



Document mis
en distribution
le 13 novembre 2002

N° 256 4^{ème} partie

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),

TOME III

EXAMEN DE LA DEUXIÈME PARTIE DU PROJET DE LOI DE FINANCES

MOYENS DES SERVICES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

PAR M. GILLES CARREZ

Rapporteur général,

Député

SOMMAIRE

1^{ère} partie du rapport

ORGANISATION DE L'EXAMEN, EN SÉANCE PUBLIQUE, DE LA DEUXIÈME PARTIE DU PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2003

LISTE DES RAPPORTS SPÉCIAUX ANNEXÉS AU RAPPORT GÉNÉRAL SUR LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2003

Deuxième partie

MOYENS DES SERVICES ET DISPOSITIONS SPECIALES

TITRE PREMIER

2^{ème} partie du rapport

TITRE II

Article 53

Incitation au remplacement des véhicules polluants par des véhicules « propres »

I.- Le dispositif existant

II.- La proposition de prorogation pour trois ans du dispositif existant

Article 54

Prorogation du crédit d'impôt pour diverses dépenses afférentes à l'habitation principale.

I.- Un crédit d'impôt progressivement étendu

DEPENSES OUVRANT DROIT AU CREDIT D'IMPOT

II.- La reconduction du dispositif proposée par le présent article

Article 55

Reconduction des dispositifs d'amortissement particuliers en faveur des biens destinés à la protection de l'environnement ou financés par certaines subventions publiques

I.- L'amortissement exceptionnel des véhicules propres

II.- L'amortissement exceptionnel des matériels destinés à réduire le niveau acoustique d'installations

III.- L'amortissement exceptionnel de certains immeubles destinés à l'épuration des eaux industrielles

IV.- L'amortissement exceptionnel de certains immeubles destinés à la lutte contre la pollution atmosphérique et les odeurs

V.- L'amortissement exceptionnel de certaines installations de production agricole

VI.- L'amortissement exceptionnel des immobilisations acquises ou créées au moyen de subventions

Article 56

Exonération de taxe professionnelle des investissements affectés à la recherche.

I.- La législation en vigueur

II.- La mesure proposée

III.- Les modalités de la compensation de la perte de recettes supportée par les collectivités locales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre

Après l'article 56

Article 57

Mesures de simplification de la taxe professionnelle.

I.- Une simplification des obligations déclaratives des entreprises comprenant plusieurs établissements

II.- Le relèvement du seuil d'assujettissement à l'acompte de taxe professionnelle

Article 58

Taxe d'enlèvement des ordures ménagères et redevance d'enlèvement des ordures ménagères : reconduction d'un an du régime transitoire.

I.- La législation en vigueur

II.- Le dispositif proposé

3^{ème} partie du rapport

Articles additionnels après l'article 58

Article 59

Articles additionnels après l'article 59

Agriculture, alimentation, pêche et affaires rurales

Article 60

Article 61

Anciens combattants

Article 62

4^{ème} partie du rapport

Culture et communication

Article 63

Suspension, dans les départements d'outre-mer, de l'alignement du prix des livres non scolaires sur le prix pratiqué en métropole

Suppression du jaune intitulé « Récapitulation des crédits civils qui concourent à la défense de la Nation »

Économie, finances et industrie

Article 64

Revalorisation de l'imposition additionnelle à la taxe professionnelle (IATP)

Article 65

Revalorisation du droit fixe de la taxe pour frais de chambre des métiers.

Article 66

Suppression de la contribution recouvrée au profit de l'Ecole nationale d'assurance

Article 67

Réduction de la contribution des assurés au Fonds de compensation de l'assurance construction (FCAC).

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

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

Travail, santé et solidarité

Article 69

Instauration d'une taxe au profit de l'Office des migrations internationales (OMI).

I.- Une décision du Conseil d'Etat a privé l'OMI du tiers de ses ressources

II.— Le dispositif proposé nourrit également l'ambition d'une amélioration du service public de l'accueil des immigrants

Article 70

Compensation financière du transfert aux régions de l'indemnité compensatrice forfaitaire versée aux employeurs relative aux contrats d'apprentissage.

I.— Le soutien à l'apprentissage

II.— La compensation financière liée au transfert de compétence

Équipement, transports, logement, tourisme et mer

5^{ème} partie du rapport

Article 71

Modification des tarifs de la taxe d'aéroport.

I.— La législation en vigueur vise à permettre aux aéroports de remplir les missions de sécurité et de sûreté dont ils ont la charge

II.— La mesure proposée alourdira le poids d'une fiscalité déjà considérable alors que le développement des dépenses de sûreté n'est pas la bonne stratégie face aux menaces pesant sur le transport aérien

Article additionnel après l'article 71

Rapport sur le fonctionnement du Fonds pour le développement de l'intermodalité dans les transports et du Fonds pour le développement d'une politique intermodale des transports dans le massif alpin.

Intérieur, sécurité intérieure et libertés locales

Article 72

Création d'un fonds d'aide à l'investissement des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS).

Articles additionnels après l'article 72

Evaluation de l'action des services de sécurité intérieure.

Introduction d'un seuil pour l'octroi de la première fraction de l'aide publique aux partis politiques.

Rapport annuel d'évaluation de la loi d'orientation et de programmation pour la justice.

6^{ème} partie du rapport

TABLEAU COMPARATIF

AMENDEMENTS NON ADOPTES PAR LA COMMISSION

Culture et communication

Article 63

Suspension, dans les départements d'outre-mer, de l'alignement du prix des livres non scolaires sur le prix pratiqué en métropole.

Texte du projet de loi :

Le second alinéa de l'article 10 de la loi n° 81-766 du 10 août 1981 relative au prix du livre est remplacé par les dispositions suivantes :

« Le prix des livres scolaires est identique en métropole et dans les départements d'outre-mer ».

Exposé des motifs du projet de loi :

La loi du 10 août 1981 modifiée par la loi de finances rectificative du 28 décembre 2001 prévoit l'alignement du prix du livre dans les départements d'outre-mer sur celui pratiqué en métropole, à compter du 1^{er} janvier 2002 pour les livres scolaires et à compter du 1^{er} janvier 2003 pour les autres livres.

Cette baisse du prix des livres entraînant une importante diminution de la marge des libraires d'outre-mer, des mesures de compensation ont été prévues à leur profit. Les premières évaluations faites de ces mesures montrent qu'il importe de permettre aux libraires d'adapter leur activité au nouveau contexte créé par l'alignement des prix des livres scolaires et la baisse importante des prix des autres ouvrages. L'application d'un alignement intégral dès le 1^{er} janvier 2003 risquerait dans ces conditions de fragiliser l'équilibre économique des librairies et de rendre nécessaire un accroissement des mesures de compensation à leur profit dans des proportions excessives.

Il est donc proposé de suspendre l'alignement des prix des livres non scolaires entre les DOM et la métropole. Le Gouvernement présentera au Parlement, avant le 1^{er} juin 2005, un rapport sur le prix de ces ouvrages dans les DOM. Ce rapport permettra d'examiner si les conditions d'un alignement intégral des prix sont alors réunies ou si, au contraire, il convient de maintenir un système de coefficients destiné à compenser une partie des surcoûts liés à l'éloignement de ces départements.

Cette mesure permet une économie de 2,3 millions €, en 2003, sur le budget de l'État.

Observations et décision de la Commission :

Cet article a été rattaché aux crédits de la Culture, qui ont été examinés par la Commission le 7 novembre 2002 (rapport n° 256, annexe n° 11 : M. Olivier Dassault, Rapporteur spécial) ⁽¹⁾.

*
* *

⁽¹⁾ Votre Rapporteur général n'ayant pu obtenir communication à la date de remise à l'impression du présent rapport, du commentaire définitif de cet article, il renvoie à l'annexe 11 au présent rapport.

M. Olivier Dassault, Rapporteur spécial, a précisé à la Commission, au cours de sa réunion du 7 novembre 2002, que la suspension prévue par cet article devrait entraîner une diminution, estimée à 2,3 millions d'euros en 2003, de la compensation financière à la charge de l'Etat.

*
* *

La Commission a *adopté* l'article 63 sans modification.

*
* *

Article additionnel après l'article 63

Suppression du jaune intitulé « Récapitulation des crédits civils qui concourent à la défense de la Nation ».

Texte de l'article additionnel :

« L'article 95 de la loi de finances pour 1980 (n° 80-30 du 18 janvier 1980) est abrogé ».

Observations et décision de la Commission :

Au cours de sa réunion du 16 octobre 2002, la Commission a examiné un amendement présenté par M. François d'Aubert, Rapporteur spécial, tendant à supprimer le « jaune » intitulé « Récapitulation des crédits civils qui concourent à la défense de la Nation » institué par l'article 95 de la loi de finances pour 1980.

M. François d'Aubert, Rapporteur spécial, a souligné qu'un grand nombre des crédits mentionnés dans ce document ne sont pas identifiés par chapitre, ce qui limite beaucoup son utilité. Dans la mesure où ce document n'aura plus de sens à partir de 2005, il est proposé, dans un souci de simplification administrative, de le supprimer.

M. Pierre Bourguignon a indiqué qu'il préférerait que ce jaune soit amélioré avec de meilleurs agrégats plutôt que de le supprimer : la bonne médication n'est pas celle proposée par le Rapporteur spécial.

Après avoir rappelé qu'il n'avait eu que très peu de réponses à son questionnaire relatif aux Affaires européennes, **M. Jean-Louis Dumont** a souligné qu'il s'était appuyé sur le jaune, très structuré, pour rédiger son rapport.

En réponse, le **Rapporteur spécial** a insisté sur le fait que le jaune en cause dans l'amendement n'avait pas d'intérêt, et qu'en outre, il deviendra caduc avec l'avènement de la nouvelle présentation budgétaire.

M. Michel Bouvard, Président, a approuvé le Rapporteur spécial, en soulignant que contrairement à d'autres annexes à la loi de finances, le document en cause n'avait qu'un intérêt très limité.

*
* *

La Commission a ensuite *adopté* l'amendement (**amendement n° II-52**).

*
* *

Économie, finances et industrie

Article 64

Revalorisation de l'imposition additionnelle à la taxe professionnelle (IATP).

Texte du projet de loi :

Les quinzième et seizième alinéas de l'article 1600 du code général des impôts sont remplacés par les trois alinéas suivants :

« Pour 2003, le produit de la taxe est arrêté par les chambres de commerce et d'industrie sans pouvoir augmenter de plus de 4 % par rapport au montant décidé pour 2002.

Cette limite est portée à 7 % pour les chambres de commerce et d'industrie pour lesquelles le rapport constaté au titre de l'année 2002 entre, d'une part, le produit de la taxe et, d'autre part, le total des bases imposées est inférieur d'au moins 45 % au rapport moyen constaté en 2002 au niveau national.

Pour 2003, le produit de la taxe arrêté dans les conditions prévues aux deux alinéas précédents est majoré du montant du prélèvement prévu au III de l'article 13 de la loi de finances pour 2003 (n° du .. décembre 2002). ».

Exposé des motifs du projet de loi :

L'imposition additionnelle à la taxe professionnelle (IATP) est un impôt acquitté par les personnes physiques et morales inscrites au registre du commerce et des sociétés, au bénéfice des chambres de commerce et d'industrie, pour le fonctionnement de celles-ci. Son produit s'est élevé en 2002 à 911 millions €.

La loi de finances pour 2002 avait introduit un dispositif nouveau, comportant une progression de 1,5 % de l'impôt, par rapport à 2001, sous réserve de la signature d'une convention entre l'État et chaque CCI désireuse de bénéficier de cette mesure. A défaut de convention, la progression maximum était de 0,375 %.

Pour 2003, les modalités suivantes sont proposées :

– la progression maximale sera de 4 % ;

– les CCI dont la pression fiscale est inférieure d'au moins 45 % à la moyenne nationale bénéficieront, si elles le souhaitent, d'une progression de 7 % au maximum.

Observations et décision de la Commission :

Cet article a été rattaché aux crédits des PME, du commerce et de l'artisanat, qui ont été examinés par la Commission le 5 novembre 2002 (rapport n° 256, annexe n° 17 : M. Jean-Jacques Descamps, Rapporteur spécial).

Il a fait l'objet du commentaire suivant :

« Les chambres de commerce et d'industrie sont des établissements publics administratifs de l'État, dotés d'une fiscalité propre constituée de l'imposition additionnelle à la taxe professionnelle (IATP), régie par l'article 1600 du code général des impôts. L'IATP est due, sauf exonération spécifique, par toutes les

personnes imposables à la taxe professionnelle. Elle est assise sur la même base que celle-ci. Le taux varie selon les circonscriptions consulaires, puisqu'il résulte de la division entre le produit arrêté par chaque chambre et le total des bases.

Le produit de l'IATP s'est élevé à 911 millions d'euros en 2001, les prévisions de recettes atteignant 924 et 938 millions d'euros pour 2002 et 2003. La part qu'occupe l'IATP dans les recettes des chambres est variable, selon l'importance de l'économie locale et des services gérés par les chambres (générateurs de recettes propres). Toutes chambres réunies, l'IATP représente environ 20 % des recettes.

Comme le rappelle le Conseil économique et social dans un rapport de 2001, l'histoire de l'IATP se décompose en trois périodes. Jusqu'en 1963, le montant de l'IATP accordé correspondait à celui effectivement voté par les chambres. A partir de 1964 et jusqu'en 1982, l'apparition de la notion d'enveloppe nationale marque l'introduction d'un droit de regard accru du ministre des finances dans la fixation de l'IATP. Enfin, à partir de 1983, un nouveau système a été mis en place : le montant global de l'IATP était fixé par l'État, qui autorisait un taux de croissance globale de l'enveloppe de l'année précédente. Ce taux se décomposait entre un taux de base de reconduction et un taux d'évolution qui permettait de constituer une enveloppe dite « dérogatoire », dont la répartition entre les chambres résultait d'une négociation avec l'État, en fonction des propositions faites par les chambres en réponse aux priorités définies par le Gouvernement.

Une première tentative de réforme de l'IATP a avorté en 1987. En effet, la loi de finances rectificative pour 1987 donnait aux assemblées générales des chambres le pouvoir de fixer elles-mêmes le montant de l'IATP. Le Conseil constitutionnel a déclaré cette disposition non conforme à la Constitution, considérant qu'« il appartient au législateur de déterminer les limites à l'intérieur desquelles un établissement public à caractère administratif est habilité à arrêter le taux d'une imposition établie en vue de pourvoir à ses dépenses ».

De 1999 à 2001, le taux de base de reconduction a été fixé à zéro, l'évolution très limitée de l'IATP se réduisant à l'évolution de l'enveloppe dérogatoire (+0,4 % en 1999, + 0,2 % en 2000 et 2001). Comme le souligne le Conseil économique et social, « l'encadrement de l'IATP est des plus stricts, ce que les différents experts relèvent à loisir et ce dont l'appareil consulaire se plaint amèrement ».

C'est la faiblesse de l'évolution globale de l'IATP au cours des dernières années qui a conduit l'Assemblée nationale, sur l'initiative de son Rapporteur général de la commission des Finances, à adopter une réforme du système de financement des chambres de commerce et d'industrie dans le cadre de la loi de finances pour 2002.

Ce dispositif prévoit que, pour 2002, le produit de l'IATP est arrêté par les chambres, sans que celui-ci puisse augmenter de plus de 1,5 % par rapport au

produit de l'année précédente, « afin de mettre en œuvre des actions ou de réaliser des investissements dans le cadre de conventions conclues avec l'État ». En l'absence de telles conventions, le produit arrêté ne peut augmenter que d'un taux égal au quart du taux précédent (donc 0,375 % pour 2002).

Le présent article propose un nouveau dispositif. D'une part, celui-ci maintient le principe selon lequel le produit de l'IATP est arrêté par chaque chambre. D'autre part, il supprime la procédure de conventionnement jugé trop lourde, pour fixer un taux maximum de progression de droit commun, tout en autorisant un taux supérieur pour un certain nombre de chambres désignées selon des critères objectifs.

Le taux maximum de progression autorisé est fixé, pour 2003, à 4 %. Cependant, ce taux est porté à 7 % pour les chambres « pour lesquelles le rapport constaté au titre de l'année 2002 entre, d'une part, le produit de la taxe et, d'autre part, le total des bases imposées est inférieur d'au moins 45 % au rapport moyen constaté en 2002 au niveau national ». Ce taux moyen national est de 1,09 % en 2002. D'après les informations recueillies par votre Rapporteur spécial, une petite dizaine de chambres seraient concernées en 2003.

Cette faculté laissée à certaines chambres d'accroître leurs ressources propres vise à répondre à la situation de certaines d'entre elles qui traversent des situations financières difficiles, notamment en raison du strict encadrement de l'IATP intervenu au cours des dernières années. Cependant, il n'est pas sûr que le critère retenu, à savoir l'ampleur de la différence entre le taux d'imposition de la chambre et le taux national moyen d'imposition, soit forcément le meilleur pour appréhender une telle situation difficile. En effet, la faiblesse du taux d'imposition peut résulter aussi bien d'une trop grande faiblesse de la ressource, donc préjudiciable à l'équilibre financier de la chambre, que d'une importance des bases d'imposition liée, par exemple, à la présence d'une grande entreprise. A l'inverse, les difficultés financières d'une chambre peuvent conduire à un taux d'imposition trop élevé pour la faire entrer dans le dispositif dérogatoire proposé. Ainsi, votre Rapporteur spécial avait été saisi, par le préfet du Cher, de la situation délicate de la chambre de Bourges, malgré l'importance des efforts qu'elle a consentis. Or, il apparaît que cette chambre ne remplit pas le critère prévu par le présent article.

Il sera donc nécessaire d'examiner attentivement, au cours des prochains exercices, les conditions dans lesquelles ce système dérogatoire sera mis en œuvre, afin d'apprécier notamment la pertinence du critère aujourd'hui retenu. Il devrait, par exemple, être possible, comme c'est le cas pour les chambres de métiers, de tenir compte d'une manière plus adaptée des nécessités du redressement financier des chambres en difficultés.

Le présent article précise en outre, que dans le cadre de l'assujettissement de France Telecom aux impositions directes locales dans les conditions de droit commun prévu par l'article 13 du présent projet de loi de finances, le produit de l'IATP ainsi arrêté est majoré d'un montant égal au résultat de la multiplication de

la base imposable de France Telecom dans le ressort de la chambre par le taux de l'IATP de 2002. Cette majoration est ensuite prélevée au profit du budget de l'État. »

*
* *

Lors de sa réunion du 5 novembre 2002, la Commission a examiné un amendement présenté par M. Charles de Courson autorisant les chambres de commerce et d'industrie à fixer leur taux d'IATP dans la limite de deux fois le taux moyen national.

Après que **M. François Goulard**, Président, et **Michel Bouvard** eurent souligné que cet amendement aurait pour conséquence d'accroître les prélèvements obligatoires, la Commission des Finances a *rejeté* cet amendement.

La Commission a *adopté* l'article 64, sans modification.

*
* *

Article 65

Revalorisation du droit fixe de la taxe pour frais de chambre des métiers.

Texte du projet de loi :

Au a. de l'article 1601 du code général des impôts, le montant : « 101 euros » est remplacé par le montant : « 105 euros ».

Exposé des motifs du projet de loi :

Il est proposé pour 2003 de revaloriser de 3,96 % le montant du droit fixe par ressortissant de la taxe pour frais de chambre de métiers, ce qui porte le montant considéré pour 2003 de 101 à 105 €.

Cette revalorisation de la ressource publique, qui représente environ le quart des ressources totales des chambres de métiers, tient compte de l'évolution des charges qui pèsent sur elles, et leur permettra ainsi d'assurer dans la continuité leurs missions de service public auprès des artisans.

Le montant du droit fixe constitue un plafond : le relèvement n'oblige pas les chambres à majorer le montant de la taxe si l'orientation de leurs actions ne l'impose pas.

Observations et décision de la Commission :

Cet article a été rattaché aux crédits des PME, du commerce et de l'artisanat, qui ont été examinés par la Commission le 5 novembre 2002 (rapport n° 256, annexe n° 17 : M. Jean-Jacques Descamps, Rapporteur spécial).

Il a fait l'objet du commentaire suivant :

« La taxe pour frais de chambres de métiers est prévue à l'article 1601 du code général des impôts. Elle sert à financer les dépenses ordinaires des chambres de métiers, de leurs instances régionales et de la structure nationale, l'Assemblée permanente des chambres de métiers (APCM).

Elle est acquittée par les entreprises (entreprises individuelles ou sociétés) tenues de s'inscrire au répertoire des métiers et celles qui s'y inscrivent volontairement (c'est-à-dire les entreprises dont le nombre de salariés devient supérieur à 10 et qui choisissent de rester inscrites pour une période de trois ans).

La taxe est constituée de deux éléments : le droit fixe et le droit additionnel.

Le droit fixe est dû par tous les redevables de la taxe. Son montant est déterminé par chaque chambre, dans la limite d'un maximum fixé par la loi de finances (101 euros en 2002). En 2002, seules quatre chambres ont voté un montant inférieur au maximum autorisé (elles étaient 6 l'année précédente) : Eure-et-Loir (95 euros), Bouches-du-Rhône (96 euros), Hérault (98 euros) et Rhône (99 euros).

Le droit additionnel est dû par les seuls artisans imposés à la taxe professionnelle. Son taux est calculé par l'administration fiscale, en divisant le produit voté par chaque chambre par la somme des bases de la taxe professionnelle des artisans imposables. Le produit voté par chaque chambre ne peut dépasser la moitié du produit du droit fixe. Toutefois, les chambres peuvent être autorisées, dans le cadre de conventions conclues avec l'État, à porter cette limite à 85 % du produit du droit fixe (cette limite était fixée à 75 % avant la loi de finances pour 2002).

En principe, le produit du droit additionnel ne doit donc pas dépasser la moitié du produit du droit fixe. Toutefois, comme l'indique l'article 1601 du code général des impôts, « les chambres de métiers sont autorisées à porter le produit du droit additionnel jusqu'à 85 % du produit du droit fixe, afin de mettre en œuvre des actions ou de réaliser des investissements, dans des conditions définies par décret en Conseil d'État. ». Outre le relèvement à 85 % de la limite maximale, la loi de finances pour 2002 a supprimé la précision selon laquelle le déplaçonnement du droit additionnel devait revêtir un caractère exceptionnel et ne fait plus référence à la procédure du conventionnement entre l'État et une chambre pour que celle-ci soit autorisée à dépasser le seuil de 50 %.

Cependant, le décret du 24 avril 2002, qui a abrogé le décret du 16 juin 2000, a confirmé que le dépassement est subordonné à la conclusion de conventions signées entre la chambre et le préfet du département. Cette convention mentionne « les actions ou les investissements à réaliser et les engagements correspondants de la chambre ». Il précise, en outre, qu'« aucun dépassement ne peut être accordé si les engagements au titre de la convention précédente n'ont pas été respectés ». Les modalités de l'instruction des demandes de dépassement formulées par les chambres de métiers sont explicitées dans une circulaire interministérielle du 3 mai 2002. Celle-ci rappelle que « la disparition du caractère exceptionnel du recours au dépassement rend éligibles les actions et investissements pouvant relever des missions traditionnelles de la chambre ». Toutefois, elle indique qu'il convient de « privilégier [les investissements] qui s'inscrivent dans le cadre des politiques prioritaires du ministre ». A titre d'exemples, la circulaire mentionne « les mesures qui concourent à développer les nouvelles technologies de l'information et de la communication, pour lesquelles une mise à niveau des très petites entreprises est vitale ». La circulaire admet également que « le redressement financier d'une chambre » peut justifier un dépassement.

D'après les informations recueillies par votre Rapporteur spécial, 58 chambres (sur 104) ont obtenu une autorisation de dépassement et signé une convention avec l'État en 2002 (elles n'étaient que 41 en 2001 et 36 en 2000) : deux chambres ont obtenu un dépassement de 55 %, une de 59 %, 18 de 60 %, 3 de 65 %, une de 68 %, 6 de 70 %, 13 de 75 %, une de 80 % et 13 du maximum autorisé soit 85 %. Rappelons que seulement deux chambres (Hérault et Côte d'Or) ont voté un produit du droit additionnel inférieur à 50 % du produit du droit fixe.

On constate donc un recours accru à la procédure de conventionnement et une demande croissante de taux de dépassement supérieurs à 60 %. Cette évolution

s'explique en majorité par des investissements lourds, notamment, en ce qui concerne la construction ou l'aménagement de centres de formation d'apprentis. Les difficultés d'équilibre budgétaire pour le fonctionnement courant des chambres figurent aussi fréquemment dans les motifs de recours à ces majorations fiscales.

*
* *

Le présent article ne modifie pas les modalités de fixation du droit additionnel. Il propose d'augmenter le montant maximum du droit fixe de près de 4 %, le faisant passer de 101 à 105 euros.

Après la hausse de 5,2 % accordée en 2002, l'augmentation proposée pour 2003 (+ 4 %) est de nature à permettre aux chambres de faire face, dans de bonnes conditions, à l'évolution de leurs charges de fonctionnement, notamment de personnel. »

*
* *

Au cours de sa réunion du 5 novembre 2002, la Commission a examiné un amendement présenté par M. Charles de Courson portant le maximum du droit fixe de la taxe pour frais de chambre de métiers de 101 à 110 euros.

Après que **M. François Goulard**, Président, eut noté une incohérence entre le dispositif de l'amendement et son exposé sommaire, visant un chiffre de 150 euros, et jugé que cet amendement encourrait le même reproche que l'amendement présenté à l'article 64 quant à sa conséquence sur les prélèvements obligatoires, la Commission a *rejeté* cet amendement.

*
* *

La Commission a *adopté* l'article 65 sans modification.

*
* *

Article 66

**Suppression de la contribution recouvrée au profit
de l'Ecole nationale d'assurance.**

Texte du projet de loi :

Le chapitre II du titre I du livre IV du code des assurances est supprimé.

Exposé des motifs du projet de loi :

La formation professionnelle initiale et continue des personnels des entreprises d'assurance est assurée par l'Ecole nationale d'assurance (ENASS). Celle-ci ne jouit pas de la personnalité morale : son activité est réalisée dans le cadre juridique du Conservatoire national des arts et métiers (CNAM), établissement avec lequel elle a conclu une convention.

Toutefois, l'ENASS jouit de l'autonomie financière. Ses frais de fonctionnement sont couverts *a posteriori* par une contribution de répartition assise sur le chiffre d'affaires mondial de l'ensemble des entreprises d'assurance régies par le code des assurances. Le produit de cette contribution, recouvrée par le réseau du Trésor public, est versé par l'Etat au CNAM au début de l'année suivante.

Ce système assure à l'école la couverture de l'ensemble de ses frais de fonctionnement.

Conformément aux souhaits de la profession, il est proposé de laisser celle-ci gérer en toute autonomie le financement de l'école.

Observations et décision de la Commission :

Cet article a été rattaché aux crédits de l'Economie, des finances et de l'industrie : Services financiers, qui ont été examinés par la Commission le 6 novembre 2002 (rapport n° 256, annexe n° 19 : M. Thierry Carcenac, Rapporteur spécial).

Il a fait l'objet du commentaire suivant :

« Créée par la loi n° 46-835 du 25 avril 1946 relative à la nationalisation de certaines sociétés d'assurance et à l'industrie des assurances en France, l'Ecole nationale d'assurances (ENAss) a pris le statut d'Institut du Conservatoire national des arts et métiers (CNAM) en vertu d'une convention passée le 23 novembre 1948 (modifiée en 1964 et 1989) entre le Conseil national des assurances, responsable de son existence ⁽¹⁾, et le CNAM. Elle assure la formation d'étudiants aux diverses carrières des assurances sanctionnée par un diplôme officiel de l'enseignement supérieur public (niveau Bac + 5), et participe à la formation continue des

⁽¹⁾ L'article 22 de la loi précitée du 25 avril 1946 confiait au Conseil national des assurances, en liaison avec les organismes syndicaux les plus représentatifs, la mission de créer l'Ecole nationale des assurances pour la formation des techniciens, du personnel et des agents d'assurance. Cette disposition est aujourd'hui codifiée à l'article R. 412-1 du code des assurances.

professionnels des assurances en leur offrant la possibilité d'une formation et d'un diplôme de grande école.

Reconnue par l'ensemble de la profession pour la qualité de son enseignement, l'ENAss est l'exemple du rapprochement réussi entre l'enseignement supérieur et les professions. En effet, toutes les composantes de la profession des assurances sont représentées au sein de la Commission technique, organe de décision de l'ENAss⁽¹⁾, et toutes les décisions relatives aux programmes de formation, aux conditions d'admission, de scolarité et de sanction des études des élèves, ainsi que le budget de l'école et l'approbation de ses comptes, sont soumis à leur approbation.

La qualité de l'enseignement donné par cette école est attestée par le nombre de plus en plus important de candidats aux concours d'entrée. Enfin, les élèves bénéficient de la gratuité complète de leurs études.

Le chapitre II du titre I du livre IV du code des assurances comprend le seul article L. 412-1, qui prévoit que les frais de fonctionnement de l'Ecole nationale d'assurances sont couverts au moyen :

– d'une contribution proportionnelle au montant des primes ou cotisations perçues par les entreprises soumises au contrôle de l'Etat, d'une part ;

– et des dons, legs et subventions faits au Conservatoire des arts et métiers en faveur de l'ENAss, notamment par les entreprises d'assurance ainsi que par les fédérations et syndicats nationaux groupant les entreprises, les agents et les courtiers d'assurance, d'autre part.

Le montant de la contribution due par chaque entreprise d'assurance est fixé chaque année par arrêté du ministre de l'économie et des finances.

L'assiette de la contribution est définie par renvoi à l'article L. 310-9 du code des assurances relatif au financement des frais de contrôle et de surveillance de l'Etat en matière d'assurance. Le deuxième alinéa de l'article L. 310-9 précité dispose que « les primes ou cotisations retenues se calculent en ajoutant au montant des primes ou cotisations émises, y compris les accessoires de primes et coût de polices, nettes d'impôts, nettes d'annulations de l'exercice et de tous les exercices antérieurs, le total des primes ou cotisations acquises à l'exercice et non émises ; le montant des primes ou cotisations acceptées en réassurance ou en rétrocession n'intervient que pour moitié dans ce calcul. Les cessions ou rétrocessions ne sont pas déduites ».

Selon les informations recueillies par votre Rapporteur spécial, le taux de la contribution à appliquer est établi de la façon suivante :

⁽¹⁾ Cette commission est composée des représentants de la direction du Conservatoire des arts et métiers, des organismes nationaux et des syndicats de salariés de la profession des assurances, ainsi que de représentants des professeurs et des élèves de l'ENAss.

— les services du contrôle des assurances fournissent aux services du Trésor le montant des bases d'imposition déterminées selon les dispositions prévues à l'article L. 310-9 précité, à partir des états comptables dont ils disposent, pour chaque entreprise d'assurance ;

— l'Etat fixe alors le taux de la contribution, pour obtenir le produit nécessaire au financement du budget de l'ENAss.

Il s'agit donc d'un dispositif comparable à un impôt de répartition. Pour 2002, le taux de cette contribution, dite « taxe modulaire », a été de 0,0187 pour mille de l'assiette imposable de chaque entreprise. Il a permis d'affecter à l'ENAss la somme de 2.195.266 euros, pour un budget total de 2.870.615 euros.

En outre, conformément aux dispositions de l'article R. 412-2 du code des assurances, « les sommes versées par les entreprises d'assurances au titre de leur contribution aux frais de fonctionnement de l'Ecole nationale d'assurances viennent en déduction de celles qui seraient éventuellement dues au titre de la taxe d'apprentissage ou de la taxe de formation continue, selon une proportion fixée chaque année par arrêté conjoint du ministre de l'économie et des finances et du ministre de l'éducation ». Cette proportion dépend de la répartition des frais de l'école entre la formation initiale et la formation continue et a été, pour 2002, de 71% de déductibilité vis-à-vis de la taxe d'apprentissage et de 29% de déductibilité vis-à-vis de la taxe de formation continue.

L'exposé des motifs du présent article indique qu'il tend à répondre aux « souhaits de la profession ». Il ressort des informations qui ont pu être portées à la connaissance de votre Rapporteur spécial qu'une telle affirmation ne rencontre le sentiment ni des fédérations d'employeurs⁽¹⁾, ni des syndicats de salariés. Votre Rapporteur spécial ne peut donc que constater la carence, ou à tout le moins l'insuffisance manifeste, de la concertation en ce qui concerne la nécessité de changer les modalités de financement de l'ENAss et le dispositif appelé à se substituer aux modalités actuelles de ce financement.

Quant à l'argument qui serait tiré d'une mesure de simplification administrative au motif que l'intervention de l'Etat ne serait pas strictement indispensable au financement de l'ENAss, il convient de relever que la suppression de la « taxe modulaire » ne supprimerait pas les frais de collecte au titre de l'article L. 310-9 du code des assurances. En effet, en application de cet article, le calcul du montant de la contribution au titre des frais résultant du contrôle et de la surveillance de l'Etat en matière d'assurance obéit à des règles identiques à celles applicables à la « taxe modulaire » : même assiette, même principe de répartition de la contribution entre les entreprises, même intervention des services du contrôle des assurances et des services du Trésor.

⁽¹⁾ Il est vrai que l'une d'entre elles estimerait finalement souhaitable de supprimer la taxe modulaire et serait décidée à mettre en place, sous sa responsabilité, une nouvelle procédure de financement de l'ENAss.

Enfin, l'échéance du 1^{er} janvier 2003 semble difficilement praticable pour permettre d'assurer une transition satisfaisante entre les modalités actuelles de financement de l'ENAss et les modalités qui seraient appelées à s'y substituer : les crédits généraux du CNAM n'ont pas été augmentés à due concurrence, alors même qu'il devra faire face aux charges obligatoires qu'il aura à assumer à cette date.

Autant d'incertitudes qui nécessitent l'adoption d'une attitude de prudence vis-à-vis du présent article. Aussi, votre Rapporteur spécial vous propose-t-il la suppression de l'article.

Cette mesure devrait permettre aux partenaires sociaux d'entreprendre une réelle concertation sur le financement de cette école. »

*
* *

Au cours de sa réunion du 6 novembre 2002, la Commission a examiné deux amendements de suppression de cet article, le premier, présenté par le Rapporteur spécial et le second, par M. Michel Vaxès, et un amendement de M. Charles de Courson prévoyant que la taxe ne sera supprimée qu'en cas de signature d'un accord professionnel de branche relatif au financement de l'école

M. Thierry Carcenac, Rapporteur spécial, a indiqué que l'Ecole nationale d'assurance fonctionne, depuis sa création en 1946 et grâce à une convention conclue avec le Conservatoire national des arts et métiers, dans des conditions tout à fait satisfaisantes. Son fonctionnement est assuré par une taxe modulaire que l'article 66 propose de supprimer. Les arguments avancés à l'appui de cette suppression ne semblent pas très convaincants. Il s'agit d'une fausse simplification puisque les services continueront à percevoir une autre taxe destinée à financer le fonctionnement de la Commission de contrôle des assurances. Cette taxe ne constitue pas une charge pour les sociétés d'assurance puisqu'elle est déductible de la taxe d'apprentissage ou de la taxe pour la formation professionnelle. Enfin, la demande de la profession, évoquée par l'exposé des motifs, n'est pas avérée et il apparaît qu'il s'agit plus d'un souhait de M. Denis Kessler, actuel président de la Fédération française des sociétés d'assurances. Dès lors, la suppression de l'article 66 permettrait de laisser le temps nécessaire à la négociation sociale pour déterminer les modifications à apporter au financement de l'école.

M. Xavier Bertrand a indiqué que cet article obéissait à une double logique. D'une part, il s'agit réellement d'une mesure de simplification car les services qui perçoivent cette taxe pourront ainsi se consacrer à d'autres tâches au sein de leur direction. D'autre part, il répond à une volonté de mieux adapter l'offre et la demande de formation dans le secteur des assurances. S'il est vrai que l'Ecole permet d'associer des représentants des sociétés d'assurance et des syndicats dans sa gestion, il faut constater qu'il n'existe pas d'école équivalente dans le secteur

bancaire par exemple. Il est vrai que la concertation sur la suppression de la taxe modulaire a laissé à désirer, même si l'approche des élections prud'homales peut l'expliquer. Cependant, il est difficile de supprimer l'article 66 ou de le laisser en l'état.

Dès lors, M. Xavier Bertrand a défendu l'amendement présenté par M. Charles de Courson. Il a indiqué qu'une nouvelle rédaction de l'article 66 était en cours d'élaboration et que celle-ci serait de nature à rassurer tous les acteurs concernés et à garantir le financement de l'école.

Le **Rapporteur spécial** a jugé que cet amendement constituait une solution de repli qui aura également le mérite de soulever le problème en séance publique.

La Commission a *rejeté* les deux amendements de suppression et *adopté* l'amendement de M. Charles de Courson (**amendement n° II-131**).

*
* *

La Commission a ensuite *adopté* l'article 66 ainsi modifié.

*
* *

Article 67

Réduction de la contribution des assurés au Fonds de compensation de l'assurance construction (FCAC).

Texte du projet de loi :

Au septième alinéa de l'article L. 431-14 du code des assurances et au troisième alinéa de l'article 1635 *bis* AB du code général des impôts, les taux de « 8,5 % » et de « 25,5 % » sont respectivement remplacés par les taux de « 4 % » et de « 12,5 % ».

Exposé des motifs du projet de loi :

Le Fonds de compensation des risques de l'assurance construction (FCAC) a été institué en 1982, afin de financer le passage d'une gestion de l'assurance construction en répartition à une gestion en capitalisation, suite à l'adoption de la loi du 4 janvier 1978 sur la responsabilité des constructeurs. Financé par une contribution sur les contrats d'assurance construction, il est chargé de rembourser les assureurs du règlement des sinistres trouvant leur origine dans les chantiers ouverts avant le 31 décembre 1982.

Le FCAC aura bientôt rempli sa mission, puisque le stock des sinistres qui sont à sa charge s'est considérablement réduit et ne représente plus actuellement qu'un montant annuel de règlements de 30 à 40 millions €. Dans ces conditions et compte tenu de ses ressources actuelles, il disposerait probablement, dès le courant de l'année 2003, d'une trésorerie suffisante pour faire face à la liquidation de l'ensemble des dossiers restant à traiter et au remboursement des dettes contractées.

Il est proposé d'abaisser de moitié le montant de cette contribution en 2003. Si le chiffre d'affaires de l'assurance construction se maintient et si les engagements du FCAC ne connaissent pas de réévaluation significative, la suppression complète pourra être envisagée dès le second semestre 2004 ou au début de l'année 2005.

Cette mesure réduira en 2003 d'environ 100 millions € le produit de la contribution.

Observations et décision de la Commission :

Cet article a été rattaché aux crédits de l'Economie, des finances et de l'industrie : Services financiers, qui ont été examinés par la Commission le 6 novembre 2002 (rapport n° 256, annexe n° 19 : M. Thierry Carcenac, Rapporteur spécial).

Il a fait l'objet du commentaire suivant :

« Le présent article propose de baisser de moitié le montant de la contribution à la charge des entreprises d'assurance et destinée à alimenter le Fonds de compensation de l'assurance construction (FCAC). »

Il existe, pour la couverture des risques de construction, une assurance liée à la garantie décennale de l'entrepreneur ; de plus, la loi n° 78-12 du 4 janvier 1978 relative à la responsabilité et à l'assurance dans le domaine de la construction a rendu obligatoire l'assurance du constructeur contre les risques de construction.

Ce régime a été, dans un premier temps, géré selon un mécanisme de pure répartition : les primes et cotisations demandées au titre d'une année étaient calculées de manière à couvrir les remboursements de sinistres dont le règlement serait arrêté au cours de cette même année. Mais, en cas de disparition de l'entreprise de construction, quelle qu'en soit la raison, l'assureur demeurait responsable des dommages constatés ensuite, avant l'expiration de la période de garantie décennale, sans que les primes ultérieurement versées par cette entreprise puissent compenser le coût né de la réparation des dommages.

Ce système pouvait fonctionner sans difficultés en période d'expansion, lorsque le nombre d'entreprises, et donc d'assurés, s'accroissant, l'activité du bâtiment se développant, les primes et cotisations encaissées suffisaient mathématiquement à couvrir les remboursements de sinistres relatifs à des constructions achevées au cours des années précédentes. La conjoncture économique s'étant inversée, il a fallu envisager l'éventualité d'une défaillance grave de la couverture des risques liés à la construction.

Tel a été l'objet de la réforme de l'assurance construction réalisée en 1982, qui a fait fonctionner cette assurance selon un régime de capitalisation pour les chantiers ouverts à compter du 1^{er} janvier 1983. Afin de faciliter ce changement de régime, l'article 30 de la loi de finances rectificative pour 1982 (n° 82-540 du 28 juin 1982) a institué un fonds de compensation des risques de l'assurance construction chargé principalement de financer les sinistres de responsabilité décennale à survenir à compter du 1^{er} janvier 1983 sur des chantiers ouverts avant cette date et, d'autre part, les incidences financières de l'évolution des coûts de construction sur les garanties d'assurance décennale souscrites au titre des chantiers ouverts à compter du 1^{er} janvier 1983.

Pour faire face à l'ensemble de ces charges, la loi a affecté au fonds de compensation le produit d'une « contribution » assise sur les primes d'assurance construction obligatoire (assurance décennale et « dommages-ouvrage ») émises au titre des chantiers ouverts depuis 1983. Ce sont les assureurs qui sont redevables de cette contribution, mais elle est en fait intégrée aux tarifs de capitalisation, donc totalement répercutée sur les assurés.

L'assiette de la contribution est constituée des « primes ou cotisations d'assurance correspondant aux garanties d'assurance des dommages à la construction ainsi qu'aux garanties d'assurance décennale souscrites par toute personne [...] pour couvrir sa responsabilité dans les travaux de bâtiment » (article 1635 bis AB du code général des impôts). Les modalités de recouvrement de cette contribution sont celles applicables à la taxe sur les conventions d'assurance.

Le taux initialement prévu pour cette contribution se décomposait comme suit :

– 5% en ce qui concerne les risques exposés par les entreprises artisanales ;

— 15% en ce qui concerne les autres risques.

Face aux difficultés de financement rencontrées, dès 1985, par le Fonds de compensation, l'article 26 de la loi de finances rectificative pour 1985 (n° 85-1404 du 30 décembre 1985) a relevé ces taux de 5% à 8,5% pour les artisans et de 15% à 25,5% pour les autres assujettis. Ce même article accordait au fonds la possibilité d'émettre des emprunts.

Malgré ces mesures, le Fonds de compensation s'est à nouveau trouvé en déséquilibre et d'autres dispositions ont été adoptées ultérieurement pour assurer des ressources complémentaires au financement des opérations dont il a eu la charge.

Les dispositions de l'article 38 de la loi de finances rectificative pour 1988 (n° 88-1193 du 29 décembre 1988) ont permis au fonds de compensation de l'assurance construction de disposer de l'ensemble des ressources d'assurance en fusionnant l'ensemble des comptes concernant la trésorerie globale du « passé connu » de l'assurance construction, d'une part, relatif aux sinistres affectant des bâtiments dont les chantiers ont été ouverts avant le 1^{er} janvier 1983, avec les comptes concernant la trésorerie du « passé inconnu », d'autre part, concernant les sinistres affectant des bâtiments dont les chantiers ont été ouverts avant le 1^{er} janvier 1983 mais dont les sinistres n'avaient pas encore été déclarés à cette date.

Par ailleurs, l'article 42 de la loi de finances rectificative pour 1989 (n° 89-936 du 29 décembre 1989) a instauré, à compter du 1^{er} janvier 1991 et pour une période de six ans, une contribution additionnelle, assise sur le chiffre d'affaires réalisé ou le montant des honoraires perçus par les professionnels du bâtiment. Ce même article a prévu d'alimenter le Fonds à titre exceptionnel en 1990 par une contribution des entreprises d'assurance assise sur les primes ou cotisations de l'année 1989, afin d'étendre la solidarité à l'ensemble des intervenants du secteur de l'assurance.

Ces dispositions successives ont permis au Fonds de compensation de l'assurance construction de remplir sa mission. A l'heure actuelle, le stock des sinistres qui sont à sa charge représente, pour les années 2003 à 2005, un total de 126 millions d'euros, alors que la situation comptable et financière du fonds dégageait, au 31 mai 2002, un solde positif de 246,6 millions d'euros.

L'abaissement de moitié du taux de la contribution réduirait, selon l'exposé des motifs du présent article, d'environ 100 millions le produit de la contribution. Compte tenu de la situation financière du Fonds et des importants efforts consentis par les assurés depuis de nombreuses années, votre Rapporteur spécial vous propose d'adopter l'article 67 sans modification. »

*

*

*

La Commission a *adopté* l'article 67 sans modification.

*
* *

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'Etat 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 :

Cet article a été rattaché aux crédits des Charges communes, qui ont été examinés par la Commission le 6 novembre 2002 (rapport n° 256, annexe n° 11 : M. Daniel Garrigue, Rapporteur spécial). Il a fait l'objet du commentaire suivant :

« 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'Etat 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'Etat, 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'Etat 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'Etat 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'Etat.

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'Etat et sur tous les marchés où ces titres sont négociables ;

– effectuer toutes opérations en vue de gérer la dette de l'Etat, notamment opérer sur les titres garantis par l'Etat 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 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'Etat – 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'Etat 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'Etat. Les dépenses budgétaires correspondantes sont imputées sur le compte spécial du Trésor n° 903-58 « Avances à divers services de l'Etat 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 ⁽¹⁾. 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 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 ayant presque toujours été créditrice ⁽²⁾. Trois raisons les motivaient :*

– les avances en écus consenties par l'Etat 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'Etat 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'Etat devaient être remboursées au plus tard le 31 décembre, ce qui a parfois exigé un « emprunt-relais » bancaire pour financer

(1) 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'Etat.

(2) 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.

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 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'Etat 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⁽¹⁾ de la ligne 806 « Recettes en atténuation des charges de la dette et de frais de trésorerie ». Les intérêts reçus par l'Etat au titre de la rémunération des avances consenties au FSR

(1) 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.

sont imputés sur la sous-ligne 411-02 de la ligne 411 « Intérêts versés par divers services de l'Etat 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'Etat, en particulier les titres garantis par l'Etat ou émis par des établissements publics ou 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'Etat. 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 » ⁽¹⁾. 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

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

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 ⁽¹⁾.

Depuis 1998, l'activité exercée en propre par le FSR a considérablement décru : le compte d'exploitation du fonds montre que les produits générés par les 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'Etat 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 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'Etat 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'Etat, en termes nets – et pour rembourser les avances consenties antérieurement – conduisant ainsi à constater une recette budgétaire.

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'Etat, 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'Etat ;

– 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'Etat.

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 utilisées, 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'Etat

Avec le FSR et la CADEP, l'Etat 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'Etat ». 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'Etat 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'Etat 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'Etat, mais s'appuie sur la notion de « qualité de la signature de l'Etat », qui, tout en restant fort intuitive, est bien plus palpable. 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 » ⁽¹⁾. 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'Etat » 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'Etat » 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'Etat constitue un garde-fou contre la tentation – fort peu vraisemblable, au demeurant – de réaliser des opérations à caractère purement spéculatif assorties de risques importants.

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

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'Etat) : 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 ;

– 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'Etat 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'Etat 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'Etat, 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'Etat, 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'Etat) 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'Etat 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'Etat 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'Etat 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'Etat », 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'Etat. 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'Etat. Or, cette signature est engagée non seulement vis-à-vis des titres émis par l'Etat mais aussi vis-à-vis des titres bénéficiant d'une garantie explicite de l'Etat 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'Etat – 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'Etat, 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'Etat 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'Etat : organiser la plus grande transparence

Personne morale distincte de l'Etat, 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'Etat et son « bras armé » en matière de régulation de ses titres, la Caisse de la dette publique.

Par exemple, les titres émis par l'Etat 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'Etat 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'Etat paiera des coupons sur les titres vendus par la Caisse – ce qui est tout à fait légitime – mais aussi sur les titres d'Etat détenus par elle dans son bilan. Il s'ensuit que la dette « pour ordre » logée au sein de la Caisse de la dette publique générera une charge d'intérêts imputée sur le budget de l'Etat 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'Etat, 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'Etat 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'Etat.

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'Etat 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'Etat 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'autres 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'Etat 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'Etat 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'Etat. 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 Etats membres de la zone euro.

Émanation directe de l'Etat 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'Etat. 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'Etat. Personne morale autonome, celle-ci serait en effet tout à fait libre de réallouer ses liquidités entre ses différents banquiers, parmi lesquels l'Etat.

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'Etat 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'Etat 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. »

*
* *

La Commission a adopté l'article 68 sans modification.

*
* *

Travail, santé et solidarité

Article 69

Instauration d'une taxe au profit de l'Office des migrations internationales (OMI).

Texte du projet de loi :

Dans le code général des impôts, au livre premier, deuxième partie, titre III, chapitre III, il est inséré, en tête de la section IV intitulée : « Taxes perçues au profit de l'office des migrations internationales », un article 1635-0 *bis* ainsi rédigé :

« *Article 1635-0 bis.* - Il est institué, au profit de l'Office des migrations internationales, une taxe perçue préalablement à la délivrance d'un premier titre de séjour mentionné à l'article 9 de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France.

Le montant de cette taxe est fixé par décret dans la limite de 220 euros. Ce plafond est ramené à 70 euros pour les étrangers auxquels est délivrée une carte de séjour temporaire portant la mention « étudiant ».

Cette taxe est acquittée au moyen de timbres mobiles d'un modèle spécial à l'Office des migrations internationales, dont l'administration assure la fabrication et la vente.

Ces dispositions ne sont pas applicables aux étrangers qui sollicitent un titre de séjour au titre des 1°, 10° et 11° de l'article 12 *bis*, de l'article 12 *ter*, des 4°, 5°, 6°, 7°, 8°, 9°, 10° et 11° de l'article 15 de l'ordonnance du 2 novembre 1945 précitée, non plus qu'aux étrangers relevant de l'article L. 341-2 du code du travail ».

Exposé des motifs du projet de loi :

L'Office des migrations internationales (OMI) accomplit, à destination des étrangers, un certain nombre d'actions tant administratives que sanitaires et sociales au titre de leur introduction sur le territoire, de leur accueil, de leur information, de leur séjour, ainsi que de leur rapatriement.

À ces titres, il est proposé d'instaurer, au profit de l'OMI, une taxe à laquelle seront assujettis les étrangers auxquels est délivré un premier titre de séjour d'une durée supérieure à trois mois.

Le taux de cette taxe sera fixé par décret dans la limite d'un plafond de 220 €, à l'exception des étudiants pour lesquels le plafond est ramené à 70 €.

Sur la base des flux prévisionnels d'immigrants demandant un titre de séjour pour 2002, le produit de la vente de ces timbres s'élèverait à 16 millions € en année pleine.

Plusieurs catégories d'étrangers seront exonérées du paiement de la taxe :

- ceux dont l'état de santé nécessite une prise en charge médicale lourde ;
- ceux ayant servi dans des unités combattantes françaises ou alliées ;
- ceux séjournant en France depuis plus de dix ans ;
- ceux autorisés à séjourner en France au titre du regroupement familial ;
- ceux qui entrent en France en vue d'y exercer une profession salariée ;
- les réfugiés statutaires et les apatrides et les bénéficiaires de l'asile territorial ;
- ceux séjournant régulièrement en France depuis au moins trois ans, candidats à l'obtention de la carte de résident ;

— ceux titulaires d’une rente d’accident du travail ou de maladie professionnelle.

Observations et décision de la Commission :

Cet article a été rattaché aux crédits de la Solidarité, qui ont été examinés par la Commission le 7 novembre 2002 (rapport n° 256, annexe 4 : Mme Marie-Anne Montchamp, Rapporteur spécial).

Il a fait l'objet du commentaire suivant :

« Créé par l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 modifiée relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France, l'Office des migrations internationales (OMI) est un établissement public à caractère administratif qui exerce le monopole des opérations de recrutement et d'introduction en France des travailleurs étrangers ; il est en outre chargé de participer au contrôle, à l'accueil ainsi qu'au rapatriement ou à la réinsertion dans leur pays d'origine des étrangers. Il œuvre également pour l'emploi des Français à l'étranger et la réinsertion des Français ayant résidé à l'étranger.

Le présent article, sous une forme qui n'est pas très éloignée de la validation législative, vise à autoriser la perception, par les services des préfectures ou le réseau déconcentré du Trésor et au profit de l'OMI, d'une recette précédemment dépourvue de base légale, comme l'a jugé pour droit le Conseil d'Etat. Au-delà, il s'agit de permettre à l'établissement de développer le service public de l'accueil des immigrants en France.

I.- Une décision du Conseil d'Etat a privé l'OMI du tiers de ses ressources

L'OMI a longtemps assuré son autofinancement sur ses recettes propres, dont l'essentiel provient de taxes et redevances, mises à la charge des entreprises lorsqu'elles emploient de la main-d'œuvre étrangère, ou à la charge des étrangers eux-mêmes et, le cas échéant, de leur famille. Cependant, l'une de ces « redevances » a fait l'objet d'un recours devant le Conseil d'Etat, qui l'a jugée illégale.

A.- La décision du Conseil d'Etat du 20 mars 2000

Faisant droit à la requête du Groupe d'information et de soutien des immigrés (GISTI), le Conseil d'Etat, dans une décision du 20 mars 2000, a enjoint au ministre de l'emploi et de la solidarité et au ministre du budget d'abroger l'arrêté du 17 mars 1997 fixant le montant de la redevance à verser à l'OMI à l'occasion de l'examen médical subi par les étrangers demandant un titre de séjour. Pour le Conseil, « le contrôle médical auquel sont assujettis [...] les étrangers qui présentent une demande initiale de titre de séjour n'a pas été institué dans le seul intérêt de ces personnes, mais essentiellement pour objet la protection de la santé

publique ; [...] dès lors, ce contrôle médical ne constitue pas un service rendu pouvant donner lieu à la perception d'une redevance ».

Aussitôt effectuée, la suppression de cette ressource a pénalisé financièrement l'OMI.

B.- Le nécessaire rétablissement des finances de l'OMI

– Une perte de recettes correspondant à d'importants flux de personnes

À périmètre d'activité inchangé, les recettes de l'OMI sont devenues structurellement inférieures à ses dépenses, et ce d'une manière d'autant plus préoccupante que la recette supprimée correspondait à des catégories d'immigrants dont le nombre est important et va en grandissant. C'est ce que montre le tableau ci-après, où ces catégories sont regroupées sous l'appellation « autres étrangers ». Les travailleurs immigrés et les personnes accueillies au titre du regroupement familial n'étaient pas concernées par la « redevance », et ne le seront pas davantage par la taxe proposée.

FLUX D'ENTRÉE CONTROLÉS PAR L'OMI (HORS RÉEXAMEN POUR 1997-2001)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001
TRAVAILLEURS						
PERMANENTS + AUTORISATIONS PROVISOIRES	9.099	9.256	8.444	11.117	13.492	18.439
SAISONNIERS	8.766	8.210	7.523	7.612	7.929	10.794
TOTAL TRAVAILLEURS	17.865	17.466	15.967	18.729	21.421	29.233
REGROUPEMENT FAMILIAL						
DOSSIERS	8.815	10.090	10.577	11.733	12.697	13.983
PERSONNES	13.889	15.435	16.727	19.213	20.895	23.001
AUTRES ETRANGERS						
ETUDIANTS	15.950	19.180	23.502	25.066	36.140	39.983
REFUGIES, APATRIDES ET MF (1)	4.206	4.436	4.337	4.570	4.836	6.397
VISITEURS	7.173	10.732	10.808	8.538	8.424	8.968
VIE PRIVEE ET FAMILIALE (HORS CONJOINTS DE FRANÇAIS) (2)				9.380	14.059	14.438
FAMILLES DE FRANÇAIS (3)	17.373	18.814	21.679	25.800	33.073	39.009
AUTRES	1.025	1.205	1.834	1.781	1.414	1.461
TOTAL « AUTRES ETRANGERS »	45.727	54.367	62.160	75.135	97.946	110.256

(1) Contrôlé par l'OMI depuis septembre 1990

(2) Mention créée par la loi n° 98-349 du 11 mai 1998 relative à l'entrée et au séjour des étrangers en France et au droit d'asile.

(3) Conjoint, enfants, ascendants, parents d'enfants français
Source : ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité.

De loin la plus nombreuse, la catégorie « autres étrangers » devrait connaître, au vu des résultats enregistrés à la mi-juin 2002, une nouvelle augmentation sur l'année entière, passant ainsi de 100.000 en 2000 à 110.000 en 2001, et probablement 140.000 en 2002, soit une augmentation de 27 % en un an, alors que le budget primitif pour 2002 a été établi sur une base de 120.000 personnes.

– Un budget en déficit structurel de fonctionnement

Le tableau ci-après retrace l'évolution des dépenses et recettes de l'OMI en distinguant la recette issue de la « redevance », jusqu'à sa suppression.

ÉVOLUTION DU COMPTE FINANCIER DE L'OFFICE DES MIGRATIONS INTERNATIONALES

(EN MILLIONS D'EUROS)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002 (1)
RECETTES D'IMMIGRATION	29,54	31,61	31,87	29,69	25,31	27,59	30,45
DONT « REDEVANCE DUE POUR LE CONTROLE MEDICAL DES AUTRES ETRANGERS »	5,47	9,72	14,04	9,76	2,59	–	–
AUTRES PRODUITS	5,43	3,89	4,41	1,83	2,44	3,51	3,31
RESSOURCES AFFECTEES	1,17	0,95	0,61	0,19	–	–	–
TOTAL DES RESSOURCES (A)	36,13	36,44	36,97	31,71	27,75	31,1	33,76
DEPENSES DE FONCTIONNEMENT	56,19	32,48	30,42	32,96	32,62	43,06	43,13
DEPENSES EN CAPITAL	2,4	1,86	1,67	1,98	1,52	1,46	3,09
TOTAL DES DEPENSES (B)	58,58	34,34	32,09	34,91	34,15	44,52	46,23
SOLDE (A–B)	– 22,45	2,1	4,88	– 3,2	– 6,4	– 14,18	– 12,47

(1) PREVISIONS.

SOURCE : OFFICE DES MIGRATIONS INTERNATIONALES.

Le budget primitif se traduit par un déficit de fonctionnement de 12,71 millions d'euros et un excédent de 0,98 million d'euros en investissement, soit un prélèvement sur le fonds de roulement de 11,73 millions d'euros. Après de tels prélèvements successifs en 2000, 2001 et 2002, le fonds de roulement est épuisé, et cette situation ne peut évidemment perdurer : pour 2003, le déficit attendu est de 13 millions d'euros.

Trois solutions se présentent dès lors : soit la réduction des activités de l'OMI, soit le versement d'une subvention d'équilibre sur le budget de l'Etat, soit encore la création d'une imposition affectée.

La réduction des activités de l'Office serait, aux yeux de votre Rapporteur spécial, la pire des réponses. En effet, cet établissement remplit dans le cadre de la politique d'immigration et d'intégration une mission d'autant plus indispensable qu'elle s'est fortement amplifiée et diversifiée ces dernières années. À côté des tâches traditionnelles telles que l'instruction des dossiers, la visite médicale, les opérations de retour ou l'expatriation, l'OMI a développé de nouvelles actions à vocation sociale. C'est ainsi que la politique d'accueil repose aujourd'hui en grande partie sur l'office avec la création des plates-formes d'accueil dans les locaux des délégations régionales. Plus récemment, lui a été confiée une mission d'accompagnement social dans les centres de rétention administrative. L'augmentation de ses moyens, proposée par le présent article, doit d'ailleurs avoir pour corollaire l'approfondissement et l'élargissement de ces missions.

L'appel au budget de l'Etat, sous forme de redéploiement ou du versement d'une subvention d'équilibre, n'est pas davantage satisfaisant. En effet, tout redéploiement au sein des crédits de la direction de la population et des migrations, qui exerce la tutelle de l'Office, est rendu impossible par les contraintes très fortes que fait peser sur ses moyens la politique de l'asile. Un redéploiement plus large, à l'échelle de la section budgétaire (Santé, famille, personnes handicapées et solidarité) paraît tout aussi difficile, sauf à ériger la politique de l'accueil des étrangers en priorité budgétaire justifiant la diminution des crédits alloués à d'autres politiques sociales, ce qui n'est pas le choix qu'a effectué le Gouvernement, et que votre Rapporteur spécial entend suivre sur ce point. Quant à l'hypothèse de la subvention d'équilibre hors redéploiement, outre le fait qu'elle aggraverait le déficit budgétaire, elle présente, par rapport à la solution d'une taxe affectée, l'inconvénient de la rigidité.

En effet, une taxe assise sur les effectifs de migrants obtenant leur premier titre de séjour offre l'avantage d'accroître les recettes de l'OMI au même rythme que son activité en direction de ces populations, donc de ses dépenses de fonctionnement. Au-delà du rétablissement des finances de l'OMI, une telle augmentation de ses ressources propres, indépendante des aléas de la régulation budgétaire, est à même de permettre à l'établissement de contribuer au financement de ce que le Gouvernement dénomme « un véritable service public de l'accueil ».

II.— Le dispositif proposé nourrit également l'ambition d'une amélioration du service public de l'accueil des immigrants

Plusieurs projets récents d'instauration d'une taxe similaire à celle proposée dans le présent article ont échoué ; le dernier en date – très semblable au présent article –, qui devait trouver place dans le projet de loi de finances rectificative pour 2000, a été abandonné pour des raisons d'opportunité politique.

A.- La création d'un sixième impôt affecté à l'OMI

La taxe proposée viendrait s'ajouter aux autres recettes de l'OMI, qui sont listées dans le tableau page suivante. On y trouve notamment le détail des cinq impôts affectés à l'établissement, parmi lesquels le droit d'enregistrement prévu à l'article 1635 bis du code général des impôts, dont le présent article s'inspire largement.

ÉLÉMENTS CONSTITUTIFS DES RECETTES D'IMMIGRATION DE L'OMI

(EN EUROS)

INTITULE DE LA CONTRIBUTION	BASE JURIDIQUE	TAUX 2002	PUBLIC CONCERNE
REDEVANCES ET CONTRIBUTION FORFAITAIRE DUES PAR LES EMPLOYEURS RECORANT A DES TRAVAILLEURS ETRANGERS			
TRAVAILLEURS PERMANENTS	CODE TRAVAIL ARTICLES : L.341-9, R.341-9, R.341-25 ART. 64 DE LA LOI DE FINANCES 1975 (N° 74-1129 DU 30/12/74)		
REMBOURSEMENT FORFAITAIRE	ARRETE 24/12/2001	160	EMPLOYEURS DU COMMERCE, DE L'INDUSTRIE ET D'ACTIVITES DIVERSES UTILISANT DE LA MAIN D'ŒUVRE ETRANGERE PERMANENTE ET SAISONNIERE
CONTRIBUTION FORFAITAIRE MINOREE		40	LAOTIENS, CAMBODGIENS, VIETNAMIENS, LIBANAIS
CONTRIBUTION FORFAITAIRE NORMALE			
SALAIRE < 1.525 EUROS	DECRET N° 2001-891 DU 28 SEPTEMBRE 2001	690	
SALAIRE > 1.525 EUROS	DECRET N° 2001-891 DU 28 SEPTEMBRE 2001	1.375	
TRAVAILLEURS SAISONNIERS	CODE TRAVAIL ARTICLES : L.341-2, L.341-9, R.341-25		EMPLOYEURS DE L'INDUSTRIE ET DES EXPLOITATIONS AGRICOLES UTILISANT DE LA MAIN D'ŒUVRE ETRANGERE SAISONNIERE
INDUSTRIE	ARRETE DU 18/05/2001 (JO 31/05/2001)	380	
AGRICULTURE			
CONTRAT < 2 MOIS	ARRETE DU 25/05/2001 (JO 31/05/2001)	140	
CONTRAT DE 2 A 4 MOIS	ARRETE DU 25/05/2001 (JO 31/05/2001)	175	
CONTRAT DE 4 A 6 MOIS	ARRETE DU 25/05/2001 (JO 31/05/2001)	305	
CONTRAT > 6 MOIS	ARRETE DU 25/05/2001 (JO 31/05/2001)	430	
BENEFICIAIRES D'AUTORISATIONS PROVISOIRES DE TRAVAIL	CODE TRAVAIL, ARTICLES L.341-9, R.341-7, R.341-25		EMPLOYEURS DE CERTAINES CATEGORIES DE MAIN D'ŒUVRE ETRANGERE BENEFICIAIRE D'AUTORISATIONS PROVISOIRES DE TRAVAIL
STAGIAIRES PROFESSIONNELS, ASSISTANTS DE LANGUE, PROFESSEURS	ARRETE 24/12/2001	55	
AUTRES		160	
IMMIGRATION FAMILIALE	CODE TRAVAIL, ARTICLES : L.341-9, R.341-9, R.341-25		
FAMILLES INTRODUITES ET REGULARISEES	ARRETE 24/12/2001	265	PARTICIPATION DES FAMILLES AUX FRAIS D'INTRODUCTION ET D'ADMISSION AU SEJOUR AU TITRE DU REGROUPEMENT FAMILIAL
FAMILLES REFUGIEES	ARRETE 24/12/2001	160	
AUTRES ETRANGERS			

ÉTUDIANTS, MEMBRES DE FAMILLE DE FRANÇAIS, AUTRES, REFUGIES	ARRETE DU 17/03/1997 ANNULE PAR DECISION DU CONSEIL D'ETAT DU 20/03/2000	0	LA REDEVANCE DE 350 FRANCS DEMANDEE AUX ETUDIANTS ET CELLE DE 1.050 FRANCS AUX AUTRES ETRANGERS A ETE ANNULEE SUITE A CETTE DECISION.
RENOUVELLEMENT DES TITRES DE TRAVAIL	ART. L.341-8, D.341-1 ET 2 DU CODE DU TRAVAIL ART. 1635 BIS CODE GENERAL DES IMPOTS		
TIMBRE OMI	DECRET N° 2001-890 DU 28/09/2001.	55	LE TITULAIRE QUI RENOUVELLE UN TITRE DE SEJOUR VALANT AUTORISATION DE TRAVAIL
CONTRIBUTION SPECIALE VERSEE PAR LES EMPLOYEURS DE MAIN- D'ŒUVRE EN SITUATION IRREGULIERE	ART. L 341-7, R 341-33, 34 ET 35 DU CODE DU TRAVAIL	5.900 2.950 1.475	LES EMPLOYEURS DE MAIN-D'ŒUVRE EN SITUATION IRREGULIERE.

SOURCE : MINISTERE DES AFFAIRES SOCIALES, DU TRAVAIL ET DE LA SOLIDARITE.

L'assiette de la taxe proposée, définie par la lecture combinée des premier et dernier alinéas, serait la première délivrance d'un titre de séjour de longue durée pour les personnes relevant de la catégorie « autres étrangers » mentionnée plus haut. Sa définition exhaustive ne peut en effet être donnée qu'« en creux » : il s'agit des étrangers demandant un premier titre de séjour de plus de trois mois, pour des motifs autres que l'exercice d'une activité salariée (qui relèvent de l'article L. 341-2 du code du travail) ou le regroupement familial (cas visé au 1° de l'article 12 bis et au 5° de l'article 15 de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 précitée, l'article 29 de ladite ordonnance et l'article 16 du décret d'application n° 99-566 du 6 juillet 1999 relatif au regroupement familial des étrangers fixant les conditions particulières mises en oeuvre). Pour l'essentiel, ce seront donc – à l'exclusion des ressortissants de l'Espace économique européen et des ressortissants algériens –, les étudiants, les membres étrangers de la famille de Français, les visiteurs candidats au séjour de longue durée, les actifs non salariés et les bénéficiaires d'une première carte de séjour temporaire portant la mention « vie privée et familiale ».

Parmi les différentes autorisations de séjour existantes que sont le récépissé de demande ou de renouvellement de carte de séjour, l'autorisation provisoire de séjour, la carte de ressortissant d'un Etat membre de l'Union européenne ou de l'Espace économique européen, le certificat de résidence de ressortissant algérien, la carte de séjour temporaire et la carte de résident, celles visées par le présent article sont les deux dernières citées. En application des articles 9 à 13 de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 précitée, la carte de séjour temporaire est délivrée :

- aux étrangers venus en France, en qualité de visiteurs, étudiants, scientifiques, artistes, ou pour y exercer, à titre temporaire, une activité professionnelle ;*
- aux étrangers venus en France en raison de l'importance des liens familiaux qu'ils y ont noués ;*
- aux étrangers ne remplissant pas les conditions pour obtenir une carte de résident (article 14 de ladite ordonnance) ;*
- de plein droit aux étrangers âgés de seize à dix-huit ans qui déclarent vouloir exercer une activité professionnelle salariée.*

Sa durée de validité est comprise entre trois mois et un an (la carte d'un an étant la plus courante) ; elle est renouvelable. Quant à la carte de résident, en application des articles 9, 14 et 15 de l'ordonnance précitée, elle est délivrée :

- sous certaines conditions, à la personne qui séjourne régulièrement et de manière ininterrompue en France, depuis au moins trois ans et qui justifie de moyens d'existence stables et suffisants ;*
- de plein droit à certaines personnes, sous réserve d'un séjour régulier au moment de la demande : les parents d'enfants français, le conjoint étranger d'un ressortissant français, les anciens combattants d'unités françaises ou alliées, les apatrides justifiant de trois années de résidence régulière en France, les étrangers*

non étudiants en situation régulière depuis plus de dix ans, les étrangers titulaires d'une rente d'accident de travail ou de maladie professionnelle sous certaines conditions ainsi que leurs ayants droits.

*Toutefois, il est important de noter que **certains étrangers n'auraient pas à acquitter la taxe** en raison de leur état de santé ou de leur invalidité, ou en considération de leur service dans des unités combattantes françaises ou alliées. Seraient également exonérés les étrangers ayant obtenu l'asile territorial, le statut d'apatride ou celui de réfugié, ainsi que leur conjoint et leurs enfants mineurs. Pour rendre cohérentes les exonérations de taxe entre première demande de carte d'un an et première demande de carte de résident, que le présent article n'entend pas distinguer, votre Rapporteur Spécial propose un amendement tendant à inclure dans le champ des personnes exonérées celles visées, pour la carte d'un an, au 9° de l'article 12 bis de l'ordonnance précitée (les étrangers titulaires d'une rente d'accident du travail ou de maladie professionnelle servie par un organisme français et dont le taux d'incapacité permanente est égal ou supérieur à 20 %), puisque cette catégorie est explicitement exonérée, pour la carte de résident, au quatrième alinéa de l'article proposé (au titre du 4° de l'article 15 de ladite ordonnance).*

*Les prévisions de flux d'immigrants pour 2002 fournies à votre Rapporteur spécial indiquent qu'**environ 126.000 étrangers seraient concernés par la mesure, dont 51.000 étudiants.***

*La taxe proposée consiste en un droit d'enregistrement dont un décret doit fixer le montant, dans la limite de **deux taux plafonds**, l'un de 70 euros applicable aux étudiants, et le second de 220 euros, applicable aux autres assujettis. L'estimation du produit de cette taxe s'élève à quelque 16 millions d'euros en année pleine, soit 35 % du budget prévisionnel pour 2003. À cet égard, il n'est pas inutile de rappeler que le présent projet prévoit d'allouer 170,7 millions d'euros au fonds d'action et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations, et 172 millions d'euros à la politique de l'asile lato sensu.*

Sur l'opportunité d'une telle mesure, votre Rapporteur Spécial estime qu'elle est de nature à rétablir une certaine équité entre les candidats à l'obtention d'une carte de séjour temporaire ou d'une carte de résident : il n'est pas normal que, depuis mars 2000, les employeurs de travailleurs étrangers et les familles bénéficiaires du regroupement familial soient les seuls à devoir acquitter une taxe ou une redevance, alors que d'autres catégories tout aussi solvables en seraient exemptées.

Quant aux taux proposés, il s'agit de plafonds, et il reviendra au règlement de fixer les montants dus à un niveau raisonnable par rapport à celui de l'ancienne « redevance », qui correspondait à 160 euros pour le taux plein, et 55 euros pour le taux réduit. On songe en particulier au cas des mineurs de seize à dix-huit ans résidant en France depuis au plus l'âge de dix ans sans pouvoir bénéficier du regroupement familial (catégorie visée au 2° de l'article 12 bis de l'ordonnance

précitée), qui, souhaitant travailler, demanderont un titre de séjour. Cependant, la délivrance du titre étant soumise à la production par le demandeur d'un contrat de travail, la question de la solvabilité semble résolue. Quoi qu'il en soit, même au taux maximum, le montant de la taxe ne saurait être qualifié d'excessif, et encore moins de désincitatif à la demande d'un titre de séjour de plus de trois mois. Cela est d'autant plus vrai que, d'une part, sauf cas particulier, les délivrances visées sont subordonnées à la possession par le demandeur de ressources suffisantes, et, d'autre part, que cette taxe ne serait perçue qu'une seule fois pour un même demandeur, comme l'exposé des motifs du texte l'indique clairement. Votre Rapporteur spécial propose d'ailleurs un amendement afin de lever dans le texte même du premier alinéa de l'article 1635-0 bis toute ambiguïté sur ce point : il doit être certain, en particulier, que le titulaire d'une carte de séjour temporaire ayant acquitté la taxe à l'occasion de la délivrance de celle-ci, et qui ferait la demande d'une première carte de résident, ne soit pas taxé une nouvelle fois. Le même amendement préconise, par souci de rigueur juridique, que la taxe soit perçue « à l'occasion de » la délivrance du titre, et non « préalablement » à celle-ci.

***Les modalités de recouvrement** de la taxe, visées au troisième alinéa, reprendraient celles en vigueur pour le droit d'enregistrement mentionné à l'article 1635 bis du code général des impôts : un timbre mobile d'un modèle spécial à l'OMI, qui serait disponible au guichet des préfectures ou auprès des services déconcentrés du Trésor. Afin de ne pas encombrer la partie législative du code général des impôts de dispositions ressortissant manifestement au domaine réglementaire, votre Rapporteur Spécial propose d'amender le texte de cet alinéa en le simplifiant. D'une manière générale, il convient de simplifier, autant que faire se peut notre législation et de veiller au respect des articles 34 et 37 de la Constitution. Seraient en outre ainsi levées une ambiguïté de rédaction ainsi qu'une éventuelle difficulté d'application de la mesure : la modification des conditions de fabrication des timbres – comme par exemple leur mise en sous-traitance par l'administration – ne nécessite pas, et c'est heureux, l'autorisation du législateur.*

Sous ces réserves, la mesure proposée apparaît donc aussi légitime que nécessaire. Elle doit d'ailleurs contribuer à permettre l'amélioration des conditions d'accueil des étrangers en France.

B.- L'instauration d'un « véritable service public de l'accueil »

L'expression « véritable service public de l'accueil » est issue du dernier rapport annuel de l'instance consultative qu'est le Haut Conseil à l'intégration (HCI), publié en novembre 2001, qui formule des recommandations tendant à « une refonte indispensable de l'accueil des primo-arrivants », dont serait chargé un OMI renoué aux moyens accrus.

À l'heure actuelle, l'OMI fait passer à tous les migrants qui arrivent en France pour la première fois un examen médical. C'est à partir de cette visite médicale que se construit peu à peu un service public de l'accueil. Dans un premier

temps, treize plates-formes d'accueil ont été mises en place dans les délégations régionales de l'OMI, et plus précisément dans les départements dans lesquels l'immigration légale est la plus importante : huit en région parisienne, les autres à Lyon, Marseille, Toulouse, Lille et Nancy. Dans ces plates-formes, différents services sont proposés, au moment de la visite médicale, aux personnes nouvellement arrivées dans un cadre familial (regroupement familial, familles de réfugiés, membres étrangers de famille de Français) : la présentation de la vie en France à partir d'un film réalisé à cet effet, un entretien avec un « auditeur social » pour déceler les éventuels problèmes rencontrés par la famille et, si nécessaire, un bilan linguistique et un entretien avec un assistant de service social spécialisé.

On peut raisonnablement estimer que la non-adoption de la taxe proposée mettrait en péril ce « premier étage » du service public de l'accueil, dont le HCI dresse d'ailleurs un bilan très positif. En effet, ce dispositif doit être complété et élargi par l'extension du public concerné et la systématisation et l'enrichissement des prestations proposées. Pour l'instant, la totalité du public visé n'est pas touché, car les implantations géographiques de l'OMI ne couvrent pas la totalité du territoire. Le HCI estime qu'un cinquième seulement des primo-arrivants bénéficient de ces structures. Il s'agit donc de donner à l'établissement les moyens de rendre le même service d'accueil à davantage de nouveaux arrivants dans un cadre familial quel que soit leur lieu d'installation. Il est apparu également nécessaire de rendre systématique le bilan linguistique. De plus, les travailleurs ne bénéficient pas d'une prestation d'accueil. Une nouvelle forme d'accueil adaptée à leurs besoins (accès au droit du travail, à la formation...) doit être mise en place.

Au-delà, le HCI préconise même la transformation de l'OMI en « une agence nationale de l'accueil, opérateur institutionnel unique chargé de la mise en œuvre d'une politique globale de l'accueil des personnes étrangères », regroupant l'essentiel des activités conduites pour l'heure, en sus de l'OMI, par le Fonds d'action et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations (FASILD), le service social d'aide aux émigrants (association reconnue d'utilité publique), l'Association de service social et familial aux migrants, diverses associations communautaires, mais aussi les services sociaux des Conseils généraux, les DDASS, les services locaux de la sécurité sociale ou de l'ANPE... Dans le même rapport, « [...] le HCI souligne la nécessité de réfléchir, dans les plus brefs délais, aux modalités permettant d'assurer à [l'OMI] un financement propre. Le Conseil d'Etat a en effet estimé, par une décision en date du 20 mars 2000 [...] [suit le résumé de la décision]. Une réflexion pourrait utilement être engagée sur l'institution d'une redevance à percevoir, dans des proportions raisonnables, en contrepartie du service que constituerait la prestation d'accueil prise dans son ensemble ».

C'est dans une visée plus pragmatique, et sans attendre l'élargissement à venir des missions de l'OMI mais pour le rendre possible, que le présent article prévoit le rétablissement rapide des finances de l'OMI, en y pourvoyant de façon pérenne et logique. »

*
* *

Au cours de sa réunion du 7 novembre 2002, la Commission a *adopté* un amendement présenté par Mme Marie-Anne Montchamp, Rapporteur spécial, visant à préciser au premier alinéa de cet article que la taxe n'est perçue qu'une seule fois et que son versement conditionne la délivrance du titre de séjour (**amendement n° II-161**).

La Commission a ensuite examiné un amendement présenté par **M. Michel Bouvard** tendant à fixer des montants minima pour la perception de la taxe, qui a indiqué que si l'on pouvait renvoyer au pouvoir réglementaire le soin de fixer le taux d'un impôt, il convenait cependant d'encadrer ce pouvoir en fixant dans la loi des montants planchers.

M. Gilles Carrez, Rapporteur général, a également jugé qu'il n'était pas cohérent de ne fixer dans la loi qu'un montant maximum de perception, et que le législateur devait au contraire établir les limites dans lesquelles la modulation sera possible.

M. Michel Bouvard a proposé des limites inférieures faisant référence aux anciens montants. La Commission a *adopté* cet amendement (**amendement n° II-162**).

La Commission a enfin *adopté* deux amendements présentés par le Rapporteur spécial, l'un, supprimant une référence relevant du pouvoir réglementaire, l'autre, rectifiant la symétrie des exonérations prévue pour les deux types de titres de séjour existants (**amendements n°s II-163 et II-164**).

*
* *

La Commission a *adopté* l'article 69 ainsi modifié.

*
* *

Article 70

Compensation financière du transfert aux régions de l'indemnité compensatrice forfaitaire versée aux employeurs relative aux contrats d'apprentissage.

Texte du projet de loi :

I. Dans la première phrase de l'article L. 118-7 du code du travail, après les mots : « contrats d'apprentissage », sont insérés les mots : « conclus avant le 1er janvier 2003 ».

II. La prise en charge par les régions et la collectivité territoriale de Corse, en application de l'article L. 214-12 du code de l'éducation, de l'indemnité compensatrice forfaitaire mentionnée à l'article L. 118-7 du code du travail fait l'objet d'une compensation de la part de l'État.

Le montant de cette compensation est égal au montant de la dépense supportée par l'État en 2002 au titre de l'indemnité compensatrice forfaitaire. Ce montant évolue chaque année, dès 2003, comme la dotation globale de fonctionnement.

Toutefois, en 2003, 2004 et 2005, le montant total de la compensation versée aux régions et à la collectivité territoriale de Corse est respectivement égal à 6%, 63% et 97% du montant tel que calculé en application de l'alinéa précédent.

Exposé des motifs du projet de loi :

L'article 107 de la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité a transféré aux régions la prise en charge de l'indemnité compensatrice forfaitaire versée aux employeurs à laquelle ouvrent droit les contrats d'apprentissage enregistrés par les services de l'État. Ce transfert de compétence prend effet pour les contrats conclus à compter du 1^{er} janvier 2003.

L'article proposé prévoit que la charge résultant de ce transfert de compétence est compensée par l'État, sur la base de la dépense supportée par l'État au titre de ce dispositif en 2002, soit 756 millions € environ.

Toutefois, dans la mesure où les dépenses en cause s'effectuent dans un cadre pluriannuel lié notamment à la durée des contrats d'apprentissage, la compensation correspondante est versée progressivement aux régions selon un échéancier défini par la loi : les régions disposeront ainsi de 6 % du montant total de la compensation en 2003, 63% en 2004, 97 % en 2005, et de la totalité en 2006. Les montants correspondants seront actualisés selon les règles de droit commun (indexation sur la DGF).

Le coût brut de la compensation, pour l'État, est à ce stade évalué, hors effet de l'indexation de la DGF au-delà de 2003, à 46,42 millions € en 2003, 487,3 millions € en 2004, 750,2 millions € en 2005, et 773,4 millions € en 2006.

Observations et décision de la Commission :

Cet article a été rattaché aux crédits de la Formation professionnelle, qui ont été examinés par la Commission le 31 octobre 2002 (rapport n° 256, annexe n° 5 : M. Jean-Michel Fourgous, Rapporteur spécial).

Il a fait l'objet du commentaire suivant :

« Le présent article prévoit l'échelonnement du transfert aux régions des crédits nécessaires à la prise en charge de l'indemnité compensatrice forfaitaire

versée aux employeurs d'apprentis pour les contrats conclus à compter du 1^{er} janvier 2003.

I.— Le soutien à l'apprentissage

L'apprentissage est une filière de formation initiale, dispensée en alternance dans le cadre d'un contrat de travail spécifique. Il a pour objet de donner à des jeunes de 16 à 25 ans, ayant satisfait à l'obligation scolaire, une formation générale théorique et pratique. Le jeune perçoit, pendant la durée du contrat d'apprentissage, une rémunération calculée en fonction de son âge et de son ancienneté qui varie entre 25% et 75% du SMIC.

A.— Les aides à l'apprentissage

L'aide à l'apprentissage comprend deux volets. Elle repose sur le versement aux employeurs d'une indemnité compensatrice forfaitaire, mise en œuvre par la loi n° 96-376 du 6 mai 1996 portant réforme du financement de l'apprentissage, et sur une exonération de cotisations sociales.

L'indemnité compensatrice forfaitaire visée à l'article L. 118-7 du code du travail est, aujourd'hui, composée de deux éléments : une aide à l'embauche et une indemnité de soutien à l'effort de formation réalisé par l'employeur.

1.— L'aide à l'embauche a vu son champ d'application restreint

Dans un premier temps, le I de l'article 131 de la loi de finances pour 1999 (loi n° 98-1266 du 30 décembre 1998) et le décret d'application n° 98-1310 du 31 décembre 1998, relatif à l'indemnité compensatrice forfaitaire versée aux employeurs d'apprentis, ont modifié les conditions d'octroi de l'aide à l'embauche. Afin de concentrer l'effort financier sur les jeunes les moins qualifiés, il a été en effet décidé de n'attribuer l'aide à l'embauche qu'aux jeunes ne disposant pas d'un niveau de formation supérieur au niveau IV⁽¹⁾, à compter du 1^{er} janvier 1999.

Dans un second temps, l'article 119 de la loi de finances pour 2001 (loi n° 2000-1352 du 30 décembre 2000) a limité le versement de l'aide à l'embauche aux entreprises employant, au plus, vingt salariés.

Cette aide à l'embauche s'élève à 915 euros.

2.- L'indemnité de soutien à l'effort de formation réalisé par l'employeur

Pour les apprentis de moins de 18 ans, cette indemnité s'élève à 1.525 euros par an ; elle est versée, chaque année, à l'issue du cycle de formation.

⁽¹⁾ Le niveau IV correspond à une qualification de technicien.

Pour les apprentis de 18 ans et plus, elle est égale à 1.830 euros par an. Elle est majorée de 305 euros dans les départements d'outre-mer, et de 7,62 euros par heure de formation au-delà de 600 heures, dans la limite de 200 heures (soit une majoration maximum de 1.524 euros).

Le tableau suivant présente les flux d'entrées annuels en contrat d'apprentissage ainsi que les stocks annuels moyens de contrats. En 2002, il était prévu que 240.000 nouveaux contrats soient signés. Cette estimation s'est révélée trop élevée puisque 225.000 contrats nouveaux devraient être recensés en 2002, d'après les plus récentes estimations.

**FLUX ANNUELS D'ENTRÉES EN CONTRAT D'APPRENTISSAGE
ET STOCKS ANNUELS MOYENS**

	1998	1999	2000	2001	Prévisions 2002	PLF 2003
<i>Flux annuels d'entrée</i>	213.892	223.837	232.769	235.516	225.000	240.000
<i>Stocks annuels</i>	334.000	350.000	363.000	373.000	nd	nd

Source : Ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité.

B.- Le transfert de compétence

L'article 107 de la loi n°2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité transfère aux régions la prise en charge de l'indemnité compensatrice forfaitaire versée aux employeurs d'apprentis, pour les contrats conclus à compter du 1^{er} janvier 2003. Cet article précise, en outre, que « le montant et les éléments de cette indemnité peuvent varier dans chaque région dans les conditions et limites fixées par le décret pris après avis du comité de coordination des programmes régionaux d'apprentissage et de formation professionnelle continue. »

Il résulte de cette disposition que les régions ont la faculté de créer une indemnité compensatrice forfaitaire différente. De fait, elles ont compétence pour élaborer de nouveaux dispositifs d'aide.

Le décret d'application, prévu par la loi relative à la démocratie de proximité précitée, dont la parution devrait intervenir prochainement, fixerait un cadre général à ce transfert de compétence.

Ainsi, les régions, qui sont déjà cofinanceurs des centres de formation des apprentis, verseront également cette indemnité. Elles pourront développer une politique territoriale de l'apprentissage cohérente avec les besoins en compétences et qualifications exprimés par les entreprises.

Il convient de souligner que pendant une période transitoire, les entreprises auront deux interlocuteurs : l'Etat pour les contrats signés avant le 1^{er} janvier 2003 et les régions pour les contrats postérieurs. Il sera donc nécessaire de renforcer la coordination entre l'Etat et les régions.

II.— La compensation financière liée au transfert de compétence

Le présent article organise la compensation versée par l'Etat aux régions au titre de ce transfert de compétence.

A.— Les crédits affectés à l'apprentissage dans le projet de loi de finances pour 2003

Les crédits inscrits dans le projet de loi de finances pour 2003 se décomposent en trois éléments.

Sur le chapitre 43-70 « Financement de la formation professionnelle », 715,74 millions d'euros sont affectés à l'article 11 « Formation en alternance. Primes des contrats d'apprentissage » (contre 786,03 millions d'euros de dotations en loi de finances initiale pour 2002). Cet article recouvre la prise en charge, par l'Etat, du versement de l'indemnité compensatrice forfaitaire aux entreprises au titre des contrats conclus avant le 1^{er} janvier 2003.

Sur le même chapitre, l'article 12 « Formation en alternance. Exonérations des cotisations sociales des contrats d'apprentissage » est doté de 814,52 millions d'euros contre 824,75 millions d'euros en 2002.

Le nombre des nouveaux contrats d'apprentissage signés en 2002 sera inférieur aux prévisions, ce qui explique la diminution des crédits consacrés aux exonérations de cotisations sociales, ainsi qu'une part de la baisse des crédits de l'article 11.

Sur le chapitre 43-06 « Dotation de décentralisation relative à la formation professionnelle et à l'apprentissage », un nouvel article 81 a été créé, intitulé « Application de l'article 107 de la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité. Primes d'apprentissage ». Cet article est doté de 46,42 millions d'euros pour 2003. Il a vocation à couvrir la charge que représentera, pour les régions, le versement de l'indemnité compensatrice forfaitaire pour les contrats conclus à compter du 1^{er} janvier 2003. La création de cette dotation supplémentaire aux régions explique la forte diminution des crédits affectés à l'article 11 du chapitre 43-70.

B.— Calcul de la compensation

Le montant de la compensation pour 2002 est fixé à 46,42 millions d'euros par le présent projet de loi de finances. Il a été calculé pour tenir compte des charges qui seront effectivement supportées par les régions en 2003. Le transfert s'effectue, en effet, de manière échelonnée sur quatre ans. Ce procédé exceptionnel

repose sur le seul transfert aux régions de la charge liée au flux des nouveaux contrats.

La dépense réelle à la veille du transfert par l'Etat aux régions de leur nouvelle compétence constitue la base de calcul. Pour le projet de loi de finances pour 2003, c'est l'exécution 2001 qui est prise pour référence, indexée de 2,29% à l'instar de la dotation globale de fonctionnement pour 2003, dont le taux d'évolution est fixé par la loi de finances.

Les projets de loi de finances pour 2004, 2005 et 2006 seront, quant à eux, fondés sur l'exécution 2002, qui sera connue au premier trimestre 2003. Le montant de l'exécution 2002 sera indexé selon le taux d'évolution de la dotation globale de fonctionnement déterminé respectivement pour 2004, 2005 et 2006.

Les régions prendront en charge les contrats conclus à compter du 1^{er} janvier 2003. Elles devront donc verser l'aide à l'embauche ainsi que l'indemnité de soutien à l'effort de formation réalisé par l'employeur. Dans les faits, il apparaît que la très grande majorité des contrats sont signés à l'automne.

En ce qui concerne l'aide à l'embauche, son versement n'intervient pas avant quelques mois suivant la signature du contrat d'apprentissage. Une partie des aides à l'embauche au titre des contrats signés en 2003 sera donc versée en 2004.

S'agissant de l'indemnité de soutien à l'effort de formation, elle est versée, chaque année, à l'issue du cycle de formation. En conséquence, pour la très grande majorité des contrats signés en 2003, elle ne sera versée par les régions qu'en 2004. L'Etat aura, quant à lui, la charge de l'indemnité de soutien à la formation pour les contrats conclus avant le 1^{er} janvier 2003.

En conséquence, 6% de la charge supportée par l'Etat au titre de l'exécution 2001 sont transférés aux régions par le présent article du projet de loi de finances. Ces 6%, indexés comme la dotation globale de fonctionnement 2003, représentent un montant de 46,42 millions d'euros.

Pour 2004, les régions percevront une compensation égale à 63% de la charge supportée par l'Etat. En 2005, le montant de la compensation s'élèvera à 97% et, en 2006, à 100%. Ainsi, les régions pourront assumer le transfert progressif de la charge financière et l'Etat conserver les moyens de verser l'indemnité compensatrice forfaitaire pour les contrats signés antérieurement au 1^{er} janvier 2003. Le coût de la compensation est évalué à ce stade, hors indexation, à 487,3 millions d'euros en 2004, 750,2 millions d'euros en 2005 et 773,4 millions d'euros en 2006. »

*

*

*

La Commission a *adopté* l'article 70 sans modification.

*

*

*

Rapport n° 256 tome 3 de M. Gilles Carrez sur l'examen de la deuxième partie du projet de loi de finances pour 2003