791	946.415	978.611	1.011.566
♦ Droits dérivés.....	238.949	265.044	269.370	270.789	275.394	279.556
♦ Allocations temporaires d'invalidité.....	56.838	62.891	63.497	64.422	64.543	64.788
Sous-total pensions civiles.....	1.002.198	1.212.768	1.248.658	1.281.626	1.318.548	1.355.910
II.- Pensions militaires						
♦ Droits directs.....	391.918	372.370	374.914	369.706	370.550	374.086
♦ Droits dérivés.....	186.040	190.542	191.127	186.753	186.701	187.235
♦ Soldes de réserve.....	4.866	5.367	5.498	5.595	5.682	5.739
Sous-total pensions militaires.....	582.824	568.279	571.539	562.054	562.933	567.060
III.- Régime local Alsace-Lorraine						
♦ Droits directs.....	645	685	705	689	709	719
♦ Droits dérivés.....	529	264	239	208	187	168
Sous-total Alsace-Lorraine.....	1.174	949	944	897	896	887
IV.- Pensions diverses ^(b)	45	45	47	46	43	43
TOTAL.....	1.586.241	1.782.041	1.821.188	1.844.623	1.882.420	1.923.900

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

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

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

Cependant, le rapport démographique du régime se comparerait toujours favorablement à celui du régime général. En 2003, le rapport du nombre des actifs cotisants au nombre de pensionnés directs serait égal à 1,8 pour le régime des fonctionnaires civils et militaires⁽³⁾ au lieu de 1,7 environ pour le régime général, étant entendu que le rapport démographique des fonctionnaires civils est nettement supérieur à celui des militaires : 2,2 contre 0,8.

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

Dans sa réponse au questionnaire budgétaire de votre Rapporteur spécial, la direction du budget apporte un éclairage complémentaire. Elle indique, notamment, que les dernières projections ont été établies en 2001 dans le cadre des travaux réalisés par le Conseil d'orientation des retraites. Sur la base d'un scénario de maintien des effectifs, le nombre de pensionnés de l'État (civils, y compris PTT, et militaires) devrait passer de 1,8 million de personnes en 2003 à 2,7 millions de personnes en 2020 puis 3,2 millions en 2040.

En terme de calendrier, à législation et comportements inchangés, le choc démographique propre au régime des fonctionnaires s'accroît à compter de 2005, puis atteint un point haut situé en 2007-2009. C'est la conséquence directe du départ à la retraite des classes d'âge nombreuses nées entre 1945 et 1950. Il convient donc de distinguer deux périodes :

– le nombre de départs en retraite passe de 70.000 en 2001 à près de 95.000 en 2007-2009. Une décomposition quinquennale montre que le taux d'évolution du nombre de pensionnés de droit direct s'établit, en moyenne, à + 2,9% par an entre 2000 et 2005 mais passe à + 3,2% par an entre 2005 et 2010 ;

– le nombre de départs en retraite ralentit ensuite de 2010 à 2020, revenant aux environs de 80.000 par an. Ce flux devrait ensuite se stabiliser à ce niveau jusqu'en 2040. En reprenant le découpage quinquennal évoqué ci-avant, le taux d'évolution du nombre de pensionnés de droit direct reviendrait à + 2,3% par an entre 2010 et 2015 et reculerait encore, à + 1,6% par an, entre 2015 et 2020. Entre 2020 et 2040, le nombre de pensionnés de droit direct ne devrait plus augmenter que de 0,7% par an en moyenne.

(3) *Source : rapport de la Commission des comptes de la sécurité sociale (septembre 2002).*

A long terme, la professionnalisation des armées devrait exercer une influence modératrice sur les effectifs de pensionnés militaires. Selon les analyses communiquées à votre Rapporteur spécial par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, *« la nouvelle armée privilégiera les carrières courtes, puisqu'on estime, à l'heure actuelle, que seuls 2% du total des engagés pourraient avoir la possibilité de souscrire un contrat long, prolongeant leur service au-delà de 15 ans. Il s'ensuit que, compte tenu de la règle de durée minimale de services effectifs nécessaires pour bénéficier d'une pension au titre du code des pensions civiles et militaires de retraite, les effectifs des pensionnés militaires devraient être sensiblement réduits. Tous les engagés (hors cas de radiation des cadres pour invalidité) n'ayant pas accompli 15 ans de services seront en effet affiliés rétroactivement au régime général d'assurance vieillesse et à l'IRCANTEC (régime complémentaire des agents non titulaires de l'État et des collectivités publiques) ».*

Si votre Rapporteur spécial ne peut contester ces analyses, fondées sur une lecture stricte des dispositions du code des pensions civiles et militaires, il n'en demeure pas moins que l'on peut s'interroger sur la mise en œuvre, à grande échelle, du principe d'affiliation rétroactive des ex-engagés au régime général et à l'IRCANTEC. Peut-être conviendrait-il d'explorer également la voie – inverse – d'une affiliation directe des personnels engagés, suivie, pour ceux d'entre eux qui passeraient plus de 15 ans sous contrat, d'une affiliation rétroactive au régime des fonctionnaires civils et militaires.

- Indépendamment de l'évolution démographique, les mécanismes de valorisation des retraites et l'évolution des rémunérations des cotisants exercent une influence déterminante sur la charge budgétaire supportée par l'État. De 1990 à 2001, le montant des pensions civiles exprimé en francs constants de 2001 est passé de 14,98 milliards d'euros à 22,15 milliards d'euros, soit une hausse annuelle moyenne de 3,6%. Dans le même temps, le montant total des pensions militaires (en francs constants de 2001) passait de 6,73 milliards d'euros à 7,49 milliards d'euros, soit une augmentation annuelle moyenne de 0,9% ⁽⁴⁾.

Or, sur la même période, les effectifs de pensionnés civils ont augmenté de 35,3% et les effectifs de pensionnés militaires ont diminué de 2,7%. L'accroissement de la charge budgétaire découle donc en partie de l'amélioration de la pension moyenne servie aux retraités, qui résulte de cinq facteurs :

- l'élévation de l'indice retenu pour la liquidation des pensions nouvelles, qui résulte à la fois de l'effet des mesures générales ou catégorielles et de l'élévation des qualifications individuelles. L'indice moyen des pensions des fonctionnaires civils partant à la retraite est passé de 471 en 1990 à 571 en 2001 ;

- l'augmentation du taux de liquidation des pensions nouvelles, due à l'allongement de la carrière des personnes faisant valoir leur droit à pension. Ce taux

(4) Le déflateur retenu pour calculer le pouvoir d'achat de l'unité monétaire entre les deux périodes considérées est extrait des informations fournies par l'INSEE sur son site Internet. Selon l'INSEE, une unité monétaire de 1990 « vaut » 1,205 unité monétaire de 2001.

est passé de 65,2% en 1990 pour les fonctionnaires civils ou militaires à 68,3% pour les fonctionnaires civils et 66,5% pour les militaires en 2001 ;

– l’effet sur les pensions déjà liquidées des revalorisations du point de la fonction publique. Les pensions sont, en effet, libellées en points indiciaires et servies chaque mois en fonction de la valeur du point fonction publique en vigueur. Cet effet a joué à hauteur de + 1,04% en 2001 ;

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

– l’application des dispositions de l’article L. 16 du code des pensions civiles et militaires de retraite, qui prévoient l’octroi aux pensionnés de mesures statutaires octroyées aux actifs, sous conditions.

Les principales révisions en hausse des pensions déjà liquidées l’ont été au titre des dispositions de l’article L. 16 du code des pensions civiles et militaires de retraite. Sur longue période, les données disponibles à partir de 1979 permettent de dégager un impact structurel positif sur le pouvoir d’achat estimé à + 0,3% par an en moyenne, qui passe à 0,4% sur la période 1990-2001. Selon la direction du budget, depuis 1990, les révisions indiciaires au titre de l’article L. 16 ont généré, pour l’ensemble des civils et des militaires, un montant cumulé de charges supplémentaires de près de 7,5 milliards d’euros constants 2001.

En 2001, le coût des révisions effectuées en application de l’article L. 16 du code des pensions civiles et militaires de retraite a représenté 53 millions d’euros.

• Synthétisant l’impact de ces influences conjuguées sur la charge pour l’État du régime de pension de ses fonctionnaires, la direction du budget indique que *« l’évolution démographique combinée à la croissance de la pension moyenne devrait conduire à un coût croissant des charges de pension du régime (59 milliards d’euros en 2020 et 90 milliards d’euros en 2040) et générer, à l’horizon 2020, un besoin de financement supplémentaire de plus de 22 points de cotisations à financer en moins de 20 ans. Le financement à dégager est donc équivalent en moyenne à 1,3 point de cotisation supplémentaire par an sur toute la période »*.

Chacun sait que les finances publiques doivent subir, dans les années qui viennent, un choc de grande ampleur dû à l’arrivée à l’âge de la retraite des générations nombreuses nées après la seconde guerre mondiale. A l’évidence, les décisions qu’il conviendra de prendre pour assurer le financement des retraites des fonctionnaires devront s’insérer dans un cadre d’action plus global, qui concerne à la fois le régime général et l’ensemble des régimes spéciaux.

Lors de sa déclaration de politique générale, prononcée le 3 juillet dernier devant l’Assemblée nationale, le Premier ministre a indiqué que le chantier de la réforme des retraites devait s’ouvrir bientôt, après le temps des multiples rapports commandés par le précédent Gouvernement. Les grands principes de la réforme ont été fixés : la sauvegarde du système de retraite par répartition, qui repose sur un

nécessaire principe de solidarité ; une plus grande équité entre tous les Français ; la prise en compte des spécificités des différents statuts et des situations démographiques ; la préservation de la retraite à 60 ans, assortie de la garantie d'un libre choix du salarié ; la possibilité de compléter sa pension par un revenu d'épargne grâce à une incitation fiscale ; une répartition équitable des efforts, auxquels l'État prendra part.

L'horizon temporel des décisions a été fixé au premier semestre 2003.

5.- Le régime de pension des ouvriers des établissements industriels de l'État

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

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

Le fonds est partiellement financé par une retenue sur les salaires, fixée à 7,85% depuis le 1^{er} février 1991 (diminués de la remise forfaitaire) et une contribution patronale égale à 24% depuis le 1^{er} janvier 1999 (10,34% du 1^{er} mars 1991 au 1^{er} janvier 1999). Le relèvement du taux de cotisation patronale décidé en 1999 permettra d'apprécier de façon plus fine le coût effectif des personnels employés par les ministères concernés.

En outre la « contribution Défense » au financement du FSPOEIE correspond au financement du dispositif de cessation anticipée d'activité des ouvriers du ministère de la défense, mis en place en 1993 et régulièrement prorogé depuis. Ce ministère rembourse ainsi au FSPOEIE le surcoût des départs anticipés à 55 ans avec bonification d'annuité, sur une période de deux ans suivant le soixantième anniversaire des agents concernés.

L'individualisation de cette dépense budgétaire particulière participe de l'effort de clarification des ressources du FSPOEIE, la dépense supplémentaire supportée par le fonds étant induite par les seuls agents du ministère de la défense.

Toutefois, la principale ressource du régime est constituée par la subvention d'équilibre accordée par l'État (chapitre 32-92), qui est répartie entre les budgets de

divers ministères et les budgets annexes de l'Aviation civile et des Monnaies et médailles au *prorata* du nombre de retraités. Ce régime de pension subit en effet un très fort déséquilibre démographique, dû pour l'essentiel aux possibilités de départ avant 60 ans et à la baisse des effectifs employés par le ministère de la défense. Ainsi, en 2003, selon les estimations établies par les services gestionnaires de la Caisse des dépôts et consignations, le fonds ne compterait que 57,7 milliers de cotisants pour 112,1 milliers de pensionnés.

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

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

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

ÉVOLUTION DU NOMBRE DE PENSIONS SERVIES PAR LE REGIME

	1990	1997	1998	1999	2000	2001
I.- Effectifs cotisants	93.147	74.771	71.479	66.406	64.110	61.376
II.- Effectifs pensionnés						
♦ Droits directs.....	67.541	71.014	71.351	71.307	71.997	73.163
- <i>vieillesse</i>	(59.273)	(62.734)	(63.221)	(63.390)	(64.239)	(65.418)
- <i>invalidité</i>	(8.268)	(8.280)	(8.130)	(7.917)	(7.758)	(7.745)
♦ Droits dérivés.....	41.560	41.966	41.667	41.366	41.182	39.970
- <i>vieillesse</i>	(27.849)	(27.726)	(27.522)	(27.321)	(27.192)	(26.349)
- <i>invalidité</i>	(13.711)	(14.240)	(14.145)	(14.045)	(13.990)	(13.621)
Total Effectifs pensionnés	109.101	112.980	113.018	112.673	113.179	113.133

Source : direction du budget

Les prévisions d'évolution sont donc élaborées à partir des évolutions constatées pour les années passées tout en intégrant les phénomènes spécifiques liés au ministère de la défense. A partir de 2003, une baisse des effectifs de pensionnés devrait être engagée, du fait de la non prorogation des plans de dégage­ment des cadres de la défense au-delà de 2002.

Le taux de cotisation implicite global assurant l'équilibre du régime (dépenses totales rapportées à la masse salariale soumise à cotisations) est estimé à 112,8% pour l'exercice 2002 et 117,2% pour 2003. La subvention versée par l'État représente 58,3% du total des dépenses prévues en 2002 et 60,4% en 2003.

En 2003, les charges globales du régime devraient augmenter de 3,5%, les charges de pension progressant de 2,5%. Cette hypothèse d'évolution repose sur une croissance négative estimée des effectifs de pensionnés (- 0,5%) et une croissance de la pension moyenne évaluée à + 2,4%.

En définitive, le montant total de la subvention d'équilibre devrait s'établir, en 2003, à 986,87 millions d'euros (soit + 7,2% par rapport à la loi de finances initiale pour 2002), dont **16,13 millions d'euros inscrits sur le chapitre 32-92 du budget des Charges communes** dans la loi de finances initiale.

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

(en millions d'euros)

	1990	1999	2000	2001	2002 ^(a)	PLF 2003
I.- Dépenses						
Pensions.....	1.052,2	1.439,9	1.477,1	1.516,3	1.567,2	1.606,3
Autres charges.....	10,1	9,1	10,0	11,6	10,8	26,4
Total Dépenses.....	1.062,3	1.449,0	1.487,1	1.527,9	1.577,9	1.632,7
II.- Recettes						
Cotisations.....	281,9	466,9	454,4	445,8	443,1	441,3
- salariales.....	(140,2)	(116,8)	(112,6)	(109,9)	(109,9)	(109,4)
- patronales.....	(141,7)	(350,1)	(341,7)	(335,9)	(333,3)	(331,9)
Remboursement Défense.....	-	132,5	151,6	165,1	164,0	168,7
Autres produits.....	30,3	9,9	8,0	8,5	7,7	28,5
Sous-total.....	312,1	609,2	614,0	619,4	614,8	638,4
Subvention de l'État.....	731,8	819,4	874,4	910,3	920,5	986,9
Total Recettes.....	1.043,9	1.428,6	1.488,4	1.529,7	1.535,3	1.625,3
Solde du régime.....	- 18,4	- 20,4	+ 1,3	+ 1,9	- 42,6	- 7,4

(a) Perspectives d'exécution pour l'exercice 2002, évaluées au mois de juillet 2002.

Source : direction du budget

C.- UNE AUGMENTATION SENSIBLE DES CREDITS DE PRESTATIONS SOCIALES

Certains des crédits nécessaires à la couverture des charges sociales de l'État employeur sont inscrits sur les articles 10 et 30 du chapitre 33-91 « Personnel en activité. Prestations et versements obligatoires », doté de crédits évaluatifs. Ils s'élèveraient en 2003 à **1.705 millions d'euros**, en augmentation de 119 millions d'euros par rapport à 2002. Votre Rapporteur spécial rappelle que les crédits de cotisations maladie versées au titre des personnels civils titulaires, auparavant inscrits sur l'article 20, sont inscrits sur les chapitres 33-90 des différents fascicules budgétaires depuis la loi de finances initiale pour 2001.

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

inférieur de 0,2 point au taux de droit commun (5,4%) « en raison des charges de gestion supportées par l'État ».

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

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

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

APUREMENT CNAF : DE 1999 A 2003

(en millions d'euros)

	1999 (définitif)	2000 (définitif)	2001 (définitif)	2002 (prévision)	PLF 2003
A.- Apurement dû en exercice					
1. Assiette salariale.....	45.015	46.019	46.482	47.639	47.768
2. Cotisations dues (taux = 5,2%).....	2.341	2.393	2.417	2.477	2.484
3. Prestations versées.....	876	872	875	885	889
- allocations familiales.....	(560)	(553)	(559)	(565)	(565)
- complément familial.....	(53)	(53)	(53)	(54)	(55)
- autres prestations.....	(262)	(266)	(263)	(266)	(269)
4. Apurement dû (2 - 3).....	1.465	1.521	1.542	1.592	1.595
B.- Premier ajustement					
1. Crédits initiaux.....	1.515	1.558	1.509	1.535	1.653
2. Ajustement LFR.....	- 20	- 36	-	-	-
3. Apurement versé ou à verser.....	1.495	1.521	1.509	1.535	1.653
4. Solde à régulariser en n + 1.....	- 30	0	+ 33	+ 57	-
C.- Versements					
1. Apurement versé.....	1.495	1.521	1.509	1.535	-
2. Régularisation n - 1.....	- 4	- 30	0	+ 33	-
3. Régularisation n - 2.....	- 39	- 58	+ 8	-	-

4. Versements à la CNAF (1 – 2 – 3).....	1.453	1.433	1.517	1.568	–
--	-------	-------	-------	-------	---

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

Pour 2003, le projet de loi de finances intègre une dotation d'apurement CNAF de **1.653 millions d'euros**, soit une augmentation de 7,7% par rapport à la dotation initiale pour 2002, qui se montait à 1.535 millions d'euros. Ces crédits correspondent aux charges prévisibles d'apurement pour 2002 et à une régularisation prévue au titre de 2002, pour 57 millions d'euros. L'évolution retenue repose sur les éléments suivants :

- une masse salariale prise en compte égale à 47.768 millions d'euros, en augmentation de 0,3% par rapport à 2002. Cette masse salariale conduit à calculer une cotisation théorique de 2.484 millions d'euros ;

- des prestations versées égales à 889 millions d'euros, en augmentation de 0,5% par rapport à 2002, dont 565 millions d'euros au titre des allocations familiales et 324 millions d'euros au titre des autres prestations ;

- un apurement dû en exercice égal à la différence entre la cotisation théorique et les prestations versées, soit 1.595 millions d'euros ;

- l'apurement de 57 millions d'euros au titre de l'année 2002.

Votre Rapporteur spécial rappelle que, dans son rapport sur *L'exécution des lois de finances pour 1999*, la Cour des comptes relève que « la direction du budget a modifié les modalités de calcul des cotisations d'allocations familiales. La nouvelle méthode se fonde sur une évaluation plus précise des rémunérations entrant dans le champ de la masse salariale famille, alors qu'auparavant, on ne faisait que transposer le calcul opéré sur la base des cotisations maladies. [...] Le nouveau calcul conduit à des évaluations de masse salariale plus basses que l'ancienne. Celles-ci se rapprochent ainsi des estimations réalisées par la Cour des comptes, qui faisaient apparaître un écart notable avec celles de la direction du budget sur les dernières années ». On doit se réjouir de voir ainsi converger les évaluations pratiquées par ces deux institutions de référence que sont la Cour des comptes et la direction du budget.

- Comme tout employeur, l'État est tenu de verser une **contribution au Fonds national d'aide au logement**. Conformément au droit commun, tel que défini par l'article L. 834-1 du code de la sécurité sociale, cette contribution est égale à 0,1% de l'assiette salariale plafonnée. Les crédits demandés pour 2003 à ce titre s'élèvent à **52 millions d'euros**, sur l'article 30 du chapitre 33-91.

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

Depuis la loi de finances initiale pour 2000, le budget des Charges communes a été « élargué » de plusieurs chapitres portant des crédits pour dépenses de fonctionnement courant dont l'imputation naturelle paraissait être davantage du

ressort du budget du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie. Le budget des Charges communes est donc, depuis cette date, recentré sur sa vocation légitime de support des « charges communes », auxquelles il n'est pas illégitime d'adjoindre les crédits afférents aux dépenses en atténuation des recettes de l'État.

A.– UNE LEGERE REPRISE DES DEPENSES EN ATTENUATION DES RECETTES DE L'ÉTAT

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

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

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

Votre Rapporteur spécial rappelle, par ailleurs, que les remboursements et dégrèvements étant à la fois des dépenses et des recettes, ils sont présentés dans le fascicule des « voies et moyens » et que l'évaluation de leur montant pour l'exercice en cours, en l'espèce 2002, fait l'objet d'une révision, comme pour toutes les recettes de l'État.

Les crédits de remboursements et dégrèvements de recettes d'État s'élèveraient, en 2003, à 52,49 milliards d'euros, dont 51,02 milliards d'euros pour les remboursements et dégrèvements proprement dits (+ 4,2% par rapport à l'évaluation révisée pour 2002) et 1,48 milliard d'euros pour les admissions en non valeur sur impôts d'État (– 4,8% par rapport à l'évaluation révisée pour 2002).

REMBOURSEMENTS ET DEGREVEMENTS SUR RECETTES D'ÉTAT

(en millions d'euros)

	LFI 2001	Exécution 2001	LFI 2002	Révision 2002	PLF 2003
Sur impôts directs	13.705,2	16.482,2	17.164,0	16.629,0	17.208,0
Sur produits indirects ^(a)	29.395,2	32.313,5	33.236,0	32.342,0	33.810,7
Admissions en non valeur	2.134,3	1.869,2	2.360,0	1.550,0	1.475,0
Total hors ANV ^(b)	43.100,4	48.795,7	50.400,0	48.971,0	51.018,7
Total y.c. ANV	45.234,7	50.665,0	52.760,0	50.521,0	52.493,7

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

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

- Les remboursements, dégrèvements et restitutions sur impôts directs, imputés sur le chapitre 15-01, augmentent de 3,5% par rapport à l'évaluation révisée pour 2002 et atteignent 17,21 milliards d'euros.

Les **restitutions d'impôt sur les sociétés**, qui constituent le poste le plus important (**9,1 milliards d'euros**), apparaissent dynamiques : elles progresseraient de 4% par rapport à l'évaluation révisée pour 2002. Le ralentissement économique de 2001-2002 limite la capacité de prévision sur les trois principaux postes de dépenses :

- les remboursements au sens strict (restitution de l'impôt trop perçu) pourraient pâtir très directement du ralentissement économique. Confrontées à un environnement plus hostile, les entreprises pourraient vouloir optimiser leur trésorerie et limiter au strict minimum le montant des acomptes versés à l'État, donc, par voie de ricochet, le montant des restitutions susceptibles d'être demandées sur la base de l'impôt effectivement dû. Cet effet serait plus intense en 2002 qu'en 2003, le retour de l'économie sur son sentier de croissance potentielle pouvant, au contraire, inciter les entreprises à élargir un peu les « marges de sécurité » qu'elles se donnent vis-à-vis de l'administration fiscale par le biais du niveau des acomptes ;

- les remboursements de crédits d'impôts semblent devoir se situer sur une tendance durablement déclinante. La reprise de la croissance, en 2003, devrait permettre à certaines sociétés de réduire ou de résorber leurs déficits, ce qui, en dégageant des bénéficiaires imposables, devrait avoir un impact sur le volume d'impôt perçu, donc le volume des restitutions à opérer ;

- les transferts d'acomptes, qui représentent près de 18% du montant total des restitutions d'impôt sur les sociétés, sont très liés au développement des restructurations et des fusions d'entreprises. Ils pourraient ralentir en 2002 et se stabiliser en 2003 sous l'effet des incertitudes afférentes à l'environnement économique.

Les restitutions relatives à des **retenues à la source et aux prélèvements sur les revenus des capitaux mobiliers** progresseraient de 3% par rapport à l'évaluation révisée pour 2002 et atteindraient 1.414 millions d'euros. L'évolution de cette catégorie de remboursements est très irrégulière. L'exercice 1997 a vu une diminution de 6,6% du montant desdites restitutions et l'exercice 2000 s'est traduit par un repli de 2,9%. En revanche, des progressions très significatives ont été observées les autres années, avec notamment une progression de 32,2% en 1995 et de 54,8% en 1996. L'année 2001 s'est également achevée sur une augmentation de ces restitutions atteignant 6% par rapport à l'année précédente et 2002 devrait connaître une augmentation de près de 10%. Votre Rapporteur spécial n'a pu recueillir aucune information sur les raisons de ce dynamisme.

Les autres remboursements sur **impôts directs** (6,69 milliards d'euros) incluent les remboursements afférents à l'impôt sur le revenu et aux autres impôts sur rôle, dont les rappels d'impôt sur les sociétés et de taxe sur les salaires et, surtout, les restitutions effectuées au titre de la prime pour l'emploi (PPE). Votre

Rapporteur spécial rappelle que la décision d'inscrire les dépenses budgétaires afférents à la PPE sur un paragraphe spécifique facilite l'analyse des coûts de cette politique publique, étant entendu que, s'agissant d'un crédit d'impôt sur le revenu, une dépense n'est constatée que si le montant du crédit d'impôt excède la valeur de l'impôt dû. L'individualisation de la dépense sur un paragraphe spécifique ne suffit pas, à elle seule, à matérialiser le coût intégral de la PPE, qui se traduit également par de moindres recettes au titre de l'impôt sur le revenu.

La PPE aurait un coût total estimé à 2.518 millions d'euros en 2001, dont 2.051 millions d'euros ont donné lieu à une restitution imputée sur le chapitre 15-01. Pour 2002, les restitutions de PPE devraient revenir à 1.600 millions d'euros, car le deuxième versement de PPE («doublement» de la prime) effectué à la fin de l'exercice 2001 a dû être entièrement imputé en restitution, compte tenu de la date de versement ; l'année 2002 voit donc revenir à une configuration plus normale la ligne de partage entre moindres recettes d'impôt sur le revenu d'une part et montant des restitutions d'autre part. Le coût total de la prime s'établirait à 2.145 millions d'euros, évaluation identique pour 2003.

- Les remboursements de produits indirects, retracés sur le chapitre 15-02, sont essentiellement constitués de **remboursements de crédits de TVA non imputables (33 milliards d'euros)**, qui représentent 97,6% du total du chapitre.

Ces remboursements de TVA sont effectués principalement par la direction générale des impôts (32,98 milliards d'euros) et à titre résiduel par la direction générale des douanes et des droits indirects (20 millions d'euros). En effet, depuis 1993, cette dernière direction n'effectue plus les opérations de perception de la TVA intracommunautaire, qui ont été transférées à la direction générale des impôts.

Les fondements théoriques des évaluations relatives aux remboursements de TVA paraissent toujours aussi fragiles. L'observation des résultats d'exécution des années précédentes montre, d'ailleurs, des à-coups sensibles, une progression de 1,2% ayant été enregistrée en 1997, puis 28,1% en 1998, 2,9% en 1999, 9,8% en 2000, 9,9% en 2001 et enfin 0,5% dans l'évaluation révisée pour 2002 et 4,8% dans l'évaluation initiale pour 2003.

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

Pourtant, le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie estime qu'*« un lien a pu être établi entre l'évolution des remboursements de crédits de TVA et l'évolution des investissements et des exportations »*. Sur cette base, le ministère indique que l'évaluation révisée pour 2002 *« repose sur la prise en compte de la relative faiblesse de l'évolution des exportations et des investissements observée sur la fin 2001 et le premier semestre 2002 »*. Pour 2003, la progression des crédits plus

soutenue que l'année précédente «*résulte essentiellement de l'augmentation de l'activité économique (hypothèses d'évolutions relativement élevées des exportations et des investissements)*».

Bien qu'ils ne représentent qu'une part modeste des remboursements de produits indirects, votre Rapporteur spécial ne peut manquer de signaler l'évolution singulière des remboursements de **taxe intérieure sur les produits pétroliers** (TIPP). A la suite de diverses mesures en faveur de professions fortement consommatrices de produits pétroliers, les remboursements se sont accrus de près de 190% en 2000 et de 168% en 2001.

S'agissant plus spécialement du dispositif de remboursement d'une fraction de TIPP sur le gazole consommé par les véhicules routiers de transports de marchandises, le taux de remboursement est passé de 3,81 euros par hectolitre en 2001 à 2,13 euros par hectolitre en 2002 ; par ailleurs, le plafond des remboursements est passé de 25.000 litres à 20.000 litres par semestre. Il n'est donc pas étonnant que l'évaluation révisée pour 2002 diminue fortement par rapport à l'évaluation initiale : 261 millions d'euros au lieu de 310 millions d'euros. Une incertitude existe pour ce dispositif car la dérogation communautaire à l'origine de l'exonération partielle arrive à son terme au 31 décembre 2002.

Compte tenu des «*évolutions spontanées*» et des «*autres facteurs de variation*» au sens du fascicule des voies et moyens, le montant des remboursements de TIPP reviendrait à 219,7 millions d'euros en 2003.

- Les crédits de dépenses relatifs aux **admissions en non-valeur** sur impôts d'État (chapitre 15-01, article 31) reculeraient de 4,8% en 2003. L'évolution des dépenses depuis 1998 – année où la nomenclature budgétaire a commencé à distinguer les admissions en non valeur sur impôts d'État des admissions en non valeur sur impositions locales – rappelle que, comme l'ensemble des remboursements et dégrèvements, les admissions en non-valeur sont une catégorie de dépenses qui reste assez réfractaire aux processus classiques de prévision budgétaire.

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

ADMISSIONS EN NON VALEUR SUR IMPOTS D'ÉTAT

(en millions d'euros)

	1999	2000	2001	2002	2003
LFI	1.367,5	1.905,6	2.134,3	2.360,0	1.475,0
Exécution	1.964,2	2.426,5	1.869,2	1.550,0	–
Évolution	+ 20,2%	+ 23,5%	– 23,0%	– 17,1%	– 4,8%

2.- Les frais de poursuite et de contentieux, les décharges de responsabilité et remises de débets

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

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

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

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

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

Entre 1990 et 1994, les dépenses sont passées de 164,61 millions d'euros à 245,35 millions d'euros. Depuis cette date, elles oscillent entre 235 millions d'euros et 265 millions d'euros. Les crédits demandés pour 2003 sont identiques à ceux votés pour 2002, soit 155 millions d'euros, que l'on doit rapprocher du résultat d'exécution pour 2001, à savoir une dépense de 275,1 millions d'euros.

Cependant, votre Rapporteur spécial rappelle que les frais d'actes d'huissiers diligentés par le réseau du Trésor public ont été transférés, dans la loi de finances initiale pour 2002, vers le chapitre 34-98 du budget du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, pour un montant total de 86,24 millions d'euros. Effectivement, ces dépenses sont de véritables dépenses de fonctionnement de l'État et le mouvement effectué l'an dernier est donc tout à fait justifié.

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

• Depuis 1990, pas un seul exercice budgétaire n'aura vu les crédits ouverts sur le chapitre 15-06 « Décharges de responsabilité et remises de débits » suffisants pour couvrir le niveau de la dépense effective, à l'exception notable de l'année 2000. Il est vrai que, cette année là, la dotation initiale du chapitre avait été portée de 30,5 millions d'euros à 83,85 millions d'euros. La situation la plus critique a été observée en 1992, où une dépense de 343,7 millions d'euros a largement excédé les crédits ouverts (30,5 millions d'euros).

Le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie a justifié les dépassements observés ces dernières années par la mise en place d'une application informatique relative à la gestion des restes à recouvrer sur impôts directs « *qui a permis de visualiser dans des délais très brefs la situation des créances non perçues et frappées de prescription, quelle que soit la date de leur prise en charge* ».

Après le rattrapage nécessaire des dotations initiales, engagé en 1999 (45,73 millions d'euros) et confirmé en 2000 (83,85 millions d'euros), le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie semble être entré dans un phase d'« ajustement fin » de la dotation, qui s'appuie sur l'observation statistique des conditions d'exécution de la dépense. Le léger recul voté dans la loi de finances initiale pour 2002 (75 millions d'euros, soit 1,22 million d'euros de moins qu'en 2001) est consolidé dans le projet de loi de finances pour 2003.

B.- LES CREDITS GLOBAUX POUR « CHARGES COMMUNES » DE FONCTIONNEMENT

Votre Rapporteur spécial rappelle que les frais de gestion administrative du Fonds de solidarité vieillesse, imputés jusqu'en 2001 sur le chapitre 36-01 éponyme, ont été transférés vers le budget de la Santé et de la solidarité dans la loi de finances initiale pour 2002.

• Les chapitres de dépenses éventuelles (37-94) et de dépenses accidentelles (37-95) portent des crédits globaux qui peuvent compléter, en cours de gestion et sous des conditions précisément définies, des chapitres qui s'avèreraient insuffisamment dotés.

Le **chapitre 37-94 « Dépenses éventuelles »** porte le crédit global ayant vocation à abonder les chapitres dotés de crédits provisionnels, dont la liste est fixée à l'état G annexé à l'article 50 du présent projet de loi de finances. Le lecteur pourra se reporter au commentaire de l'article précité, dans le tome III du rapport général sur le projet de loi de finances pour 2003.

La dotation du chapitre 37-94 (**45 millions d'euros**) représente 3,5% du montant total des crédits provisionnels demandés en 2003.

GESTION DES CREDITS DU CHAPITRE 37-94 EN 2001

Service	Chapitre, Montant	Objet de la dépense	Référence de l'arrêté
Intérieur	46-91	Indemnisation des habitants de Vimy et des environs	24/4

	2.134.286 €	(Pas-de-Calais) évacués en raison du transfert de munitions dangereuses	JO du 25/4
	46-91 1.524.490 €	Secours aux victimes de l'explosion de l'usine AZF de Toulouse	22/9 JO du 22/9
	46-91 762.245 €	<i>Idem</i>	5/10 JO du 11/10
	46-91 1.524.490 €	<i>Idem</i>	18/10 JO du 24/10
Outre-mer	46-93 152.449 €	Remboursement des entreprises réquisitionnées pour secours d'extrême urgence, lors du glissement de terrain du Mont Cabassou (Guyane) survenu le 19/4/2000	2/7 JO du 11/7
Charges communes	46-02 5.640.614 €	Abondement du fonds de secours, pour indemnisation des agriculteurs victimes de pertes de récolte en raison de l'importante sécheresse survenue en Guadeloupe	24/7 JO du 24/7

GESTION DES CREDITS DU CHAPITRE 37-94 EN 2001 (suite)

Service	Chapitre, Montant	Objet de la dépense	Référence de l'arrêté
Charges communes	46-02 3.811.225 €	Abondement du fonds de secours, pour indemnisation des agriculteurs victimes de pertes de récolte en raison du cyclone ANDO à la Réunion (0,8 M€) et de la sécheresse survenue à la Martinique (3 M€)	7/11 JO du 8/11
Affaires étrangères	34-03 2.134.286 €	Frais de réception et de voyages exceptionnels relatifs notamment à la Présidence française de l'Union européenne (arriérés) et aux Sommets de Beyrouth (francophonie) et de Dakar (accès aux soins pour les malades du sida)	12/11 JO du 17/11
	42-31 762.245 €	Contributions obligatoires de la France : couverture de l'insuffisance de crédits	18/12 JO du 22/12

**GESTION DES CREDITS DU CHAPITRE 37-94 EN 2002
(premier semestre)**

Service	Chapitre, Montant	Objet de la dépense	Référence de l'arrêté
Outre-mer	46-93 152.448 €	Secours d'extrême urgence aux victimes du passage du cyclone DINA à la Réunion, le 22 janvier 2002	31/1 JO du 8/2
Charges communes	46-02 6.500.000 €	Indemnisation des agriculteurs (5 M€) et des particuliers (1,5 M€), suite au passage du cyclone DINA à la Réunion, en janvier 2002	1/3 JO du 7/3
	46-02 5.000.000 €	<i>Idem</i>	6/6 JO du 14/6

Le **chapitre 37-95 « Dépenses accidentelles »** porte le crédit global ayant vocation à faire face aux « calamités » ou « dépenses urgentes ou imprévues » mentionnées à l'article 11 de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 relative aux lois de finances. Des décrets pris sur le rapport du ministre chargé des finances peuvent ouvrir des crédits à ce titre sur tout chapitre de toute section budgétaire, y compris les chapitres dotés de crédits limitatifs. La mise en œuvre d'un décret pour dépenses accidentelles est conçue explicitement, par l'ordonnance précitée, comme une « exception » au principe du caractère limitatif des crédits.

Les crédits du chapitre 37-95 sont consommés de deux façons :

– l’augmentation des crédits d’un chapitre du budget général prend la forme d’un décret portant ouverture et annulation de crédits ; les crédits déplacés sont recensés parmi les « répartitions » ;

– l’augmentation des crédits d’un chapitre d’un compte spécial du Trésor prend la forme d’un décret « portant application de l’article 11 de l’ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances ». Ce décret autorise l’ordonnancement d’une *dépense* sur le chapitre 37-95, au profit du compte spécial du Trésor. Par la suite, un arrêté pris sur le fondement de l’article 25 de l’ordonnance précitée constate l’existence d’une recette supplémentaire sur le compte spécial susvisé et procède à l’ouverture des crédits correspondants.

Votre Rapporteur spécial rappelle que certains décrets de dépenses accidentelles ne sont pas publiés au *Journal officiel*, notamment ceux qui portent sur des crédits intéressant les activités de défense nationale.

GESTION DES CREDITS DU CHAPITRE 37-95 EN 2001

Service	Chapitre, Montant	Objet de la dépense	Référence de l’arrêté
Santé et solidarité	37-12 1.981.837 €	Recrutement urgent de vingt agents de catégorie A pour expertise technique de haut niveau en matière de santé publique	8/2 JO du 10/2
	57-93 6.950.151 €	Plan BIOTOX : renforcement des équipements des centres hospitaliers référents et des SAMU	31/10 JO du 1/11
Affaires étrangères et Services généraux du Premier ministre	34-98 2.439.184 €	Financement du dispositif mondial d’information sur l’indemnisation des victimes des spoliations intervenues du fait des législations antisémites en vigueur pendant l’Occupation : Affaires étrangères	4/10 JO du 5/10
	34-98 2.134.286 €	Services généraux du Premier ministre	
	37-10 4.878.369 €	Financement (au budget des SGPM) de deux campagnes d’information relatives au portail « service public.fr » (1,8 M€) et à l’inscription des jeunes sur les listes électorales, en vue d’encourager leur participation aux prochaines échéances (3 M€)	
Agriculture	44-70 36.587.764 €	Financement des mesures de prophylaxie sanitaire : – lutte contre l’ESB : 4,6 M€ ; – lutte contre la fièvre aphteuse : 14,2 M€ ; – autres programmes (fièvre catarrhale, etc.) : 11,7 M€ ; – dépistage de la tremblante du mouton : 6,1 M€.	5/11 JO du 7/11

GESTION DES CREDITS DU CHAPITRE 37-95 EN 2002
(premier semestre)

Service	Chapitre, Montant	Objet de la dépense	Référence de l’arrêté
Outre-mer		Réparation des dégâts causés par le passage du cyclone DINA à la Réunion, en janvier 2002 :	13/3 JO du 14/3

	57-91 3.000.000 €	– réparation des bâtiments du SMA ;	
	67-54 5.000.000 €	– subvention d'équipement des collectivités locales.	

Après un très important ajustement de la dotation en loi de finances initiale pour 2000 (250 millions d'euros), la loi de finances initiale pour 2001 avait ramené à 56,41 millions d'euros le montant des crédits inscrits sur le chapitre 37-95. La loi de finances initiale pour 2002 a ouvert 41 millions d'euros. Le présent projet propose d'ouvrir 191 millions d'euros. On sait, cependant, que cette dotation est parfois mise à profit pour « gager », au cours de la discussion parlementaire, des majorations décidées par le Gouvernement sur d'autres chapitres budgétaires.

UTILISATION DES CREDITS DU CHAPITRE 37-95

(en millions d'euros)

	1990	1997	1998	1999	2000	2001	2002 ^(b)	2002
Crédits LFI.....	38,11	30,49	39,64	68,60	250,02	56,41	41,0	191,0
Ouvertures / annulations ^(a)					121,96	^(c) 68,6	—	—
Dépenses.....		6,08	3,14				—	—
Répartitions.....	22,91	22,50	34,04	68,48	352,14	85,73	8,0	—
Solde non utilisé.....	15,20	1,91	2,46	0,12	19,83	39,27	33,0	—

(a) Ouvertures et annulations effectuées en cours de gestion, dans le cadre de décrets d'avance, de lois de finances rectificative ou des arrêtés d'annulation associés.

(b) Écritures constatées à la date du 10 novembre 2002.

(c) Décret d'avance n° 2001-433 du 21 mai 2001.

CHAPITRE III : LES DEPENSES D'INTERVENTION DU TRESOR

Après les changements de structure importants opérés par les lois de finances initiales pour 1999 et pour 2000 et la quasi stabilisation de leur périmètre en 2001 et 2002, les crédits pour dépenses d'intervention du Trésor ne sont modifiés qu'à la marge dans le présent projet.

En effet, le Gouvernement propose de transférer sur le budget des Charges communes les crédits consacrés à l'aide à la reconversion de l'économie polynésienne, précédemment inscrits sur le budget de la Défense.

I.- LES INTERVENTIONS A CARACTERE SOCIAL : UNE MAJORATION SENSIBLE DES CREDITS EN 2003

A.- LES VERSEMENTS A DIVERS REGIMES OBLIGATOIRES DE SECURITE SOCIALE

La loi de finances initiale pour 2000 a regroupé sur le chapitre 46-90 « Versements à divers régimes obligatoires de sécurité sociale » des dotations précédemment inscrites sur le budget de la Santé et de la solidarité. Ce mouvement a donné plus de cohérence à la présentation des crédits budgétaires, sans pour autant supprimer totalement leur dispersion.

En effet, la participation de l'État aux charges de retraite de la SNCF reste inscrite sur le budget des Transports et la subvention à l'Établissement national des invalides de la marine (ENIM) reste inscrite sur le budget de la Mer.

1.- Le doublement « structurel » de la subvention d'équilibre au profit du BAPSA

Le financement des prestations sociales des personnes non salariées agricoles repose en partie sur les cotisations sociales. Cependant, leur contribution reste limitée en raison du déséquilibre démographique du régime et du bas niveau des revenus agricoles. Dès lors, de nombreuses ressources externes ont été affectées au budget annexe pour compenser la faiblesse des ressources propres de ce régime. Elles ne suffisent pas, cependant, à équilibrer celui-ci, qui présente depuis l'origine un déficit structurel.

Les dépenses supportées par le budget général au titre du soutien de l'État au BAPSA concernent, en premier lieu, le remboursement de l'allocation aux adultes handicapés (AAH). En second lieu, une subvention d'équilibre est inscrite en recettes du BAPSA pour assurer la couverture du déficit résiduel constaté après évaluation prévisionnelle de l'ensemble des ressources et des charges de l'exercice budgétaire. Cependant, la présence, au sein du budget annexe, d'un fonds de roulement permet, le cas échéant, de « déconnecter » le niveau de la subvention de

l'État de celui du déficit, la variation du fonds de roulement assurant alors l'équilibre comptable.

Les subventions précitées de l'État sont imputées, respectivement, sur les **articles 70 et 50 du chapitre 46-90** du budget des Charges communes. Elles ont leur contrepartie directe sur les lignes de recettes 70-51 et 70-55 du BAPSA.

ÉVOLUTION RECENTE DES RECETTES DU BAPSA

(en millions d'euros)

	Exécution			LFI 2002	PLF 2003
	1999	2000	2001		
A.- Cotisations créatrices de droits	1.745,2	1.753,0	1.681,4	1.700,5	1.630,0
B.- Cotisations de solidarité	34,5	29,9	26,6	27,4	82,0
C.- Taxes affectées					
♦ TVA brute	4.846,6	5.128,7	5.288,4	5.562,7	5.755,1
♦ CSG maladie.....	726,0	638,5	710,3	808,0	853,0
♦ prélèvement sur C3S.....	152,4	205,8	514,1	520,0	650,0
♦ taxes diverses.....	296,7	379,3	353,0	276,5	311,2
Sous-total Taxes affectées	6.021,8	6.352,3	6.865,7	7.167,2	7.569,3
D.- Transferts des organismes sociaux					
♦ compensations démographiques	5.308,4	5.317,0	5.401,6	5.735,7	5.677,1
♦ contribution CNAF	196,2	183,7	216,8	242,9	254,0
♦ versement Fonds de solidarité vieillesse.....	390,6	242,2	225,1	155,3	117,4
♦ versement Fonds spécial d'invalidité.....	15,0	15,1	12,6	13,3	13,1
Sous-total Transferts organismes sociaux	5.910,2	5.758,1	5.856,1	6.147,2	6.061,6
E.- Contributions de l'État					
♦ remboursement AAH.....	69,5	64,3	61,0	55,8	51,8
♦ subvention d'équilibre	681,1	869,0	815,1	270,2	522,7
Sous-total Contributions de l'État	750,7	933,3	876,1	326,0	574,5
Recettes brutes totales	14.462,4	14.826,7	15.305,9	15.368,5	15.917,4
<i>A déduire : restitutions</i>	<i>915,8</i>	<i>1.023,0</i>	<i>1.369,4</i>	<i>1.108,5</i>	<i>1.292,1</i>
<i>dont restitutions de TVA</i>	<i>910,7</i>	<i>1.018,3</i>	<i>1.153,7</i>	<i>1.108,5</i>	<i>1.292,1</i>
<i>pour mémoire : TVA nette</i>	<i>3.936,0</i>	<i>4.110,4</i>	<i>4.134,7</i>	<i>4.454,3</i>	<i>4.463,0</i>
Recettes nettes totales	13.546,7	13.803,7	13.936,5	14.260,0	14.625,3

C3S : contribution sociale de solidarité sur les sociétés.

Source : Rapports au Président de la République sur l'exécution du BAPSA

L'analyse du BAPSA envisagée sous l'angle des politiques publiques fait l'objet d'un rapport spécial spécifique⁽⁵⁾. Votre Rapporteur spécial limitera donc son propos à quelques considérations factuelles sur les déterminants de l'équilibre financier du BAPSA en 2003 et de la subvention d'équilibre versée par l'État.

Il convient, tout d'abord, de rappeler que l'équilibre financier du BAPSA a été profondément révisé dans le cadre de la loi de finances rectificative du 6 août 2002. En effet, les prévisions de la loi de finances initiale péchaient par excès

(5) Rapport présenté par M. Yves Censi, député (annexe n° 42 au rapport général sur le projet de loi de finances pour 2003).

d'optimisme, tant pour les recettes que pour les dépenses. Trois éléments expliquent la dégradation de la situation financière du BAPSA en 2002 :

– le « déficit » de l'exercice 2001 n'a pu être intégralement financé par un prélèvement sur le fonds de roulement, celui-ci étant insuffisant avant prélèvement et quasi épuisé après... Il en est résulté un report de charge de l'exercice 2001 vers l'exercice 2002, évalué à 195 millions d'euros ;

– les recettes 2002 (hors ajustements du collectif d'été) devraient être très nettement inférieures aux prévisions : – 49 millions d'euros pour les cotisations effectives ; – 150 millions d'euros pour les recettes de TVA nette ; – 29 millions d'euros pour les transferts reçus au titre de la compensation démographique ; – 27,7 millions d'euros pour la contribution de la CNAF ;

– en sens inverse, les dépenses devraient excéder de plus de 300 millions d'euros le niveau inscrit dans la loi de finances initiale : + 208 millions d'euros pour les prestations maladie, maternité et invalidité ; + 68 millions d'euros pour les prestations vieillesse ; + 23 millions d'euros de charges d'intérêt supplémentaires.

Pour faire face à cette impasse, la loi de finances rectificative du 6 août 2002 a dû majorer de 746 millions d'euros les recettes du BAPSA. La subvention d'équilibre (imputée sur le budget des Charges communes) a été augmentée de 290 millions d'euros et ainsi portée à 560 millions d'euros au total. Divers prélèvements sur des organismes du monde agricole ont apporté 456 millions d'euros.

Le projet de budget du BAPSA pour 2003 semble établi sur des bases autrement plus rigoureuses que celles retenues dans la loi de finances initiale pour 2002. Les recettes brutes du BAPSA avant subvention d'équilibre augmentent de 2% et passent de 15,09 milliards d'euros en 2002 à 15,39 milliards d'euros en 2003 :

– évaluées à près de 1,63 milliard d'euros, les cotisations professionnelles reculent de 4,1% par rapport à une estimation initiale pour 2002 qui est, d'ores et déjà supérieure de 40 millions d'euros à la prévision de recettes effectuée dans le cadre du collectif d'été. Le repli par rapport à l'évaluation révisée n'est, en fait que de 1,4%. Il serait justifiée par une légère diminution de l'assiette des cotisations ;

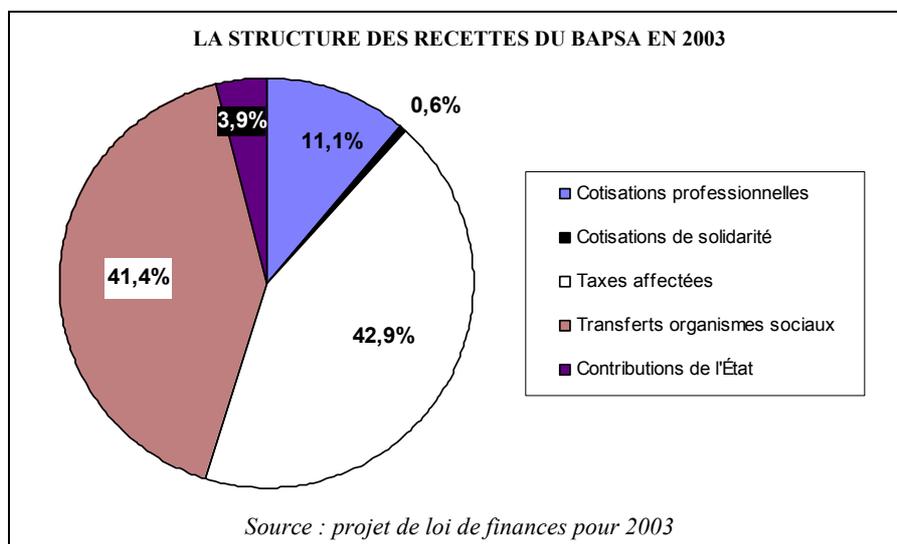
– le produit des cotisations de solidarité connaîtrait un quasi triplement, passant de 27,4 millions d'euros en 2002 à 82 millions d'euros en 2003. L'article 22 du présent projet prévoit un ensemble de mesures destinées à améliorer le recouvrement des cotisations dues ;

– les taxes affectées (avant restitutions) atteindraient 7,57 milliards d'euros (+ 5,6%), sous l'effet d'une forte majoration du prélèvement sur le produit de la C3S qui atteindrait 650 millions d'euros (+ 25%)⁽⁶⁾, du dynamisme des versements de

(6) Sur l'évolution du prélèvement effectué sur la C3S, votre Rapporteur spécial ne peut que renvoyer au commentaire de l'article 21 du présent projet de loi de finances, présenté par M. Gilles Carrez, Rapporteur général (Rapport général, n° 256, tome II, pages 265 et suivantes).

CSG (+ 5,6%) et, dans une moindre mesure, du bon comportement de la cotisation incluse dans le produit de la TVA (+ 3,5%). Il convient cependant de noter que, compte tenu de la forte croissance des restitutions de produits indûment perçus (entièrement imputées sur les recettes de TVA, au niveau de la prévision en loi de finances initiale), les recettes nettes de TVA sont quasiment stables, à 4,46 milliards d'euros (+ 0,2%) ;

– l'évolution des paramètres de la compensation démographique entre régimes de base de sécurité sociale réduirait de 58,6 millions d'euros (– 1%) les recettes reçues par le BAPSA (5,68 milliards d'euros au total). De même, l'effet différé en 2003 de l'achèvement, en 2002, du plan de revalorisation des faibles retraites agricoles entraînerait une nouvelle réduction du versement effectué par le fonds de solidarité vieillesse, qui reviendrait à 117,4 millions d'euros au lieu de 155,3 millions d'euros en 2002 et serait désormais, selon les termes employés par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, proche de « *l'étiage structurel de cette ressource* ».



Pour leur part, les crédits progressent de 549,8 millions d'euros par rapport à 2002 (+ 3,6%). Ils s'établiraient ainsi à 15,92 milliards d'euros. L'augmentation des crédits est due, à hauteur de 54% environ, aux prestations de maladie, maternité et invalidité (5,76 milliards d'euros au total), à hauteur de 33% aux reversements et restitutions de droits indûment perçus (1,29 milliard d'euros au total) et à hauteur de 14% environ aux prestations vieillesse (8,02 milliards d'euros au total).

En conséquence, le montant de la subvention d'équilibre pour 2003 serait fixé à **522,7 millions d'euros**, soit 252,5 millions d'euros de plus que dans la loi de finances initiale pour 2002, mais 37,3 millions d'euros de moins que dans l'équilibre du BAPSA tel que défini dans la loi de finances rectificative du 6 août 2002

2.- La contribution de l'État au Fonds spécial de retraite de la caisse autonome nationale de sécurité sociale dans les mines

La contribution de l'État au fonds spécial de retraite de la caisse autonome nationale de sécurité sociale dans les mines (CANSSM) est destinée à assurer l'équilibre de l'ensemble des opérations d'assurance vieillesse, invalidité et décès de ce régime spécial de sécurité sociale. Versée conformément à l'article 99 du décret du 27 novembre 1946 portant organisation de la sécurité sociale dans les mines, cette subvention vient en complément des autres recettes que sont les cotisations professionnelles, une fraction de la taxe sur les hydrocarbures, les transferts de compensation démographique (généralisée et spécifique), les remboursements du FSV et du Fonds spécial d'invalidité (FSI).

ÉQUILIBRE EMPLOIS-RESSOURCES SIMPLIFIÉ DE LA BRANCHE VIEILLESSE-INVALIDITÉ-DÉCÈS DU RÉGIME DE SÉCURITÉ SOCIALE DES MINES

(en millions d'euros)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003
I.- Emplois						
Prestations sociales légales.....	1.948,60	1.933,05	1.921,77	1.939,7	1.980,7	1.952,5
Transferts entre gestions.....	205,35	204,59	196,05	130,7	137,0	128,1
Autres dépenses.....	15,85	14,18	194,52	289,2	274,4	279,1
Total Emplois.....	2.169,96	2.151,67	2.312,35	2.359,6	2.392,1	2.359,7
II.- Ressources						
Cotisations sociales	88,42	81,10	78,51	75,8	71,4	67,6
Subvention de l'État.....	229,59	207,48	341,64	472,6	457,0	580,0
Compensation démographique	1.794,63	1.848,29	1.699,20	1.555,6	1.557,9	1.416,2
Taxe hydrocarbures.....	3,51	2,44	3,96	7,1	7,2	7,3
Autres recettes.....	27,90	37,05	219,22	270,3	320,5	275,7
Total Ressources.....	2.143,89	2.176,36	2.342,53	2.381,4	2.434,0	2.346,8
Solde des opérations courantes	- 26,07	+ 24,70	+ 30,34	+ 21,8	+ 41,9	- 13,0

Comptes présentés en droits constatés à partir de 1997

Source : années 1998 à 2000 : direction du budget ; années 2001 à 2003 : Commission des comptes de la sécurité sociale

Les cotisations ne représentent plus qu'une part très marginale des ressources du régime (inférieure à 4%) La part des financements publics est prépondérante, à travers les compensations vieillesse généralisée et spécifique et la subvention d'équilibre versée par l'État. Celle-ci, inscrite sur l'**article 60 du chapitre 46-90**, se monterait, en 2003, à **580 millions d'euros**, en augmentation de 123 millions d'euros par rapport à la loi de finances initiale pour 2002.

Le montant de subvention demandé pour 2003 intègre l'effet de la baisse des transferts de surcompensation, dont le taux passe, en 2003, de 30% à 27%. Il intègre également l'effet d'une baisse des cotisations de 11% entre 2002 et 2003 et d'une baisse de 2% du nombre de pensionnés (305.700 bénéficiaires estimés au 1^{er} juillet 2003) en effectifs pondérés (c'est-à-dire en pondérant le nombre d'ayants-cause par le taux de réversion, égal à 54%).

La participation effective de l'État dépendra essentiellement de l'évolution des transferts de compensation, dont votre Rapporteur spécial a déjà exposé qu'ils peuvent connaître des différences significatives par rapport aux évaluations servant à calibrer les crédits des lois de finances initiale.

Selon le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, « *à moyen terme, la charge totale à financer hors compensation est en baisse, notamment suite à la décrue amorcée du nombre de retraités de droit direct, le stock de retraités âgés étant bien plus important que celui des jeune retraités ou de ceux à venir* ».

3.- La participation de l'État au financement d'autres régimes spéciaux de sécurité sociale

- Les retraites du **régime spécial de la SEITA** sont garanties par l'État, tant en ce qui concerne leur versement que leur revalorisation. Cette garantie a été maintenue lors de la privatisation de la SEITA. Les prestations sont principalement financées par l'employeur (taux de cotisation fixé à 24,4% des salaires soumis à cotisation), les agents en activité affiliés au régime (taux de cotisation fixé à 7,85%), les transferts de compensation spécifique et une subvention annuelle de l'État, retracée à **l'article 20 du chapitre 46-90** « Versements à divers régimes obligatoires de sécurité sociale ».

La participation des finances publiques au financement du régime spécial est due notamment au déséquilibre démographique consécutif à la décision d'affilier au régime général des salariés et à un régime complémentaire de droit commun les personnels recrutés depuis 1980. En effet, la loi n° 80-495 du 2 juillet 1980 portant modification du statut du service d'exploitation industrielle des tabacs et allumettes a mis en extinction le régime spécial de la SEITA, ce qui a naturellement conduit à aggraver un déséquilibre démographique structurel.

La prévision de dépenses pour 2003, fixée à 103 millions d'euros, se fonde sur l'exécution attendue au titre de 2002 et sur la baisse de 30% à 27% du taux de réalisation de la surcompensation entre régimes spéciaux. Par ailleurs, une hypothèse de diminution du nombre de retraités (- 0,6%) et des cotisants (- 5%), entraînant une quasi stabilité des charges de pensions et une chute plus marquée des cotisations (- 5%).

Selon le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, « *la dégradation du ratio démographique actifs / retraités devrait se poursuivre au cours de la décennie avec l'arrivée des derniers cotisants à l'âge de la retraite. Les charges induites par une telle évolutions seraient sensiblement limitées par la mortalité des actuels retraités et par un relèvement progressif du prélèvement opéré sur la soulte, parallèlement à la réduction de la masse des cotisations salariales et patronales. Cette situation devrait conduire à une progression annuelle limitée de la contribution de l'État à paramètres de la surcompensation inchangés* ».

- Depuis la loi de finances initiale pour 2000, le budget des Charges communes accueille également la participation de l'État aux charges de la **caisse de**

retraite de l’Imprimerie nationale, dont les crédits sont inscrits sur l’**article 30 du chapitre 46-90**. La dotation demandée pour 2003 est identique à celle votée pour 2002, soit **200.000 euros**.

- Le chapitre 46-90 porte également un article 10 non doté relatif aux dépenses susceptibles d’être exposées au titre de l’équilibre des régimes d’assurance vieillesse des travailleurs non salariés des professions artisanales, industrielles et commerciales.

Concrètement, cet article est le support d’une éventuelle contribution de l’État aux régimes CANCAVA et ORGANIC. La situation financière de ces régimes n’a pas nécessité de dépenses budgétaires depuis 1996.

B.– LES INTERVENTIONS SOCIALES A DESTINATION DES PARTICULIERS

Votre Rapporteur spécial rappelle que, depuis 2001, la CNAF supporte seule le coût de la majoration de l’allocation de rentrée scolaire. En contrepartie, l’État supporte le coût du financement du Fonds d’action sociale pour les immigrés et leurs familles, soit 170,74 millions d’euros en 2001, 2002 et 2003, inscrits sur le budget de la Santé et de la solidarité.

1.– Une érosion tendancielle des crédits destinés aux rapatriés

L’intégralité des crédits des Charges communes afférents aux rapatriés est portée, depuis la loi de finances initiale pour 2000, sur le **chapitre 46-91** « Diverses aides en faveur des rapatriés prises en charge par l’État », qui serait doté, en 2003, de **16,53 millions d’euros** au lieu de 20,6 millions d’euros en 2002. Ce chapitre étant traditionnellement inscrit à l’état H, les crédits disponibles en fin d’exercice sont reportés sur l’exercice suivant.

- L’année 1997 a vu s’éteindre le dispositif destiné à l’indemnisation des rapatriés. Des dépenses résiduelles ont cependant été enregistrées sur l’**article 20** du chapitre 46-91 au cours des derniers exercices, quelques dossiers étant encore ouverts, d’une part, au titre du contentieux ou de la succession et, d’autre part, au regard de l’article 1^{er} de la loi n° 87-549 du 16 juillet 1987 qui ne prévoit pas de forclusion.

Par ailleurs, la loi de finances rectificative pour 2001 a confié à l’ANIFOM le soin de répartir entre toutes les parties prenantes l’indemnité globale de 6,1 millions d’euros versée par l’État cambodgien pour l’indemnisation des ressortissants français victimes de spoliations dans ce pays, en application de l’accord franco-cambodgien du 15 mars 1995 relatif à la perte de biens privés français au Cambodge survenue antérieurement aux accords de paix du 23 octobre 1991 (c’est-à-dire, dans les faits, entre 1970 et 1975). La même loi prévoit aussi un versement par le budget général représentatif des intérêts produits par le versement de l’État cambodgien.

La dotation de l'article est nulle en 2002 comme en 2003. Une dépense de 0,26 million d'euros est comptabilisée au 30 septembre 2002. L'indemnité de l'État cambodgien et le versement représentatif des intérêts devraient être versés en fin d'année 2002 ou au tout début de l'année 2003

- L'essentiel des dépenses supportées par l'État au titre des rapatriés vient de sa participation au rachat de cotisations à l'assurance volontaire vieillesse, dont les dépenses sont imputées sur l'**article 40**.

L'effort de l'État pour assurer aux rapatriés le bénéfice de pensions de retraite satisfaisantes a pour origine le souci de pallier les insuffisances, voire l'inexistence, des régimes de retraite dans les territoires où ceux-ci étaient installés. Les rapatriés qui procèdent au rachat de leurs cotisations peuvent bénéficier d'une aide de l'État, la part du rachat prise en charge par l'État étant versée à chacune des institutions des régimes obligatoires d'assurance vieillesse. Le montant des remboursements est égal, pour l'année considérée, à la différence entre la part des pensions liquidées correspondant au rachat des cotisations et le montant des cotisations rachetées par les rapatriés.

L'aide de l'État varie en fonction des revenus du demandeur. Elle atteint 100% pour ceux dont les revenus sont inférieurs au SMIC ; elle est ramenée à 50% du montant racheté pour tous ceux dont les revenus sont supérieurs à deux fois le SMIC ; elle est égale au rapport SMIC / revenu pour tous les autres demandeurs.

De 1996 à 1998, l'État a réglé progressivement des arriérés à l'égard des organismes de retraite concernés (CNAVTS, CNAVPL, ORGANIC et CANCAVA). Les crédits ouverts depuis 1999 reflètent donc l'érosion structurelle des dépenses attendues, puisque la plupart des demandes d'aide ont été présentées par les intéressés et traitées par les organismes concernés. De ce fait, les prises en charge par l'État ne concernent plus que les montants dus sur les nouveaux rachats de cotisations.

Fort logiquement, la dépense constatée a décru de 88,34 millions d'euros en 1998 à 16,48 millions d'euros en 2001. La dépense attendue pour 2002 devrait être approximativement égale à 13,5 millions d'euros et les crédits demandés pour 2003 ont été ramenés à 10,7 millions d'euros.

- En dernier lieu, l'État contribue directement au financement de certains régimes spéciaux, dont l'extinction progressive justifie la réduction régulière des dotations inscrites dans la loi de finances. La « participation de l'État aux dépenses de la caisse de retraite des régies ferroviaires d'outre-mer » (article 60) s'établit à 5,73 millions d'euros, en diminution de 1,16 million d'euros par rapport aux crédits votés en 2002. Les « versements de l'État à la CNRACL au titre des parts contributives dues par les caisses de retraite d'Algérie, du Maroc et de Tunisie » (article 50) ne justifient plus d'inscription de crédits alors que 10.000 euros ont été ouverts à ce titre en 2002.

2.- Les majorations légales de rentes viagères

Les crédits afférents aux deux catégories de majorations légales sont regroupés, depuis la loi de finances initiale pour 2000, sur un seul chapitre 46-93 « Majoration de rentes », dont le libellé a été modifié pour l'occasion.

• **L'article 10** de ce chapitre porte les remboursements de l'État aux compagnies d'assurance pour les majorations de rentes allouées par les tribunaux en réparation d'un préjudice causé par un accident de la circulation. Ces rentes ont été revalorisées annuellement depuis l'entrée en vigueur de la loi du 27 décembre 1974, afin de garantir la permanence de l'effet réparateur. Les revalorisations étaient à l'origine financées par une taxe sur les contrats d'assurance automobile (environ 0,1% du montant des primes). La loi de finances pour 1990 a supprimé la taxe et a organisé la prise en charge de la dépense par le budget de l'État.

Les crédits initiaux sont, traditionnellement, insuffisants pour couvrir la dépense afférente à un exercice. Ils sont majorés en cours de gestion, dans le cadre d'une loi de finances rectificative (comme en 1999) ou par décret de virement (comme en 1998). La dépense, qui avait atteint 17,23 millions d'euros en 2000 (soit un excès de 5,03 millions d'euros par rapport aux crédits initiaux) est revenue à 14,33 millions d'euros en 2001. Votre Rapporteur spécial manque cependant d'éléments qui lui permettraient d'apprécier le caractère exceptionnel ou pérenne de ce renversement.

Les crédits demandés pour 2003 s'élèvent à **14,5 millions d'euros**, ce qui pourrait permettre de financer dès la loi de finances initiale l'intégralité de la dépense, si le retournement constaté en 2001 venait à être confirmé.

• **L'article 20** porte les crédits et dépenses exposées au titre de la participation de l'État à la majoration légale de rentes viagères (hors accidents de circulation). Des majorations sont aujourd'hui versées aux rentes viagères constituées auprès des compagnies d'assurance vie (loi du 2 août 1949), aux rentes allouées en réparation d'un préjudice (loi du 24 mai 1951), aux rentes constituées auprès des caisses autonomes mutualistes et de la caisse nationale de prévoyance par des anciens combattants (loi du 9 juin 1948 et article L. 321-9 du code de la mutualité).

L'État participe au financement des majorations légales de rentes viagères selon le mécanisme suivant :

– pour les contrats conclus avant le 1^{er} janvier 1977 par des rentiers qui ne sont pas anciens combattants, l'État rembourse 97% des majorations versées par la CNP et les caisses autonomes et 80% pour les contrats souscrits auprès des autres compagnies d'assurance ;

– pour les contrats conclus entre le 1^{er} janvier 1977 et le 31 décembre 1993 par des rentiers qui ne sont pas anciens combattants, l'État rembourse 10% des majorations servies ;

– pour les contrats conclus après le 31 décembre 1993, en vertu de l'article 104 de la loi de finances pour 1996, les rentes autres que celles servies aux anciens combattants ne donnent plus droit à majoration légale ;

– pour les rentes d'anciens combattants, l'État rembourse la totalité des majorations versées.

Le nombre exact de créditeurs n'est pas connu, les sociétés d'assurance ne fournissant pas comme pièce justificative le nombre de rentes mais le montant total des « pieds de rentes », c'est-à-dire des versements constitutifs des rentes viagères. Les taux de majoration sont revalorisés annuellement en fonction de l'indice prévisionnel des prix à la consommation hors tabac associé au projet de loi de finances.

Depuis la modification législative de 1996, le montant des dépenses afférentes à ces majorations de rentes a été stabilisé aux environs de 345 millions d'euros. La dotation initiale pour 2002 a été ramenée à 266,5 millions d'euros du fait du transfert vers le budget des Anciens combattants des crédits afférents aux majorations de rentes allouées aux anciens combattants par la Caisse nationale de prévoyance et les mutuelles.

Une diminution moins intense est prévue en 2003, qui traduit les effets de la réforme effectuée par l'article 104 de la loi de finances pour 1995, qui s'est traduite par la fermeture du dispositif de majoration légale des rentes viagères constituées auprès de sociétés d'assurance-vie postérieurement au 31 décembre 1993 et par le gel des taux de revalorisation des majorations légales de rentes viagères pour les rentes en service. De ce fait, la dotation de l'article 20 est réduite de 1,4% et ramenée à 263 millions d'euros.

Selon le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, « *un double phénomène concernant le rythme de la dépense est constaté : une diminution des majorations de rentes constituées par des créditeurs de droit commun alors que celles relatives aux anciens combattants connaissent une forte croissance, de l'ordre de 6 à 8% par an du fait, d'une part, de la prise en charge intégrale des remboursements par l'État et, d'autre part, de l'augmentation du nombre de rentes mutualistes « ancien combattant » à hauteur de 8% par an* ».

3.– La réparation des préjudices dans le domaine de la santé

Initialement consacré à la réparation des préjudices résultant de la contamination par le virus d'immunodéficience humaine (SIDA), l'objet du **chapitre 46-98** « Réparation de préjudices résultant de la contamination par le virus d'immunodéficience humaine de transfusés » a été élargi, dans la loi de finances initiale pour 2001, à la contribution de l'État à l'indemnisation des victimes de l'amiante. Son libellé est devenu, à cette occasion, « **Réparation de préjudices dans le domaine de la santé** ».

Le présent projet propose d'élargir l'objet des dépenses du chapitre à la couverture des dépenses résultant de contentieux transfusionnels pris en charge par l'Établissement français du sang, pour 9,15 millions d'euros. Les crédits afférents à chaque dispositif d'indemnisation sont inscrits sur des articles spécifiques.

Les crédits inscrits sur le chapitre 46-98 ont un caractère évaluatif du fait de leur inscription à l'état F.

- Le fonds d'indemnisation des transfusés et hémophiles (FITH), institué par la loi du 31 janvier 1991 portant diverses mesures d'ordre social, a commencé à fonctionner en 1992. L'objectif visé par le législateur était d'assurer aux personnes contaminées une réparation rapide et intégrale des préjudices subis.

Initialement constituées par une participation exceptionnelle des assureurs (182,9 millions d'euros en 1992), les ressources du fonds sont intégralement financées par le budget de l'État depuis 1993. Les crédits correspondants sont inscrits sur l'article 10 du chapitre 46-98.

Jusqu'en 2000, en principe, le préjudice subi par les victimes était indemnisé en deux étapes : les trois quarts de la somme allouée à la victime étaient versés immédiatement, le dernier quart n'étant attribué qu'au moment de la constatation d'une situation de SIDA déclaré. Faisait exception à ce principe l'indemnisation des victimes âgées et des personnes qui saisissaient la commission alors qu'elles étaient déjà dans une situation de SIDA déclaré. Ainsi, le FITH doit raisonner en termes d'engagements autant qu'en termes de dépenses.

Avec l'introduction de nouvelles thérapeutiques, ces modalités de versement de l'indemnisation au titre du préjudice spécifique de contamination sont apparues moins adaptées, dans la mesure où, si le passage au SIDA est désormais retardé, les traitements des personnes séropositives sont particulièrement invalidants et leur situation, hormis l'issue fatale qui était associée au SIDA, est assez proche de celle des personnes atteintes du SIDA. Aussi, la commission d'indemnisation a décidé, lors de sa séance du 8 juin 2000, de supprimer le principe du « quart SIDA » et de verser en une fois l'intégralité de l'indemnisation.

Les engagements du FITH depuis 1992 ressortent à 970,1 millions d'euros au 31 juillet 2002. Les indemnités effectivement réglées s'élèvent à 960,4 millions d'euros, la réparation moyenne accordée étant un peu supérieure à 210.000 euros par demandeur. A la même date, les engagements du FITH restant à payer s'élèvent à 9,7 millions d'euros, légèrement moins que les 12,2 millions d'euros constatés à la même période de l'année précédente.

Pour l'ensemble de l'année 2002, les versements du FITH devraient atteindre 13 millions d'euros. Dans ces conditions, les disponibilités du fonds – qui s'élevaient à 20,94 millions d'euros à la fin de l'exercice 2001, devraient atteindre 11,6 millions d'euros à la fin de l'exercice en cours. L'activité du fonds étant appelée à décroître – car l'augmentation récente du taux de rejet des dossiers présentés tend à montrer que les nouvelles demandes sont de moins en moins

fondées – le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie propose de fixer la dotation pour 2003 à **3 millions d'euros**, identique à celle ouverte pour 2002.

Selon le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, « *compte tenu des disponibilités du fonds estimées à la fin de l'exercice 2002, cette dotation permettra de couvrir les dépenses de l'année [2003], estimées à 9,9 millions de d'euros, tout en maintenant le fonds de roulement à un niveau satisfaisant* ».

• Le Fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante a été créé par l'article 53 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2001. Il s'agissait d'apporter des améliorations sensibles dans les conditions d'indemnisation des victimes de l'amiante, tant quant aux montants versés que quant aux délais de prise en charge des préjudices.

L'indemnisation proposée par le FIVA repose sur la logique d'une indemnisation *intégrale*, plus favorable que l'indemnisation forfaitaire du régime général : sont donc également indemnisés, outre le préjudice économique pris en charge par le régime général, les préjudices moraux et extra-patrimoniaux. Par ailleurs, les ayant-droits sont également mieux indemnisés.

Les délais d'indemnisation sont conditionnés, dans le régime général, à la reconnaissance de la maladie et à la détermination du niveau d'indemnisation, qui est de plus en plus souvent arrêté par décision de justice. La procédure mise en place par le FIVA repose sur la notion de « présomption de reconnaissance » et sur l'établissement a priori d'un barème d'indemnisation. De ce fait, elle devrait offrir une plus grande transparence et une plus grande rapidité dans le traitement des dossiers. Votre Rapporteur spécial rappelle, au demeurant, que la loi impose une réponse du FIVA à toute demande dans un délai maximal de 20 mois.

Les premiers mois de 2002 ont été consacrés à la finalisation des textes devant permettre le bon fonctionnement de l'établissement. Les dossiers pris en charge par le FIVA seront gérés par le Fonds de gestion des accidents de la circulation automobile (FGA). Selon le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, « cet organisme, qui assure déjà la gestion des dossiers du FITH, dispose d'une expertise appréciable à laquelle il a semblé opportun de recourir ».

Une forte incertitude plane sur l'activité du fonds. Elle est estimée à 5000 dossiers en 2002, puis 7 à 8000 dossiers chaque année en régime de croisière, pour les premières années de fonctionnement.

La contribution de l'État pour l'année 2002, soit 38,11 millions d'euros, a été financée à hauteur de 0,1 millions d'euros en loi de finances initiale. La dotation de 38,11 millions d'euros ouverte dans la loi de finances rectificative pour 2001 est « tombée » au 31 décembre 2001, en vertu du principe d'annualité budgétaire, n'ayant pas été versée au fonds avant cette date. De ce fait, il a fallu ouvrir à nouveau 38,01 millions d'euros dans la loi de finances rectificative du 6 août 2002 pour respecter l'engagement de l'État. Aucune dépense n'a été réalisée à la date du 30 septembre 2002.

La dotation budgétaire est venue compléter la contribution de la branche Accidents du travail – Maladies professionnelles, fixée à 514,51 millions d’euros pour 2002. Comme l’indique avec une certaine pudeur le ministère de l’économie, des finances et de l’industrie, « la répartition de la charge de financement entre l’État et la branche AT – MP n’a pas été préétablie. La dotation de 38,11 millions d’euros [pour 2002] doit permettre de respecter l’engagement de l’État pris à cette hauteur. Les participations ultérieures de l’État au fonds tiendront compte des besoins effectifs ». Une dotation de **40 millions d’euros** est demandée pour 2003.

II.– DES CREDITS D’INTERVENTION ECONOMIQUE MAJORES PAR UN TRANSFERT DU BUDGET DE LA DEFENSE

Les crédits d’intervention économique, qui, aux yeux de votre Rapporteur spécial, concernent les dépenses de garantie, le soutien à l’activité immobilière et les interventions internationales, progressent de 109,72 millions d’euros, soit 6,7%, par rapport à la loi de finances initiale pour 2002.

Cette progression n’est qu’apparente. Comme votre Rapporteur spécial l’a déjà indiqué au début du présent chapitre, le projet de loi de finances pour 2003 procède au transfert vers le budget des Charges communes des crédits consacrés à l’aide à la reconversion de l’économie polynésienne. Ceci entraîne, mécaniquement, un décalage de 150 millions d’euros avec les crédits ouverts pour 2002.

Si l’on fait abstraction de ce transfert, les crédits d’intervention économique reculent de 40,28 millions d’euros et s’établissent à 1.595,83 millions d’euros.

A.– L’ENCOURAGEMENT A LA CONSTRUCTION IMMOBILIERE

L’action de l’État en faveur de la construction immobilière est retracée sur le chapitre 44-91 « Encouragements à la construction immobilière. Primes à la construction », doté de 1.510,8 millions d’euros dans la loi de finances pour 2002, et pour lequel des crédits sont demandés à hauteur de 1.503,15 millions d’euros pour 2003.

1.– La suppression programmée des transferts en provenance du budget du Logement

Un montant élevé de crédits est transféré chaque année du chapitre 65-48 « Construction et amélioration de l’habitat » du budget du Logement vers le chapitre 44-91 du budget des Charges communes. Ce procédé vise :

– à afficher sur le budget du Logement le montant total des aides attribuées par les services de ce ministère ;

– à donner au ministère chargé de la tutelle des établissements financiers la responsabilité du versement effectif des aides.

Ce transfert a atteint 1,17 milliard d'euros en 1993, puis a régulièrement diminué jusqu'en 1998, où il ne se montait plus qu'à 99,09 millions d'euros. Un léger rebond a été observé en 1999, avec un montant de crédits transférés égal à 118,8 millions d'euros, puis l'année 2000 a vu un nouveau recul, limité, puisque le transfert est revenu à 103,67 millions d'euros. Il convient de noter que cette année là, les dotations du chapitre 44-91 ont également été majorées de 106,7 millions d'euros dans le collectif de fin d'année. En 2001, le transfert provenant du budget du Logement s'est élevé à 138,73 millions d'euros.

La Cour des comptes a critiqué cette procédure dans son rapport sur *Les aides au logement dans le budget de l'État* (juin 1994). Sans remettre en cause la légitimité même du transfert, qualifié de « *procédure formellement régulière* », la Cour affirmait que les crédits initialement inscrits sur le budget du Logement concernaient des aides et primes soumises à conditions de ressources, qui autorisaient seules le recours à des subventions budgétaires et conféraient ainsi un caractère « social » à l'intervention publique.

Or la Cour relevait que, « *après transfert au chapitre 44-91 du budget des Charges communes, [ces crédits] ont été partiellement utilisés, pour des montants qui ont atteint ces dernières années près d'une dizaine de milliards de francs, à des dépenses qui ne présentent pas ce caractère, telles les primes d'épargne logement* ».

UTILISATION DES CREDITS INSCRITS SUR LE CHAPITRE 44-91

(en millions d'euros)

	2000		2001		LFI 2002	PLF 2003
	LFI	Exéc.	LFI	Exéc.		
art.10 : HLM	11,43	11,55	6,40	7,75	5,20	1,45
art.20 : Prêts spéciaux du CFF	29,88	31,72	21,95	23,82	17,50	16,50
art.30 : Autres types de logements						
§10 : primes sans prêt						
§20 : primes d'épargne-logement	1.143,37	1.437,40	1.372,04	1.577,39	1.478,60	1.480,00
§30 : frais pour le relogement des rapatriés						
§40 : prêts locatifs intermédiaires						
art.40 : Prêts consentis aux fonctionnaires			2,74		1,50	1,00
art.50 : Amélioration de l'habitat rural.....		110,58		110,31		
art.60 : Départements d'outre-mer						
art.70 : Prêts locatifs aidés du CFF						
art.80 : PAP.....	9,60	0,08	8,23	0,56	8,00	4,20
Transferts en provenance du Logement		103,67		138,73		
TOTAL	1.194,29	1.591,33	1.411,37	1.719,84	1.510,80	1.503,15

Indépendamment de la gestion des autres articles du chapitre, cette déviation manifeste s'expliquait par la sous-évaluation chronique de la dotation initiale de l'article 30-20, relatif aux primes d'épargne-logement. En 2000, la dépense a atteint 1.437,37 millions d'euros alors que la dotation initiale du chapitre avait été fixée à 1.143,4 millions d'euros. De même, en 2001, la dépense a atteint 1.577,39 millions d'euros alors que la prévision initiale reposait sur un montant de 1.372,04 millions d'euros.

Pour autant, la sincérité des évaluations de la loi de finances initiale s'est globalement améliorée depuis quelques années : l'article 10, non doté depuis la loi de finances pour 1990, est à nouveau doté depuis la loi de finances pour 1998 ; l'article 20 est doté depuis 1994 et cette dotation est en règle générale supérieure au montant effectif de la dépense ; l'article 80 est doté depuis la loi de finances pour 1997. Seul l'article 50 reste non doté, alors que les dépenses constatées ces dernières années oscillent entre 90 et 110 millions d'euros.

Sur cette question, le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie a fait valoir à votre Rapporteur spécial que « *la procédure de transfert n'a concerné en 2001 que l'article 50 (amélioration de l'habitat) [...]. On note une différence entre le montant des primes payées par le CFF [Crédit foncier de France] (110,31 millions d'euros) et le montant transféré (138,73 millions d'euros). Ceci provient du fait que la dépense effective du CFF pour une année déterminée n'est connue qu'au cours du premier semestre de l'année suivante, le CFF bénéficiant de simples provisions pour payer les primes du trimestre à venir. Le montant du transfert intervenant en fin d'année tient compte d'une estimation de la dépense* ».

L'article 185 de la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain a étendu la mission de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH) à l'ensemble des logements du parc privé. Elle sera désormais chargée d'octroyer non seulement des subventions aux propriétaires-bailleurs (son objet actuel), mais également aux propriétaires-occupants. Le décret n° 2001-351 du 20 avril 2001 relatif à l'ANAH a prévu le transfert de la gestion de l'ancienne PAH et de la subvention pour sortie d'insalubrité à compter de la date de publication de l'arrêté ministériel approuvant le règlement général de l'Agence. Cet arrêté, daté du 28 décembre 2001, a été publié au *Journal officiel* le 3 janvier 2002.

Après la mise en place effective de cette nouvelle procédure, le Crédit foncier de France ne gèrera plus que les dossiers ayant fait l'objet d'une décision favorable jusqu'au 3 janvier 2002. Pour faire face à cette dépense, la loi de finances rectificative du 6 août 2002 a ouvert 60 millions d'euros. Aucun transfert provenant du chapitre 65-48 du budget du Logement n'aura donc lieu en 2002 ni les années suivantes.

2.- La gestion des crédits en 2001 et 2002 et les demandes budgétaires pour 2003

L'article 10 porte les crédits relatifs aux bonifications payées à la Caisse des dépôts et consignations au titre des prêts aux organismes HLM, régis par la loi du 24 juin 1950 et le décret du 7 avril 1971.

Les dépenses sont en constante diminution par suite de la réduction naturelle de l'encours des prêts et de la multiplication, plus récente, des remboursements anticipés. Elles ne représentent plus que 7,75 millions d'euros en 2001 après avoir dépassé 300 millions d'euros au début des années 1990. L'encours des prêts concernés est revenu à 55,79 millions d'euros au 31 décembre 2001, soit

une diminution de moitié par rapport au niveau enregistré un an auparavant. La dotation demandée pour 2003 diminue à **1,45 million d'euros**.

L'article 20 concerne les prêts spéciaux du Crédit foncier de France (prêts antérieurs aux PAP et prêts DOM). Traditionnellement, la dépense constatée était supérieure à la dotation initiale, avec par exemple 120,21 millions d'euros de dépenses en 1994 à rapprocher de 61 millions d'euros de crédits. De 1997 à 1999, les dotations initiales de l'article ont suffi à couvrir l'intégralité de la dépense constatée, mais les années 2000 et 2001 ont connu de légers dépassements : en 2001, la dépense s'est élevée à 23,82 millions d'euros alors que la dotation initiale n'était que de 21,95 millions d'euros.

La tendance naturelle de ce poste de dépenses ne pouvant cependant être infléchie, la dotation a été ramenée à 17,5 millions d'euros en 2002 ; la dotation demandée pour 2003 diminue encore légèrement, à **16,5 millions d'euros**.

L'article 30 retrace, à titre principal, les crédits relatifs aux **primes d'épargne-logement**, imputées sur le paragraphe 20 de cet article. L'année 2001 a confirmé le très vif sursaut des dépenses observé en 2000, qui retrouvent un niveau comparable à celui enregistré au tout début des années 1990. De plus, ce phénomène s'est traduit par un dépassement de la dotation inscrite en loi de finances sur le paragraphe 20, à savoir 1.577,4 millions d'euros de dépenses pour 1.372,04 millions d'euros de crédits. Selon le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, *« cet écart entre les prévisions budgétaires et les consommations effectives de crédits témoigne de la difficulté à prévoir le comportement des souscripteurs de ces produits »*. On ne saurait mieux dire...

L'estimation précise des dépenses est effectivement délicate puisque, à côté de paramètres facilement accessibles comme le nombre de plans contractés il y a plus de quatre ans, le versement d'une prime dépend du comportement des épargnants-emprunteurs décidant de clore ou non leur plan en 2002 et du profil des versements intervenus depuis l'ouverture sur les plans qui seront clôturés.

Compte tenu de cette grande incertitude sur l'évolution réelle de la dépense, la dotation de 1.478,6 millions d'euros ouverte pour 2002 est consolidée en 2003 au niveau de **1.480 millions d'euros**. Le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie estime, en effet, que *« le maintien d'un niveau élevé de disponibilités des ménages et de l'attractivité du produit, en particulier des PEL, ainsi que la venue à terme des comptes et plans des années $n - 4$ et $n - 5$ devraient stabiliser le montant des primes »*.

L'article 40 retrace les bonifications versées au titre des prêts complémentaires aux fonctionnaires gérés par le Comptoir des entrepreneurs. Ces prêts connaissent une baisse régulière : s'ils peuvent toujours être accordés en complément d'un prêt conventionné, ils ont perdu de leur caractère attractif. Les derniers prêts ayant été réalisés en 1995, la dépense était en voie d'extinction : ainsi, la consommation des crédits, qui atteignait près de 8 millions d'euros au début des années 1990, est devenue négligeable depuis 1997.

Cependant, le comité interministériel des villes, tenu le 14 décembre 1999, a prévu une mesure de prêts à l'accession à la propriété dans le cadre du programme d'actions destiné à valoriser le rôle des agents publics impliqués dans la politique de la ville. Une enveloppe de 1,4 million d'euros avait été ouverte dans la loi de finances rectificative du 13 juillet 2000 ; une dotation de 2,7 millions d'euros a été inscrite, aux mêmes fins, dans la loi de finances initiale pour 2001, ramenée à 1,5 million d'euros en 2002. Le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie a indiqué à votre Rapporteur spécial que « *la procédure correspondante n'a pas été mise en place à ce jour et les crédits n'ont pas été utilisés en 2001* ». Une dotation de **1 million d'euros** est demandée pour 2003. Votre Rapporteur spécial rappelle que le chapitre 44-91 n'étant pas inscrit à l'état H, ses crédits ne sont pas reportables d'une année sur l'autre.

L'article 50, non doté en loi de finances initiale, est relatif aux primes pour travaux d'amélioration de l'habitat (PAH) et de suppression de l'insalubrité (SSI). La dépense s'est stabilisée à 110 millions d'euros environ depuis 1999. Elle a permis le paiement de près de 73.400 primes PAH et 85 primes SSI.

L'article 70 concerne les prêts locatifs aidés du Crédit foncier de France, dont l'encours et la charge budgétaire y afférente sont en constante diminution. Ces prêts correspondent à d'anciens PLA pour lesquels une bonification était versée par l'État. Aucune dépense n'a été enregistrée depuis 1998.

L'article 80 est relatif aux bonifications et subventions sur les prêts aidés pour l'accession à la propriété (PAP) et à la dotation d'équilibre du fonds de garantie des prêts aidés. La sensible diminution de la dépense constatée de 1991 (1 milliard d'euros) à 1998 (252,1 millions d'euros) s'explique par la disparition de ce prêt aidé en 1995 et la diminution graduelle des encours de prêts PAP dans le bilan des établissements distributeurs. La dépense a chuté à 1,54 million d'euros en 1999 et elle n'atteint plus que 0,56 million d'euros en 2001.

Les crédits demandés pour 2003 sur l'article 80 sont fixés à **4,2 millions d'euros** et ne représentent plus, selon le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, qu'un « *reliquat de commissions de gestion résiduelles ainsi que la dotation du fonds de garantie des PAP* ».

3.- L'épargne-logement en question : chute des prêts mais augmentation des primes d'État

- Après la quasi stagnation observée en 2000, l'épargne-logement semble avoir retrouvé aux yeux des Français en 2001 un peu du lustre qu'elle avait les années précédentes. Selon les chiffres publiés par la direction du Trésor, l'encours total des dépôts a progressé de 7,26 milliards d'euros par rapport à 2000 pour atteindre le montant de 226,89 milliards d'euros. Cette augmentation de 3,3% se compare à celle de 0,8% enregistrée en 2000 et suggère qu'un retournement de tendance pourrait contrarier la décélération continue des dépôts d'épargne-logement observée depuis 1996.

Les statistiques établies par la Banque de France ⁽⁷⁾ montrent que l'épargne-logement (225,3 milliards d'euros) représentait 51,7% du volume total de l'épargne administrée en décembre 2001 (435,8 milliards d'euros). Ce pourcentage recule légèrement par rapport au chiffre calculé en décembre 2000 (52,1%), alors qu'il n'atteignait que 44,2% en 1995.

L'inertie des caractéristiques financières des comptes et des plans d'épargne-logement explique en grande partie les comportements des déposants et des emprunteurs au cours de la décennie écoulée, dans un contexte de baisse des taux d'intérêt qui n'a trouvé son point bas qu'en 1999, après la remontée des taux constatée pendant l'année 1994 mais effacée ensuite.

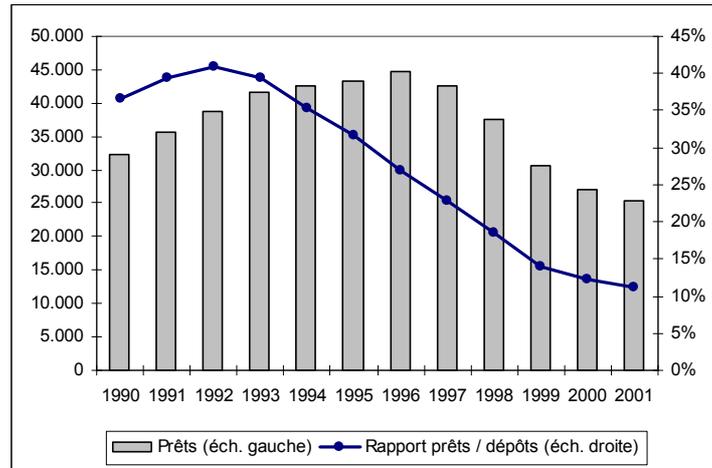
En effet, en matière de dépôts, la baisse des taux d'intérêt de marché observée à partir du début de l'année 1995 a déplacé au profit des supports d'épargne-logement les termes de la comparaison entre revenus de placements à moyen et long terme. De plus, les baisses administratives des taux de rémunération des PEL ne touchent pas les plans ouverts avant la date d'effet de ces baisses, qui conservent le bénéfice de rémunérations élevées pendant les périodes durables de baisse des taux d'intérêt. En revanche, les modifications du taux de rémunération des dépôts sur les CEL concernent tous les comptes, quelle que soit leur date d'ouverture.

En matière de prêts, la baisse des taux d'intérêt sur les marchés financiers, progressivement répercutée sur le taux de base bancaire et sur les taux appliqués aux emprunts immobiliers, a peu à peu déplacé la ligne de partage entre les financements effectués auprès du secteur privé et ceux effectués par mobilisation d'un instrument d'épargne-logement.

Il résulte de ces phénomènes conjugués un « effet de ciseau » qui, ces dernières années, a fait considérablement chuter le rapport entre l'encours des prêts d'épargne-logement et l'encours des dépôts de même nature. Le décrochage s'est produit entre 1992 et 1993, au moment où le taux de croissance des dépôts est devenu durablement supérieur au taux de croissance des prêts en vigueur.

(7) Voir Bulletin de la Banque de France, n° 106, octobre 2002 (pages S20 et S21).

L'ÉPARGNE-LOGEMENT SERT-ELLE AU LOGEMENT ?



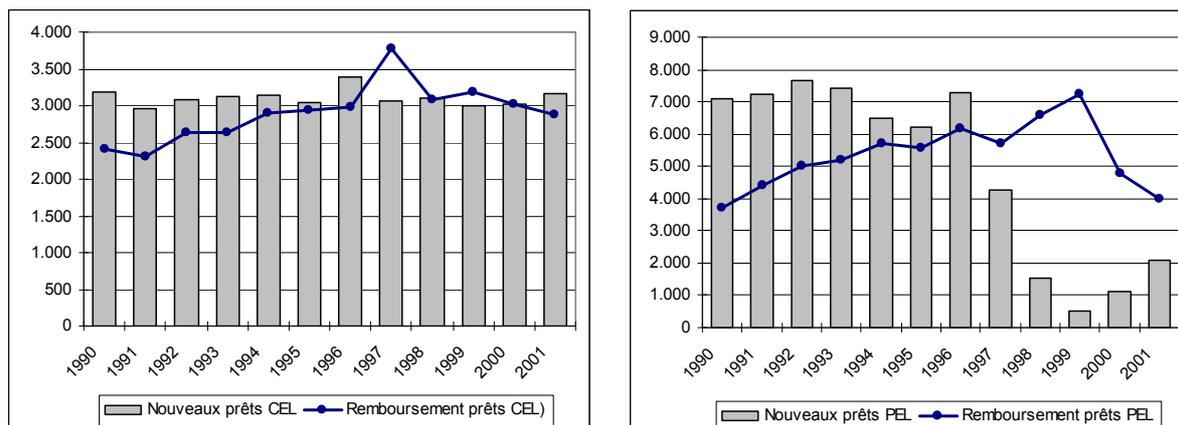
La décroissance du ratio prêts / dépôts s'est poursuivie sans discontinuer jusqu'en 2001, passant de 40,3% à 11,2%. Votre Rapporteur spécial souligne, cependant, que l'on peut observer un infléchissement de cette tendance en 2000 et que le ratio prêts / dépôts pourrait bientôt parvenir à son étiage.

Une nouvelle rupture s'est produite en 1997, lorsque l'encours des prêts a commencé à diminuer en valeur absolue. La réduction des encours, très vive en 1999 (- 18,3%) a ralenti en 2000 (- 12%) et en 2001 (- 6%) ; cela signifie peut-être qu'elle pourrait s'achever bientôt. Pour autant, l'encours des prêts d'épargne-logement est, en 2001, inférieur de 21% à son niveau enregistré en 1990.

Il apparaît que la totalité de cette évolution est imputable aux prêts sur plans épargne-logement, l'encours des prêts sur compte épargne-logement restant remarquablement stable, aux alentours de 11 milliards d'euros depuis 1993. En revanche, les prêts accordés à la clôture des plans épargne logement ont fortement chuté à partir de 1997 : leur diminution atteint près de 57% depuis le maximum de 1996. En termes de flux, les prêts nouveaux se sont effondrés entre 1996 et 1999, alors que les remboursements se sont maintenus sur un sentier légèrement croissant. On observe depuis 2000 une remontée des nouveaux prêts PEL, confirmée en 2001. Les années 2000 et 2001 enregistrent les effets retardés, sur les remboursements, de la chute des prêts nouveaux observée en 1997.

ÉVOLUTION COMPAREE DES PRETS ET DES REMBOURSEMENTS

(en euros)



Graphiques établis à partir des informations publiées par la direction du Trésor

• En fait, la diminution des prêts d'épargne-logement n'est pas en soi un sujet de préoccupation majeur, puisque les fonds laissés disponibles auprès des collecteurs de l'épargne-logement⁽⁸⁾ sont affectés à des emplois intéressants la construction et l'habitation, définis de façon limitative par la réglementation.

Votre Rapporteur spécial rappelle, à cet égard, que les règles relatives à l'emploi des fonds libres de l'épargne-logement ont été modernisées en 1998, afin de les rendre plus simples et mieux adaptées à la pratique actuelle du financement du logement. Ainsi, les fonds libres d'épargne-logement peuvent désormais être affectés au financement de prêts aux particuliers pour l'habitat (prêts hypothécaires, conventionnés ou non, et autres types de prêts à l'habitat), à la souscription de parts de fonds communs de créance constitués au minimum à hauteur de 90% de prêts à l'habitat, à la souscription de billets à ordre négociables sur le marché hypothécaire ou de titres émis par la Caisse de refinancement hypothécaire.

En 1999, les possibilités d'emploi de ces fonds ont été accrues pour prendre en compte la réforme des sociétés de crédit foncier. Ils peuvent désormais, outre les emplois traditionnels « rénovés » en 1998, être affectés à l'achat ou à la souscription d'obligations foncières émises par des sociétés de crédit foncier dont plus de 90% de l'actif hors valeurs de remplacement (au sens de l'article 94 de la loi n° 99-531 du 25 juin 1999 relative à l'épargne et à la sécurité financière) est constitué de prêts immobiliers.

Selon les informations recueillies auprès de la direction du Trésor, 88% des fonds libres de l'épargne-logement étaient affectés au financement des prêts aux particuliers pour l'habitat à la fin de l'année 2001.

En définitive, les évolutions du ratio prêts / dépôts de l'épargne-logement ne signifient pas autre chose qu'un déplacement de la ligne de partage entre l'utilisation purement privée et l'utilisation « privée mais soumise à des objectifs de politique publique » des fonds collectés par l'épargne-logement.

(8) Au 31 décembre 2001, les fonds libres ont atteint 201,5 milliards d'euros au lieu de 192,6 milliards d'euros au 31 décembre 2000, soit une augmentation de 4,6%, supérieure à celle constatée en 2000 (+ 2,9%).

Se pose alors la question de la légitimité d'une intervention de l'État dans le dispositif, du coût de ce dispositif pour les finances publiques – qu'il convient de rapporter aux objectifs fixés par le législateur à l'épargne-logement – compte tenu du fait qu'il apporte aux établissements financiers des ressources stables à un coût très modique.

A cet égard, la différence entre les PEL et les CEL au regard de l'aide d'État fournit un angle d'approche intéressant.

Pour les PEL, la prime d'épargne est versée par l'État dans tous les cas, lors du retrait des fonds, même lorsque le souscripteur ne fait pas valoir son droit à prêt. Au contraire, le versement de la prime afférente aux comptes d'épargne logement (CEL) est conditionné par la demande effective d'un prêt. La dépense budgétaire découle donc de la propension des souscripteurs à concrétiser un projet d'investissement immobilier.

Le système en vigueur pour le CEL établit ainsi un lien beaucoup plus fort que pour le PEL entre la dépense budgétaire supportée par l'État et le soutien public à la construction immobilière et au logement.

Autrement dit, le dispositif tel qu'il est actuellement conçu constitue un puissant soutien à l'épargne mais un instrument moins « clair » de la politique du logement. La légitimité d'une politique de soutien à l'épargne ne saurait pourtant être contestée, d'autant que les contraintes imposées, notamment les conditions de durée (immobilisation des fonds sur les plans et les comptes), confèrent au système une inertie importante.

B.– UNE NOUVELLE DIMINUTION DES CREDITS CONSACRES AUX GARANTIES

Le chapitre 14-01 « Garanties diverses » du budget des Charges communes porte les crédits destinés à couvrir les charges budgétaires résultant de la mise en jeu de la garantie de l'État. Conformément aux dispositions de l'article 9 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances, ce chapitre est doté de crédits évaluatifs, tant il est vrai que le « fait générateur » de la dépense est totalement extérieur à la volonté de l'ordonnateur.

La dotation demandée pour 2003 s'élève à **92,67 millions d'euros**, soit 32,63 millions d'euros de moins que la dotation initiale pour 2002.

1.– Les garanties afférentes à l'exportation

Les crédits inscrits au chapitre 14-01 pour le soutien public des opérations d'exportation sont destinés à couvrir le besoin de financement de quatre procédures de garantie gérées, pour le compte de l'État, par la Compagnie française d'assurance pour le commerce extérieur (Coface).

L'intervention de l'État consiste à garantir globalement à la Coface l'équilibre financier de chaque régime. La direction du Trésor verse à cet

établissement des fonds nécessaires à l'indemnisation des entreprises assurées, sous forme de provisions périodiques, dès lors que l'on constate ou prévoit un déficit.

Comme l'année précédente, votre Rapporteur spécial s'est interrogé sur la clarification comptable des opérations réalisées par la Coface pour le compte de l'État et avec sa garantie. La Cour des comptes a dénoncé à plusieurs reprises le fait que « *ces opérations n'apparaissent distinctement ni dans les comptes de l'État, ni dans les comptes de la Coface* ». L'article 29 de la loi de finances rectificative pour 1997 vise à remédier à ces difficultés. Il prévoit que la Coface devra établir un enregistrement comptable distinct pour les opérations réalisées avec la garantie de l'État et qu'une convention devra être conclue entre l'État et la Coface pour préciser les modalités selon lesquelles cet enregistrement est effectué ainsi que les conditions dans lesquelles il est contrôlé et certifié par des commissaires aux comptes.

L'enjeu de cette disposition législative est donc double. Il s'agit, en premier lieu, de clarifier dans la comptabilité de la Coface, tant en termes de résultats que de bilan, ce qui relève de l'activité propre de la société et ce qui relève des procédures publiques, pour lesquelles la Coface ne doit être, en quelque sorte, qu'un exécutant transparent. Il s'agit aussi, en second lieu, de mettre en place les conditions d'un traitement comptable du risque plus conforme aux normes générales de l'assurance, afin notamment de déterminer de façon fiable le niveau des provisions à constituer au titre des procédures publiques. On peut espérer que les relations financières entre le budget et le compte « État » ouvert dans les livres de la Coface refléteront alors mieux qu'auparavant les évolutions économiques affectant la valeur du portefeuille de créances détenues par la Coface au nom de l'État.

La convention précitée a été signée au mois de mars 2001 et le rapport général de l'expert ayant qualité de commissaire aux comptes, relatif aux bilans d'ouverture et de clôture ainsi qu'aux opérations relatives à l'exercice 1999, a été produit le 20 septembre 2000, « *après plusieurs reports de calendrier* ». Pour autant, l'expert a confirmé par lettre du 17 janvier 2000, que l'organisation générale et les systèmes d'information mis en place par la Coface permettaient l'enregistrement comptable distinct.

CHARGES DE GARANTIE (chapitre 14-01)

(en millions d'euros)

	1998		1999		2000		2001		LFI 2002	PLF 2003
	LFI	Exécution	LFI	Exécution	LFI	Exécution	LFI	Exécution		
10.- Garanties à des collectivités, établissements publics et services :										
11.- Métropole.....	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
12.- DOM.....	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
20.- Financement du logement.....	0,91	1,23	0,46	0,97	0,46	0,77	0,46	0,55	0,61	0,45
40.- Financement de l'agriculture.....	0,61	0,00	0,61	0,00	0,61	0,00	0,61	0,00	0,26	0,61
50.- Financement de l'industrie.....	15,25	0,70	7,62	6,36	7,62	0,08	7,62	0,15	7,00	7,00
70.- Garanties afférentes à l'exportation :										
71.- Assurance-crédit COFACE.....	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
72.- Ass.-prospection-foire COFACE.....	60,98	39,64	40,40	35,06	44,21	37,05	27,44	24,80	27,44	31,00
73.- Risque de change COFACE.....	0	0	0	9,15	0	1,98	0	0	0	0
74.- Risque économique COFACE.....	68,60	60,98	60,98	53,97	45,73	44,06	38,11	16,00	30,49	30,00
90.- Garanties diverses.....	92,41	76,19	115,89	2.124,86	90,40	55,48	90,40	134,37	59,50	23,61
<i>dont :</i>										
§ 15 Caisse centrale de réassurance.....		0		457,35		0		0		
§ 16 Prêts de consolidation aux rapatriés.....		0		0,32		0,11		0,51		
§ 31 à 35 IFS (a).....		1,05		1,37		0,37		0		
§ 36 Agence française de développement.....		0		0		0		0		
§ 17 divers.....		40,49		1.665,71		54,94		133,861		
§ 21 Natexis – annulations de dettes.....		0		0,88		0		0		
§ 22 Autres garanties BFCE.....		34,65		0		0		0		
Total chapitre 14-01.....	238,76	178,73	225,96	2.230,36	189,04	139,42	164,64	185,87	125,30	92,67

(a) Garantie de change accordée aux institutions financières spécialisées.

Source : « Budgets votés », lois de règlement, PLF 2003.

Les difficultés se sont poursuivies sur l'exercice suivant. La direction du Trésor a, en effet, apporté à votre Rapporteur spécial les informations suivantes, qu'il lui paraît indispensables de présenter dans leur intégralité, compte tenu des chantiers comptables qui devront être ouverts, non plus à la Coface mais au sein même de l'État, pour mettre en œuvre dans de bonnes conditions les exigences posées par la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances en matière comptable.

« Un bilan d'ouverture et de clôture au titre de l'exercice 2000 a été remis à la direction du Trésor permettant, après plusieurs reports de calendrier, la production le 10 avril 2002 du rapport général de l'expert ayant qualité de commissaire aux comptes assorti du bilan, des engagements hors bilan, du compte de résultat et des annexes au titre de l'exercice 2000, sous la forme d'une comptabilité d'assurance distinguant les opérations effectuées par la Coface pour le compte de l'État.

« Malgré d'importants efforts de refonte des systèmes informatiques et des procédures d'arrêté des comptes par la Coface, permettant une amélioration sensible des bases de données des procédures par rapport à 1999, le commissaire aux comptes ne s'estime pas encore en mesure de certifier les états de synthèse de l'exercice 2000. Il certifie, en revanche, que l'enregistrement comptable des opérations relevant des procédures publiques est distinct de celui des opérations en compte propre.

« La non certification s'explique principalement par l'existence d'anomalies résiduelles non chiffrables, par l'insuffisance de pistes d'audit fiables (traçabilité des créances, notamment) et par la nécessité de renforcer les procédures de supervision et de contrôle. Les nombreux chantiers informatiques mis en place afin d'obtenir des informations rigoureuses et précises pourraient permettre de certifier avec réserves les comptes 2001 ».

• Une nouvelle fois, l'excédent prévu de l'assurance-crédit à l'exportation ne pèserait pas sur les besoins du chapitre 14-01 en 2003, dans la lignée des résultats positifs dégagés les années précédentes.

Dans ses rapports successifs sur l'exécution des lois de finances pour 1997, 1998, puis 1999, la Cour des comptes a décrit des « opérations de fin d'exercice » ayant sinon pour objet, du moins pour effet, de majorer certaines dépenses des exercices considérés. Évoquant un versement de 380 millions d'euros effectué à la Coface en 1997, à titre de « provisionnement », la Cour des comptes jugeait que « *la pratique du provisionnement n'est pas critiquable, au contraire, mais devrait répondre à des normes comptables prédéfinies et chaque provision devrait être justifiée précisément* »⁽⁹⁾. C'est justement l'un des enjeux de la réforme comptable évoquée ci-avant par votre Rapporteur spécial.

(9) Cour des comptes, Rapport sur l'exécution des lois de finances pour 1997, juillet 1998 (p. 318).

En revanche, la Cour des comptes a estimé que constituait une opération « prise en compte irrégulièrement sur l'exercice 1999 [...] le versement, au titre des opérations effectuées par la Coface avec la garantie de l'État, d'une somme de [98,2 millions d'euros], ordonnancée et payée le 28 janvier 2000, sur la base d'une décision ministérielle du 26 janvier 2000, et de demandes de fonds de la Coface datées du 26 janvier, dont les droits, constatés, par conséquent, après le 31 décembre 1999, ne pouvaient normalement pas être pris en compte au titre de la gestion 1999 »⁽¹⁰⁾.

Fort heureusement, la Cour des comptes n'a pas relevé que la période complémentaire ait été mise à profit, en 2000 comme en 2001, pour procéder à des ajustements significatifs du solde budgétaire.

BESOIN DE FINANCEMENT DE L'ASSURANCE-CREDIT A L'EXPORTATION

(en millions d'euros)

	1997	1998	1999	2000	2001
Résultat technique (I – II)	+ 1.234,4	+ 1.893,1	+ 743,8	+ 856,2	+ 1.156
I. Produits					
Récupérations.....	1.582,1	2.002,0	976,0	1.040,3	1.291
Primes	300,9	285,7	300,9	279,3	267
Produits divers	15,9	9,3	32,9	74,5	82
II. Charges					
Indemnités reçues par les assurés.....	585,4	334,6	505,1	487,1	440
♦ comptabilisées par COFACE	585,4	334,6	505,1	487,1	440
♦ refinancées par BFCE/Natexis	0,0	0,0	0,0	0,0	0
Charges nettes de gestion.....	52,3	49,5	48,9	45,3	44
Intérêts versés à BFCE/Natexis.....	26,8	19,7	12,0	5,6	0
Couverture du besoin de financement	- 104,0	- 119,7	- 114,8	- 103,1	0
Crédits budgétaires.....	0,0	0,0	0,0	0,0	0
Refinancement BFCE/Natexis	- 104,0	- 119,7	- 114,8	- 103,1	0
♦ refinancement direct.....	0,0	0,0	0,0	0,0	0
♦ remboursements en principal	- 109,3	- 121,2	- 114,8	- 103,1	0
♦ remboursements à COFACE	5,3	1,5	0,0	0,0	0
♦ prêts à COFACE.....	0,0	0,0	0,0	0,0	0
Emprunts COFACE	0,0	0,0	0,0	0,0	0
Variation de trésorerie	+ 1.130,4	+ 1.773,4	+ 629,0	+ 753,1	+ 1.156

Tableau élaboré d'après des informations communiquées par la direction du Trésor.

Les versements de l'État à la Coface, ainsi que les reversements de celle-ci à l'État ont été définis, au cours des dernières années, sur la base du résultat de trésorerie du compte État à la Coface, diminué de montants destinés à couvrir les risques futurs. Cette approche n'était toutefois pas totalement satisfaisante. En effet, les encours de risques de la Coface sont d'environ 80 milliards d'euros en principal, ce qui est nettement supérieur au montant du résultat de trésorerie (de l'ordre d'un milliard d'euros). Ainsi, une variation de seulement 1% de la valeur des 80 milliards d'euros d'encours de l'État aurait un impact en résultat comptable de 800 millions d'euros, équivalent au résultat de trésorerie.

(10) Cour des comptes, Rapport sur l'exécution des lois de finances pour 1999, juin 2000 (p. 379).

En réponse à une question de votre Rapporteur spécial sur les règles applicables en matière de provisionnement des risques Coface, le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie a apporté la réponse suivante.

« S'agissant des provisions, le compte État de la Coface n'est constitué à ce jour que par le simple compte de trésorerie, sans prise en compte des risques et actifs réels. A cet effet, la Coface utilise des comptes appropriés empruntés à la nomenclature des comptes prévus à l'annexe A. 343-1 du Code des assurances. Cette comptabilité d'engagement est celle des entreprises d'assurances, avec le mécanisme de provisionnement correspondant. Actuellement, la décomposition permet d'avoir une répartition des provisions en plusieurs classes distinctes (provisions pour sinistre, provisions pour risques et charges, autres provisions techniques, etc.).

« Les modifications comptables apportées n'ont pas d'impact budgétaire automatique. En effet, le niveau des versements de trésorerie de l'État à la Coface, et réciproquement, est défini par les lois de finances initiales et rectificatives, ainsi que la loi de règlement de l'année considérée. Cette comptabilité patrimoniale constituera une référence pour la fixation des dotations.

« Le niveau du fonds de roulement actuel du compte État, au vu de cette comptabilité patrimoniale indicative, ne nécessite pas de versements en sus de la compensation des procédures déficitaires ».

En tout état de cause, la Coface a surtout été mise à contribution, ces dernières années, pour abonder les recettes de l'État, du fait du résultat positif des procédures d'assurance crédit à l'exportation. Le résultat a atteint 1.156 millions d'euros en 2001, infirmant les craintes qui avaient pu se faire jour, d'une part, du fait du ralentissement de la conjoncture internationale et, d'autre part, à cause des attentats du 11 septembre 2001 et, notamment, de leurs effets attendus sur les cycles aéronautiques et de la croisière.

Selon la direction du Trésor, l'exercice 2002 devrait être affecté beaucoup plus nettement par ces phénomènes. L'actualisation des prévisions Coface pour l'année 2002 fait ressortir un excédent de trésorerie probable de 370 millions d'euros au lieu de 390 millions d'euros estimés en janvier 2002, soit le plus bas niveau depuis 1996. Le résultat 2002 sera fortement affecté par les indemnisations globales attendues au titre de l'encours « dit « sectoriel », c'est-à-dire constitué sur des secteurs d'activité déterminés, par contraste avec l'encours « pays émergents ». *« Le prélèvement de 1.829 millions d'euros prévu actuellement sur le compte État sera réalisable. L'année 2003 devrait voir un retour à la normale avec une prévision actuellement d'excédent de trésorerie de 910 millions d'euros, qui devrait permettre de couvrir le prélèvement de 690 millions d'euros prévu au titre de l'année 2003 ».*

- L'assurance prospection-foire, gérée par la Coface, a pour objet, d'une part, de couvrir les dépenses de prospection des entreprises, moyennant le paiement d'une prime, lorsqu'elles recherchent de nouveaux marchés, d'autre part, de couvrir les frais engagés dans la participation à une manifestation commerciale agréée.

Entre 1997 et 1999, le nombre de nouveaux contrats couverts par cette procédure a diminué de plus de 50%. Ce mouvement s'est poursuivi en 2000, probablement sous l'effet d'un certain attentisme des entreprises, dans la perspective du nouveau dispositif qui a été mis en place en 2001⁽¹¹⁾. Selon les informations communiquées par la direction du Trésor, on n'a pas observé de très grand regain d'intérêt pour cette procédure en 2001.

Le coût budgétaire de la procédure s'est établi à 37,04 millions d'euros en 2000 et 34,8 millions d'euros en 2001. Cependant, à la suite d'une erreur d'écriture dans les comptes de la Coface, il s'est avéré que le montant versé en 2000 était supérieur de 5 millions d'euros au montant exigible. Le trop versé par l'État a fait l'objet d'une compensation lors de la liquidation de l'exercice 2001. Il faut donc considérer que la dépense effective s'élève, respectivement, à 32 millions d'euros en 2000 et 39,8 millions d'euros en 2001. Dans ces conditions, votre Rapporteur spécial se doit de remarquer que la dotation ouverte en 2002 atteint 27,44 millions d'euros seulement et que la dotation demandée pour 2003 est portée à 31 millions d'euros.

- L'assurance du risque économique, gérée par la Coface, a pour objet de couvrir les entreprises contre la dérive de leurs prix de revient dans les marchés d'exportation conclus à prix fermes ou à prix révisables plafonnés et relatifs à la fourniture d'équipements élaborés.

Depuis le début de la décennie 1990, l'évolution de la dotation budgétaire de la procédure a été marquée par l'impact de la prise en garantie de contrats importants (TGV en Corée, chars Leclerc dans les Émirats arabes unis, etc.). Les retards dans l'exécution de ces contrats ont entraîné des « décalages » importants dans le versement des indemnités. La dotation de 38,11 millions d'euros inscrite en loi de finances initiale pour 2001 *« a permis de faire face au versement des indemnités qui ne s'est monté qu'à 16 millions d'euros compte tenu du retard dans l'exécution de certains contrats et donc du report sur 2002 des indemnisations relatives »*.

Une dotation de 30,49 millions d'euros a été ouverte en 2002, qui serait ramenée à 30 millions d'euros en 2003, sans qu'aucune explication détaillée n'ait été fournie à votre Rapporteur spécial pour lui permettre d'apprécier la demande de crédits présentée par le Gouvernement.

- En dernier lieu, l'équilibre de la garantie de change gérée par la Coface (article 73) confirme sa fragilité. Bénéficiaire depuis sa création, cette procédure a constaté un déficit de 9,15 millions d'euros en 1999 et de 1,89 million d'euros en 2000, expliqué par l'appréciation du dollar et du yen constatée contre l'euro.

(11) Ce dispositif s'organise autour des dispositions suivantes : remplacement des trois produits proposés antérieurement par un produit unique articulé autour des principales caractéristiques de l'ancienne assurance-prospection simplifiée ; recentrage sur les petites et moyennes entreprises ; ouverture du dispositif à toutes les entreprises éligibles indépendamment du chiffre d'affaires du groupe auquel, éventuellement, elles appartiennent ; mise en place d'un mécanisme d'avances sur indemnités accessible aux seules entreprises dont le chiffre d'affaires n'excède pas 1,5 million d'euros.

Selon le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, « *dans la continuité des décisions prises les années précédentes pour renouer avec l'objectif de gestion à coût nul pour les finances publiques, des mesures de redressement ont été prises en 2000 (augmentation des primes, modification de la stratégie de couverture pour en diminuer le coût). L'exercice a également été marqué par la mise en place d'une garantie appliquée au domaine spécifique de l'aéronautique, qui est directement à l'origine de l'augmentation de l'encours* ».

L'équilibre financier de la procédure a été retrouvé en 2001, à hauteur de 6,7 millions d'euros. Cependant, l'évolution très incertaine des marchés des changes fait toujours peser le risque d'un résultat négatif en 2002 comme en 2003, bien qu'aucune dotation en crédits ne soit demandée à ce titre.

2.- Les autres garanties

- En 2002, les prévisions de dépenses afférentes aux « garanties diverses », retracées sur **l'article 90**, nécessiteraient des crédits s'élevant à **23,61 millions d'euros**, en repli de 35,89 millions d'euros par rapport à 2002. Le paragraphe 17, libellé « divers », concerne tout d'abord des garanties accordées à la Banque européenne d'investissement (BEI), dans le cadre des interventions que celle-ci conduit sous mandat du Conseil européen, pour les pays d'Afrique-Caraïbes-Pacifique (ACP) signataires de la convention de Lomé.

En cas d'impayés, les États sont appelés par la BEI à faire jouer leur garantie, au *prorata* de leur souscription à son capital. En 2000, le montant des échéances de prêts impayés par les États ACP, réglé par les cautions, restant à la charge de la France s'est établi à 6,1 millions d'euros. En 2001, la France a été appelée pour un montant identique. Malgré la difficulté inhérente à une prévision du niveau des incidents de paiement, les évaluations font apparaître un besoin prévisible de 8,5 millions d'euros en 2002 et 6,9 millions d'euros en 2003.

Même si le débiteur fait défaut et que les cautions sont appelées en garantie, la BEI reste titulaire d'une créance sur les bénéficiaires des concours concernés et poursuit ses efforts de recouvrement. En cas de succès, elle reverse aux États le montant des échéances précédemment honorées par eux. Ainsi, en 1999, la France a reçu 18,4 millions d'euros au titre de ces reversements, qui constituent des ressources non fiscales. Ce montant est particulièrement élevé au regard de la moyenne des années 1990 à 1998, soit 1,3 million d'euros par an. D'ailleurs, aucun recouvrement n'a pu être réalisé en 2000 ni en 2001. Un montant de 9,02 millions d'euros est attendu en 2002, l'année 2003 ne faisant l'objet d'aucune prévision.

Les dépenses retracées sur le chapitre 14-01, article 90, paragraphe 17 recouvrent également la mise en jeu de la garantie de l'État sur certains prêts de l'Agence française de développement (AFD), en application de l'article 29 de la loi de finances rectificative du 3 août 1981 et du décret n° 90-591 du 5 juillet 1990.

L'assiette des prêts concernés est limitée aux prêts d'ajustement structurel, dont l'engagement est décidé par le conseil d'administration de l'AFD sur

proposition d'une mission tripartite conduite par un conseiller financier de la direction du Trésor, assisté de représentants du ministère des affaires étrangères et de l'AFD elle-même. Les autres prêts accordés par l'Agence dans les États étrangers ou dans l'outre-mer républicain sont accordés aux risques financiers de l'Agence, sans garantie de l'État. Cependant, les prêts accordés aux États étrangers peuvent être couverts par les dispositifs de remise de dette bilatérale décidés par l'État ou dans le cadre des mesures de traitement de la dette décidée par le Club de Paris.

La garantie des prêts d'ajustement structurels a occasionné une dépense de 135,6 millions d'euros en 1993, qui a été ramenée par la suite à des montants négligeables. En revanche, la dépense constatée à ce titre en 1999 a atteint 63,3 millions d'euros, puis 48,7 millions d'euros en 2000 et 109 millions d'euros en 2001, pour des prêts d'ajustement structurel consentis au Congo et au Gabon.

Votre Rapporteur spécial doit signaler que, selon la direction du Trésor, il est prévu sur l'année 2003 des dépenses d'un montant total de 68 millions d'euros au titre du remboursement d'échéances impayées sur le Congo (30 millions d'euros) et d'une possibilité d'impayé sur le Gabon (38 millions d'euros). Pourtant, la dotation demandée en 2003 sur l'article 90 ne s'élève qu'à 23,61 millions d'euros. Peut-être faut-il voir là une application mal comprise du caractère évaluatif des crédits inscrits sur le chapitre 14-01.

Les garanties accordées à Natexis au titre des annulations de dettes au profit des pays les moins avancés (§ 21) et des autres garanties Natexis (§ 22) ne mobilisent plus que des financements résiduels (en exécution, et non en prévision), compte tenu de la disparition quasi-totale des encours concernés.

• Les autres garanties financées sur le chapitre 14-01 font l'objet d'une demande de **8,06 millions d'euros** : 0,45 million d'euros pour les garanties afférentes au financement du logement (article 20)⁽¹²⁾ ; 0,61 million d'euros au titre des garanties afférentes au financement de l'agriculture (article 40)⁽¹³⁾ ; 7 millions d'euros au titre des garanties afférentes au financement de l'industrie (article 50)⁽¹⁴⁾.

N° 0256-14 - Rapport de M. Daniel Garrigue sur le projet de loi de finances pour 2003 – Charges communes

(12) *Garantie de l'État au profit du Comptoir des entrepreneurs et du Crédit foncier de France pour pallier les déficiences des emprunteurs bénéficiaires de prêts complémentaires aux fonctionnaires (encours garanti : 100,4 millions d'euros au 30 juin 2002). Garantie de l'État en faveur des sociétés immobilières d'investissement pour compenser les charges occasionnées par les limitations réglementaires de la hausse des loyers.*

(13) *Garantie de l'État pour les prêts accordés par le Crédit agricole aux jeunes agriculteurs.*

(14) *Garantie de l'État sur les prêts à long terme mis en place, à sa demande, par les établissements financiers en faveur des sociétés en cours de restructuration. L'encours garanti s'élève à 220 millions d'euros au 31 décembre 2001.*