



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 (4^{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 II : LES CHARGES BUDGETAIRES COMMUNES	
CHAPITRE III : LES DEPENSES D'INTERVENTION DU TRESOR (I et II)	
CHAPITRE III : LES DEPENSES D'INTERVENTION DU TRESOR (sauf I et II)	
III.- LES RELATIONS FINANCIERES DU TRESOR AVEC LES COLLECTIVITES LOCALES	5
A.- LES DEGREVEMENTS D'IMPOTS LOCAUX EN 2003 : LA CONFIRMATION D'UN RALENTISSEMENT TENDANCIEL.....	5
1.- Les dégrèvements de taxe professionnelle.....	6
2.- Les dégrèvements de taxe d'habitation.....	10
3.- Les dégrèvements de taxes foncières.....	13
B.- LES AUTRES ACTIONS DU TRESOR EN DIRECTION DES COLLECTIVITES LOCALES.....	14
1.- Le taux réduit de taxe de publicité foncière ou de droit d'enregistrement au profit des jeunes agriculteurs	14
2.- Le fonds national de péréquation	15
3.- Les dépenses du plan en faveur de la sécurité dans les écoles financées par les disponibilités en crédits existantes	16
4.- Le plan d'urgence en faveur des lycées	18
CHAPITRE IV : LES COMPTES SPECIAUX DU TRESOR RATTACHES AU BUDGET DES CHARGES COMMUNES.....	20
A.- LE COMPTE N° 902-33 « FONDS DE PROVISIONNEMENT DES CHARGES DE RETRAITE »	20
B.- LE COMPTE N° 904-22 « GESTION ACTIVE DE LA DETTE ET DE LA TRESORERIE DE L'ÉTAT ».....	21
EXAMEN EN COMMISSION.....	23
Article 68.....	27
EXAMEN EN COMMISSION	169
<i>Article 68 : Extension du champ d'intervention de la Caisse de la dette publique (ex-CADEP) et suppression du Fonds de soutien des rentes (FSR).....</i>	<i>173</i>

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.

III.- LES RELATIONS FINANCIERES DU TRESOR AVEC LES COLLECTIVITES LOCALES

Le classement d'un certain nombre d'interventions du Trésor dans les catégories des interventions économiques ou des interventions sociales est parfois peu évident. Il en est ainsi de la majeure partie des relations financières qu'il entretient avec les collectivités locales et qui sont retracées sur le budget des Charges communes.

Une séparation entre économique et social serait ici forcément arbitraire et sujette à la critique. Aussi a-t-il semblé préférable à votre Rapporteur spécial de maintenir une présentation groupée de ces interventions, donnant ainsi la priorité à un critère organique plutôt qu'à un critère fonctionnel.

A.- LES DEGREVEMENTS D'IMPOTS LOCAUX EN 2003 : LA CONFIRMATION D'UN RALENTISSEMENT TENDANCIEL

En 2003, les dégrèvements d'impôts locaux devraient progresser de 0,2% par rapport à leur évaluation révisée pour 2002, celle-ci progressant de 0,1% par rapport au résultat d'exécution pour 2001. Il semble donc que soit confirmée la décélération constatée en 2001, indépendamment des effets perturbateurs provoqués par la réforme de la taxe d'habitation décidée par la loi de finances rectificative du 13 juillet 2000. La rupture est très franche avec la décennie 1990, qui a vu le montant des dégrèvements d'impôts locaux faire plus que doubler.

On analyse souvent les remboursements et dégrèvements d'impôts locaux comme des subventions implicites aux collectivités locales, qu'il s'agisse de dégrèvements législatifs, de décisions individuelles de dégrèvement ou d'admissions en non valeur. L'argument principal de cette thèse réside dans la substitution de l'État au contribuable local pour la prise en charge effective de l'impôt. Votre Rapporteur spécial observe que la notion de « subvention implicite aux collectivités locales » est retenue dans le texte même du « bleu » budgétaire pour 2003.

En ce sens, il est exact que la logique des remboursements et dégrèvements d'impôts locaux est différente de celle qui préside aux remboursements, restitutions et dégrèvements d'impôts d'État. Celle-ci est en effet la conséquence directe des mécanismes fiscaux.

C'est pourquoi il serait logique que seuls ces remboursements, restitutions et dégrèvements d'impôts d'État soient déduits des recettes fiscales brutes de l'État, dans le tableau d'équilibre des lois de finances, pour faire apparaître le niveau des recettes fiscales nettes ⁽¹⁾.

(1) *Au contraire, les crédits des chapitres 15-01 et 15-02 sont intégralement déduits des recettes fiscales brutes. Votre Rapporteur spécial ne peut que reprendre à son compte les observations présentées par son prédécesseur à ce sujet.*

Le suivi budgétaire et financier des remboursements et dégrèvements d'impôts locaux est facilité par une heureuse réforme de la nomenclature budgétaire, qui distingue depuis 1994 au sein du chapitre 15-01 les dégrèvements législatifs concernant la taxe professionnelle (§ 16), la taxe d'habitation (§ 17) et les taxes foncières (§ 18). Cet effort de clarification a été poursuivi grâce à la création, à compter du 1^{er} janvier 1998, d'un nouveau paragraphe d'imputation de la dépense, qui permet de séparer les admissions en non-valeur relatives aux impôts d'État (§ 31) de celles relatives aux impôts locaux (§ 32), précédemment regroupées sur le paragraphe 13.

ÉVOLUTION RECENTE DES DEGREVEMENTS D'IMPOTS LOCAUX (chapitre 15-01)

(en millions d'euros)

	1998	1999	2000	2001	LFI 2002	révisé 2002	PLF 2003
Taxe professionnelle (§ 16)	6.926,2	7.019,4	6.866,8	6.666,4	6.270,0	6.533,0	6.417,5
Taxe d'habitation (§ 17)	1.704,0	1.680,3	3.521,3	2.488,8	2.640,0	2.589,0	2.692,0
Taxes foncières (§ 18)	347,2	319,3	362,6	385,6	430,0	430,0	459,0
Dégrèvements d'impôts locaux	8.977,4	9.019,1	10.570,7	9.540,9	9.340,0	9.552,0	9.568,5
<i>En % du total des remboursements et dégrèvements d'impôts</i>	<i>18,6%</i>	<i>18,0%</i>	<i>19,1%</i>	<i>15,7%</i>	<i>14,9%</i>	<i>15,8%</i>	<i>15,3%</i>

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

1.- Les dégrèvements de taxe professionnelle

Depuis l'année 1994, les dégrèvements législatifs de taxe professionnelle résultent, pour plus de 70%, des mesures de plafonnement des cotisations en fonction de la valeur ajoutée des entreprises. En 2000, cette proportion s'est même élevée à 80,6%. L'année 2001 n'est pas directement comparable avec les années précédentes car elle est affectée par un phénomène de rupture de série : dans les informations chiffrées fournies à votre Rapporteur spécial, les dégrèvements sont désormais pris hors admissions en non valeur, ce qui diminue leur montant apparent et majore, de ce fait, la part des dégrèvements « PVA ». Sur cette nouvelle base, celle-ci s'établit ainsi à 86% en 2001. Par ailleurs, en 2001, les dégrèvements dus au plafonnement ont représenté 20,3% du total des rôles émis, contre 11,8% seulement en 1992.

DEGREVEMENTS DE TAXE PROFESSIONNELLE

(en millions d'euros)

	Dépenses budgétaires		Ordonnancements DGI				
	Montant	Variation	Montant	Variation	dont PVA (a)	PVA / Montant ordonnancé	PVA / rôles émis dans l'année
1990			1.476,3	+ 21,0%	692,4	46,9%	4,4%
1991			2.120,4	+ 43,6%	1.178,9	55,6%	6,7%
1992			3.227,2	+ 52,2%	2.284,9	70,8%	11,8%
1993			4.222,4	+ 30,8%	2.832,4	67,1%	13,2%
1994	5.238,1		5.572,6	+ 32,0%	4.118,1	73,9%	17,6%
1995	6.093,5	+ 15,2%	6.310,8	+ 3,6%	4.762,8	75,5%	19,4%

1996	6.261,5	+ 2,8%	6.555,6	+ 3,9%	5.090,3	77,6%	20,0%
1997	6.767,0	+ 8,1%	7.131,6	+ 8,8%	5.639,5	79,1%	20,4%
1998	6.926,2	+ 2,4%	7.408,4	+ 3,9%	5.844,4	78,9%	20,4%
1999	7.019,4	+ 1,3%	7.333,4	- 1,0%	5.887,6	80,3%	20,8%
2000	6.866,8	- 2,2%	7.302,0	- 0,4%	5.887,7	80,6%	21,5%
2001	6.666,4	- 2,9%	6.571,0	- 4,4 (b)	5.651,0	86,0%	20,3%
2002 (révisé)	6.533,0	- 2,0%	6.439,0	- 2,0%	5.605,0	87,0%	
2003 (PLF)	6.417,5	- 1,8%	6.058,0	- 5,9%	5.301,0	87,5%	

(a) PVA : plafonnement en fonction de la valeur ajoutée.

(b) Rupture de série : à partir de 2001, les dégrèvements sont pris hors admissions en non valeur.

Source : direction de la comptabilité publique.

Les dispositions adoptées en 1995 et 1996 ⁽²⁾, destinées à limiter la dérive du coût du plafonnement, commencent peut-être à trouver leur pleine efficacité, comme le montre l'évolution récente des ordonnancements.

Certes, dès 1995, le taux de croissance des ordonnancements totaux de taxe professionnelle est revenu à + 3,6%. Mais les deux exercices suivants ont montré une accélération puisqu'en 1997, les ordonnancements ont augmenté de 8,8% sur l'exercice antérieur. Cette dynamique alarmante a été contenue en 1998 (+ 3,9%) et renversée en 1999 (- 1%). Ce repli a été confirmé en 2000, les statistiques établies par la direction générale des impôts faisant apparaître une nouvelle diminution des ordonnancements, pour - 0,4%. Selon les informations portées à la connaissance de votre Rapporteur spécial, les dégrèvements ordonnancés en 2001 auraient reculé de 4,4% par rapport aux ordonnancements de 2000, calculés sur une base identique (c'est-à-dire hors admissions en non valeur).

Au vu de leur évolution récente, la prévision relative à l'évolution des ordonnancements DGI, chiffrée à - 5,9% dans le présent projet de loi de finances, est peut-être trop volontaire. Votre Rapporteur spécial doit observer, à cet égard, que l'évaluation des ordonnancements de l'année 2002 effectuée dans le PLF 2002 montrait une régression attendue de 4,4%. Or l'évaluation révisée effectuée dans le présent projet suggère que la diminution pourrait n'être, en fait, que de 2%.

**PRÉVISIONS ET REALISATIONS : D'UN PROJET DE LOI DE FINANCES A L'AUTRE
(montant total des ordonnancements DGI)**

(en millions d'euros)

PLF 2002			PLF 2003		
Année	Montant	Variation	Année	Montant	Variation
2000 (exécution)	7.302,0	- 0,4%			
2001 (révision)	6.555,3	- 4,7%	2001 (exécution)	7.302,0	- 4,4%
2002 (PLF)	6.270,1	- 4,4%	2002 (révision)	6.555,3	- 2,0%
			2003 (PLF)	6.270,1	- 5,9%

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

(2) Relèvement du taux de plafonnement de 3,5% de la valeur ajoutée à 3,8% si le chiffre d'affaires de l'entreprise est compris entre 21,34 et 76,22 millions d'euros, ou à 4% si le chiffre d'affaires est supérieur à 76,22 millions d'euros ; limitation du montant du plafonnement à 152,45 millions d'euros pour les impositions dues au titre de 1994 et 76,22 millions d'euros pour celles dues au titre de 1995 ; gel des taux d'imposition à leur niveau de 1995.

En termes de dépenses budgétaires, une diminution de 1,8% est attendue en 2003, légèrement inférieure à celle retenue dans l'évaluation révisée pour 2002. Les dégrèvements de taxe professionnelle représentent plus de 67% du total des dégrèvements d'impositions locales

La réforme de la taxe professionnelle décidée en 1999 exercerait toujours un fort effet modérateur sur les dégrèvements issus du plafonnement par rapport à la valeur ajoutée. Les dépenses seraient réduites de ce fait de 487,8 millions d'euro, ainsi que les dégrèvements autres que le plafonnement (-91,5 millions d'euros). L'effet de l'« évolution spontanée » (+ 448,3 millions d'euros) ne parviendrait pas à compenser ce phénomène.

REPARTITION DU PRODUIT BRUT DE LA TAXE PROFESSIONNELLE

(en millions d'euros)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Produit à la charge des entreprises											
• Cotisations de taxe professionnelle ^(a)	15.399	16.157	17.296	17.841	18.296	19.754	20.466	21.263	20.995	19.008	21.238
• A déduire : frais d'assiette et de recouvrement	- 713	- 788	- 890	- 966	- 1.011	- 1.081	- 1.134	- 1.178	- 1.164	- 1.163	- 1.143
Sous-total	14.686	15.369	16.406	16.888	17.285	18.673	19.332	20.085	19.831	17.845	20.095
Produit à la charge de l'État											
• Compensations d'exonérations	3.717	3.575	3.472	2.783	2.917	2.805	2.984	2.867	4.355	5.567	7.264
<i>dont</i> – réduction de 16% des bases	2.345	2.351	2.308	1.724	1.783	1.686	1.699	1.618	1.426	1.314	1.206
– lissage REI	798	648	598	533	457	461	491	456	190	50	50
– suppression part salaires	–	–	–	–	–	–	–	–	2.006	3.498	5.307
• Dégrèvements et non-valeurs (bruts)	2.120	3.227	4.222	5.573	6.311	6.556	7.132	7.408	7.333	7.302	6.571
• A déduire : frais de dégrèvements et non-valeurs	- 736	- 806	- 895	- 990	- 1.068	- 1.156	- 1.244	- 1.271	- 1.450	- 1.473	- 1.531
Sous-total	5.102	5.996	6.799	7.366	8.160	8.205	8.871	9.004	10.238	11.396	12.304
Produit perçu par les collectivités	19787	21.365	23.205	24.245	25.445	26.878	28.203	29.089	30.068	29.241	32.399
- Part à la charge des entreprises (en %)	74,2	71,9	70,7	69,7	67,9	69,5	68,5	69,1	66,0	61,0	62,0
- Part à la charge de l'État (en %)	25,8	28,1	29,3	30,3	32,1	30,5	31,5	30,9	34,0	39,0	38,0

(a) Les frais de dégrèvements et admissions en non-valeurs font partie des cotisations à la charge des entreprises.

Source : direction de la comptabilité publique.

En définitive, il apparaît utile à votre Rapporteur spécial de préciser la place des dégrèvements de taxe professionnelle dans le total du produit reçu par les collectivités au titre de cette taxe. La répartition entre les entreprises et l'État est retracée dans le tableau ci-avant.

Alors que la part de l'État dans le produit de la taxe professionnelle revenant aux collectivités locales semblait devoir se stabiliser aux alentours de 31%, l'année 1999 a vu les premiers effets de la suppression de la part salariale de la taxe professionnelle, le montant des compensations prises en charge par l'État augmentant de près de 1,5 milliard d'euros. La part de l'État dans le produit de la taxe professionnelle revenant aux collectivités locales a atteint 34%. L'année 2000 confirme cette évolution, le montant des compensations augmentant à nouveau de 1,2 milliard d'euros et la part de l'État atteignant 39%. L'année 2001 voit une légère inversion de tendance, non pas au niveau du montant des compensations versées par l'État (qui progressent de 1,5 milliard d'euros) mais de la part des contributions de l'État dans le produit total perçu par les collectivités. Celui-ci revient, en effet, de 39% à 38%, en raison à la fois du reflux des dégrèvements et non valeurs (bruts) et d'une forte majoration des cotisations de taxe professionnelle.

Sans adhérer au discours extrême de ceux qui voient dans tout financement de l'État une atteinte à la liberté d'administration des collectivités locales, reconnue au plan constitutionnel, on doit convenir que l'évolution relative des contributions respectives de l'État et des entreprises au produit de la taxe professionnelle ne favorise guère l'initiative locale en matière de fiscalité. Il conviendrait également que l'implication croissante de l'État soit porteuse, à terme, d'une plus grande dimension redistributive et ne soit pas la simple substitution d'une collectivité publique aux contribuables privés.

2.- Les dégrèvements de taxe d'habitation

Jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi de finances pour 1992, des dégrèvements totaux de taxe d'habitation étaient accordés d'office aux personnes atteintes d'invalidité, aux titulaires de l'allocation aux adultes handicapés, aux personnes de plus de 60 ans, aux veufs et veuves, non passibles de l'impôt sur le revenu au sens de l'article 1417 du code général des impôts, aux titulaires de l'allocation supplémentaire du Fonds national de solidarité, ainsi qu'aux bénéficiaires du RMI. En application de l'article 21 de cette loi de finances, ces contribuables ne sont plus, à compter de 1992, dégrévés d'office mais exonérés, à l'exception des bénéficiaires du RMI et de ceux qui ne sont pas traités par une procédure informatique.

La perte de recettes correspondante est prise en charge par l'État au moyen d'une compensation, dont le montant s'élève à 2.146 millions d'euros en 2003, soit une augmentation de 2,7% par rapport au montant révisé de la compensation pour 2002. Les taux constituant une constante dans le calcul de la compensation, l'évolution de celle-ci est calquée sur celle des bases exonérées de taxe d'habitation des personnes de conditions modeste de l'année précédente.

D'autres contribuables de condition modeste bénéficient de dégrèvements partiels, qui représentent la majeure partie du montant total des dégrèvements de taxe d'habitation ordonnancés par la direction générale des impôts. A cet égard, l'année 2000 a vu deux évolutions importantes :

– pour les impositions établies au titre de l'année 2000, l'article 11 de la loi de finances rectificative du 13 juillet 2000 a institué un dégrèvement d'office de la totalité de la cotisation de taxe d'habitation ou de taxe spéciale additionnelle à la taxe d'habitation perçue au profit des régions ou de la collectivité territoriale de Corse. La suppression de la part régionale de la taxe d'habitation est, à compter de l'exercice 2001, compensée par l'État sous forme de dotation budgétaire ;

– pour les impositions établies à compter de l'année 2000, un dispositif unique de plafonnement de la taxe d'habitation en fonction du revenu a été institué, en introduisant comme paramètre le mécanisme du quotient familial.

DEGREVEMENTS DE TAXE D'HABITATION

(en millions d'euros)

	Dépenses budgétaires		Ordonnancements DGI				
	Montant	Variation	Montant	Variation	dont dgvt total	dont dgvt partiel	Autres dgvts
1990			2.044		1.108	529	407
1991			2.034		1.052	584	398
1992			1.118	n.s. (a)	101	592	425
1993			1.325	+ 18,5%	110	744	471
1994	1.262		1.385	+ 4,5%	119	835	430
1995	1.277	+ 1,2%	1.450	+ 4,7%	130	886	434
1996	1.462	+ 14,5%	1.519	+ 4,7%	146	921	452
1997	1.482	+ 1,3%	1.574	+ 3,6%	172	933	469
1998	1.704	+ 15,0%	1.799	+ 14,3%	193	1.108	499
1999	1.680	- 1,4%	1.769	- 1,7%	250	1.106	413
2000	3.521	+ 109,6%	3.632	+ 105,3%	217	1.929	1.487
2001	2.488	- 29,3%	2.689	n.s. (b)	199	1.872	419
2002 (révisé)	2.589	+ 4,0%	2.589	- 3,7%	227	1.936	426
2003 (PLF)	2.692	+ 4,0%	2.692	+ 4,0%	239	2.004	449

(a) Transformation des dégrèvements totaux en exonérations à partir de 1992.

(b) Rupture de série : à partir de 2001, les dégrèvements sont pris hors admissions en non valeur.

Source : direction de la comptabilité publique.

Le poste « autres dégrèvements » regroupe les dégrèvements non législatifs. Il s'agit principalement des dégrèvements de cotisations inférieures au seuil minimum de perception (12 euros), des dégrèvements faisant suite à des informations portées tardivement à la connaissance du service des impôts et des admissions en non valeurs.

La montée en charge des réformes récentes de la taxe d'habitation, ainsi que les aménagements apportés par les dernières lois de finances aux mécanismes de dégrèvements provoqueraient une augmentation des dépenses de 4% en 2002 et en 2003. Elles atteindraient ainsi 2.692 millions d'euros.

REPARTITION DU PRODUIT BRUT DE LA TAXE D'HABITATION

(en millions d'euros)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Produit à la charge des redevables											
• Cotisations de taxe d'habitation ^(a)	6.281	6.815	7.300	7.865	8.269	8.884	9.271	9.476	9.892	8.440	8.955
• A déduire : frais d'assiette et de recouvrement	- 348	- 332	- 361	- 387	- 407	- 435	- 454	- 472	- 486	- 505	- 478
Sous-total	5.933	6.483	6.939	7.477	7.863	8.448	8.817	9.004	9.406	7.935	8.477
Produit à la charge de l'État											
• Compensations d'exonérations	-	895	889	938	1.006	1.053	1.083	1.085	1.120	1.140	2.043
• Dégrèvements et non-valeurs (bruts)	2.034	1.118	1.325	1.385	1.450	1.519	1.574	1.799	1.769	3.632	2.689
<i>dont</i> – dégrèvement total	<i>1.052</i>	<i>101</i>	<i>110</i>	<i>119</i>	<i>130</i>	<i>146</i>	<i>172</i>	<i>193</i>	<i>250</i>	<i>217</i>	<i>199</i>
– dégrèvements partiels	584	592	744	835	886	921	933	1.108	1.106	2.044	1.872
– dégrèvements non législatifs	398	425	471	430	434	452	469	499	413	1.371	618
• A déduire : frais de dégrèvements et non-valeurs	- 63	- 103	- 86	- 90	- 93	- 97	- 98	- 129	- 134	- 136	- 138
Sous-total	1.971	1.910	2.129	2.233	2.363	2.475	2.558	2.756	2.755	4.636	4.594
Produit perçu par les collectivités	7.903	8.393	9.068	9.710	10.226	10.923	11.375	11.760	12.161	12.571	13.071
- Part à la charge des redevables (en %)	75,1	77,2	76,5	77,0	76,9	77,3	77,5	76,6	77,3	63,1	64,9
- Part à la charge de l'État (en %)	24,9	22,8	23,5	23,0	23,1	22,7	22,5	23,4	22,7	36,9	35,1

(a) Les frais de dégrèvements et admissions en non-valeurs font partie des cotisations à la charge des redevables.

Source : direction de la comptabilité publique.

3.- Les dégrèvements de taxes foncières

Par rapport aux dégrèvements de taxe professionnelle ou de taxe d'habitation, les dégrèvements de taxes foncières et taxes assimilées sont beaucoup plus modérés. **Depuis 1993, les dégrèvements représentent environ 2,5% du montant total des rôles émis dans l'année.** En 1998 et 1999, ce pourcentage s'est réduit à 2,2%, puis est remonté à 2,6% en 2000. En 2001, les dégrèvements de taxes foncières hors admissions en non valeur représenteraient 2,3% du montant total des rôles émis dans l'année. Des crédits de 459 millions d'euros sont prévus pour 2003, en augmentation de 22 millions d'euros par rapport aux évaluations initiale et révisée pour 2002.

En 2001, les taxes foncières ont procuré aux collectivités locales des ressources totales de 19.093 millions d'euros, dont 19.546 millions d'euros à la charge des redevables et 360 millions d'euros à la charge de l'État. En effet, la charge des compensations (666 millions d'euros) et des dégrèvements (428 millions d'euros, hors admissions en non-valeurs) a été pour partie compensée par la perception de frais de dégrèvements et non-valeurs⁽³⁾, à hauteur de 734 millions d'euros. Pour leur part, les dépenses des redevables se sont partagées entre la part revenant aux collectivités locales au titre des taxes foncières (18.732 millions d'euros) et les frais d'assiette et de recouvrement (814 millions d'euros).

DEGREVEMENTS DE TAXES FONCIERES

(en millions d'euros)

	Dépenses budgétaires		Ordonnancements DGI	
	Montant	Variation	Montant	Variation
1990			446	+ 44,3%
1991			608	+ 36,3%
1992			574	- 5,6%
1993			327	- 43,1
1994	279		341	+ 4,3%
1995	321	+ 15,0%	381	+ 11,8%
1996	340	+ 6,0%	384	+ 0,9%
1997	354	+ 4,1%	450	+ 17,1%
1998	347	- 2,0%	391	- 13,2%
1999	319	- 8,0%	407	+ 4,0%
2000	363	+ 13,6%	469	+ 15,3%
2001	386	+ 6,3%	428	n.s. (a)
2002 (révisé)	430	+ 11,5%	430	+ 0,5%
2003 (PLF)	459	+ 6,7%	459	+ 6,7%

(a) Rupture de série : à partir de 2001, les dégrèvements sont pris hors admissions en non valeur.

Source : direction de la comptabilité publique.

(3) Y compris les reversements pour dégrèvements indus.

B.- LES AUTRES ACTIONS DU TRESOR EN DIRECTION DES COLLECTIVITES LOCALES

1.- Le taux réduit de taxe de publicité foncière ou de droit d'enregistrement au profit des jeunes agriculteurs

La loi de finances pour 1985 a réduit à 6,4% le taux de la taxe départementale de publicité foncière ou du droit départemental d'enregistrement, pour les acquisitions d'immeubles ruraux effectuées par les bénéficiaires de la dotation d'installation aux jeunes agriculteurs. Ces acquisitions doivent être réalisées dans un délai de 4 ans après l'octroi de la dotation et la valeur prise en compte pour l'application du taux réduit est limitée à 99.092 euros.

La loi a prévu que le manque à gagner pour les départements fait l'objet, chaque année, d'une compensation budgétaire à due concurrence. Les crédits nécessaires à cette dépense sont retracés sur l'article 10 du chapitre 41-23 « Aides de l'État en faveur des collectivités locales » du budget des Charges communes, qui revêtent un caractère évaluatif.

CREDITS ET DEPENSES DE L'ARTICLE 10 DU CHAPITRE 41-23 (a)

(en millions d'euros)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Crédits LFI / PLF	2,74	7,62	7,62	3,05	2,29	2,29	2,29	2,30	2,30
Dépenses	1,59	1,50	1,44	2,03	1,86	0,11	0,01	-	-

(a) Intégralité du chapitre 41-23 pour les années 1990 à 1999.

Par la suite, le dispositif a été modifié sur trois points :

– la loi de finances pour 1994 a élargi le champ des bénéficiaires des exonérations ; l'incidence de cette mesure devait porter la dépense à 3,8 millions d'euros en année pleine ;

– la loi de modernisation de l'agriculture a décidé la mise en place, à compter du 1^{er} mars 1995, d'un taux réduit à 0,6%, applicable dans les zones rurales de développement prioritaire ; l'incidence de cette mesure a été initialement évaluée à 3,8 millions d'euros ;

– la même loi a décidé de réduire, à compter du 1^{er} mars 1995, le taux de la taxe départementale à 0,6% lorsqu'elle est acquittée par des personnes louant des bâtiments à de jeunes agriculteurs ; le coût de cette mesure devrait être faible en toute hypothèse.

Pour tenir compte de l'impact de ces trois modifications, la dotation initiale pour 1996 avait été portée à 7,6 millions d'euros. En fait, les dépenses effectives n'ont que faiblement augmenté. C'est pourquoi le projet de loi de finances pour 2003 propose de reconduire à **2,3 millions d'euros** la dotation de l'article 10 du chapitre 41-23.

2.- Le fonds national de péréquation

Le fonds national de péréquation a été créé par la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995. Le fonds dispose, en ressources, du produit disponible du fonds national de péréquation de la taxe professionnelle, déterminé chaque année par le comité des finances locales, et d'une dotation de l'État.

En 1995, la dotation de l'État a été constituée par le gel partiel de la progression hors inflation de la dotation de compensation de la taxe professionnelle des communes, soit un montant de 86,67 millions d'euros.

Le chapitre 41-24 du budget des Charges communes a été ouvert par la loi de finances pour 1996, afin de « porter » la dotation de l'État destinée au fonds national de péréquation. Depuis la loi de finances initiale pour 2000, ce chapitre a été supprimé et les crédits sont désormais inscrits sur l'article 20 du chapitre 41-23 précité. La procédure de dépenses a été choisie afin de respecter les dispositions de la loi du 4 février 1995, qui n'a pas explicitement prévu le mécanisme de prélèvement sur recettes.

ÉQUILIBRE RESSOURCES-EMPLOIS DU FONDS NATIONAL DE PEREQUATION

(en millions d'euros)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
I.- Ressources						
Solde du FNPTP.....	353,7	425,8	453,9	455,5	472,4	445,9
Dotation de l'État.....	93,3	97,4	126,1	126,1	131,2	129,9
Total Ressources.....	446,9	523,2	580,0	581,6	603,6	575,9
II.- Emplois						
Compensation des exonérations de TP dans les zones de revitalisation rurales.....	0,3	2,2	6,0	8,9	11,0	12,4
Quote-part des communes des DOM.....	12,1	14,1	15,5	17,0	17,6	18,1
Communes de métropole						
- part principale.....	343,9	412,5	437,0	435,2	450,1	422,3
- majoration.....	90,7	94,4	121,4	120,5	124,9	123,1
Total Emplois.....	446,9	523,2	580,0	580,1	603,6	575,9

La dotation de l'État au FNP, fixée à 86,67 millions d'euros en 1995, est indexée en fonction de l'évolution des recettes fiscales nettes de l'État à partir de 1996. Cependant, les dotations des années 1999 à 2002 ont été exceptionnellement majorées de 22,87 millions d'euros, en application de l'article 129 de la loi de finances initiale pour 1999. Cette majoration est prévue pour les années 1999, 2000 et 2001. Cette majoration a été reconduite pour 2003 au cours de la discussion de la première partie du présent projet, son impact étant, pour l'heure, « limité » à la majoration du plafond des charges dans le tableau d'équilibre. Il appartiendra au Gouvernement de déposer l'amendement portant majoration des crédits du chapitre 41-23 pour examen en seconde partie.

Les recettes fiscales nettes de l'État évoluant de -0,66% dans le présent projet, la dotation pour 2003 a été fixée à 106,364 millions d'euros. En incluant la majoration précitée de 22,867 millions d'euros, les crédits inscrits sur l'article 20 du chapitre 41-23 s'élèveraient au total à **129,231 millions d'euros**.

3.- Les dépenses du plan en faveur de la sécurité dans les écoles financées par les disponibilités en crédits existantes

Le plan de 1994 en faveur de la sécurité dans les établissements scolaires comportait deux volets.

- Une enveloppe de prêts bonifiés a été mise à la disposition des collectivités locales, à hauteur de 610 millions d'euros en 1994 et 1.220 millions d'euros en 1995. Cette politique de bonification visait à accélérer la réalisation des travaux de sécurité dans les établissements scolaires du second degré et à associer les collectivités locales à l'action engagée en faveur du soutien de l'activité du secteur du bâtiment. La prime représentait 11,2% du capital emprunté.

En 1994, le montant des projets présentés par les collectivités locales pour les travaux de sécurité dans les lycées et collèges s'élevait à 1.143 millions d'euros, dont 747 millions d'euros pour les bâtiments à ossature métallique ; il a été décidé de consacrer à ces derniers la totalité de l'enveloppe bonifiée. En 1995, les projets des collectivités locales se sont élevés à près de 1.372 millions d'euros, ce qui a permis de couvrir les travaux nécessaires à hauteur de 90% par l'enveloppe de prêts bonifiés.

Les crédits nécessaires à cette première partie de l'action de l'État étaient inscrits sur l'article 90 du chapitre 44-98. Le coût total du dispositif de bonification s'élève à 128,64 millions d'euros.

- Une enveloppe de crédits budgétaires a été affectée aux travaux de sécurité dans les établissements d'enseignement élémentaire du premier degré, à raison de 76,22 millions d'euros par an pendant 5 ans. Les crédits correspondants sont ouverts sur le chapitre 67-04 du budget des Charges communes (« Mesures de soutien à l'activité économique. Travaux de sécurité dans les écoles »).

La circulaire du 20 juillet 1994 (*Journal officiel* du 31 juillet) a fixé les modalités de l'aide de l'État. Compte tenu de la diversité des situations et du nombre d'établissements potentiellement concernés, il a été décidé de déconcentrer la procédure auprès des préfets. Ceux-ci se sont ainsi trouvés compétents pour assurer l'expertise des besoins, effectuer l'attribution des crédits et garantir le suivi des opérations.

Le montant de l'aide exceptionnelle de l'État, cumulable avec la dotation globale d'équipement des communes, est fixé à 30% maximum du total hors taxes de la dépense subventionnable pour les communes éligibles à la dotation globale d'équipement. Pour les autres communes, le montant de l'aide est laissé à

l'appréciation du préfet, sous réserve qu'il ne dépasse pas 50% du total hors taxes de la dépense subventionnable.

Au sein de l'enveloppe du programme, 76,22 millions d'euros ont été réservés pour des travaux de désamiantage des lycées et collèges. En effet, le Gouvernement a décidé, en 1996, d'apporter une aide aux collectivités locales pour financer, dans les établissements du premier et second degré, les travaux rendus obligatoires par le décret n° 96-97 du 7 février 1996 relatif à la protection de la population contre les risques liés à l'amiante. L'attribution de ces aides a été étendue aux travaux dans les établissements exposés à un risque sanitaire du fait de la concentration en radon. Enfin, le Gouvernement a décidé, en juin 1999, d'apporter une aide aux travaux de partition des collèges décidés pour ceux situés dans les zones les plus sensibles par le conseil de sécurité intérieure du 27 janvier 1999.

SITUATION DES CREDITS SUR LE CHAPITRE 67-04

(en millions d'euros)

Exercice	LFI		Annulation		Répartition		Disponible cumulé	
	AP	CP	AP	CP	AP	CP	AP	CP
^(a) 1994	76,22	45,73	—	—	76,22	45,73	—	—
1995	76,22	68,60	19,82	19,82	25,69	44,10	30,72	4,68
1996	76,22	76,22	—	—	46,80	36,05	60,14	44,85
1997	50,31	25,15	—	—	43,80	44,35	66,67	25,66
1998	50,31	40,40	—	—	50,50	48,22	66,47	17,84
1999	50,31	32,78	—	—	116,78	49,68	0,00	0,93
2000	0,00	45,73	—	—	0,00	45,73	0,00	0,93
2001	0,00	0,00	—	—	0,00	0,00	0,00	0,93
2001	0,00	0,00	—	—	0,00	0,00	0,00	0,93
Total	379,60	334,63	19,82	19,82	359,78	313,88	0,00	0,93

(a) En 1994, les crédits ont été ouverts par décret d'avances.

Source : direction du budget

Les crédits ouverts sur le chapitre 67-04 du budget des Charges communes sont répartis en gestion sur les chapitres d'imputation de la dépense, sur le budget de l'Intérieur (67-50) et de l'Éducation nationale (41-02, 56-01, 66-33, 66-72).

REPARTITION DES CREDITS PROVENANT DU CHAPITRE 67-04 DES CHARGES COMMUNES

(en millions d'euros)

Exercice	Intérieur (chapitre 67-50)		Éducation nationale (41-02, 56-01, 66-33, 66-72)	
	AP	CP	AP	CP
1994	71,65	42,26	4,57	3,48
1995	22,11	40,83	3,58	3,28
1996	45,73	33,92	1,07	2,13
1997	42,08	42,91	1,72	1,43
1998	50,31	47,49	0,20	0,73
1999	116,78	49,61	0,00	0,08
2000	0,00	45,73	0,00	0,00
2001	0,00	45,73	0,00	0,00
2001 ^(a)	0,00	0,00	0,00	0,00

Total	348,65	302,75	11,13	11,13
--------------	---------------	---------------	--------------	--------------

(a) Situation au 31 août 2002.

Source : direction du budget

Plus aucune autorisation de programme ne restant à ouvrir sur ce dispositif, la dotation du projet de loi de finances pour 2002 a été fixée à zéro en autorisation de programme comme en crédits de paiement, compte tenu des importantes disponibilités dont bénéficie le ministère de l'intérieur en 2001 sur le chapitre d'accueil. Il en est de même pour 2003.

4.- Le plan d'urgence en faveur des lycées

Un plan d'action destiné notamment à permettre la réalisation de travaux de construction ou d'aménagement pour améliorer la vie quotidienne dans les lycées a été lancé par le précédent Gouvernement à la fin de l'automne 1998. L'État a décidé d'aider les régions à souscrire une enveloppe de prêts de 609,8 millions d'euros, en ouvrant, dans la loi de finances rectificative pour 1998 et dans la loi de finances initiale pour 1999 des crédits destinés à compenser partiellement le coût de ces emprunts.

Les crédits ont été ouverts sur le chapitre 41-25 « Plan d'urgence pour les lycées » du budget des Charges communes, créé par la loi de finances rectificative pour 1998, à hauteur de 55 millions d'euros puis de 15.245 euros dans la loi de finances initiale pour 1999.

Le chapitre 41-25 est inscrit à l'état H de la loi de finances depuis 1999 et il est proposé de maintenir cette inscription dans le présent projet. Ainsi, les crédits sont reportables au fil des exercices. Cette solution a été retenue afin d'inscrire dès l'origine l'intégralité des moyens que l'État entend consacrer au plan d'action qu'il impulse, avec la participation active des régions.

Pourtant, en 2001 et 2002, le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie a éprouvé le besoin d'inscrire à nouveau sur ce chapitre 13,72 millions d'euros. Compte tenu des reports de crédits inutilisés d'une année sur l'autre, ce procédé aboutit à doter le chapitre 41-25 d'une sorte de « fonds de roulement » très nettement supérieur aux besoins de l'année.

Selon les termes de la circulaire interministérielle du 4 juin 1999, publiée au *Journal officiel* le 23 juin 1999, visant à présenter les objectifs et les procédures du plan d'urgence pour les lycées, « les sommes empruntées par les régions doivent permettre d'aménager des salles polyvalentes, des lieux de rencontres entre lycéens, enseignants et parents d'élèves, des locaux liés à la vie quotidienne des lycées (foyers, cafétérias, ...) et d'améliorer les conditions de vie en internat ».

La répartition entre les régions de l'enveloppe des prêts est effectuée, pour une moitié, sur la base du montant de la dotation régionale d'équipement scolaire

versée en 1998 à chaque région ⁽⁴⁾, pour l'autre moitié, sur la base des effectifs scolarisés, y compris les apprentis, en lycées à la rentrée scolaire 1998.

Les prêts doivent être souscrits par la région au cours des quatre années allant de 1999 à 2002, pour un montant annuel correspondant au maximum à 25% de son enveloppe. Les prêts viennent à l'appui d'une programmation quadriennale de travaux. Dès l'origine du dispositif, il était prévu que les régions pourraient, de manière dérogatoire, utiliser en 2000 leur enveloppe de prêts au titre de 1999. Selon le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, « *compte tenu du retard pris par les régions dans la mise en œuvre du plan, cette dérogation a été élargie à l'année 2001* ».

Chaque prêt donne droit au versement, par l'État, au profit de la région concernée, d'une subvention correspondant au coût actuariel d'un prêt à amortissement constant au taux de 3,60% d'une durée égale à celle du prêt contracté par la région, dans la limite de 8 ans. Ainsi, le montant de la subvention est d'autant plus élevé que la durée du prêt est grande.

RAPPORT ENTRE LE MONTANT DE LA SUBVENTION ET LE CAPITAL EMPRUNTE

Durée du prêt	1 an	2 ans	3 ans	4 ans	5 ans	6 ans	7 ans	8 ans
Subvention / capital emprunté	0,0360	0,0534	0,0703	0,0869	0,1031	0,1190	0,1344	0,1495

Source : Circulaire interministérielle du 4 juin 1999

Aucune dépense n'a été effectuée en 1999. La gestion 2000 a donné lieu à une dépense de 3,45 millions d'euros et à des engagements se montant à 5,2 millions d'euros. En 2001, les engagements se sont élevés à 33,2 millions d'euros et les dépenses à 25,08 millions d'euros.

« Théoriquement, la dépense au titre de l'exercice 2002 pourrait atteindre 22,8 millions d'euros. Toutefois, ceci supposerait que la totalité des régions ait souscrit un prêt en application du dispositif précité et bénéficié du montant maximum de subventions, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui. On ne peut connaître, à ce jour, le montant de la dépense ».

Aucun crédit n'est demandé pour 2003, le dispositif étant clos depuis le 31 décembre 2002.

(4) Pour la collectivité territoriale de Corse, le montant de l'enveloppe se fonde sur celui des crédits d'investissements scolaires inclus dans la dotation générale de décentralisation allouée en 1998.

CHAPITRE IV : LES COMPTES SPECIAUX DU TRESOR RATTACHES AU BUDGET DES CHARGES COMMUNES

A.– LE COMPTE N° 902-33 « FONDS DE PROVISIONNEMENT DES CHARGES DE RETRAITE »

• L'article 36 de la loi de finances initiale pour 2001 a créé un compte d'affectation spéciale n° 902-33 intitulé « Fonds de provisionnement des charges de retraite ». Ce compte retrace :

– en recettes : les redevances d'utilisation des fréquences allouées en vertu des autorisations d'établissement et d'exploitation des réseaux mobiles de troisième génération délivrées en application de l'article L. 33-1 du code des postes et télécommunications, dites « licences UMTS » ;

– en dépenses : les versements au fonds de réserve pour les retraites mentionné à l'article L. 135-6 du code de la sécurité sociale.

La loi de finances initiale pour 2001 fixait à 5 milliards d'euros le prix d'une licence et prévoyait que le règlement de cette somme s'étalerait sur 16 ans, un premier quart devant être réglé en 2001 et un deuxième en 2002.

Le violent retournement de cycle qui a affecté le secteur des télécommunications pendant l'année 2001, ainsi que le dégonflement subit de la « bulle » financière qui s'était développée autour des nouvelles technologies ont amené le Gouvernement de l'époque à supprimer l'affectation d'une partie des recettes UMTS au désendettement de l'État, qui était prévue dans le dispositif résultant de la loi de finances initiale pour 2001. En conséquence, l'article 13 de la loi de finances rectificative pour 2001 a limité l'objet des dépenses du compte aux versements au Fonds de réserve pour les retraites.

Pour tenir compte du nouveau contexte économique relatif au secteur des télécommunications, la loi de finances initiale pour 2002 a redéfini l'architecture des redevances UMTS, qui se compose désormais :

– d'une part fixe (619,2 millions d'euros) versée le 30 septembre de l'année de la délivrance de la licence ou lors de cette délivrance si celle-ci intervient postérieurement au 30 septembre ;

– d'une part variable, versée annuellement, calculée en pourcentage du chiffre d'affaires réalisé au titre de l'utilisation des fréquences autorisées. Le taux de cette part variable et les modalités de son calcul (notamment la définition du chiffre d'affaires pris en compte) sont précisés dans les cahiers des charges annexés aux autorisations. Concrètement, le taux a été fixé à 1% du chiffre d'affaires.

Enfin, la loi de finances initiale pour 2002 a étendu à 20 ans la durée des licences UMTS.

- En 2001, deux licences ont été attribuées, générant une recette globale de 1.238,4 millions d'euros, encaissés en octobre 2001. Les recettes initialement prévues pour 2002 étaient identiques, dans la mesure où le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie attendait deux candidatures aux deux licences restant à délivrer et où les licences délivrées en 2001 ne donneraient lieu à aucune utilisation effective.

Le 16 mai 2002, seul un opérateur (Bouygues Télécom) a répondu à l'appel à candidatures lancé par l'Autorité de régulation des télécommunications (ART). Sa candidature a été retenue par l'ART le 27 septembre 2002 et la licence a été délivrée par la ministre déléguée à l'industrie peu de temps après. Une recette de 619,2 millions d'euros doit donc être encaissée en octobre 2002.

Pour 2003, aucune recette n'est attendue dans la mesure où aucun opérateur n'a manifesté d'intérêt, à ce jour, pour la dernière licence restant à attribuer et où les titulaires actuels de licences ne prévoient pas de lancer de services commerciaux avant la fin de l'année 2004. Les recettes assises sur le chiffre d'affaires des activités UMTS ne sont donc envisageables qu'à l'horizon 2005 au plus tôt.

A plus long terme, les perspectives de recettes semblent assez incertaines. Ainsi, le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie estime que *« les tentatives de projection sur les dix à quinze prochaines années s'avèrent très délicates en raison des fortes incertitudes pesant sur le développement technologique et commercial de l'UMTS »*. Pour l'ART, *« les travaux engagés pour la mise au point technique de l'UMTS, notamment en matière d'interopérabilité et de normalisation, se poursuivent activement. Comme l'exprimait l'Autorité dans son « Point de vue » publié le 31 mai 2001 et selon les déclarations convergentes des acteurs, l'ouverture réelle du marché pourra intervenir vraisemblablement fin 2003-début 2004 »*⁽⁵⁾.

B.- LE COMPTE N° 904-22 « GESTION ACTIVE DE LA DETTE ET DE LA TRÉSORERIE DE L'ÉTAT »

L'article 8 de la loi de finances rectificative du 30 décembre 2000 a créé un compte de commerce n° 904-22 intitulé « Gestion active de la dette et de la trésorerie de l'État ». Ce compte retrace, en recettes comme en dépenses, l'incidence budgétaire des opérations sur instruments financiers à terme conduites par l'Agence France Trésor (AFT) pour réduire la charge de la dette de l'État.

Actuellement, l'AFT ne conclut que des contrats d'échange (*swaps*) de taux d'intérêt.

(5) Communiqué de presse du 27 septembre 2002.

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

En 2002, un montant nominal de 24 milliards d'euros a été conclu par l'AFT avec diverses contreparties entre les mois de février et de juillet. Le programme de *swaps* a ensuite été interrompu du fait de conditions de marché défavorables (forte volatilité des taux d'intérêt et niveau très bas des taux à 10 ans). Le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie a annoncé officiellement la suspension du programme le 3 septembre dernier, étant entendu que, selon l'AFT, celui-ci pourra être repris si les conditions de marché font apparaître des opportunités favorables.

Le solde du compte de commerce serait positif de 135 millions d'euros à la fin de l'année 2002, au lieu des 200 millions d'euros prévus dans la loi de finances initiale, en raison justement de la suspension du programme à partir de l'été. En 2003, un solde positif de 235 millions d'euros est attendu.

L'insertion des activités du compte de commerce dans la gestion de la dette et de la trésorerie de l'État est présentée plus en détail dans les développements du chapitre premier du présent rapport.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa séance du 6 novembre 2002, la Commission des finances, de l'économie générale et du Plan a examiné les crédits des **Charges communes**.

Votre Rapporteur spécial a souligné que le budget des Charges communes était un assemblage composite de crédits dont la destination est très variée et recouvre la majeure partie des domaines d'intervention de l'État. Les « charges communes » regroupent tout à la fois certaines charges qui relèvent des compétences propres du ministère des finances (comme les relations financières entre l'État et certains régimes de sécurité sociale), les charges qui ne sauraient figurer dans aucun budget (comme les intérêts de la dette, les remboursements et dégrèvements, les dépenses en atténuation de recettes ou les dépenses relatives aux pouvoirs publics) et les charges qui possèdent un caractère interministériel (comme les crédits globaux pour dépenses éventuelles et pour dépenses accidentelles).

Le budget des Charges communes constitue la section budgétaire la plus dotée : le montant total des crédits bruts, qui s'élève à 119,6 milliards d'euros, représente 35,2% des crédits bruts du budget général. Le montant des crédits nets – une fois déduits les remboursements et dégrèvements – s'élève à 57 milliards d'euros et représente 20,6% du budget général.

Comme l'année précédente et en anticipation sur l'entrée en vigueur de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, le budget des Charges communes présente un programme relatif à la gestion de la dette et de la trésorerie de l'État. Cette deuxième esquisse du programme repose sur trois éléments fondamentaux :

– les principes généraux qui gouvernent la politique d'endettement de l'État : simplicité de l'offre de titres, autour des trois catégories que sont les BTF, les BTAN et les OAT ; liquidité du marché, essentielle pour attirer les investisseurs ; transparence de la procédure de vente, qui met les investisseurs en concurrence, sur un pied d'égalité ;

– les trois objectifs assignés à la gestion de la dette et de la trésorerie de l'État : limiter le montant du compte du Trésor à la Banque de France en fin de journée ; placer les excédents ponctuels de trésorerie au meilleur prix ; réduire la durée de vie moyenne de la dette négociable ;

– les instruments susceptibles d'être mis en œuvre par l'Agence France Trésor, « service à compétence nationale » placé sous l'autorité hiérarchique du directeur du Trésor. Intégrée au ministère des finances, l'Agence ne dispose donc pas de l'autonomie juridique, mais jouit d'une grande autonomie opérationnelle.

Parmi les instruments de gestion de la dette et de la trésorerie, il convient de signaler que le programme de *swaps* de taux d'intérêt, engagé au quatrième trimestre 2001, a été interrompu à l'été 2002 et officiellement suspendu le 3 septembre 2002, en raison de conditions de marché jugées inappropriées. S'agissant du marché primaire, il n'apparaît pas opportun d'envisager de s'endetter en devises.

Votre Rapporteur spécial a ensuite présenté les grands blocs de crédits structurant le budget des Charges communes.

Les crédits pour charges d'intérêt représentent 34,5% du total des crédits des Charges communes. Un rapport d'information établi par M. Philippe Marini, Rapporteur général de la Commission des finances du Sénat, a bien montré que les années de forte croissance connues sous la précédente législature n'ont pas été mises à profit pour stabiliser la dette publique et maîtriser réellement les déficits structurels. L'effort consenti par la France a été moindre que celui consenti par les autres pays européens. Aujourd'hui, le ralentissement de la croissance contrarie les actions entreprises par le Gouvernement pour contenir la dette, qui connaîtra un « ressaut » en 2002 et 2003. Il faut donc approfondir les efforts de maîtrise de la dépense publique.

Entre la loi de finances rectificative pour 2002 et le projet de loi de finances pour 2003, la charge nette de la dette augmenterait de 757 millions d'euros, soit 2%, pour s'établir à 38,1 milliards d'euros. Il faut bien prendre conscience qu'un déficit de 30 milliards d'euros par an financé au taux moyen de 5% génère une charge d'intérêt supplémentaire de 1,5 milliard d'euros chaque année. Pour maîtriser vraiment, sur le long terme, la charge de la dette, il faut s'engager résolument dans une réduction continue du déficit budgétaire.

Les remboursements et dégrèvements atteindraient 62,6 milliards d'euros en 2003, ce qui traduit une légère reprise (+ 3,2%) après le reflux de 0,3% prévu pour 2002 par rapport aux dépenses constatées en 2001. Les principaux postes de dépenses concernent les remboursements de TVA, les dégrèvements d'impositions locales et les restitutions d'impôt sur les sociétés. Au total, les remboursements et dégrèvements représentent 20% des ressources brutes du budget général.

Le budget des Charges communes finance également un certain nombre de charges de personnel. Une provision de 875 millions d'euros est demandée sur le chapitre 31-94 « Mesures générales intéressant les agents du secteur public », afin de financer les mesures de revalorisation du point d'indice de la fonction publique à intervenir en décembre 2002.

Les charges de pensions passent de 5,9 milliards d'euros à 6,1 milliards d'euros. Cependant, les dotations inscrites en loi de finances initiale sur le budget des Charges communes ne sont pas représentatives des dépenses effectives de pensions : il est abondé en gestion par le transfert des crédits inscrits sur de nombreuses sections ministérielles. La charge totale du régime de retraite des fonctionnaires civils et militaires pour le budget général peut être évaluée à

24,9 milliards d'euros en 2003, ce qui correspond à un taux de cotisation implicite de 51,9%.

Les crédits destinés à la compensation des ressources et des charges des régimes de sécurité sociale diminuent de 431 millions d'euros et s'établissent à 2,3 milliards d'euros. Les crédits pour cotisations et prestations sociales atteindraient 1.705 millions d'euros en 2003, en augmentation de 119 millions d'euros par rapport à la loi de finances initiale pour 2002. La majeure partie correspond à l'apurement des cotisations familiales dues par l'État à la Caisse nationale des allocations familiales (1.653 millions d'euros en 2003).

Le budget des Charges communes est souvent sujet à des modifications de périmètre. Ainsi, en 2003, le Gouvernement propose d'y inscrire les crédits destinés à financer l'aide à la reconversion de l'économie polynésienne à la suite de l'arrêt des essais nucléaires et des activités du Centre d'expérimentation du Pacifique. Le transfert porte sur 151 millions d'euros en autorisations de programme et crédits de paiement. De même, le budget des Charges communes retracerait désormais les crédits nécessaires au versement des indemnités des représentants français au Parlement européen, jusqu'ici inscrits sur le budget des Affaires étrangères. Le transfert représente 8,7 millions d'euros.

Les crédits pour charges de garantie diminuent de 32,6 millions d'euros et atteignent 92,7 millions d'euros. En particulier, les procédures publiques gérées par la COFACE nécessiteraient 61 millions d'euros, aucune dotation n'étant cependant demandée pour l'assurance-crédit à l'exportation compte tenu de l'excédent attendu pour cette procédure.

Les crédits des pouvoirs publics sont portés à 811,7 millions d'euros (+ 4,1%). Le facteur principal de cette progression est le doublement de la dotation demandée au profit de la Présidence de la République, qui est engagée depuis plusieurs années dans un processus de mise à niveau des crédits initiaux, visant à refléter de façon plus précise qu'auparavant le véritable coût de la Présidence. On doit se réjouir de cette clarification des crédits alloués à la Présidence.

Les crédits pour dépenses accidentelles passent de 41 millions d'euros dans la loi de finances initiale pour 2002 à 191 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2003. Pour leur part, les crédits pour dépenses éventuelles sont stabilisés à 45 millions d'euros. Les crédits pour primes d'épargne-logement versées par l'État seraient également stabilisés, à 1.480 millions d'euros.

Les versements de l'État à divers régimes obligatoires de sécurité sociale occasionneraient, en 2003, une dépense évaluée à 1.257,7 millions d'euros au lieu de 880,2 millions d'euros en 2002. Les deux tiers de cette augmentation sont imputables à la subvention de l'État au BAPSA, qui est quasiment doublée pour faire face à une dégradation structurelle des conditions de financement du BAPSA.

La Commission a *adopté*, sur la proposition de votre Rapporteur spécial, les crédits des Charges communes *et vous demande d'émettre un vote favorable à leur adoption.*

Article 68

Extension du champ d'intervention de la Caisse de la dette publique (ex-CADEP) et suppression du Fonds de soutien des rentes (FSR).

Texte du projet de loi :

L'article 32 de la loi de finances rectificative pour 1986 (n° 86-824 du 11 juillet 1986) est ainsi modifié :

1° Au I, les mots : « Caisse d'amortissement de la dette publique » sont remplacés par les mots : « Caisse de la dette publique » et les mots : « pour une durée de vingt ans » sont supprimés.

2° Le II est remplacé par les dispositions suivantes :

« II. La Caisse de la dette publique peut effectuer, sur les marchés financiers, toutes les opérations concourant à la qualité de la signature de l'État. Elle peut notamment acheter les titres émis par l'État, garantis par lui ou émis par des établissements ou des entreprises publics, en vue de leur conservation, de leur annulation ou de leur cession.

La Caisse de la dette publique peut se voir attribuer tout titre de dette publique négociable émis par l'État dans le cadre de l'autorisation donnée chaque année à cette fin, par la loi de finances, au ministre chargé de l'économie. Elle est autorisée à prêter et à vendre ces titres. ».

3° Le III est remplacé par les dispositions suivantes :

« III. L'État peut accorder à la caisse des dotations, des prêts ou avances, et des avances de trésorerie effectuées en application du 1° de l'article 26 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances ».

4° Le V est remplacé par les dispositions suivantes :

« V. Les opérations réalisées par la Caisse de la dette publique sont retracées dans le rapport d'activité sur la gestion de la dette et de la trésorerie prévu par l'article 8 de la loi de finances rectificative pour 2000 (n° 2000-1353 du 30 décembre 2000). ».

Exposé des motifs du projet de loi :

1° L'article 32 de la loi de finances rectificative du 11 juillet 1986 a créé la Caisse d'amortissement de la dette publique (CADEP), établissement public à caractère administratif ayant pour mission d'acheter des titres de la dette publique sur le marché financier pour les annuler ou de participer à l'amortissement des emprunts à leur échéance.

Parallèlement, depuis 1937, le Fonds de soutien des rentes (FSR) intervient sur les marchés secondaires des titres de la dette publique dans le but de :

- garantir la bonne tenue de la signature de l'État par rapport à celle des autres emprunteurs ;
- limiter les irrégularités de l'échéancier de sa dette ;
- saisir les opportunités de marché permettant d'en alléger la charge ;
- garantir la liquidité de ces marchés.

Le FSR se distingue de la CADEP dans la mesure où les interventions de celle-ci portent exclusivement sur l'amortissement de la dette (par rachat de titres avant leur échéance), alors que les missions du FSR supposent des opérations plus diversifiées.

2° La coexistence de ces deux organismes est désormais la source d'une inutile complexité. Dans un souci de transparence et de rationalisation, il est proposé de supprimer le FSR et d'élargir le champ d'intervention de la caisse.

Cet établissement public aurait la même organisation administrative que l'actuelle CADEP mais disposerait d'instruments plus diversifiés, à l'instar du FSR. Il serait notamment en mesure de racheter des titres de dette sans avoir à les

annuler et disposerait d'une « réserve de titres » lui permettant d'alimenter le marché ou d'intervenir en cas de graves problèmes sur les marchés.

Observations et décision de la Commission :

Le présent article vise à élargir le champ de compétences de la Caisse d'amortissement de la dette publique (CADEP), afin de confier à une seule entité juridique diverses facultés d'intervention sur les marchés financiers, concernant les titres de « dette publique », actuellement réparties entre la CADEP et le Fonds de soutien des rentes (FSR).

***I.- Le FSR et la CADEP : deux instruments complémentaires
hérités de l'histoire***

A.- Le Fonds de soutien des rentes

Le Fonds de soutien des rentes (FSR) est un service non personnalisé de l'État qui a été créé par un décret du 2 juillet 1937. Sa mission initiale consistait, dans une conjoncture financière difficile, à « éviter les écarts de cours hors de proportion avec le volume des offres qui les provoqueraient ». Cependant, les moyens financiers mis à la disposition du FSR l'ont, en fait, empêché de devenir un instrument efficace de régulation des cours des emprunts publics. Selon les informations recueillies par votre Rapporteur spécial, il semble que le FSR n'ait plus eu aucune activité entre 1958 et 1986.

1.- Les missions et les moyens d'intervention du FSR

La politique de modernisation conjuguée des marchés financiers français et des conditions d'émission et de gestion de la dette de l'État, engagée au début des années 1980, a conduit le Gouvernement de l'époque à réactiver le FSR. Il est apparu que le fonds pouvait devenir, sous le bénéfice de quelques évolutions réglementaires, un instrument utile d'intervention de l'État sur le marché secondaire de ses titres, alors même que, justement, le choix fondamental avait été fait de couvrir l'essentiel du besoin de financement par des instruments d'endettement négociables sur les marchés. Le FSR s'est donc vu attribuer quatre missions principales :

- garantir la bonne tenue de la signature de l'État par rapport à celle des autres emprunteurs ;
- limiter les irrégularités de l'échéancier de sa dette ;
- saisir les opportunités de marché permettant d'en alléger la charge ;
- concourir à la liquidité du marché secondaire de la dette de l'État.

En conséquence, le décret n° 86-116 du 27 janvier 1986 a élargi les capacités d'intervention du FSR, tout en conservant l'organisation juridique d'origine. Depuis cette date, le fonds peut ainsi :

– opérer sur les titres de toute nature émis par l'État et sur tous les marchés où ces titres sont négociables ;

– effectuer toutes opérations en vue de gérer la dette de l'État, notamment opérer sur les titres garantis par l'État ou émis par des établissements ou des entreprises publics, ainsi que sur les marchés de contrats négociables et sur les marchés de taux d'intérêt.

Le FSR peut donc procéder à des opérations d'achat ou ventes de titres au comptant, à des opérations de pension ou de prêt de titres, ou conclure des contrats d'échange de taux d'intérêt, des contrats à terme ou des options, soit sur des marchés organisés, soit de gré à gré, avec des contreparties sélectionnées.

La rédaction du décret de 1986 aboutissait à un édifice juridique plutôt curieux. En effet, les autorisations d'emprunt et de gestion de la dette accordées par le Parlement au ministre des finances, dans le cadre de l'article d'équilibre de la loi de finances de l'année, ne faisaient pas mention des interventions sur les marchés de produits dits « dérivés », à savoir les contrats d'échange de taux d'intérêt ou de devises, les contrats à terme ou les contrats d'options. Au contraire, le décret de 1986 autorisait le FSR à effectuer de telles opérations. Ainsi, selon que le Trésor souhaitait intervenir sur les marchés, soit sous la « casquette » du FSR, soit directement, il lui était soit permis soit interdit d'opérer avec des produits dérivés.

Il semble bien qu'en définitive, les fondements juridiques de l'autorisation accordée par décret au FSR aient été plus que fragiles... Il a fallu attendre la loi de finances initiale pour 1991 pour que le ministre chargé des finances soit explicitement autorisé à faire usage d'instruments dérivés.

Par la suite, les possibilités offertes au FSR ont encore été accrues. Le décret n° 92-525 du 15 juin 1992 modifiant le décret n° 91-1238 du 30 décembre 1991 relatif à l'émission de valeurs du Trésor a autorisé le ministre des finances à émettre, au profit du FSR, des titres de la dette négociable (bons du Trésor ou obligations assimilables du Trésor) de mêmes caractéristiques que ceux émis dans le public. Ces titres constituaient ce qui a été appelé depuis la « réserve » du FSR, destinée à faire l'objet de cessions temporaires pour de courtes périodes avec des établissements financiers déterminés, en vue d'éviter l'apparition de tensions ponctuelles sur le marché.

Les titres de la réserve ne peuvent jamais faire l'objet de ventes et d'achats fermes. Ils sont donc généralement exclus du montant total de la dette de l'État – et, à tout le moins, spécifiquement isolés dans les documents comptables – puisqu'ils ne constituent, en fait qu'une dette « pour ordre ». Le montant ligne à ligne de la réserve est indiqué, chaque mois, dans les arrêtés récapitulatifs des émissions de valeurs du

Trésor, publiés au *Journal officiel*, ainsi que dans le bulletin mensuel édité par la direction du Trésor.

La réserve du FSR a été ramenée à zéro en janvier 2000 et n'a pas été activée depuis. A titre d'illustration, votre Rapporteur spécial rappelle cependant qu'elle a été portée à 7,4 milliards d'écus pendant plusieurs jours pour faciliter le déroulement d'une importante opération d'échange de titres conduite par le Trésor en mars-avril 1998, qui visait à améliorer la structure de la dette de l'État en vue de la réalisation de l'union monétaire au 1^{er} janvier 1999.

**EXEMPLE D'UTILISATION D'UN TITRE EMIS AU PROFIT
DE LA RESERVE DU FSR**

- opération concernée : mise en pension de l'OAT 6,75% échéance avril 2003 auprès d'un établissement financier qui avait besoin de se procurer ce titre du 6 mai 1993 au 4 juin 1993.
- pour une valeur nominale des titres mis en pension égale à 200 millions de francs, la transaction s'est effectuée sur la base des valeurs de marché suivantes ;
 - valeur de marché à la date de départ des titres : 201,398 millions de francs ;
 - valeur de marché à la date de retour des titres : 202,534 millions de francs ;
- mouvements de numéraire :
 - le FSR a encaissé 201,398 millions de francs en règlement des OAT mises en pension chez sa contrepartie ;
 - il a placé ces liquidités du 6 mai au 4 juin 1993 et a reçu à cette dernière date une somme de 202,686 millions de francs ;
 - le 4 juin, le FSR s'est vu restituer les OAT par sa contrepartie et a payé à celle-ci 202,534 millions de francs.
- L'opération s'est soldée par un gain de $202,686 - 202,534 = 0,152$ million de francs.

*Source : direction du Trésor, réponse au questionnaire
sur le budget 2002 des Charges communes*

2.- Les ressources du FSR

• Le FSR tire l'essentiel de ses ressources des avances budgétaires qui lui sont consenties par l'État. Les dépenses budgétaires correspondantes sont imputées sur le compte spécial du Trésor n° 903-58 « Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics », à charge pour le fonds de rémunérer ces avances lorsqu'elles sont effectivement consommées.

En effet, la constitution des avances ne donne lieu à aucun mouvement de numéraire ⁽⁶⁾. En revanche, leur consommation se traduit par l'alimentation en numéraire du compte ouvert au nom du FSR auprès de la Caisse des dépôts et

(6) Le FSR disposant d'un compte de dépôt ouvert dans les écritures de l'agent comptable central du Trésor, conformément aux dispositions d'un arrêté du 29 mai 1989, la constitution des avances donne lieu à une simple écriture d'ordre dans la comptabilité de l'État.

consignations, à partir des liquidités déposées sur le compte courant du Trésor à la Banque de France.

Le montant des avances consenties au FSR a été très variable selon les années. En 1993, une avance de 20 milliards de francs a été versée du 16 au 19 février ; elle a été portée à 40 milliards de francs entre le 29 juillet et le 3 août puis à 75 milliards de francs le 20 octobre ; elle a été remboursée le 31 décembre 1993. Le 3 janvier 1994, une avance de 20 milliards de francs est accordée, accompagnée d'une avance de 240 millions d'écus le 5 août ; ces montants sont remboursés le 30 décembre 1994. En 1995, les avances de l'année précédente sont reconduites dès le 3 janvier ; elles sont remboursées le 29 décembre. Il en est de même en 1996 (décision du 2 janvier). En 1997, une avance de 240 millions d'écus est accordée le 2 janvier, mais il faut attendre le 22 octobre pour que soit accordée une avance en francs, pour un montant de 10 milliards de francs ; celui-ci est porté à 35 milliards de francs le 27 octobre. En 1998, le 2 janvier voit l'octroi d'une avance de 20 milliards de francs et d'une avance de 500 millions d'écus. Enfin, en 1999, 4 milliards d'euros ont été accordés du 4 janvier au 31 décembre et 5 milliards d'euros supplémentaires du 12 mars au 11 avril (afin de préparer l'amortissement d'un montant très important de BTAN). Aucune avance n'a été constituée au profit du FSR en 2000, en 2001 et en 2002.

• Le FSR s'est également financé par voie d'emprunt auprès de divers établissements financiers de la place de Paris. Selon les informations recueillies par votre Rapporteur spécial, qui remontent jusqu'à l'année 1993, ces emprunts ont été constitués en quasi totalité au profit de la section en écus du FSR, la section en francs étant presque toujours été créditrice ⁽⁷⁾. Trois raisons les motivaient :

– les avances en écus consenties par l'État au profit du FSR étaient nulles, alors que le fonds intervenait sur les marchés de l'écu : c'est le cas de l'année 1993 ;

– les avances en écus consenties par l'État étaient accordées tardivement : c'est le cas de l'année 1994, où l'avance de 240 millions d'écus n'a été accordée que le 5 août alors que les opérations du FSR se déroulaient depuis le début de l'année ;

– les avances consenties par l'État devaient être remboursées au plus tard le 31 décembre, ce qui a parfois exigé un « emprunt-relais » bancaire pour financer la position en écus pendant les quelques jours nécessaires pour que le budget accorde une nouvelle avance, au tout début de l'année suivante. C'est le cas du passage entre les années 1994 et 1995 (pour 237 millions d'écus), 1995 et 1996 (pour 84 millions d'écus), 1996 et 1997 (pour 103 millions d'écus) ainsi que 1997 à 1998 (pour 35 millions d'écus).

• Enfin, le FSR dispose également de « fonds propres », pour un montant de 200 millions d'euros. Ces « fonds propres » sont déposés sur le compte ouvert auprès de la Caisse des dépôts et consignations, où ils sont rémunérés à un taux calé sur le

(7) Aux exceptions suivantes : 1.760 millions de francs du 29 décembre 1995 au 2 janvier 1996 ; 20 millions de francs du 5 au 9 septembre 1996 ; 165 millions de francs du 6 au 10 février 1997 ; 50 millions de francs du 6 au 9 février 1998. Il semble qu'aucun financement par emprunt n'ait dû être sollicité ultérieurement.

marché monétaire, ou bien placés sur le marché par le biais d'opérations de prêts ou de pension.

Le FSR peut se comporter à cet égard comme n'importe quel intervenant banal sur le marché de la pension. Les titres pris en pension au titre du placement des fonds propres sont totalement distincts des titres de la réserve et peuvent être utilisés en toute liberté, dans le cadre des possibilités offertes par la convention de place sur les pensions livrées.

Les fonds propres du FSR proviennent en partie des sommes recueillies par l'État au titre des privatisations. Ainsi, une dotation de 137,2 millions d'euros a été consentie au FSR en 1995, à partir du compte d'affectation spéciale n° 902-27.

3.- Le fonctionnement du FSR

Le FSR est géré par l'Agence France Trésor, service à compétence nationale de la direction du Trésor, qui en assure le secrétariat et met en œuvre les décisions de son comité de direction. Ce comité, composé du directeur du Trésor, du gouverneur de la Banque de France et du directeur général de la Caisse des dépôts et consignations, se réunit deux fois par an pour fixer le cadre général des instructions données au fonds, notamment le cadre d'emploi de ses ressources et les limites de risque applicables à chaque catégorie d'opérations.

La comptabilité du FSR est tenue par la Caisse des dépôts et consignations, qui assure également les opérations administratives afférentes à son activité. Le fonds est soumis au contrôle de la Cour des comptes.

A la fin de chaque semestre, les produits et les charges générés par les opérations du FSR sont retranscrits dans le budget général. Les dépenses sont imputées sur le paragraphe 30 de l'article unique du chapitre 13-01 « Charges diverses résultant de la gestion de la dette » du budget des Charges communes. Les recettes sont imputées sur les sous-lignes 806-52 et 806-55⁽⁸⁾ de la ligne 806 « Recettes en atténuation des charges de la dette et de frais de trésorerie ». Les intérêts reçus par l'État au titre de la rémunération des avances consenties au FSR sont imputés sur la sous-ligne 411-02 de la ligne 411 « Intérêts versés par divers services de l'État ou organismes gérant des services publics au titre des avances ».

4.- L'activité du FSR

Selon les informations recueillies par votre Rapporteur spécial, le FSR a utilisé la quasi totalité des outils qui étaient mis à sa disposition. Il ne semble être jamais intervenu sur des titres français autres que ceux directement émis par l'État, en particulier les titres garantis par l'État ou émis par des établissements publics ou

(8) La sous-ligne 806-55, qui recueillait les recettes provenant de la rémunération des titres détenus en portefeuille de placement, n'est plus mouvementée depuis 1998, le portefeuille de titres du FSR ayant été définitivement liquidé en 1997.

des entreprises publiques. Cependant, il semble qu'il ait parfois pris en pension des titres émis par d'autres émetteurs souverains de l'Union européenne. Le fonds n'a pas non plus conclu de contrats d'options.

Le fonctionnement de la réserve a déjà été évoqué, son utilisation étant fréquente au moment de l'émission de titres nouveaux, pour lesquels la liquidité du marché secondaire peut n'être pas encore bien assurée.

Le FSR a procédé à de nombreuses opérations de prises en pension – qui ont longtemps constitué sa principale activité de marché – financées par les avances reçues du budget de l'État. Il a parfois mis en pension les titres entrés dans son portefeuille de transaction par le biais de prises en pension, pour se procurer temporairement des liquidités ou pour fournir temporairement des titres à une contrepartie. Il a prêté ses disponibilités sur le marché interbancaire et effectué des dépôts à terme. Il a acheté et vendu des contrats à terme sur le MATIF. Il a conclu un contrat d'échange de devises en juin 1994 (francs contre écus). Il a conclu des contrats d'échange de taux d'intérêt, en septembre 1990, pour un montant nominal de 305 millions d'euros au total, « à un moment où les taux obligataires, dans le contexte des premières semaines du conflit du Golfe, s'étaient brutalement tendus »⁽⁹⁾. Les positions prises par l'intermédiaire de ces contrats ont été dénouées par deux opérations de sens contraire, organisées le 11 avril 1991 par le biais d'un appel d'offres alors que les deux opérations initiales avaient été conclues de gré à gré, dans la plus grande discrétion, compte tenu du contexte et de la nécessité pour les contreparties du Trésor de se couvrir elles-mêmes sur le marché.

Le FSR s'est également constitué, certaines années, un portefeuille de titres. Il a, par exemple, détenu de l'emprunt « Balladur » 1993-1997 (pour environ 470 millions d'euros, vendus en novembre 1996). Surtout, au début des années 1990, le FSR est intervenu sous forme d'achats fermes sur le marché des OAT en écus, à l'époque où certaines anomalies de marché justifiaient, aux yeux des responsables d'alors, une véritable action régulatrice. Les derniers titres détenus à cette fin ont été vendus en 1997. Le fonds a aussi « préfinancé » l'amortissement de lignes de titres importantes, comme les « obligations renouvelables du Trésor » (ORT) arrivant à échéance en 1990. A cette fin, le FSR a bénéficié, en 1987, d'une avance de 610 millions d'euros et, en 1989, d'une avance supplémentaire de 760 millions d'euros (les crédits ayant été ouverts par la loi de finances rectificative du 30 décembre 1988), qui ont toutes deux été remboursées en 1990, une fois échues les ORT concernées⁽¹⁰⁾.

Depuis 1998, l'activité exercée en propre par le FSR a considérablement décliné : le compte d'exploitation du fonds montre que les produits générés par les

(9) Direction du Trésor, Rapport annuel sur les valeurs du Trésor en 1990, novembre 1991.

(10) Le FSR a utilisé les avances pour acquérir sur le marché, avant échéance, une partie des titres concernés, occasionnant ainsi à la fois une dépense budgétaire et une sortie de trésorerie. L'amortissement des titres a donné lieu au versement par l'État de leur montant nominal au FSR, qui en était le détenteur. Les sommes ainsi recueillies par le fonds ont été utilisées par lui pour créditer immédiatement le compte du Trésor à la Banque de France – conduisant ainsi à une charge de trésorerie nulle pour l'État, en termes nets – et pour rembourser les avances consenties antérieurement – conduisant ainsi à constater une recette budgétaire.

prises en pension ont reculé de 29,53 millions d'euros en 1997 à 4,53 millions d'euros en 1998 et 1,43 million d'euros en 1999, avant de devenir nuls en 2000 et 2001. En fait, à partir de 1998 et en 1999, les avances de l'État ont surtout servi de « flotteur de trésorerie » pour le compte courant du Trésor à la Banque de France, selon le mécanisme suivant.

Les opérations de marché ont été effectuées directement par le Trésor, donnant lieu à un tirage de liquidités sur le compte courant du Trésor à la Banque de France. Simultanément, le FSR versait une somme équivalente sur ce compte courant à partir du compte ouvert auprès de la Caisse des dépôts et consignations. Ainsi, quel que soit le rythme et le volume des interventions effectuées par le Trésor, le niveau de son compte courant auprès de la Banque de France restait inchangé – dans la limite de l'avance au FSR déposée au préalable auprès de la Caisse des dépôts et consignations.

Une fois les interventions sur le marché achevées, le solde de l'avance du FSR pouvait être reversé sur le compte courant du Trésor auprès de la Banque de France. Le remboursement de l'avance s'effectuait, en fin d'année, par imputation d'une recette budgétaire sur le compte spécial n° 903-58.

Ce dispositif donnait donc au Trésor toute souplesse pour procéder à des opérations sur titres en fonction des impératifs de marché uniquement et non sous la contrainte des paramètres multiples qui peuvent affecter par ailleurs le niveau de son compte courant auprès de la Banque de France.

L'avance budgétaire accordée en 1999 a été remboursée progressivement au cours du mois de janvier 2000, le total étant restitué à la fin de la période complémentaire, le 26 janvier. Depuis, le FSR se contente d'encaisser le produit du placement de ses fonds propres et ne conduit plus aucune opération sur titres. Les flux financiers résultant des opérations à terme conclues les années précédentes semblent s'être définitivement taris.

B.- La Caisse d'amortissement de la dette publique

1.- Le cadre législatif et réglementaire général

La Caisse d'amortissement de la dette publique (CADEP) a été instituée par l'article 32 de la loi de finances rectificative du 11 juillet 1986, sous la forme d'un établissement public national à caractère administratif, d'une durée de 10 ans, qui avait pour mission de « *concourir à l'amortissement de la dette publique* ».

A cette fin, la CADEP peut acquérir des titres en vue de leur annulation ou prendre en charge l'amortissement des titres à leur échéance. Les recettes de la Caisse sont constituées par des versements du compte d'affectation spéciale recueillant le produit des privatisations. Il est interdit à la CADEP d'emprunter.

La CADEP était administrée par un conseil d'administration comprenant le gouverneur de la Banque de France président, un membre du Conseil d'État, un membre de la Cour des comptes et deux représentants du ministre chargé de l'économie et des finances.

L'article 20 de la loi de finances rectificative du 4 août 1995 a étendu à 20 ans la durée de la CADEP et a réformé la composition de son conseil d'administration :

– le gouverneur de la Banque de France a été remplacé par un membre de l'Inspection générale des finances, afin d'éviter toute interférence entre la conduite de la politique monétaire et la gestion de la dette de l'État ;

– le président doit désormais être choisi parmi les deux représentants du ministre chargé de l'économie et des finances.

De 1987 à 1996, la Caisse des dépôts et consignations a assuré, dans les conditions définies par une convention passée avec la CADEP, la gestion administrative, comptable et financière des opérations décidées par la CADEP. Cette gestion relève désormais directement des services du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie (direction du Trésor et direction générale de la comptabilité publique. Il importait, en effet, de créer une structure légère, sans services propres : les opérations de rachat et de back office sont ainsi effectuées par la direction du Trésor. En conséquence, la CADEP n'a ni frais de fonctionnement, ni frais de gestion.

2.- L'activité de la CADEP

De 1986 à 1990, les ressources affectées à la CADEP se sont élevées à 7,2 milliards d'euros. Les interventions de la Caisse ont consisté, d'une part, à prendre en charge l'amortissement des titres à leur échéance et, d'autre part, à rembourser de manière anticipée des dettes anciennes de l'État.

En 1987, la CADEP a bénéficié de 6,8 milliards d'euros, dont 6,2 milliards d'euros au titre de l'année 1987 et 0,6 milliard d'euros au titre de l'année 1986. Elle a amorti des titres venant à échéance en 1987 à hauteur de 1,5 milliard d'euros. Elle a racheté avant échéance 2,6 milliards d'euros d'emprunt 7% 1973, 2,1 milliards d'euros d'emprunts anciens à fort taux d'intérêt nominal et 0,5 milliard d'euros de titres autres venant à échéance peu de temps après.

En 1988, les ressources affectées à la CADEP se sont élevées à 331 millions d'euros, dont 7 millions d'euros au titre de l'exercice 1987 et 324 millions d'euros au titre de l'exercice 1988. Ces ressources ont été intégralement affectées à des rachats de titres avant échéance, notamment l'emprunt 4,5% 1973 (131 millions d'euros) et des ORT venant à échéance en 1990 (128 millions d'euros).

En 1989, la CADEP n'a bénéficié que de l'affectation des résultats comptables des exercices 1987 et 1988, soit 3,2 millions d'euros. En effet, le Parlement avait décidé la clôture du compte d'affectation spéciale recueillant les produits de privatisations dans la loi de finances initiale pour 1989. Ces 3,2 millions d'euros ont été utilisés au rachat avant échéance d'ORT 1990.

En 1990, les seules ressources de la CADEP ont été constituées du résultat comptable de l'exercice 1989, soit 0,3 million d'euros, qui ont été utilisés, comme l'année précédente, au rachat d'ORT venant à échéance en 1990.

De 1991 à 1995, la CADEP n'a eu aucune autre ressource, donc aucune activité. En décembre 1995, elle a encaissé 827,2 millions d'euros de recettes de privatisations. Cette somme a été utilisée pour prendre en charge l'amortissement de BTAN venant à échéance en novembre 1996. Aucune autre opération n'a eu lieu depuis.

II.- La Caisse de la dette publique : un nouvel instrument pour la gestion de la dette de l'État

Avec le FSR et la CADEP, l'État dispose d'ores et déjà de deux outils opérationnels répondant précisément aux missions qui leur ont été confiées par les textes qui les ont institués. La modification législative qui est proposée par le Gouvernement vise avant tout à rationaliser le dispositif existant, grâce à un regroupement de structures, et à en optimiser les capacités d'intervention.

A.- Les principes fondateurs de la Caisse de la dette publique

1.- Une mission définie autour d'une obligation de résultat aux contours nécessairement imprécis

La Caisse de la dette publique se verrait confier une mission principale : concourir, par ses activités, à la « *qualité de la signature de l'État* ». Il est clair que les missions respectives de la CADEP et du FSR peuvent être considérées comme des sous-ensembles de la mission d'ordre général confiée à la Caisse de la dette publique. Cependant, la formule retenue dans le texte du Gouvernement est intéressante à plus d'un titre, notamment si on compare la Caisse de la dette publique et le FSR.

La première des missions confiées au FSR consiste à « *garantir la bonne tenue de la signature de l'État par rapport à celle des autres emprunteurs* ». Elle fait implicitement référence à des paramètres quantitatifs, à savoir les éventuels écarts de cours qui pourraient apparaître, du fait de dysfonctionnements des marchés ou de manipulations délibérées, entre les cours des titres émis par l'État et leur valeur « fondamentale ». La mission confiée à la Caisse de la dette publique ne fait plus référence, même implicitement, au cours des titres d'État, mais s'appuie sur la

notion de « *qualité de la signature de l'État* », qui, tout en restant fort intuitive, est bien plus impalpable. Votre Rapporteur spécial note en particulier que :

– le cours des titres d'un emprunteur peut s'écarter sensiblement de leur valeur fondamentale, si les marchés financiers dans leur ensemble connaissent des dysfonctionnements majeurs, sans pour autant que la qualité de la signature de cet emprunteur soit spécialement contestée par les investisseurs ;

– un émetteur peut jouir d'une signature de qualité sans que ceci se traduise par un avantage en termes de coût moyen d'endettement. Lors d'un entretien avec M. Didier Migaud, alors Rapporteur général, le président de l'Association des Spécialistes en valeurs du Trésor indiquait par exemple que « *la dette française est, au plan technique, proche de la perfection* »⁽¹¹⁾. On sait pourtant qu'il subsiste un écart de taux d'environ 10 points de base entre les titres de référence à 10 ans émis par la République française et les titres équivalents émis par la République fédérale d'Allemagne, au détriment de la première et à l'avantage de la seconde...

Techniquement, d'ailleurs, il est bien difficile de définir un faisceau précis de conditions dont le respect permettrait d'affirmer qu'est garantie la qualité de la signature d'un emprunteur. En ce sens, l'obligation faite à la Caisse de la dette publique de « *concourir à la qualité de la signature de l'État* » pourrait être considérée comme une exigence peu contraignante.

Votre Rapporteur spécial ne partage pas ce point de vue et estime, au contraire, que l'objectif de « *qualité de la signature de l'État* » constitue une obligation de résultat, qui engage le pouvoir exécutif vis-à-vis du législateur, tout en offrant une certaine souplesse d'interprétation.

On doit également considérer que la référence à la qualité de la signature de l'État constitue un garde-fou contre la tentation – fort peu vraisemblable, au demeurant – de réaliser des opérations à caractère purement spéculatif assorties de risques importants.

2.– Les compétences : combiner et étendre les capacités du FSR et de la CADEP

Les compétences de la Caisse de la dette publique sont très directement inspirées de celles du FSR et de la CADEP :

– du FSR, la Caisse de la dette publique retient la possibilité d'effectuer des opérations de toute nature sur les titres de la dette publique (dès lors qu'elles répondent à l'objectif premier de la Caisse, à savoir concourir à la qualité de la signature de l'État) : il s'agit, notamment, des achats et ventes de titres au comptant, des opérations de pension ou de prêts de titres, des contrats d'échange de taux d'intérêt, des options ou autres contrats à terme ;

(11) M. Didier Migaud, Rapport général sur le projet de loi de finances pour 2000, *Assemblée nationale, XI^{ème} législature, n° 1861, tome I, volume 1, octobre 1999 (p. 225)*.

– de la CADEP, la Caisse de la dette publique retient la possibilité d’acquérir des titres en vue de leur annulation.

Le Gouvernement a souhaité que la structure chargée de mettre en œuvre les opérations concourant à la qualité de la signature de l’État puisse détenir un portefeuille de titres, susceptibles d’être prêtés ou vendus sur les marchés ou conservés jusqu’à leur échéance ou jusqu’à une décision d’annulation prise par ladite structure. Or, l’article 1300 du code civil dispose que « *lorsque les qualités de créancier et de débiteur se réunissent dans la même personne, il se fait une confusion de droit qui éteint les deux créances* ». Ainsi, l’achat par l’État d’un titre de dette émis par lui entraîne *ipso facto* l’amortissement anticipé de ce titre.

La règle de droit posée par l’article 1300 du code civil interdit que, comme tout autre émetteur, l’État, personne morale, détienne un portefeuille constitué de ses propres titres d’endettement. De ce fait, le recours à un établissement public, personne morale distincte de l’État, devient indispensable.

Chacun conviendra, cependant, qu’il s’agit là d’un moyen détourné, voire d’un subterfuge, qui n’a d’autre objet que de satisfaire à la fois les objectifs légitimes du Gouvernement en matière de gestion active de la dette et les règles juridiques fondamentales codifiées dans le code civil. Selon l’Agence France Trésor, nombreux sont les émetteurs privés qui ont recours, eux aussi, à des structures *ad hoc* pour mettre en place une régulation du cours de leurs titres d’endettement.

Il convient d’observer qu’évalués à cette aune, les fondements juridiques de la détention, par le FSR, d’un portefeuille de titres n’étaient peut-être pas très solides. Au demeurant, la nature juridique du FSR (service non personnalisé de l’État) retenue lors de sa création, en 1937, se voulait peut-être un « contournement » hypocrite de l’interdiction de principe posée par le code civil.

S’agissant plus spécialement de la création projetée de la Caisse de la dette publique, votre Rapporteur spécial aurait préféré que le choix puisse se porter sur une formule qui évite la création d’un établissement public et, en conséquence, maintienne au sein même de l’État une compétence qui, en tout état de cause, lui appartient en propre. Il aurait été envisageable, techniquement, de prévoir une dérogation au code civil pour l’État et les titres émis par lui, mais une telle solution aurait créé d’autres difficultés, comme par exemple la question de la légitimité d’une dérogation qui ne bénéficierait qu’à l’État et non pas aux autres émetteurs.

Votre Rapporteur spécial remarque que le périmètre de la « *dette publique* » au sens du présent article correspond très exactement à celui retenu pour les activités du FSR : il s’agit non seulement des « *titres émis par l’État* », mais aussi des titres « *garantis par lui ou émis par des établissements ou des entreprises publics* ».

Dans les faits, il ne semble pas que le FSR ait jamais eu à connaître de titres autres que ceux émis par l’État. Cependant, l’Agence France Trésor a fait savoir à votre Rapporteur spécial qu’il convenait de se donner les moyens de réagir à toute anomalie de marché qui pourrait résulter de phénomènes affectant directement *ou*

indirectement la signature de l'État. Or, cette signature est engagée non seulement vis-à-vis des titres émis par l'État mais aussi vis-à-vis des titres bénéficiant d'une garantie explicite de l'État ou d'une garantie implicite résultant du statut de son émetteur effectif (établissement public ou entreprise publique).

Enfin, le Gouvernement propose d'offrir la possibilité de créer, au profit de la Caisse de la dette publique, une « réserve de titres » similaire à la réserve du FSR décrite dans le I ci-avant. Il va de soi qu'il s'agit là d'un des instruments par lesquels l'État – *via* la Caisse de la dette publique – peut intervenir efficacement pour contrarier d'éventuelles anomalies de marché. Cependant, contrairement aux titres détenus dans la réserve du FSR, les titres de la réserve de la Caisse de la dette publique pourront être vendus sur les marchés et pas seulement prêtés ou mis en pension.

3.– Le cadre général d'emploi : gérer des tensions anormales sur le marché des titres publics

La Caisse de la dette publique serait dotée de tous les moyens d'action dont peut faire usage l'Agence France Trésor sur les marchés pour gérer la dette de l'État, auxquels elle ajouterait la possibilité de détenir un portefeuille de titres et d'effectuer les opérations d'achat et de vente au comptant pour gérer ce portefeuille. Votre Rapporteur spécial s'est naturellement posé la question des rôles respectifs de ces deux structures, rôles qu'il convient de bien distinguer afin d'éviter toute confusion des genres.

Selon les informations communiquées par l'Agence France Trésor, la Caisse de la dette publique reste clairement conçue comme l'instrument d'interventions ponctuelles en cas de difficultés temporaires sur les marchés. En revanche, les interventions « courantes » de gestion active de la dette resteraient du seul ressort de l'Agence : achats de titres décotés (suivi de leur amortissement anticipé automatique) pour profiter d'opportunités de marché, lissage de l'échéancier de la dette, etc.

Votre Rapporteur spécial concède qu'il est difficile de définir précisément ce qu'est une situation anormale de marché. En ce sens, il est permis de penser que l'on pourra voir apparaître des « zones de recouvrement » entre les interventions de l'Agence France Trésor et celles de la Caisse de la dette publique. Devant l'impossibilité d'instaurer une séparation stricte et incontestable, **il convient que le législateur affirme clairement que son intention est bien, avec la Caisse de la dette publique, de mettre à la disposition de l'État un instrument de « gestion des crises » et non de créer un organisme concurrent de l'Agence.** Dans le cas contraire, c'est la lisibilité de la politique de gestion de la dette qui s'en trouverait affectée, ce qui n'est l'intérêt de personne.

Il reviendra au conseil d'administration de la Caisse de la dette publique et, plus en amont, aux instances de direction de l'Agence France Trésor, de définir le cadre général d'emploi des ressources juridiques et financières de la Caisse.

4.– Les relations financières avec l'État : organiser la plus grande transparence

Personne morale distincte de l'État, la Caisse de la dette publique disposera d'un bilan et d'un compte d'exploitation distincts. Cependant, votre Rapporteur spécial estime que la plus grande transparence doit présider aux relations financières entre l'État et son « bras armé » en matière de régulation de ses titres, la Caisse de la dette publique.

Par exemple, les titres émis par l'État et détenus dans le portefeuille titres de la Caisse devraient percevoir les coupons échus, comme seront perçus les coupons des titres émis par les emprunteurs bénéficiant de la garantie de l'État ou les titres des établissements publics ou entreprises publiques détenus par la Caisse. Il en est de même pour les titres de la réserve, dans la mesure où ils ont vocation à être prêtés ou vendus à diverses contreparties, c'est-à-dire à circuler à l'extérieur de la sphère étatique.

De ce fait, l'État paiera des coupons sur les titres vendus par la Caisse – ce qui est tout à fait légitime – mais aussi sur les titres d'État détenus par elle dans son bilan. Il s'ensuit que la dette « pour ordre » logée au sein de la Caisse de la dette publique génèrera une charge d'intérêts imputée sur le budget de l'État alors qu'il s'agit, justement, d'une dette « pour ordre ».

Répondant à une question de votre Rapporteur spécial, l'Agence France Trésor a indiqué qu'un système similaire à celui actuellement mis en œuvre pour le FSR sera utilisé pour la Caisse de la dette publique. A l'heure actuelle, les résultats du FSR, en recettes comme en dépenses, sont retracés sur le budget général, dans le budget des Charges communes (pour les dépenses) et sur la ligne 806 de recettes non fiscales (pour les recettes).

Il est prévu que les résultats de la Caisse de la dette publique seront retranscrits à intervalle régulier dans le budget de l'État, en dépenses comme en recettes. Selon les informations recueillies par votre Rapporteur spécial, la périodicité, semestrielle ou annuelle, de ce « basculement » budgétaire des résultats de la Caisse n'est pas encore arrêtée. On observera que, s'agissant des coupons échus évoqués précédemment, les dépenses d'intérêt exposées par l'État seront directement compensées par la majoration à due concurrence des recettes de la Caisse retranscrites à échéance de 6 mois ou un an dans le budget de l'État.

B.– Un dispositif qui appelle quelques remarques

- Votre Rapporteur spécial a déjà évoqué sa préférence naturelle pour une solution qui aurait évité le recours à un établissement public, excroissance de l'État dans un domaine, la gestion de la dette et la qualité de sa signature, qui lui revient de droit. L'obstacle juridique à une « internalisation » des missions et fonctions dévolues à la Caisse de la dette publique apparaît cependant dirimant.

Même si elle ne paraît pas provoquer de difficultés particulières, sur un plan technique, la répartition des compétences relatives à la gestion de la dette entre,

d'une part, l'État représenté par l'Agence France Trésor et, d'autre part, la Caisse de la dette publique, établissement public constituant une personne morale autonome, s'inscrit en décalage par rapport au principe fondamental de gouvernance qui structure la politique de gestion de la dette.

Contrairement à d'autre pays, comme l'Allemagne ou l'Autriche, la France a fait le choix de conserver au sein même de la structure étatique l'organisation chargée de mettre en œuvre la politique de financement de l'État et de gestion de sa trésorerie. Certes, la constitution de l'Agence France Trésor sous la forme d'un « service à compétence nationale » lui permet de jouir d'une autonomie accrue par rapport à celle dont peut disposer une administration centrale. Il n'en reste pas moins que ce dispositif préserve l'essentiel, à savoir la chaîne de responsabilité politique directe entre le ministre et les instances de direction de l'Agence.

Force est de constater que cette cohérence est rompue avec la création d'une deuxième personne morale, où l'instance première de décision est, formellement, le conseil d'administration. Votre Rapporteur spécial concède qu'en termes opérationnels, la Caisse de la dette publique sera un simple exécutant des orientations générales et décisions particulières prises par les personnels de l'Agence France Trésor. Mais on ne peut manquer de penser que la lisibilité du modèle français pourrait être quelque peu écornée.

- L'article 34 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances prévoit qu'à compter du projet de loi de finances pour 2006, le Parlement devra voter le plafond de la variation nette, appréciée en fin d'année, de la dette négociable d'une durée supérieure à un an.

Or, la Caisse de la dette publique a essentiellement vocation à opérer sur des titres de durée supérieure à un an, qui sont également ceux qu'elle pourra détenir dans son portefeuille. De même, les titres de la réserve devraient être de façon privilégiée des titres de durée supérieure à un an.

Si ces titres devaient être inclus dans le montant de la dette soumis au plafond, il apparaît qu'un développement important des opérations de la Caisse, pour répondre à des conditions de marché passablement détériorées, pourrait provoquer des tensions vis-à-vis du respect, en fin d'année, du plafond de variation de la dette, alors même que, détenus par la Caisse de la dette publique, ils ne seraient constitutifs que d'une dette « pour ordre ».

Il convient donc de mettre à profit les quelques années qui restent à courir avant l'entrée en vigueur de l'article 34 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances pour approfondir cette question délicate et trouver une solution qui ne grève pas les capacités d'intervention de la Caisse ou de l'État et qui ne malmène pas non plus la volonté clairement exprimée du législateur organique.

- Il est prévu que les ressources de la Caisse de la dette publique seront constituées de dotations, de prêts ou d'avances consentis par l'État. Il est également

prévu que celui-ci pourra accorder à la Caisse des « *avances de trésorerie effectuées en application du 1^o de l'article 26* » de la loi organique précitée.

Votre Rapporteur spécial comprend le sens de cette disposition : il s'agit de permettre à l'Agence France Trésor de placer auprès de la Caisse, ponctuellement, ses excédents de trésorerie (environ 5 milliards d'euros chaque jour), comme elle le fait auprès d'autres établissements financiers de la place de Paris ou d'autres États membres de la zone euro.

Émanation directe de l'État en matière de gestion de la dette, la Caisse a vocation, *a priori*, à être un « correspondant du Trésor » et à disposer d'un compte de dépôt auprès de lui. Dans ces conditions, la constitution d'une avance (budgétaire ou de trésorerie) au profit de la Caisse ne donne lieu à aucun mouvement de numéraire mais à la réalisation d'une simple écriture d'ordre dans les comptes de l'État. Ce n'est que si la Caisse dispose également d'un compte courant auprès d'un établissement de la place que peut avoir lieu un mouvement de numéraire, sur décision de la Caisse et non de l'État. Personne morale autonome, celle-ci serait en effet tout à fait libre de réallouer ses liquidités entre ses différents banquiers, parmi lesquels l'État.

Après des contacts nombreux et approfondis avec l'Agence France Trésor, il apparaît à votre Rapporteur spécial que la possibilité explicite d'accorder des avances de trésorerie à la CDP vise à établir le circuit le plus court et le plus simple pour allouer à la Caisse de la dette publique des disponibilités librement utilisables, compte tenu de la nature des opérations concernées et du « mimétisme fonctionnel » entre la Caisse et l'Agence France Trésor. La solution qui consisterait à imposer la passation d'écritures budgétaires, sous forme de dépenses et de recettes imputées à un compte d'avances, allongerait les circuits opérationnels sans apporter de sécurité juridique ni financière supplémentaire.

En effet, l'Agence France Trésor estime que l'intervention préalable d'un ordonnateur est incompatible avec des délais très courts nécessaires aux actions de la Caisse de la dette publique sur les marchés financiers, alors même que celles-ci sont fondamentalement motivées par le désir de combattre des évolutions anormales, ce qui nécessite une grande réactivité. L'Agence France Trésor fait valoir, à ce titre, que la constitution d'une avance de trésorerie au profit de la CDP est le « miroir » de la constitution d'une réserve de titres au profit de la même Caisse. La première permet d'acheter sans délai un titre survendu par le marché ; la seconde permet de vendre sans délai un titre suracheté par le marché. Dès lors, une avance budgétaire à la CDP aurait vocation à faire partie des dépenses sans ordonnancement prévues par les articles 31 et 105 du décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique. La non intervention d'un ordonnateur ôte beaucoup de son intérêt à la procédure budgétaire formelle.

Pour autant, votre Rapporteur spécial rappelle que l'État conserve la faculté d'accorder des avances budgétaires à la Caisse de la dette publique.

Il faudra vraisemblablement forger une « doctrine d'emploi » des différents instruments susceptibles d'apporter des ressources à la Caisse de la dette publique. En matière d'avances, votre Rapporteur spécial aurait tendance à considérer que les avances de trésorerie ne peuvent être accordées que pour des besoins spécifiques et de très courte durée. Les avances seraient sous forme budgétaire dès lors qu'il serait nécessaire à la Caisse d'avoir une présence soutenue sur les marchés pendant une période plus longue (quelques jours à quelques semaines, voire quelques mois). Enfin, des prêts sont envisageables pour conduire, dans la durée, des opérations spécifiques, par exemple préparer l'amortissement anticipé de lignes dont l'encours est important, en vue de lisser l'échéancier de la dette.

S'agissant, d'une part, de la ligne de démarcation entre opérations budgétaires et opérations de trésorerie et, d'autre part, de concours financiers venant de l'État qui peuvent ne pas être sans incidence sur le solde budgétaire, il convient que le Parlement fasse entendre sa voix et exprime son opinion. Votre Rapporteur spécial entend bien poursuivre le dialogue sur ce point avec l'Agence France Trésor.

*

* *

Votre Rapporteur spécial a indiqué que cet article visait à élargir le champ de compétences de la Caisse d'amortissement de la dette publique (CADEP), afin de confier à une seule entité juridique diverses facultés d'intervention sur les marchés financiers, concernant les titres de la dette publique, actuellement réparties entre la CADEP et le Fonds de soutien des rentes (FSR).

Le Fonds de soutien des rentes (FSR) est un service non personnalisé de l'État qui a été créé par un décret du 2 juillet 1937. Sa mission initiale consistait, dans une conjoncture financière difficile, à intervenir sur le marché secondaire de la dette pour « *éviter les écarts de cours hors de proportion avec le volume des offres qui les provoqueraient* ». Cependant, le Fonds est tombé en quasi désuétude entre 1958 et le milieu des années 1980. A cette époque, le Gouvernement a voulu réactiver le FSR et lui a conféré des compétences qui lui ont donné une très grande liberté d'action. Le FSR peut ainsi opérer sur les titres de toute nature émis par l'État, sur tous les marchés où ces titres sont négociables, et effectuer toutes opérations en vue de gérer la dette de l'État, notamment opérer sur les titres garantis par l'État ou émis par des établissements ou des entreprises publics, ainsi que sur les marchés de contrats négociables et sur les marchés de taux d'intérêt. Le FSR tire l'essentiel de ses ressources des avances budgétaires qui lui sont consenties par l'État, mais il a parfois pu se financer à titre temporaire par emprunt bancaire.

La Caisse d'amortissement de la dette publique (CADEP) a été instituée par l'article 32 de la loi de finances rectificative du 11 juillet 1986, sous la forme d'un établissement public national à caractère administratif, d'une durée de 10 ans, qui avait pour mission de « *concourir à l'amortissement de la dette publique* ». A cette fin, la CADEP peut acquérir des titres en vue de leur annulation ou prendre en

charge l'amortissement des titres à leur échéance. Les recettes de la Caisse sont constituées par des versements du compte d'affectation spéciale recueillant le produit des privatisations.

Le Gouvernement propose de rationaliser le dispositif actuel et de regrouper en une seule entité, la Caisse de la dette publique (CDP), les compétences actuellement aujourd'hui réparties entre le FSR et la CADEP. De celle-ci, il garderait le statut d'établissement public ; de celui-là, il garderait les moyens donnant la plus grande souplesse d'intervention, notamment la possibilité d'effectuer des achats et ventes de titres au comptant, des opérations de pension ou de prêts de titres, des contrats d'échange de taux d'intérêt, des options ou autres contrats à terme, etc.

Le Gouvernement a souhaité que la structure chargée de mettre en œuvre les opérations concourant à la qualité de la signature de l'État puisse détenir un portefeuille de titres, susceptibles d'être prêtés ou vendus sur les marchés ou conservés jusqu'à leur échéance ou jusqu'à une décision d'annulation prise par ladite structure. Or, l'article 1300 du code civil dispose que « *lorsque les qualités de créancier et de débiteur se réunissent dans la même personne, il se fait une confusion de droit qui éteint les deux créances* ». Ainsi, l'achat par l'État d'un titre de dette émis par lui entraîne *ipso facto* l'amortissement anticipé de ce titre. La règle de droit posée par l'article 1300 du code civil interdit que, comme tout autre émetteur, l'État, personne morale, détienne un portefeuille constitué de ses propres titres d'endettement. De ce fait, le recours à un établissement public, personne morale distincte de l'État, devient indispensable. La Caisse de la dette publique est donc un « faux-nez » de l'État, dont l'existence ne résulte que des contraintes juridiques posées par le code civil. Elle ne s'inscrit pas dans la logique et la cohérence qui ont présidé à l'organisation et à l'architecture du système français de gestion de la dette et, de ce fait, la lisibilité du modèle français pourrait s'en trouver écornée.

Il est prévu que les ressources de la Caisse de la dette publique seront constituées de dotations, de prêts ou d'avances consentis par l'État. Il est également prévu que celui-ci pourra accorder à la Caisse des « *avances de trésorerie effectuées en application du 1^o de l'article 26* » de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances. Il s'agit de permettre à l'Agence France Trésor de mettre à la disposition de la Caisse ses excédents de trésorerie (environ 5 milliards d'euros chaque jour), au cas où la situation de marché nécessiterait une intervention ponctuelle importante. Ces avances de trésorerie posent un problème de principe quant au contrôle parlementaire qui peut s'exercer sur elles et à la nécessaire information du Parlement sur la nature des opérations réalisées grâce à ces ressources. Il conviendrait que cette question soit éclaircie d'ici à l'adoption définitive du présent projet.

Sur la proposition de votre Rapporteur spécial, la Commission a *adopté* l'article 68 sans modification.

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