

N° 92

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2000-2001

---

Annexe au procès verbal de la séance du 23 novembre 2000.

## RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

*au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi de finances pour 2001*, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Philippe MARINI,

Sénateur,

*Rapporteur général.*

TOME III

**LES MOYENS DES SERVICES ET LES DISPOSITIONS SPÉCIALES**  
**(Deuxième partie de la loi de finances)**

ANNEXE N° 7

**CHARGES COMMUNES**

*Rapporteur spécial* : M. Louis-Ferdinand de ROCCA SERRA

---

(1) Cette commission est composée de : MM. Alain Lambert, *président* ; Jacques Oudin, Claude Belot, Mme Marie-Claude Beaudeau, MM. Roland du Luart, Bernard Angels, André Vallet, *vice-présidents* ; Jacques-Richard Delong, Marc Massion, Michel Sergent, François Trucy, *secrétaires* ; Philippe Marini, *rapporteur général* ; Philippe Adnot, Denis Badré, René Ballayer, Jacques Baudot, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Roger Besse, Maurice Blin, Joël Bourdin, Gérard Braun, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Jean Clouet, Yvon Collin, Jean-Pierre Demerliat, Thierry Foucaud, Yann Gaillard, Hubert Haenel, Claude Haut, Alain Joyandet, Jean-Philippe Lachenaud, Claude Lise, Paul Loridant, Michel Mercier, Gérard Miquel, Michel Moreigne, Joseph Ostermann, Jacques Pelletier, Louis-Ferdinand de Rocca Serra, Henri Torre, René Trégouët.

**Voir les numéros :**

**Assemblée nationale** (11ème législ.) : 2585, 2624 à 2629 et T.A. 570.

**Sénat** : 91 (2000-2001).

---

**Lois de finances.**

## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>PRINCIPALES OBSERVATIONS</b> .....	4
<b>AVERTISSEMENT</b> .....	10
<b>AVANT-PROPOS</b> .....	11
<b>CHAPITRE PREMIER - INTERVENTIONS POLITIQUES ET ADMINISTRATIVES ET ACTION INTERNATIONALE</b> .....	13
<b>I. LE FONDS DE SOLIDARITÉ VIEILLESSE</b> .....	13
<b>II. LES DÉPENSES ÉVENTUELLES ET ACCIDENTELLES</b> .....	13
<b>III. AIDES DE L'ÉTAT EN FAVEUR DES COLLECTIVITÉS LOCALES</b> .....	16
<b>IV. PLAN D'URGENCE EN FAVEUR DES LYCÉES</b> .....	17
<b>V. PARTICIPATION DE LA FRANCE AU FONDS EUROPÉEN DE DÉVELOPPEMENT</b> .....	17
<b>CHAPITRE DEUX - INTERVENTIONS ÉCONOMIQUES ET SOCIALES</b> .....	18
<b>I. LES SECOURS AUX VICTIMES DE SINISTRES ET CALAMITÉS</b> .....	19
<b>II. L'ENCOURAGEMENT À LA CONSTRUCTION IMMOBILIÈRE</b> .....	19
<b>III. LES VERSEMENTS À DIVERS RÉGIMES OBLIGATOIRES DE SÉCURITÉ SOCIALE</b> .....	22
<b>IV. LES AIDES EN FAVEUR DES RAPATRIÉS</b> .....	23
<b>V. LA MAJORATION DES RENTES VIAGÈRES</b> .....	25
<b>VI. LE FONDS D'INDEMNISATION DES TRANSFUSÉS ET HÉMOPHILES</b> .....	26
<b>CHAPITRE TROIS - DETTE PUBLIQUE ET DIVERS</b> .....	29
<b>I. LES CHARGES D'INTÉRÊT DE LA DETTE</b> .....	29

A. REMONTÉE DES TAUX D'INTÉRÊT ET ALOURDISSEMENT DU POIDS DES CHARGES DE LA DETTE.....	29
B. LES AXES DE LA POLITIQUE DE GESTION DE LA DETTE.....	33
1. <i>La politique d'émission</i> .....	34
2. <i>La politique d'exposition aux taux d'intérêt</i> .....	35
<b>II. LES DÉPENSES DE GARANTIE</b> .....	39
<b>III. LES DÉPENSES EN ATTÉNUATION DE RECETTES</b> .....	43
A. LES CONTRIBUTIONS DIRECTES.....	43
B. LES REMBOURSEMENTS SUR PRODUITS INDIRECTS.....	43
<b>CHAPITRE QUATRE - POUVOIRS PUBLICS</b> .....	46
<b>CHAPITRE CINQ - DÉPENSES COMMUNES DE PERSONNEL</b> .....	47
<b>I. LES DÉPENSES DE PERSONNEL</b> .....	47
<b>II. LES DÉPENSES DE PENSIONS</b> .....	47
A. LA CONTRIBUTION DE L'ÉTAT À L'ÉQUILIBRE DÉMOGRAPHIQUE DU RÉGIME DES PENSIONS DES OUVRIERS DE LA DÉFENSE ET DES SERVICES INDUSTRIELS DE L'ÉTAT.....	47
B. LES CHARGES DE PENSIONS DES DIFFÉRENTS MINISTÈRES.....	48
<b>III. LES DÉPENSES DE CHARGES SOCIALES</b> .....	49
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	55
<b>MODIFICATION APPORTÉE PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE</b> .....	58

## principales observations

Votre rapporteur spécial est amené à formuler **trois observations** sur le budget des charges communes pour 2001.

### **A. UN BUDGET ENCORE TROP PEU LISIBLE**

#### **1. Un caractère paradoxal et hétéroclite**

Votre rapporteur spécial avait souligné, l'année dernière, le **caractère paradoxal** du budget des charges communes : premier budget de l'Etat avec plus de 721 milliards de francs de crédits, dont 99 % de dépenses ordinaires, il représente plus de 40 % des dépenses brutes du budget général, mais il est le plus méconnu, quoique le plus varié par les thèmes abordés.

Il avait également insisté sur son **caractère hétéroclite** puisqu'il comprend les crédits destinés à l'ensemble des services de l'Etat ou à plusieurs d'entre eux, et qui ne peuvent être inscrits dans le budget d'un ministère particulier.

#### **2. L'évaluation non justifiée de certaines dépenses**

En 2000, le budget des charges communes avait fait l'objet d'un effort indéniable de clarification, en raison de la suppression de 44 chapitres.

Il continue toutefois de souffrir d'un **manque évident de lisibilité**, accentué par les incertitudes pesant sur l'évaluation de certaines dotations.

Trois exemples au moins illustrent le caractère extrêmement vague de la budgétisation initiale de certains crédits :

- **les dépenses éventuelles et accidentelles** : il apparaît en effet que les dotations inscrites aux chapitres 37-94 et 37-95 constituent, en réalité, une **réserve de crédits à l'utilisation aléatoire destinée à faire face aux besoins du moment**, sans souci particulier pour les dispositions de l'ordonnance organique, comme l'a montré votre rapporteur spécial dans un rapport d'information publié en juillet dernier<sup>1</sup>. Ainsi, en 2001, les crédits pour dépenses accidentelles diminueront de 690 millions de francs, sans la moindre justification, alors qu'ils avaient crû de plus de 260 % l'année dernière ;

<sup>1</sup> Rapport n° 444, Sénat, 1999-2000.

- **les dépenses de garantie** : elles sont, selon le gouvernement, « *difficilement prévisibles* », ce qui lui permet de **moduler ces crédits en fonction de ses propres contraintes**. En effet, lorsque des événements « imprévus » surviennent, les estimations de dépenses sont rarement ajustées en conséquence. Dans son rapport relatif à l'exécution des lois de finances pour 1999, la Cour des comptes souligne « *l'évolution erratique des dépenses de garantie observée depuis 1993 : à une forte baisse succède, l'année suivante, une non moins forte augmentation, en général non prévue dans les crédits initiaux, rectifiés du collectif de fin d'année* ». Cette année-là, en effet, les crédits initiaux s'élevaient à 1,48 milliard de francs, alors qu'ils se sont établis à 14,6 milliards de francs en exécution, en raison de la mise en jeu de la garantie de l'Etat en faveur de l'UNEDIC, à hauteur de 10 milliards de francs, et du versement de 3 milliards de francs au profit de la Caisse centrale de réassurance, suite aux intempéries de l'hiver 1999 ;

- **les mesures générales intéressant la fonction publique** : le chapitre 31-94 est abondé, dans le projet de loi de finances pour 2001, de 3,02 milliards de francs au titre de l' « *ajustement de provisions destinées à couvrir les prochaines évolutions de rémunérations publiques* ». Il convient toutefois de s'interroger sur une telle dotation : en 1999, aucun crédit de ce type n'était inscrit, 230 millions de francs en 2000, puis 3,25 milliards de francs en 2001. 2000 étant la dernière année d'application de l'accord salarial de février 1998, faut-il voir dans cette dotation un moyen pour le gouvernement d'accroître les rémunérations des fonctionnaires<sup>1</sup>, par un recours à des crédits à son entière discrétion ?

## **B. UN BUDGET EXTRÊMEMENT CONTRAINT**

Les crédits inscrits sur le budget des charges communes correspondent le plus souvent à des **dépenses de constatation**, ce qui lui donne un **caractère extrêmement contraint**, dont le Parlement est, le plus souvent, obligé de prendre acte.

### **1. La charge de la dette**

La charge budgétaire de la dette connaît une évolution beaucoup plus défavorable qu'en 2000, puisqu'elle s'alourdit en raison de la **remontée des taux d'intérêt**.

La baisse constatée sur ce poste de dépenses en 2000, qui résultait d'éléments exogènes totalement indépendants de la politique gouvernementale,

---

<sup>1</sup> Le gouvernement a en effet annoncé l'ouverture prochaine de négociations salariales dans la fonction publique.

ne constitue qu'une exception au sein d'une tendance de hausse continue du poids de la charge de la dette.

Or, votre rapporteur spécial estime que, sur ce point précis, le gouvernement dispose de marges de manoeuvre : **la dette s'accroissant des déficits budgétaires annuels, eux-mêmes engendrés par un niveau trop élevé de la dépense publique, il est urgent d'engager une politique engageant le reflux de cette dernière.**

Du reste, il convient de préciser que la norme de progression des dépenses retenue dans le dernier programme pluriannuel de finances publiques, soit 1 % en volume sur les années 2001 à 2003, consiste essentiellement à prendre en compte la dérive spontanée de la charge de la dette.

**Cette orientation, si elle se confirmait, serait extrêmement préoccupante pour nos finances publiques, car elle signifierait que, une fois encore, le budget de l'Etat verrait ses faibles marges de manoeuvre réduites par des dépenses stériles progressant de façon quasiment automatique.**

## **2. Les dépenses en atténuation de recettes**

Les dépenses en atténuation de recettes, et les remboursements et dégrèvements d'impôts en premier lieu, présentent elles aussi un caractère contraint extrêmement affirmé.

En effet, elles représentent environ 367 milliards de francs, soit près de la moitié des crédits inscrits au budget des charges communes.

Or, leur montant résulte essentiellement de mesures législatives proposées par le gouvernement, qu'il s'agisse de l'incidence de la réforme de la taxe professionnelle, de la suppression de la part régionale de la taxe d'habitation, des mesures de baisse du taux de TVA, ou encore des mesures proposées pour 2001 en matière de fiscalité pétrolière.

## **3. Les dépenses de personnel**

**Les dépenses de fonction publique** inscrites sur le budget des charges communes, qu'il s'agisse des rémunérations d'activité ou des charges de pension, **sont également, par nature, peu sujettes à de réelles inflexions**, à moins d'engager une réduction significative des effectifs des agents publics.

Il convient toutefois de rappeler qu'une faible part seulement de l'ensemble des dépenses de fonction publique figure au budget des charges communes, un peu plus de 62 milliards de francs sur 710 milliards de francs, soit 8,7 %.

Du reste, votre rapporteur spécial approuve le transfert des crédits de cotisations patronales au titre du régime d'assurance maladie des personnels civils titulaires de l'Etat, soit 23,60 milliards de francs, vers l'ensemble des sections du budget général, afin que chaque ministère puisse **mieux appréhender la totalité des charges qu'il doit supporter**. Il y voit une mesure de saine gestion à même de responsabiliser davantage les ministères dits « dépensiers », et souhaite que de telles mesures, dans la limite du possible, se renouvellent à l'avenir.

### ***C. VERS UNE MEILLEURE CONNAISSANCE DE LA SITUATION BUDGÉTAIRE ET FINANCIÈRE DE L'ÉTAT***

L'année dernière, votre rapporteur spécial avait consacré de longs développements dans son rapport à l'existence de « garanties implicites » à la charge de l'Etat, c'est-à-dire des engagements à plus ou moins long terme auxquels l'Etat et le secteur public devront faire face, et qui ne sont pas retracés en tant que tels dans le budget général.

**C'est tout le problème du « hors-bilan », ou « dette publique invisible », qui fait l'objet d'une grande imprécision**, le flou dont il est entouré empêchant la représentation nationale et les citoyens de connaître précisément la situation financière exacte de l'Etat.

**La représentation nationale ne dispose ainsi que d'une vision tronquée de la dette de l'Etat.**

Or, le gouvernement a annoncé des mesures visant à améliorer la connaissance de la réalité de la situation financière de l'Etat.

Une réforme de la comptabilité de l'Etat est en effet en cours. Elle poursuit **quatre objectifs** :

- essayer de doter l'Etat d'un système comptable plus proche du droit commun ;
- intégrer dans les comptes une information enrichie sous l'angle économique ;
- soutenir une démarche de performance dans la gestion des services publics ;
- assurer un meilleur suivi et une plus grande lisibilité des engagements de l'Etat à moyen et long terme.

**Le compte général de l'administration des finances pour 1999**, annexé au projet de loi de règlement de ladite année, comporte des premiers éléments répondant à ces objectifs : **il continue de reposer sur une comptabilité**

**de caisse, mais l'enrichit d'éléments patrimoniaux grâce à l'introduction d'éléments exprimés en termes de bilans et de comptes de résultat.**

Il s'agit notamment de :

- la meilleure valorisation des immobilisations non financières et l'introduction, pour la première fois concernant les matériels et les équipements, de dotations aux amortissements : par exemple, les avancées réalisées en 1999 ont permis de valoriser de 500 milliards de francs les immeubles détenus par l'Etat, et recensés au Tableau général permanent des propriétés de l'Etat (TGPE) ;

- l'amélioration de la lisibilité du compte qui retrace les dotations et participations de l'Etat, les comptes consolidés et pas seulement les comptes sociaux des principales entreprises publiques étant prises en considération ;

- la comptabilisation de la dette en droits constatés en non plus en encaissements/décaissements ; ainsi, la totalité des charges de la dette inscrites au budget de l'Etat est retraitée en droits constatés, en vertu du règlement communautaire relatif à la comptabilité européenne - le SEC 95 -, les intérêts courus non échus étant pris en compte ;

- la création d'une provision pour dépréciation des créances fiscales ;

- la présentation, pour la première fois, dans une annexe relative au hors-bilan, d'engagements à moyen et long terme de l'Etat.

#### **Une première prise en compte du hors-bilan**

Le compte général de l'administration des finances pour 1999 comporte, pour la première fois, une annexe qui tente de préciser les engagements à moyen et long terme de l'Etat.

Trois secteurs d'intervention ont été retenus :

- les retraites des fonctionnaires de l'Etat des régimes spéciaux : toutefois, aucune indication chiffrée ne figurera dans l'annexe, seule une méthodologie étant précisée !

- les engagements de l'Etat en matière d'épargne-logement : l'engagement potentiel maximal a été estimé à 50 milliards de francs ;

- les garanties accordées par l'Etat aux entreprises, ainsi que les garanties à l'exportation passant par l'intermédiaire de la COFACE : ces engagements représentent 247 milliards de francs pour les premières et 534 milliards de francs pour les secondes.

**Soit un total, hors pensions publiques, de 831 milliards de francs.**

Il convient toutefois de préciser que le ministère de l'économie et des finances n'en est qu'à l'étape de la connaissance des engagements et pas de leur mode de comptabilisation.

Votre rapporteur spécial prend acte de ces mesures, dont il espère qu'elles contribueront réellement à accroître la transparence des comptes de l'Etat.

**Il rappelle toutefois que, en matière de transparence, les outils techniques, aussi sophistiqués soient-ils, n'ont qu'une faible portée, tant que les habitudes, la « culture du secret » intrinsèque au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie en particulier, ne changent pas.**

La récente mission d'information de votre commission a bien montré que le niveau du solde budgétaire faisait l'objet de manipulations dans un souci d'affichage, quelle que soit la réalité.

## **AVERTISSEMENT**

Votre rapporteur spécial souhaite attirer votre attention sur le fait que le gouvernement a négligé l'obligation légale qui lui est faite de veiller à la bonne information, dans des délais raisonnables, des rapporteurs spéciaux des commissions des finances du Parlement.

Il est en effet de tradition que les rapporteurs spéciaux établissent un questionnaire portant sur les perspectives budgétaires du secteur ministériel dont ils ont en charge le contrôle, qu'ils adressent au ministre compétent au début de l'été.

Or, à la date du 27 novembre 2000, le gouvernement a laissé sans réponse 24 questions sur 62, soit un taux de non-réponse de près de 40 %. Cette attitude négligente, voire méprisante, à l'égard de la représentation nationale est inadmissible.

Il est temps que le gouvernement change d'attitudes et d'habitudes, afin de donner un contenu concret à ses intentions relatives à l'amélioration de la transparence budgétaire.

## AVANT-PROPOS

Le budget des charges communes recense les crédits qui, destinés à l'ensemble des services de l'Etat ou à plusieurs d'entre eux, ne peuvent être inscrits dans le budget d'un ministère particulier.

Dans le projet de loi de finances pour 2001, ses crédits s'élèvent au total à **721,27 milliards de francs**.

Les dépenses ordinaires, qui représentent 99,81 % du total de ces crédits, augmentent de 2,8 %. Les dépenses en capital, qui ne représentent que 0,19 % du total, diminuent de 20 %.

Le périmètre du budget des charges communes subit traditionnellement d'importantes modifications. Le projet de loi de finances pour 2001 n'échappe pas à la règle, puisqu'il prévoit des transferts d'une ampleur équivalente à ceux de l'année dernière - plus de 20 milliards de francs -, mais concernant beaucoup moins de chapitres.

**Les dégrèvements et remboursements atteignent 366,97 milliards de francs**, contre 331,23 milliards de francs en 2000, soit une progression sensible de 10,8 %.

Par ailleurs, **les recettes d'ordre** encaissées en 2001, du fait des procédures d'émission de la dette publique s'élèvent à **18,5 milliards de francs** (+ 7,6 %).

**Les crédits du budget des charges communes nets des dégrèvements et remboursements et des recettes d'ordre s'établissent à 335,80 milliards de francs, soit une diminution de 4,9 % par rapport à 2000. Ils représentent 19,7 % des dépenses du budget général, contre près de 21 % en 2000.**

Ces crédits sont retracés dans le tableau ci-après (en francs) :

Récapitulation des crédits

	Autorisations de programme		Crédits de paiement				
	Dotations 2000	Demandées pour 2001	Dotations 2000	Mesures acquises	Services votés	Mesures nouvelles	Total pour 2001
<b>Titre I Dette publique et dépenses en atténuation de recettes</b>							
Dette négociable à long, moyen ou court terme			243 154 880 000	-7 119 854 000	236 035 026 000	+15 223 122 000	251 258 148 000
Dette non négociable. Dette à vue			8 403 122 676	-1 784 270 676	6 618 852 000		6 618 852 000
Charges diverses résultant de la gestion de la dette et frais de trésorerie			310 000 000		310 000 000		310 000 000
Garanties			1 240 000 000	-160 000 000	1 080 000 000		1 080 000 000
Dépenses en atténuation de recettes			333 480 000 000	+34 020 000 000	367 500 000 000	+1 570 000 000	369 070 000 000
<b>Totaux titre I</b>			<b>586 588 002 676</b>	<b>24 955 875 324</b>	<b>611 543 878 000</b>	<b>+16 793 122 000</b>	<b>628 337 000 000</b>
<b>Titre II Pouvoirs publics</b>							
Pouvoirs publics			4 744 649 500		4 744 649 500	+160 700 000	4 905 349 500
<b>Totaux titre II</b>			<b>4 744 649 500</b>		<b>4 744 649 500</b>	<b>+160 700 000</b>	<b>4 905 349 500</b>
<b>Titre III Moyens des services</b>							
Personnel. Rémunérations d'activité			230 000 000		230 000 000	+3 020 000 000	3 250 000 000
Personnel. Pensions et allocations			35 848 588 000	+377 435 000	36 226 023 000		36 226 023 000
Personnel en activité et en retraite. Charges sociales			52 392 900 000	-5 850 900 000	46 542 000 000	-23 598 000 000	22 944 000 000
Subventions de fonctionnement			5 430 000		5 430 000	+50 000	5 480 000
Dépenses diverses			1 940 000 000		1 940 000 000	-690 000 000	1 250 000 000
<b>Totaux titre III</b>			<b>90 416 918 000</b>	<b>-5 473 465 000</b>	<b>84 943 453 000</b>	<b>-21 267 950 000</b>	<b>63 675 503 000</b>
<b>Titre IV Interventions publiques</b>							
Interventions politiques et administratives			842 074 000		842 074 000	121 612 000	963 686 000
Action économique. Encouragements et interventions			7 834 100 000	+1 424 000 000	9 258 100 000	100 000	9 258 000 000
Action sociale. Assistance et solidarité			9 889 190 000		9 889 190 000	+2 838 810 000	12 728 000 000
<b>Totaux titre IV</b>			<b>18 565 364 000</b>	<b>1 424 000 000</b>	<b>19 989 364 000</b>	<b>+2 960 322 000</b>	<b>22 949 686 000</b>
<b>Totaux pour les dépenses ordinaires</b>			<b>700 314 934 176</b>	<b>20 906 410 324</b>	<b>721 221 344 500</b>	<b>-1 353 806 000</b>	<b>719 867 538 500</b>
<b>Titre VI Subventions d'investissement accordées par l'Etat</b>							
Equipements administratif et divers	100 000		300 000 000				
Investissements hors de la métropole			1 450 000 000		1 400 000 000		1 400 000 000
<b>Totaux Titre VI</b>	<b>100 000</b>		<b>1 750 000 000</b>		<b>1 400 000 000</b>		<b>1 400 000 000</b>
<b>Totaux pour les dépenses en capital</b>	<b>100 000</b>		<b>1 750 000 000</b>		<b>1 400 000 000</b>		<b>1 400 000 000</b>
<b>Totaux généraux</b>	<b>100 000</b>		<b>702 064 934 176</b>		<b>722 621 344 500</b>	<b>-1 353 806 000</b>	<b>721 267 538 500</b>

## CHAPITRE PREMIER

### INTERVENTIONS POLITIQUES ET ADMINISTRATIVES ET ACTION INTERNATIONALE

Les crédits de cet agrégat s'élèvent à **3,62 milliards de francs en 2001**, soit une diminution de 14,6 % par rapport à 2000. Cet agrégat regroupe **0,5 % de l'ensemble des crédits du budget des charges communes**.

#### I. LE FONDS DE SOLIDARITÉ VIEILLESSE

Le budget des charges communes supporte les crédits nécessaires à la prise en charge par l'Etat des frais de gestion administrative du fonds de solidarité vieillesse (FSV). Celui-ci, créé par la loi du 22 juillet 1993, prend en charge les avantages d'assurance vieillesse non contributifs relevant de la solidarité nationale.

Il s'agit, à hauteur d'environ 75 %, de charges de personnel, mais aussi de frais de location, notamment de locaux, et, enfin, de dépenses relatives à des consommations courantes.

Les crédits pour 2001 s'établissent à 5,48 millions de francs, en progression de 0,9 %.

#### II. LES DÉPENSES ÉVENTUELLES ET ACCIDENTELLES

Les dépenses éventuelles et accidentelles sont prévues par les articles 10 et 11 de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959.

- **Les dépenses éventuelles** (chapitre 37-94) abondent en gestion des chapitres dont les dotations ont un caractère provisionnel. Ces crédits s'élèvent à **300 millions de francs** en 2001, soit un montant identique depuis plusieurs années.

Ces crédits ont été utilisés de la manière suivante au premier semestre 2000 :

Exécution 2000 (1<sup>er</sup> semestre)

Budget bénéficiaire	Chapitre/ Montant	Objet de la dépense	Référence de l'arrêté
Intérieur	46-91 62 000 000 F	Secours d'urgence aux victimes des inondations de novembre 1999 et des tempêtes de décembre 1999 survenues en France métropolitaine	5/1 JO du 21/1
	46-91 100 000 000 F	Idem	24/1 JO du 30/1
	46-91 1 000 000 F	Secours d'urgence aux victimes des inondations survenues en mai 2000 en Seine-Maritime	26/5 JO du 7/6
Charges communes	46-02 40 000 000 F	Indemnisation des victimes du cyclone Lenny (Guadeloupe et Martinique, 19-20 novembre 1999)	2/2 JO du 3/2
Affaires étrangères	34-03 60 000 000 F	Dépenses relatives à la Présidence française de l'Union européenne	19/6 JO du 7/7

• **Les dépenses accidentelles** (chapitre 37-95) permettent de faire face aux calamités, dépenses urgentes ou imprévisibles. Elles s'élèvent à 950 millions de francs en 2001, soit une diminution de plus de 42 %, après une progression de 264 % en 2000. Toutefois, comme l'année dernière, le gouvernement ne donne aucune explication à cette évolution, se contentant, une fois encore, d'évoquer un simple « ajustement aux besoins ».

Votre rapporteur spécial rappelle qu'il a établi, au mois de juillet dernier, un rapport d'information<sup>1</sup> consacré à l'utilisation des crédits pour dépenses éventuelles et accidentelles depuis 1990.

Ces crédits ont été utilisés de la manière suivante au premier semestre 2000 :

---

<sup>1</sup> « Une réserve de crédits à l'utilisation aléatoire. Les dépenses éventuelles et accidentelles », rapport n° 444, 1999-2000.

Exécution 2000 (1<sup>er</sup> semestre)

Service bénéficiaire	Chapitre/ Montant	Objet de la demande de crédits pour une dépense urgente ou imprévisible	Référence du décret
Environnement	57-10 90 000 000 F	Abondement du fonds POLMAR pour le financement des moyens de lutte contre la pollution, suite au naufrage du pétrolier Erika	24/1 JO du 25/1
Environnement Mer	57-10 100 000 000 F 53-30 40 000 000 F	<i>Idem</i> Financement de la reconstitution des stocks de matériels du plan POLMAR-terre (barrages flottants anti-pollution)	9/2 JO du 10/2
Environnement	57-10 100 000 000 F	Abondement du fonds POLMAR pour le financement de la poursuite de la lutte contre la pollution, suite au naufrage du pétrolier Erika	15/3 JO du 16/3
Intérieur	67-54 500 000 000 F	Aides aux collectivités locales pour la remise en état des biens d'équipement non assurables, suite aux dommages causés par les intempéries de décembre 1999 (tempête et inondations)	28/1 JO du 29/1
Intérieur Tourisme	67-54 200 000 000 F 41-31 20 000 000 F 44-01 15 000 000 F	<i>Idem</i> Financement du surcoût de fonctionnement des services départementaux d'incendie et de secours résultant des intempéries de décembre 1999 Financement de la campagne de promotion touristique des régions affectées par la pollution consécutive au naufrage du pétrolier Erika, réalisée par Maison de France	3/2 JO du 4/2
Agriculture et pêche	36-22 13 000 000 F 44-36 125 000 000 F 44-92 77 000 000 F 61-45 10 000 000 F	Financements décidés suite aux dommages causés par les tempêtes de décembre 1999 : . Inventaire forestier national . Aides aux pêcheurs et conchyliculteurs . Travaux de déblaiement des pistes forestières . Aide à la création d'aires de stockage du bois	31/1 JO du 1/2
Agriculture et pêche	44-36 100 000 000 F 44-92 150 000 000 F	Financements décidés suite aux dommages causés par les tempêtes de décembre 1999 et le naufrage du pétrolier Erika . Aides aux pêcheurs et conchyliculteurs . Aide au financement du transport du bois	14/2 JO du 15/2
Outre-mer	46-94 1 500 000 F	Prise en charge par l'Etat des frais engagés par un collectif d'associations humanitaires pour la prise en charge médicale et sociale des <i>boat people</i> chinois arrivés en Nouvelle-Calédonie en novembre 1997	22/5 JO du 26/5

Une réserve de crédits à l'utilisation aléatoire

Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2000, votre rapporteur spécial avait interrogé le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie sur l'imprécision du mode de détermination des dotations inscrites sur les chapitres 37-94 et 37-95, destinées à financer des dépenses éventuelles et accidentelles, et sur la très forte progression de ces dernières, sans la moindre justification.

N'obtenant aucune réponse satisfaisante, il a décidé d'effectuer une mission de contrôle sur la gestion et l'utilisation de ces crédits depuis 1990. Il a en effet considéré que l'utilisation de plus de 1,7 milliard de francs devait être réalisée dans la plus grande transparence.

Le régime juridique des dépenses éventuelles et des dépenses accidentelles est déterminé par les articles 10 et 11 de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959, son article 7 disposant que l'existence de ces crédits globaux constitue une exception à la règle budgétaire fondamentale de la spécialité des crédits par chapitre.

Comment expliquer l'augmentation de plus de 260 % des crédits pour dépenses accidentelles dans le budget 2000 ? L'analyse de l'utilisation de ces crédits depuis dix ans montre une pratique parfois éloignée des dispositions organiques.

Le gouvernement a prétendu par ailleurs que l'augmentation des dotations pour dépenses accidentelles résulte des intempéries de décembre 1999, alors que le projet de budget est présenté en Conseil des ministres au mois de septembre !

En dépit des affirmations du gouvernement, aucune conséquence n'est tirée de la sous-consommation récurrente des crédits inscrits au budget au titre des dépenses éventuelles et accidentelles.

Il apparaît donc que ces crédits sont utilisés afin de constituer une réserve à laquelle le gouvernement peut recourir pour faire face à des besoins dont le caractère éventuel ou accidentel est pour le moins incertain.

### **III. AIDES DE L'ÉTAT EN FAVEUR DES COLLECTIVITÉS LOCALES**

Le projet de budget pour 2001 regroupe les aides de l'Etat en faveur des collectivités locales, en particulier la dotation de l'Etat au profit du fonds national de péréquation.

L'article 70 de la loi du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire a institué un fonds national de péréquation (FNP) doté d'un produit réparti chaque année par le comité des finances locales. Son montant évolue chaque année en fonction de l'indice de variation des recettes fiscales nettes de l'Etat.

En 2001, les crédits s'élèvent à **873,69 millions de francs**, soit une augmentation de 3,8 % par rapport à 2000. La dotation de l'Etat au profit du FNP proprement-dit s'établit à 858,69 millions de francs.

### **Le fonds national de péréquation**

Le Fonds national de péréquation (article 1648 B *bis* du code général des impôts) a été institué par le 7° du II de l'article 70 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire. Cette même disposition a prévu que ce fonds disposerait en ressources du produit disponible du Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle, déterminé chaque année par le comité des finances locales, et d'une dotation de l'Etat fixée en 1995 et devant évoluer chaque année, à compter de 1996, en fonction de l'indice de variation des recettes fiscales nettes de l'Etat, tel qu'il résulte des évaluations de la loi de finances initiale.

En 1995, cette dotation de l'Etat a été constituée par le gel partiel de la progression hors inflation de la dotation de compensation de la taxe professionnelle des communes, conformément au I de l'article 70 de la loi du 4 février 1995 précitée, et s'est élevée à 568,525 millions de francs. En loi de finances initiale pour 1996, le chapitre 41-24 du budget des charges communes a ainsi été créé pour recevoir la dotation de l'Etat destinée au FNP<sup>1</sup>. Cette dotation s'est élevée à 677,074 millions de francs en loi de finances pour 2000 (soit -0,035988 %<sup>2</sup> par rapport à 1999). Ce montant a été abondé exceptionnellement de 150 millions de francs en application de l'article 129 de la loi de finances pour 1999, cette majoration étant prévue pour les années 1999, 2000 et 2001.

Dans le cadre du projet de loi de finances pour 2001, il est prévu que les recettes fiscales nettes de l'Etat évoluent de 4,668876 % : la dotation de l'Etat au FNP a ainsi été fixée à 708,686 millions de francs pour 2001, à laquelle s'ajoute la majoration exceptionnelle de 150 millions de francs, soit au total 858,686 millions de francs.

Les opérations du FNP sont suivies en ressources et en dépenses sur un compte de tiers tenu dans les écritures de l'Agence comptable centrale du Trésor (ACCT). Les crédits inscrits en 2000 sur le chapitre 41-23 ont fait l'objet, en mars 2000, d'un ordonnancement pour leur totalité, soit 827,074 millions de francs, au profit de ce compte de tiers. Ces crédits sont venus s'ajouter au produit disponible du fonds national de péréquation de la taxe professionnelle et ont fait l'objet d'une répartition par la direction générale des collectivités locales entre les communes éligibles à ce fonds conformément aux dispositions de l'article 1648 B *bis* du code général des impôts.

## **IV. PLAN D'URGENCE EN FAVEUR DES LYCÉES**

Le chapitre 41-25 est abondé en 2001 de 90 millions de francs au titre du versement aux régions de subventions dans le cadre du plan d'urgence en faveur des lycées.

## **V. PARTICIPATION DE LA FRANCE AU FONDS EUROPÉEN DE DÉVELOPPEMENT**

Le Fonds européen de développement est le principal outil de la politique communautaire en direction des pays « Afrique-Caraïbes-Pacifique » (ACP).

---

<sup>1</sup> Depuis la loi de finances pour 2000, ces crédits sont désormais inscrits sur le chapitre 41-23 « Aides de l'Etat en faveur des collectivités locales », article 20.

<sup>2</sup> Indice de variation des recettes fiscales nettes de l'Etat associé à la loi de finances initiale pour 2000.

Il est alimenté par des versements nationaux avec des clés de contribution distinctes de celles appliquées pour le budget général de l'Union européenne et qui sont liées au rythme d'exécution des projets.

Les crédits prévus pour 2001 s'établissent à **1,4 milliard de francs, en baisse de 20 %**.

\*

\* \*

Les dotations allouées à cet agrégat ont évolué de la manière suivante depuis 1998 :

Composantes de l'agrégat						
	Indicateurs de coûts					
	1998	1999		2000 LFI	2001 PLF	Evolution 2001/1998
		Prévision	Résultats			
Coûts constatés en exécution et/ou prévus (MF)						
Dépenses éventuelles et accidentelles	21	750		1 940	1 250	5852,4 %
Fonds national de péréquation et divers	652	842	839	842	874	34,0 %
Participation de la France au fonds européen de développement	2 101	1 612	1 758	1 450	1 400	-33,4 %
<b>Total</b>	<b>2 774</b>	<b>3 204</b>	<b>2 597</b>	<b>4 232</b>	<b>3 524</b>	<b>27,0 %</b>

## CHAPITRE DEUX

### INTERVENTIONS ÉCONOMIQUES ET SOCIALES

Les dépenses de cet agrégat s'élèvent à **21,99 milliards de francs** en 2001, soit une progression de 22 % par rapport à 2000. Elles représentent **3 % de l'ensemble des dépenses du budget des charges communes**.

## I. LES SECOURS AUX VICTIMES DE SINISTRES ET CALAMITÉS

Le chapitre 46-02 a été créé en loi de finances initiale pour 1997 dans le cadre de la réforme des procédures budgétaires du fonds de secours aux victimes de sinistres et de calamités. Cette réforme a substitué un chapitre budgétaire au compte d'affectation spéciale n° 902-13, conformément aux recommandations formulées par la Cour des comptes dans son référé du 19 avril 1996. Elle a été étendue à l'outre-mer en loi de finances initiale pour 1999 par la création d'un article 20 « Fonds de secours aux victimes de sinistres et calamités dans les départements, collectivités territoriales et territoires d'outre-mer » sur le même chapitre 46-02.

Dès sa création, le chapitre a été inscrit à l'état annexe G du projet de loi de finances, donnant ainsi à ses crédits un caractère provisionnel.

En loi de finances initiale pour 2000, le chapitre a été doté de 5 millions de francs pour la métropole et de 10 millions de francs pour l'outre-mer, auxquels se sont ajoutés 43,26 millions de francs de reports de crédits de l'exercice précédent. Par ailleurs, le chapitre a été abondé par arrêté le 2 février 2000 à hauteur de 40 millions de francs afin de venir en aide aux victimes du cyclone Lenny aux Antilles. En outre, 2 millions de francs ont été transférés le 20 juillet 2000 vers le budget du secrétariat d'Etat à l'outre-mer à la suite des intempéries survenues en Guyane. Au 31 juillet 2000, la dépense sur ce chapitre s'élevait à 18,44 millions de francs.

**En projet de loi de finances pour 2001, ce chapitre est doté de 15 millions de francs (5 millions de francs concernent la métropole et 10 millions de francs l'outre-mer).**

## II. L'ENCOURAGEMENT À LA CONSTRUCTION IMMOBILIÈRE

Le chapitre 44-91 comporte les encouragements à la construction immobilière, dont le poste essentiel est constitué des primes épargne logement : les crédits de ces dernières s'élèvent à **9 milliards de francs**, soit une progression sensible de 20 % par rapport à 2000.

### Les primes d'épargne-logement

La dépense relative à l'épargne logement est constituée par le paiement de provisions au Crédit foncier de France (CFF) et à la Caisse des dépôts et consignations (CDC) pour assurer le paiement des primes d'épargne logement versées aux particuliers, titulaires de comptes (CEL) et de plans (PEL) d'épargne logement, par les établissements de crédit et la caisse nationale d'épargne. Elle représente l'essentiel de la dotation budgétaire du chapitre 44-91 du budget des charges communes.

Le versement d'une prime au titulaire d'un CEL est effectué seulement s'il y a demande de prêt d'épargne logement et au moment de la réalisation de ce prêt. Les CEL représentent environ 10 % du montant des primes d'épargne logement. Après une période de relative stabilité budgétaire, la dépense a décliné en 1999 avec un montant de primes versées par les établissements de crédit de 631 millions de francs, contre 726 millions de francs en 1998.

Le versement d'une prime au titulaire d'un PEL est effectuée au moment de la clôture de ce plan, qu'il y ait ou non demande de prêt. Il s'agit donc d'une prime à l'épargne dont le versement dépend de la décision des particuliers de procéder au retrait des fonds. Les PEL représentent environ 90 % du montant des primes d'épargne logement versées par l'Etat.

En 1999, 7 milliards de francs ont été dépensés au titre de primes d'épargne logement. Au 30 juin 2000, la dépense budgétaire était de 4,5 milliards de francs pour 7,5 milliards de francs inscrits en loi de finances initiale. Toutefois, il est vraisemblable que l'exécution pour l'année 2000 dépassera ce montant : la dépense devrait être comprise entre 8 et 9 milliards de francs. Il faut toutefois rappeler qu'il s'agit d'une simple estimation, le comportement des souscripteurs-emprunteurs étant un facteur difficile à évaluer.

Les crédits inscrits au chapitre 44-91 ont évolué de la manière suivante en 1999 et 2000 :

Chapitre 44-91 - Années 1999 et 2000

(en francs)

		Crédits inscrits 1999	Réalisations 1999	Transfert ministère du logement (arrêté du 30/12/99)	Crédits inscrits 2000	Crédits consommés au 30 juin 2000
<b>Art. 10</b>	<b>HLM</b>	75 000 000,00	108 520 788,14		75 000 000,00	18 770 503,65
<b>Art. 20</b>	<b>Prêts spéciaux</b>	275 000 000,00	275 132 570,65		196 000 000,00	115 050 531,58
<b>Art. 30/20</b>	<b>Epargne-logement</b>	8 100 000 000,00	7 000 014 768,60		7 500 000 000,00	4 458 171 193,27
<b>Art. 30/30</b>	<b>Frais gestion rapatriés</b>		1 560,00			0,00
<b>Art. 40/10</b>	<b>Bonif. P.C. Fonction.</b>	10 000,00	0,00		9 000 000,00*	0,00
<b>Art. 50</b>	<b>Primes rurales</b>		726 356 924,50			362 854 117,96
<b>Art. 70</b>	<b>PLA CFF</b>		0,00			0,00
<b>Art. 80</b>	<b>PAP CDC CFF CNCA</b>	295 000 000,00	18 171 447,03		63 000 000,00	4 589 253,37
	<b>TOTAL</b>	8 745 010 000,00	8 128 198 058,92	779 290 000,00	7 843 000 000,00	4 959 435 599,83

\*Loi de finances rectificative pour 2000 n° 2000-656 du 13 juillet 2000

La dotation demandée pour l'année 2001 est de 9,258 milliards de francs, se répartissant ainsi :

*(en millions de francs)*

. Prêts aux organismes HLM (article 10)	42
. Prêts spéciaux à la construction (article 20)	144
. Primes d'épargne logement (article 30)	9 000
. Prêts consentis aux fonctionnaires (article 40)	18
. Prêts aidés pour l'accession à la propriété (article 80)	54

### III. LES VERSEMENTS À DIVERS RÉGIMES OBLIGATOIRES DE SÉCURITÉ SOCIALE

Ces versements représentent **10,05 milliards de francs** en 2001, soit une progression de 40,8 %, et concernent :

- **le régime de retraite de la SEITA** qui bénéficie, même après la privatisation de cette dernière, d'une subvention de l'Etat qui s'élève à 586 millions de francs en 2001 ;

Les crédits de l'article 20 du chapitre 46-90 permettent d'assurer l'équilibre du régime de retraites de la SEITA, mis en extinction par la loi n° 80-495 du 2 juillet 1980 portant modification du statut du service d'exploitation industrielle des tabacs et allumettes (SEITA).

Ils dépendent essentiellement :

- des facteurs démographiques propres à un régime en extinction (décroissance des effectifs actifs, évolution du nombre de pensionnés) ;

- du niveau des transferts de surcompensation (c'est ainsi que le taux de surcompensation a un impact important sur le calibrage de la subvention à la SEITA). En 2000, le passage du taux de surcompensation de 38 à 34 % a ainsi nécessité une augmentation de la subvention de 25 millions de francs.

Par rapport aux prévisions, les facteurs démographiques se sont encore dégradés, ce qui explique l'insuffisance probable des crédits sur cet article en fin d'année 2000.

Le montant demandé en projet de loi de finances pour 2001 se fonde donc sur l'exécution attendue pour 2000, à laquelle vient notamment s'ajouter le montant de 22 millions de francs afin de compenser la baisse des transferts de surcompensation en faveur de la SEITA suite au passage du taux de surcompensation de 34 à 30 % en 2001.

Enfin, les hypothèses suivantes ont été retenues sur 2001 : baisse du nombre de retraités de 1,3 % et des cotisants de 9,5 %, entraînant une quasi-stabilité des charges de pensions et une chute plus marquée de 8 % des cotisations.

- **la caisse des retraites de l'Imprimerie nationale**, pour 2 millions de francs ;

- **le financement des prestations sociales des non-salariés agricoles**, à hauteur de 5,75 milliards de francs ;

- **le fonds spécial de retraite** de la caisse autonome nationale de sécurité sociale **dans les mines**, soit un montant de 3,31 milliards de francs ;

La participation financière de l'Etat à l'équilibre de ce régime découle notamment de son fort déséquilibre démographique, avec un rapport démographique pondéré (droits directs + droits dérivés x pourcentage de réversion) inférieur à 0,1.

Les cotisations n'assurent donc plus qu'une part marginale du financement de ce régime (inférieure à 5 %). Par ailleurs, là encore, les transferts de compensation jouent un rôle essentiel. C'est ainsi que le passage du taux de surcompensation de 38 à 34 % a eu un impact non négligeable sur la subvention, qui s'est vue augmenter de 1.060 millions de francs de ce seul fait.

Le montant demandé pour 2001 intègre une nouvelle fois la nécessaire contrepartie des transferts de surcompensation dont le taux passe en 2001 de 34 à 30 % (- 1.069 millions de francs).

Par ailleurs, les hypothèses suivantes ont été retenues : baisse des cotisations de 8,6 % entre 2000 et 2001, baisse du nombre de pensionnés de 0,9 % en effectif pondéré (tenant compte du poids des pensions de survivants en fonction du taux de réversion, à 54 %).

- **le financement de l'allocation adultes handicapés du régime des non-salariés agricoles**, pour 400 millions de francs.

#### **IV. LES AIDES EN FAVEUR DES RAPATRIÉS**

Sont principalement inscrites sur le chapitre 46-91 les dépenses relatives à l'indemnisation et aux retraites des Français rapatriés d'Outremer, en vertu de la loi du 4 décembre 1985 qui permet aux rapatriés qui procèdent au rachat de leurs cotisations de bénéficier d'une aide de l'Etat, soit 105,9 millions de francs en 2001.

En outre, sont inscrites diverses dotations comprenant des crédits d'indemnisation, pour 40 millions de francs, le versement de l'Etat à la caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales au titre des parts contributives dues par les caisses de retraite d'Algérie, du Maroc et de Tunisie, à hauteur de 100.000 francs, et la participation de l'Etat aux dépenses de la caisse de retraites des régies ferroviaires d'outremer, soit 49 millions de francs.

**Soit un total de 195 millions de francs, en baisse de 9,6 % par rapport à 2000.**

Divers dispositifs techniques ou versements à des régimes spéciaux en faveur des rapatriés sont portés par le budget des charges communes.

Les aides aux rapatriés financées par le budget des charges communes peuvent être regroupées en trois grands domaines :

● **L'aide à la réinstallation**

- **A ce titre, l'Etat a pris à sa charge une partie du financement des prêts de reclassement aux rapatriés** (chapitre 46-91-30). En application de l'article 14 de la loi du 31 juillet 1964, l'Etat a pris à sa charge une partie des intérêts servis par le crédit d'équipement des petites et moyennes entreprises et la caisse nationale du crédit agricole à la Caisse des dépôts et consignations afin de financer les prêts de reclassement, le taux d'intérêt appliqué aux prêts accordés par ces organismes aux rapatriés étant plus faible que le taux de refinancement auprès de la Caisse des dépôts et consignations. Les échéanciers des prêts parvenant à leur terme, cette dotation est en forte baisse (1 million de francs en loi de finances initiale pour 2000).

- **L'Etat garantit également les prêts de consolidation accordés aux rapatriés** par les commissions de remise et d'aménagement des prêts, en vertu de l'article 7 de la loi du 6 janvier 1982 portant diverses dispositions relatives à la réinstallation des rapatriés.

- **Enfin, un régime de remise automatique des dettes des rapatriés liées à la réinstallation** a été instauré par l'article 44 de la loi de finances pour 1986 et mis en œuvre par une circulaire du 12 janvier 1988.

Ces deux derniers dispositifs sont portés par l'article 10 du chapitre 46-91 et sont en voie d'extinction et ont représenté en 1999 une dépense de 33,5 millions de francs. Un besoin similaire est prévu pour l'année 2001, financé via les reports de crédits.

● **L'indemnisation**

La loi n° 87-549 du 16 juillet 1987 a prévu le versement d'un complément d'indemnisation pour tous les rapatriés qui avaient déjà bénéficié d'indemnités au titre des lois du 15 juillet 1970 et du 2 janvier 1978. Elle a en outre étendu le bénéfice de cette indemnisation aux biens agricoles de Tunisie et du Maroc. Enfin, elle a permis l'attribution d'une allocation forfaitaire de 60.000 francs aux anciens membres des formations supplétives (forclusion intervenue fin 1997).

La loi n° 94-488 du 11 juin 1994 a ensuite instauré une allocation complémentaire de 110.000 francs en faveur des anciens supplétifs.

Ces indemnités et allocations sont portées par l'article 20 du chapitre 46-91. L'indemnisation et le versement des allocations complémentaires sont pratiquement achevés, avec une dépense de 17 millions de francs en 1999.

● **L'amélioration des retraites des rapatriés**

- La loi n° 85-1274 du 4 décembre 1985 portant amélioration des retraites des rapatriés a rendu à nouveau possible la faculté d'accession au régime volontaire de l'assurance vieillesse. Les rapatriés qui procèdent au rachat de leurs cotisations peuvent bénéficier d'une aide de l'Etat variant, selon leurs revenus, de 50 % à 100 % du montant racheté. Eu égard à leurs âges, la quasi-totalité des intéressés ont aujourd'hui opéré leur rachat et ce dispositif est en voie d'extinction : les besoins estimés au titre des versements aux caisses de retraite en 2001 représentent 106 millions de francs.

- L'Etat, enfin, verse des subventions à certains régimes spéciaux pour la prise en charge des rapatriés dont plusieurs sont financées depuis le budget des charges communes : caisse de retraite des régies ferroviaires d'outre-mer et caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales.

Tous ces dispositifs sont regroupés depuis 2000 au sein d'un seul chapitre, **le chapitre 46-91 « Diverses aides en faveur des rapatriés prises en charge par l'Etat »**.

## **V. LA MAJORATION DES RENTES VIAGÈRES**

● L'article 10 du chapitre 46-93 a trait aux revalorisations de rentes allouées en réparation d'un préjudice causé par un accident de la circulation. La dépense correspondante est prise en charge par l'Etat depuis 1990.

Le montant de la dépense est fonction du nombre de rentes allouées par les tribunaux, de l'indice de revalorisation qui est celui fixé pour les pensions et rentes de vieillesse et de l'espérance de vie des bénéficiaires.

La dotation de l'exercice 2000 (80 millions de francs), comme celle des années précédentes (80 millions de francs en 1999, 72 millions de francs en 1998, 65 millions de francs en 1997 et 60 millions de francs en 1996) était obérée par l'effet report des exercices précédents et l'accroissement régulier des charges,

consécutif notamment à l'augmentation de l'espérance de vie des crédirentiers et de l'amélioration des traitements médicaux.

Ainsi, des abondements successifs en collectif budgétaire (à hauteur de 20 millions de francs en 1999, 14,2 millions de francs en 1998, 12 millions de francs en 1997 et 21 millions de francs en 1996) ont été nécessaires les années précédentes afin de couvrir pour partie l'insuffisance de la dotation initiale.

**La dotation 2000 est complétée à hauteur de 33 millions de francs par un transfert interne au chapitre afin de mettre fin à l'effet report précité.**

La dotation demandée pour 2001 est de 90 millions de francs, permettant ainsi l'adéquation des ressources aux charges sur ce poste.

- L'article 20 est relatif aux majorations légales des rentes viagères.

La détermination des crédits est effectuée, d'une part, en fonction des dépenses effectives des années antérieures, et, d'autre part, au vu de l'indice prévisionnel des prix à la consommation hors tabac associé aux lois de finances, le tout en tenant compte de la réforme effectuée par l'article 104 de la loi de finances pour 1995 qui s'est traduite par :

- la fermeture du dispositif de majoration légale des rentes viagères constituées auprès de sociétés d'assurance-vie postérieurement au 31 décembre 1993 ;

- le gel des travaux de revalorisation des majorations légales de rentes viagères pour les rentes en service.

**Pour 2001, la dotation demandée est de 2.330 millions de francs, se répartissant en 1.750 millions de francs pour les majorations de rentes constituées auprès des sociétés d'assurance-vie et à 580 millions de francs pour les caisses autonomes mutualistes.**

## **VI. LE FONDS D'INDEMNISATION DES TRANSFUSÉS ET HÉMOPHILES**

Le fonds d'indemnisation des transfusés et hémophiles (FITH) a été institué par la loi portant diverses mesures d'ordre social du 31 janvier 1991. Son objectif est d'assurer aux personnes contaminées une réparation complète et rapide des préjudices subis.

Ses ressources proviennent du chapitre 46-98, soit **50 millions de francs** en 2001, montant inchangé par rapport à 2000.

### **Le FITH**

Les crédits du chapitre 46-98 du budget des charges communes financent le fonds d'indemnisation des transfusés et hémophiles (FITH), institué par la loi portant diverses mesures d'ordre social du 31 janvier 1991 afin d'assurer aux personnes contaminées une réparation intégrale et rapide des préjudices subis. Initialement constituées par une participation exceptionnelle des assureurs de 1,2 milliard de francs en 1992, les ressources du fonds sont intégralement financées sur le budget de l'Etat depuis 1993.

Le FITH indemnise un préjudice spécifique, personnel et non économique, qui recouvre l'ensemble des troubles dans les conditions d'existence entraînées par la séropositivité puis, s'il y a lieu, par la survenance du SIDA déclaré. Ce préjudice est en principe indemnisé en deux fois : les trois quarts sont versés immédiatement, le dernier quart n'est attribué qu'au moment du passage au SIDA.

Le fonds accorde également une indemnisation pour les préjudices économiques subis par les victimes ou leur famille du fait des pertes de revenus induites par la contamination, et pour les préjudices moraux des proches.

Les engagements du FITH depuis 1992 ressortent à 6.223 millions de francs (au 31 juillet 2000). Les indemnités effectivement réglées s'élèvent à 5.657 millions de francs, la réparation moyenne accordée étant un peu supérieure à 1,5 million de francs par demandeur. Les engagements du fonds restant à payer s'élèvent actuellement à 566 millions de francs, dont 557 millions de francs pour les indemnisations différées (quart SIDA).

Après une stabilisation en 1999 liée notamment à un effort dans la liquidation des dossiers déjà engagés les années précédentes, les premiers mois de l'année 2000 sont marqués par la reprise du mouvement de décroissance des dépenses du fonds. Ainsi, sur les sept premiers mois de l'année, les nouveaux engagements du fonds se sont élevés à 39 millions de francs et les indemnités effectivement payées à 63 millions de francs. Compte tenu des disponibilités du fonds (de l'ordre de 75 millions de francs à fin juillet), les crédits ouverts en loi de finances initiale 2000 (50 millions de francs) seront versés d'ici la fin de l'année.

Pour 2001, il est proposé de stabiliser la dotation de projet de loi de finances à 50 millions de francs, l'activité du FITH devant continuer à décroître, après une stabilisation des dépenses en 1999 liée à un ressaut des demandes des héritiers suite au procès du sang contaminé et à la volonté du fonds d'accélérer le règlement des dossiers en instance. Compte tenu des disponibilités du fonds, une telle dotation permet de couvrir la dépense de l'année tout en maintenant le fonds de roulement à un niveau de sécurité satisfaisant.

Les dotations allouées à cet agrégat ont évolué de la manière suivante depuis 1998 :

<b>Composantes de l'agrégat</b>						
	<b>Indicateurs de coûts</b>					
	<b>1998</b>	<b>1999</b>		<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>Evolution</b>
		<b>Prévisions</b>	<b>Résultats</b>			
	<b>Coûts constatés en exécution et/ou prévus (MF)</b>					
Encouragement à la construction immobilière	9 614	8 745	8 120	7 834	9 258	-3,7 %
Versements à divers régimes obligatoires de sécurité sociale	6 545	496	7 473	7 144	10 048	53,5 %
Diverses aides en faveur des rapatriés	705	408	273	216	195	-72,3 %
Majoration des rentes allouées en réparation du préjudice causé par un véhicule terrestre à moteur et participation de l'Etat au financement des majorations légales des rentes viagères	2 335	2 430	2 365	2 464	2 420	3,6 %
Fonds d'indemnisation des transfusés et hémophiles (FITH)	50	100	100	50	50	0,0 %
Travaux de sécurité dans les écoles et divers	15	230	132	315	15	0,0 %
<b>Total</b>	<b>19 264</b>	<b>12 409</b>	<b>18 463</b>	<b>18 023</b>	<b>21 986</b>	<b>14,1 %</b>

## CHAPITRE TROIS

### DETTE PUBLIQUE ET DIVERS

L'agrégat 31 regroupe le service de la dette publique, les dépenses de garanties, et les dépenses en atténuation de recettes, dont les remboursements et dégrèvements.

Ses crédits s'établissent à **628,34 milliards de francs en 2001**, soit une **progression de 7,1 %** (après une hausse de 4 % en 2000). Ils représentent **87,1 %** (83,6 % l'année dernière) de l'ensemble des crédits du budget des charges communes.

#### I. LES CHARGES D'INTÉRÊT DE LA DETTE

##### A. REMONTÉE DES TAUX D'INTÉRÊT ET ALOURDISSEMENT DU POIDS DES CHARGES DE LA DETTE

Les crédits consacrés aux charges d'intérêt de la dette de l'Etat avaient diminué de 1,38 milliard de francs en 2000 (- 0,6 %), pour s'établir à 251,87 milliards de francs.

**Or, ils s'accroissent de nouveau en 2001, de 6,30 milliards de francs, soit une progression de 2,5 %.**

Ils sont ainsi répartis :

(en milliards de francs)

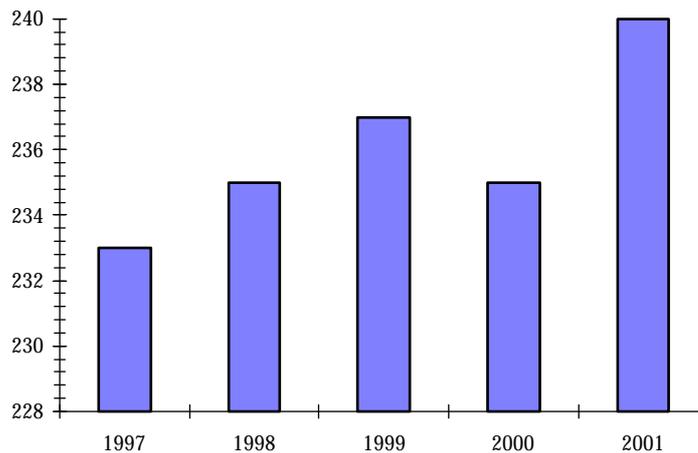
	2000	2001	Écart
Dettes négociables	243,16	251,25	+ 3,3 %
Dettes non négociables	8,40	6,62	- 21,2 %
Charges de gestion de la dette et frais de trésorerie	0,31	0,31	0
<b>Total</b>	<b>251,87</b>	<b>258,18</b>	<b>+ 2,5 %</b>

L'ensemble de cette partie de l'agrégat représente **la charge brute de la dette publique.**

**L'appréhension de la réalité de la charge de la dette nécessite de recourir à la notion de charge nette** qui, outre la charge brute inscrite au budget des charges communes, prend en compte les recettes en atténuation des charges de la dette, qui figurent aux lignes 806 (« Recettes en atténuation des charges de la dette et des frais de trésorerie ») et 411 (« Intérêts versés par divers services de l'Etat ou organismes gérant des services publics au titre des avances ») du fascicule « voies et moyens » annexé au projet de loi de finances.

**La charge nette de la dette s'élève, en fait, à 239,68 milliards de francs, en progression de 2,1 %, après une diminution de 1,07 % en 2000.**

Évolution de la charge nette de la dette depuis 1997 (à structure constante)  
(en milliards de francs)



**Cette hausse de la charge de la dette est liée à la remontée des taux d'intérêt (« effet prix »), alors que, l'année dernière, ces derniers avaient été affectés d'un mouvement contraire, dont avait alors bénéficié le gouvernement.**

En 1999, la charge nette de la dette s'est élevée à 227,7 milliards de francs, à comparer avec une prévision de 237,2 milliards de francs.

Cette prévision reposait sur les hypothèses de taux suivantes :

	<b>LFI 99</b>	<b>Constaté 1999</b>
OAT 10 ans	5,00%	4,62%
BTAN	4,30%	3,55%
BTF	4,00%	2,67%

Cette diminution de la charge de la dette résulte de plusieurs phénomènes :

- les taux moyens effectivement constatés en 1999 ont été inférieurs aux prévisions, ce qui a principalement affecté la charge des BTF ;

- le volume des émissions de BTF a été plus faible que prévu compte tenu de la conjoncture économique et du report de la décentralisation des avoirs des CCP ;

- les recettes tirées des opérations de pensions livrées et de la rémunération du compte du Trésor à la Banque de France ont été de 3,3 milliards de francs contre 2 milliards de francs en prévision.

**L'évaluation de l'effet de la baisse des taux sur la charge de la dette est un exercice délicat. En effet, il n'existe pas un lien direct et immédiat entre l'évolution des taux et la charge budgétaire de la dette.**

En premier lieu, l'effet d'une baisse des taux à moyen et long terme sur la charge de la dette est marginal : les émissions à moyen et long terme faites dans l'année impactent certes la charge brute de la dette lorsqu'il y a émission avant la date de détachement du coupon, mais leur impact sur la charge nette de l'année d'émission demeure négligeable car ces émissions sont compensées par des recettes de coupons courus à peu près équivalentes. **Seule la baisse des taux courts se répercute directement sur la charge de la dette.**

En second lieu, la politique d'assimilation conduite par le Trésor pour accroître la liquidité de la dette peut se traduire par la réouverture d'anciennes lignes dont le coupon n'est pas nécessairement en ligne avec les évolutions du marché. Il existe donc un délai, lié à la création de nouvelles lignes, entre une baisse des taux et son effet sur la charge de la dette.

Le tableau suivant évalue l'effet de la baisse des taux en 1999 et en 2000 sur la charge de la dette à moyen et long terme 2000 et 2001, toutes choses égales par ailleurs. Cette évaluation ne prend en compte que les effets-prix qui sont compensés par des effets-volumes liés à l'augmentation de la dette d'une année sur l'autre.

	<b>Ecart de taux 1999 (en points de base; Constaté-prévision)</b>	<b>Evaluation de l'effet sur la charge de la dette 2000</b>	<b>Ecart de taux 2000 (en points de base) constaté au 28 août</b>	<b>Evaluation effet charge de la dette 2001</b>
<b>OAT</b>	-38 pb	-1,10 Mds F	77 pb	-2,50 Mds F
<b>BTAN</b>	-75 pb	-1,68 Mds F	126 pb	-3,30 Mds F

(le signe "-" correspond à une diminution de la charge de la dette ; le signe "+" à un accroissement)

**Pour 2000, la charge de la dette devrait se situer aux alentours de 232 milliards de francs.**

Les hypothèses de taux pour la fin de l'année associées à cette évaluation sont les suivantes :

	<b>Fin de l'année 2000</b>
OAT 10 ans	5,55%
BTAN	5,35%
BTF 3 mois	4,90%

La diminution de la charge de la dette par rapport aux prévisions est due à trois éléments :

- une augmentation de 1,4 milliard de francs de la charge de la dette de BTF, due à la hausse des taux courts en 2000 alors que le volume d'émission devrait être conforme aux prévisions (encours en fin d'année 2000 d'environ 300 milliards de francs) ;

- une baisse de 2 milliards de francs de la charge nette de la dette à long terme due à la baisse du programme d'émission par rapport aux hypothèses de la loi de finances ;

- une amélioration de 1,5 milliard de francs des recettes de rémunération du compte du Trésor et des opérations de pension du fait de la hausse des taux par rapport aux prévisions et de l'utilisation des prêts en blanc, autorisée depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2000.

**D'après les hypothèses conventionnelles du projet de loi de finances pour 2001, le besoin de financement de l'Etat serait en diminution par rapport à 2000, sous le double effet de la diminution sensible du déficit budgétaire prévisionnel (- 30 milliards de francs) et de la baisse des amortissements de BTAN (- 43 milliards de francs par rapport à 2000).**

Pour le calcul des charges de la dette, les hypothèses conventionnelles suivantes de couverture de ce besoin de financement ont été retenues :

- un programme d'émission à moyen et long terme de 524 milliards de francs, se décomposant en 295 milliards de francs d'OAT et 229 milliards de francs de BTAN, à rapprocher d'un programme d'émission de 590 milliards de francs en 2000 et 525 milliards de francs en 1999 ;

- des émissions nettes de BTF de 57 milliards de francs, afin de faire face à la diminution des dépôts des correspondants résultant de la décentralisation progressive des fonds des CCP prévue par le contrat de plan signé entre l'Etat et La Poste.

Les hypothèses de taux d'intérêt retenues pour l'évaluation de la charge de la dette sont les suivantes :

	<b>PLF 2001</b>
OAT	5,60%
BTAN	5,40%
BTF	5,00%

Selon la direction du Trésor, « *les hypothèses utilisées dans le cadre de la préparation de la loi de finances ne constituent en aucun cas une prévision des choix de politique monétaire qui relèvent de la seule Banque centrale européenne. Il s'agit du consensus du marché constaté au moment de l'élaboration du projet de loi de finances ; ils ne doivent donc en aucun cas être interprétés comme une quelconque anticipation officielle de l'évolution des taux* ».

## **B. LES AXES DE LA POLITIQUE DE GESTION DE LA DETTE**

La dette de l'Etat s'élève au 31 décembre 1999 à 583,786 milliards d'euros<sup>1</sup>.

**Le budget de l'Etat dégagera en 2001 un excédent primaire pour la deuxième fois consécutive**, ce qui permettra d'enrayer la spirale d'augmentation de la dette (effet boule de neige), et de poursuivre la réduction du ratio d'endettement public au sens de Maastricht.

---

<sup>1</sup> Soit 3.829,39 milliards de francs.

## 1. La politique d'émission

La politique d'émission et de gestion de la dette est au service de l'objectif de réduction de la dette et du déficit. Les principes de la politique d'émission, mis en place depuis près de 15 ans ont pour objet de limiter le coût de l'endettement pour le contribuable. La liquidité de la dette et la transparence de la politique d'émission contribuent à faire des titres émis par la République française des valeurs de référence dans la zone euro, de façon à offrir à l'Etat les coûts de financement les plus faibles.

L'objectif de la politique d'émission du Trésor français est depuis l'origine de permettre à l'Etat d'emprunter dans les meilleures conditions possibles tout en offrant aux acteurs du marché des titres standardisés et un accès simple et sécurisé sur le marché primaire comme secondaire. Le Trésor a eu pour souci constant d'assurer la plus grande neutralité possible à ses appels au marché.

**Il en est résulté la définition de trois grands principes** qui guident en permanence sa politique d'émission, quelle que soit la conjoncture des marchés.

### · **Simplicité**

La composition de la dette de l'Etat a été rationalisée par la création de trois catégories de titres standardisés - les valeurs du Trésor - qui se distinguent par leur maturité lors de l'émission.

#### **Les valeurs du Trésor**

**Les obligations assimilables du Trésor (OAT)** sont le support de l'endettement à long terme de l'Etat. Leur maturité à l'émission est de 7 à 30 ans.

**Les bons du Trésor à taux fixe et à intérêt annuel (BTAN)** représentent l'endettement à moyen terme de l'Etat. Leur durée à l'émission est de deux ans ou de cinq ans.

Enfin, **les bons du Trésor à taux fixe et à intérêt précompté (BTF)** sont l'instrument de gestion de la trésorerie de l'Etat, pour les durées inférieures ou égales à un an.

Les valeurs du Trésor étaient libellées, jusqu'en 1998, en francs français et en écus. **Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1999, la dette publique négociable a été intégralement convertie en euros.**

### · **Liquidité**

La liquidité des valeurs du Trésor est considérée comme l'une des meilleures au monde avec celle du marché des titres d'Etat américains. Elle s'appuie notamment sur le choix de la **technique de l'assimilation**. L'assimilation consiste à rattacher un titre nouvellement émis à une ligne d'emprunt initiale présentant les mêmes caractéristiques. Cette pratique permet la constitution de gisements importants de BTAN et d'OAT, activement traités sur le marché secondaire. Pour développer la liquidité, un groupe d'opérateurs spécialisés a aussi été créé : les spécialistes en valeurs du Trésor (SVT) ont pour mission d'animer le marché primaire et secondaire des titres de l'Etat. Ce groupe comprend aujourd'hui dix-huit établissements bancaires.

#### · **Transparence**

Le Trésor a organisé des procédures visant à assurer la plus grande transparence possible de ses émissions. Cette transparence se traduit par le choix de la **technique de l'adjudication, fondée sur la mise en concurrence publique des souscripteurs**, pour le placement de ses titres. Seules quelques opérations spécifiques font appel à la syndicalisation bancaire. En outre, le Trésor annonce, en début d'année, un programme prévisionnel de financement à moyen et long terme de l'Etat et, avant chaque adjudication, les modalités de l'émission et une indication du montant recherché.

Les adjudications se tiennent très régulièrement et suivant un calendrier publié à l'avance : chaque semaine pour les BTF, chaque mois pour les BTAN et les OAT. Enfin, une politique d'information régulière sur l'émission et la gestion de la dette publique, sur la conjoncture économique et sur les finances publiques françaises a été mise en place. Le rapport annuel et le bulletin mensuel des valeurs du Trésor, adressés aux investisseurs du monde entier, sont aussi disponibles sur Internet. Enfin le Trésor a ouvert deux sites d'information à destination des investisseurs sur Reuters web et sur Bloomberg, et a développé une politique de contacts directs avec les investisseurs.

## **2. La politique d'exposition aux taux d'intérêt**

L'Etat émetteur n'a pas de moyens d'influencer directement les niveaux des taux d'intérêt, qui résultent, d'une part, des anticipations des opérateurs concernant l'évolution des taux monétaires, et, d'autre part, des mouvements de marché en fonction de l'offre et de la demande de titres obligataires de diverses signatures et de diverses maturités. Le premier aspect est de la responsabilité exclusive de la Banque centrale européenne, tandis que l'Etat émetteur a de moins en moins d'influence sur le deuxième aspect du fait de la diminution du poids de l'Etat dans les émissions obligataires qui s'est mécaniquement beaucoup réduit du fait de l'introduction de l'euro : le marché obligataire de l'euro est en effet quatre fois plus grand que ne l'était le marché obligataire du franc.

**La gestion de la dette consiste donc principalement en la définition d'une politique d'exposition au taux d'intérêt.**

**Depuis 1993, la maturité moyenne de la dette a été comprise entre 6 et 6,5 ans.** Ce niveau est le résultat d'un double équilibre entre les demandes des investisseurs sur les différents titres régulièrement adjugés par le Trésor (BTF, BTAN 2 ans, 5 ans, OAT à 10 ans, 15 ans et 30 ans) et les besoins de financement du stock de dette actuel (environ 600 milliards d'euros), d'une part, et entre l'exposition au risque de taux de l'Etat (risque de refinancement et volatilité de la charge de la dette) et son intérêt financier à court terme (les taux courts sont actuellement plus bas que les taux longs), d'autre part.

Dans le contexte actuel, réduire significativement cette durée de vie accroîtrait le risque de refinancement de l'Etat et entraînerait une augmentation des appels annuels au marché qui pourraient se traduire par un renchérissement relatif de la dette publique française.

A l'inverse, augmenter significativement cette durée de vie provoquerait dans les conditions actuelles un accroissement de la charge de la dette et créerait un risque d'assèchement de la liquidité des lignes sur les maturités intermédiaires.

D'une manière générale l'objectif de durée de vie moyenne de la dette doit évoluer avec prudence et en fonction de l'ensemble des paramètres cités ci-dessus. Par ailleurs, compte tenu des montants en jeu, faire supporter l'essentiel de l'offre de dette sur telle ou telle partie de la courbe aurait des effets déstabilisants sur un marché qui résulte à la fois d'un juste équilibre entre l'offre et la demande et d'une anticipation des montants levés sur chaque segment de courbe par l'Etat.

#### **Le programme prévu des émissions du Trésor**

##### **· L'exécution du programme de financement pour 1999**

Après prise en compte des rachats sur le marché secondaire (4 milliards d'euros de titres d'échéances 1999 et 2000), ce programme de financement a été réalisé à 97,2 % pour les bons du

Trésor à intérêt annuel (BTAN : 34,20 milliards d'euros) et à 94,33 % pour les obligations assimilables du Trésor (OAT : 42,45 milliards d'euros).

La stabilisation des taux à des niveaux faibles jusqu'en septembre 1999 a permis d'obtenir des conditions très favorables : le taux d'intérêt moyen ressort à 3,55 % pour les BTAN (contre 4,07 % en 1998) et à 4,36 % pour les OAT à 10 ans (contre 4,73 % en 1998). La durée de vie moyenne de la dette négociable se situe à fin 1999 à 6 ans et 99 jours, à comparer à 6 ans et 17 jours fin 1998. L'objectif de stabilisation de la durée de vie moyenne de la dette négociable entre 6 ans et 6 ans et demi sera maintenu en 2000.

**La réalisation du tableau de financement pour 1999 fait apparaître une augmentation des avoirs du compte du Trésor à la Banque de France ainsi que du volume des pensions sur les dernières semaines de l'année.**

L'augmentation des avoirs du Trésor en fin d'année est un phénomène traditionnel, connu sous le nom d'effet de profil, lié à la concentration sur le mois de décembre de la majeure partie des recettes d'impôts locaux, alors que l'Etat avance par douzième le produit de ces impôts aux collectivités locales. Ces recettes s'ajoutent au dernier acompte d'impôt sur les sociétés encaissé autour du 15 décembre.

**· Le programme de financement prévisionnel pour 2000**

**Le programme de financement prévisionnel pour 2000 se caractérise par une augmentation des émissions en 2000**, conséquence d'une augmentation des amortissements notamment de BTAN (+100 milliards de francs par rapport à 1999) que ne compense pas la réduction du déficit budgétaire.

**Le montant des émissions à moyen et long terme est de l'ordre de 90 milliards d'euros** (réparti entre environ 50 milliards d'OAT et 40 milliards de BTAN), **en augmentation de 10 milliards d'euros par rapport à 1999.**

<b>Besoin de financement</b>	<b>2000</b>	
	<b>euros(2)</b>	<b>FRF</b>
Déficit budgétaire (1)	32,8	215
Engagements de l'Etat	1,2	8
Amortissement dette à long terme	14,2(3)	93
Amorissement dette à moyen terme	43,1(3)	283
<b>TOTAL</b>	<b>91,3</b>	<b>599</b>

<b>Ressources de financement</b>	<b>2000</b>	
	<b>euros(2)</b>	<b>FRF</b>
OAT (4)	50,0	328
BTAN (4)	39,9	262
Financement à moyen et long terme	89,9	590
Variation nette des BTF	+13,0	85
Variation des dépôts du compte du Trésor		
Variation des dépôts des correspondants	-11,6	-76
<b>TOTAL</b>	<b>91,3</b>	<b>599</b>

Données provisoires pour 2000

(1) Lois de finances de l'année considérée

(2) Taux de l'euro : 1 euro = 6,55957 FRF

(3) Après impact des rachats de titres d'échéance 2000 sur le marché secondaire en 1999

(4) Emissions en trésorerie nettes des rachats.

Afin que les valeurs du Trésor soient des instruments de référence sur le marché de l'euro, l'Etat poursuit en 2000 sa politique d'émission fondée sur les principes de régularité, de transparence et de liquidité.

C'est ainsi que l'Etat émetteur est présent sur l'ensemble de la courbe des taux en euro. Les titres de référence à 10 ans (l'OAT 5,5 % avril 2010 et octobre 2010) et 30 ans (OAT 5,5 % avril 2029) ont été régulièrement abondés afin d'en assurer la meilleure liquidité et de répondre à la demande des investisseurs. Deux nouveaux BTAN 5 ans - de maturité juillet 2005 et janvier 2006 - ont été créés dès les mois de janvier 2000 et octobre 2000.

Comme les autres OAT à taux variable, les OAT indexées sur l'inflation (OATi) sont maintenant complètement intégrées dans la politique d'émission. Elles sont adjudgées régulièrement tout au long de l'année 2000, à hauteur d'environ 2,5 milliards d'euros.

Pour 2001, le programme de financement sera publié par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie comme chaque année à la fin de l'année 2000.

**Au 19 septembre 2000, le programme de financement a été réalisé à 71,4 %.**

Les ventes d'OAT et d'OATi aux particuliers se sont également poursuivies à un rythme soutenu. Elles s'imputent sur l'objectif total de 50 milliards d'euros.

**Enfin, du fait de la bonne exécution budgétaire en 1999, qui a induit un excédent de financement de 2,3 milliards d'euros, du surplus de recettes budgétaires en 2000 d'environ 4,5 milliards d'euros et enfin de la décision d'accroître les émissions de BTF au cours des prochains mois, le gouvernement a décidé de procéder au rachat de 10 milliards d'euros d'obligations d'Etat sur l'exercice 2000 sans pour autant modifier le programme de financement brut de l'Etat, fixé à 90 milliards d'euros.**

Ces rachats sont réalisés par des adjudications à l'envers et en complément des opérations de gré à gré. La première adjudication s'est tenue le 5 septembre et a porté sur un montant de 1,9 milliard d'euros.

**- Perspectives pour 2001**

D'après les hypothèses conventionnelles du projet de loi de finances pour 2001, le besoin de financement de l'Etat serait en diminution par rapport à 2000, la diminution sensible du déficit budgétaire prévisionnel (-2,8 milliards d'euros) s'ajoutant à une diminution des amortissements (-4,3 milliards d'euros par rapport à 2000).

Pour le calcul des charges de la dette, les hypothèses conventionnelles suivantes de couverture de ce besoin de financement ont été retenues :

- un programme d'émission à moyen et long terme de 325 milliards de francs, se décomposant en 295 milliards de francs d'OAT et 229 milliards de francs de BTAN, à rapprocher d'un programme d'émission de 590 milliards de francs en 1999 et 525 milliards de francs en 1998 ;

- des émissions nettes de BTF de 57 milliards de francs, afin de faire face à la diminution des dépôts des correspondants résultant de la décentralisation progressive des fonds des CCP prévue par le contrat de plan signé entre l'Etat et La Poste.

*Source : direction du Trésor.*

## II. LES DÉPENSES DE GARANTIE

En 2001, les dépenses de garanties **baissent au total de 12,9 %** et atteignent **1.080 millions de francs<sup>1</sup>**.

(en millions de francs)

	2000	2001	Écart
Financement du logement	3	3	0
Financement de l'agriculture	4	4	0
Financement de l'industrie	50	50	0
Garanties afférentes à l'exportation	590	430	- 27,1 %
Garanties diverses	593	593	0
<b>TOTAL</b>	<b>1.240</b>	<b>1.080</b>	<b>- 12,9 %</b>

- **Les garanties afférentes au logement** restent stables, et représentent 3 millions de francs en 2001.

- **Les garanties afférentes au financement de l'industrie** s'établissent à 50 millions de francs, comme en 2000. Elles sont destinées à couvrir les défaillances des sociétés en cours de restructuration bénéficiaires de prêts à long terme garantis par l'Etat.

- **Le poste qui est le plus important en volume, celui des garanties afférentes à l'exportation**, baisse de 160 millions de francs pour représenter **430 millions de francs** en 2001. Les crédits inscrits sont destinés à couvrir le besoin de financement de quatre procédures de garantie gérées pour le compte de l'Etat par la COFACE :

### 1. L'assurance crédit

L'assurance-crédit permet aux exportateurs de se couvrir contre divers risques : de fabrication, politique, commercial...

Depuis 1995, la COFACE n'a pas eu besoin de financement, l'assurance-crédit étant à nouveau, après une décennie de déficit, excédentaire, et cela en l'absence de sinistres majeurs et en raison de la stabilisation des principaux risques. Aucun crédit n'est donc inscrit à ce titre dans le projet de loi de finances pour 2001.

---

<sup>1</sup> Il ne s'agit que d'une partie des garanties potentiellement à la charge de l'Etat.

## **2. L'assurance prospection, foire**

L'assurance prospection a pour objet de couvrir les dépenses de prospection des entreprises, moyennant le paiement d'une prime, lorsqu'elles recherchent de nouveaux marchés étrangers. Elle joue le rôle d'une avance gratuite servant à financer un poste de dépenses d'exploitation de l'entreprise : elle ne devient remboursable qu'en cas de succès de l'entreprise sur les marchés prospectés.

Ce dispositif comprend également l'assurance foire qui permet aux entreprises de couvrir les frais engagés à l'occasion d'une manifestation commerciale agréée.

Les crédits s'établissent à 180 millions de francs pour 2001, en baisse de 37,9 %.

## **3. La garantie de change**

Cette garantie permet de couvrir les exportateurs contre les risques de change qui affectent les contrats d'exportation dont la monnaie de compte est une devise étrangère.

Le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie a indiqué qu'il existait un « *risque d'exécution budgétaire négative en 2000 en raison de la persistance des facteurs de dégradation du résultat économique* », les taux d'intérêt américains restant très supérieurs aux taux français. Cependant, ces pertes ne seraient pas chiffrables aujourd'hui. Dès lors, « *pour 2001, il est difficile de faire à ce stade des prévisions de résultat pour la garantie de change* », même si « *un nouveau risque de résultat négatif est cependant réel* ».

## **4. La garantie du risque économique**

Cette garantie couvre les entreprises contre la dérive de leurs prix de revient dans les marchés d'exportation.

Ses crédits s'élèvent à 250 millions de francs pour 2001.

**• Par ailleurs, la ligne des « garanties diverses » atteint 593 millions de francs en 2001, soit un montant inchangé par rapport à 2000.** Il s'agit principalement de garanties de change accordées aux institutions financières

spécialisées, à l'Agence française de développement (AFD) ou à la Banque française pour le commerce extérieur (BFCE). Ces garanties participent de la politique financière internationale de la France gérée par le Trésor.

Charges de garantie

	1995		1996		1997		1998		1999		2000		2001
	LFI	Exécution	LFI	Exécution	LFI	Exécution	LFI	Exécution	LFI	Exécution	LFI	Exécution	PLF
10 - Garanties à des collectivités, établissements publics et services													
- 11. Métropole	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0	0						
- 12 . DOM	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0	0						
20 - Financement du logement	60,00	21,48	50,00	14,10	45,00	11,4	6						
40 - Financement de l'agriculture	6,00	0,00	6,00	0,00	4,00	0	4	0,00	4,00	0,00	4,00	0,00	4,00
50 - Financement de l'industrie	200,00	168,40	200,00	142,00	150,00	8,2	100	4,58	50,00	41,60	50,00	0,50	50,00
70 - Garanties afférentes à l'exportation :													
71 - Assurance-crédit COFACE	4 000,00	1 580,00	0,00	0,00	0,00	2 530,00	0,00						
72 - Assurance prospection-foire COFACE	325,00	327,00	415,00	284,00	400,00	245,00	400						
74 - Risque économique COFACE	350,00	298,00	400,00	257,00	400,00	400,00	450						
90 - Garanties diverses dont	1 783,70	7 617,17	934,90	844,50	552,26	3 332,16							
- § 16 Prêts de consolidation aux rapatriés	5,00	0,00	5,00	4,70	5,00	0,50	4,00	0,00	4,00	2,10	6,00	5,20	4,00
- § 31 IFS (a) Risque change (32 à 34 = 0)	246,70	403,97	92,90	203,10	82,26	51,30	8,16	6,88	3,6	8,96	1,97	3,00	0,00
- § 36 CFD (b)	210,00	88,73	210,00	211,30	45,00	17,50							
- § 17 divers (b)	2,00	43,36	2,00	80,80	20,00	61,70		0	0	0	0	0	0
- § 21 BFCE (c) annulations de dettes	1 320,00	466,43	625,00	344,60	400,00	198,56							
- § 22 Autres garanties BFCE	0,00	6 614,68	0,00	0,00	0,00	3 002,60							
<b>TOTAL CHAPITRE 14-01</b>	<b>6 724,70</b>	<b>10 010,98</b>	<b>2 003,90</b>	<b>1 541,60</b>	<b>1 551,26</b>	<b>6 526,76</b>	<b>972,16</b>	<b>11,46</b>	<b>61,60</b>	<b>52,66</b>	<b>61,97</b>	<b>8,70</b>	<b>58,00</b>

(a) Garantie de change des institutions financières spécialisées

(b) Caisse française de développement (ex-Caisse centrale de coopération économique)

(c) Banque française du commerce extérieur

### III. LES DÉPENSES EN ATTÉNUATION DE RECETTES

Les dépenses de remboursements et dégrèvements d'impôts s'élèvent à **366,97 milliards de francs**, soit une forte progression de 11 %, après + 8,01 % en 2000.

Leurs crédits font l'objet d'une évaluation élaborée dans les mêmes conditions que les recettes dont elles sont la contrepartie.

#### A. *LES CONTRIBUTIONS DIRECTES*

L'ensemble des dépenses de remboursements et dégrèvements sur impôts directs<sup>1</sup> s'élève à **174,40 milliards de francs en 2001**, en progression de 15,8 % par rapport à 2000.

Cette évolution est liée :

- à la hausse, à hauteur de 2 milliards de francs, des remboursements et transferts d'impôt sur les sociétés ;

- à la hausse de 1,2 milliard de francs des dégrèvements de taxe professionnelle ;

- à la baisse de 5,3 milliards de francs des dégrèvements de taxe d'habitation ;

- à une hausse de 1 milliard de francs des remboursements relatifs aux retenues à la source et prélèvements sur revenus de capitaux mobiliers.

#### B. *LES REMBOURSEMENTS SUR PRODUITS INDIRECTS*

Ils concernent presque exclusivement les remboursements au titre de la TVA.

Leur montant total, soit 192,6 milliards de francs, progresse de 6,6 % par rapport à 2000 (après plus de 12 % l'année dernière).

Cette augmentation est largement imputable aux remboursements de crédits de TVA, qui progressent de 5,7 % en 2001, à 188,9 milliards de francs.

---

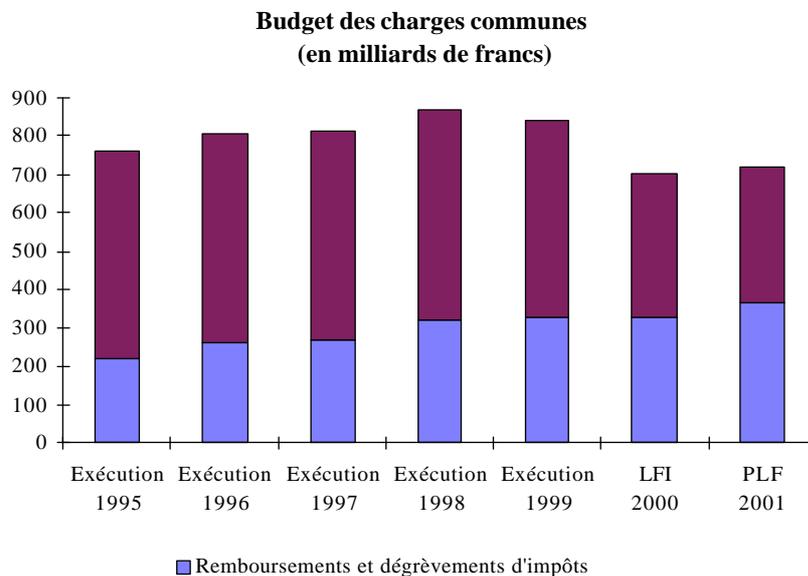
<sup>1</sup> Il s'agit à la fois des remboursements d'impôts d'Etat et de la prise en charge des dégrèvements d'impôts locaux résultant de mesures législatives, de décisions individuelles ou d'admissions en non-valeur.

Une partie du dynamisme des remboursements de TVA résulte des dispositions adoptées dans les précédentes lois de finances et ayant une incidence supplémentaire en 2001, en particulier l'extension en année pleine de la baisse du taux normal de TVA de 20,6 % à 19,6 %.

Il convient de préciser que ce chapitre 15-02 est abondé de 1,57 milliard de francs par le projet de loi de finances pour 2001, soit 1,5 milliard de francs au titre de l'amélioration du dispositif de remboursement de la TIPP sur le gazole aux transporteurs routiers, et 70 millions de francs au titre de la mise en œuvre d'un remboursement de TIPP sur le gazole aux exploitants de transport public routier en commun de voyageurs.

**D'une manière générale, le budget des charges communes devient de plus en plus le budget des remboursements et dégrèvements d'impôts.**

Ainsi le graphique ci-après présente-t-il l'évolution du budget des charges communes depuis 1995, en distinguant la part des remboursements et dégrèvements d'impôts en son sein :



Il convient de constater que la part des remboursements et dégrèvements d'impôts au sein du budget des charges communes n'a cessé de croître, passant de 29,1 % du total en 1995 à 50,9 % dans le projet de loi de finances pour 2001.

Le tableau ci-après retrace l'évolution, depuis 1998, des dotations allouées à cet agrégat :

<b>Composantes de l'agrégat</b>						
	<b>Indicateurs de coûts</b>					
	<b>1998</b>	<b>1999</b>		<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>Evolution</b>
		<b>Résultat</b>	<b>Prévisions</b>			
	<b>Coûts constatés en exécution et/ou prévus (MF)</b>					
Service de la dette publique (brute)	251 470	253 251	244 668	251 868	258 187	2,7 %
Dont dette négociable	238 152	243 559	232 497	243 155	251 258	5,5 %
Dont dette non négociable	10 522	9 382	10 351	8 403	6 619	-37,1 %
Dont charges résultant de la gestion de la dette	2 796	310	1 820	310	310	-88,9 %
<b>Total dette publique nette</b>	<b>227 991</b>	<b>237 247</b>	<b>227 669</b>	<b>234 700</b>	<b>239 687</b>	<b>5,1 %</b>
Dépenses de garanties	1 172	1 482	14 630	1 240	1 080	-7,8 %
Remboursements et dégrèvements	317 263	306 670	329 412	331 230	366 970	15,7 %
Autres dépenses en atténuation de recettes	2 467	2 000	2 170	2 250	2 100	-14,9 %
<b>Total</b>	<b>572 372</b>	<b>563 403</b>	<b>590 880</b>	<b>586 588</b>	<b>628 337</b>	<b>9,8 %</b>

## CHAPITRE QUATRE

### POUVOIRS PUBLICS

Les dépenses de l'agrégat 32 Pouvoirs publics, qui représentent **0,7 % de l'ensemble des crédits inscrits au budget des charges communes**, s'élèvent à **4,91 milliards de francs**, en **progression de 3,6 %** par rapport à 2000 :

#### Crédits du titre II de 2000 à 2001

(en millions de francs)

	2000	2001	2001/2000
Présidence de la République	59	62,02	+ 5,1 %
Assemblée nationale	2.952,71	3.031,62	+ 2,7 %
Sénat	1.698,10	1.771,75	+ 4,3 %
Conseil constitutionnel	28,14	33,26	+ 18,2 %
Haute Cour de Justice	-	-	-
Cour de Justice de la République	6,7	6,7	0
<b>Total</b>	<b>4.744,65</b>	<b>4.905,35</b>	<b>+ 3,6 %</b>

Dans son rapport relatif à l'exécution des lois de finances pour 1999, la Cour des comptes note sur ce point :

*« Les dépenses de la Présidence de la République ont augmenté de 2,7 %. Les crédits disponibles ont fait l'objet d'un ajustement notable en loi de finances initiale et d'un abondement en cours d'année. »*

*En effet, comme en 1996, pour 16 millions de francs, et en 1997, pour 27,6 millions de francs, le chapitre 20-12 « Présidence de la République - frais de mission et de documentation - Bibliothèque » a reçu 30,1 millions de francs par décret de répartition du 4 octobre, en provenance du chapitre 37-95 « Dépenses accidentelles » du budget des charges communes.*

*Par rapport à 1998, les dépenses de la Présidence de la République imputées au titre II sont en hausse de 2,7 %. On doit également noter l'ouverture en loi de finances rectificative d'un crédit de 73,5 millions de francs au bénéfice de l'Assemblée nationale et de 53,8 millions au profit du Sénat afin de financer la mise en place des chaînes parlementaires de télévision ».*

## CHAPITRE CINQ

### DÉPENSES COMMUNES DE PERSONNEL

L'essentiel des dépenses de cet agrégat correspond à des dépenses de personnel, en particulier les charges sociales. Elles s'établissent à **62,42 milliards de francs**, en baisse de 29,5 % par rapport à 2000, même si cet agrégat subit d'importantes modifications de périmètre dans le projet de budget pour 2001. Elles représentent **8,7 % de l'ensemble des dépenses du budget des charges communes**.

#### I. LES DÉPENSES DE PERSONNEL

Le chapitre 31-94 « Mesures générales intéressant les agents du secteur public » est destiné à constituer des provisions utilisées pour couvrir les prochaines évolutions des rémunérations publiques intervenant en cours d'année.

Il est doté de 3,25 milliards de francs, contre 230 millions de francs en 2000.

Le gouvernement a utilisé cette provision pour revaloriser de 0,5 % les rémunérations des fonctionnaires, à compter du 1<sup>er</sup> décembre 2000, dans le cadre des négociations salariales qu'il a engagées avec les organisations syndicales de la fonction publique.

#### II. LES DÉPENSES DE PENSIONS

##### A. *LA CONTRIBUTION DE L'ÉTAT À L'ÉQUILIBRE DÉMOGRAPHIQUE DU RÉGIME DES PENSIONS DES OUVRIERS DE LA DÉFENSE ET DES SERVICES INDUSTRIELS DE L'ÉTAT*

Le fonds spécial des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'Etat est chargé d'assurer le service des pensions concédées ou révisées au profit des ouvriers des établissements relevant du ministère de la défense et des services industriels de l'Etat.

En raison du déséquilibre démographique, la principale ressource du régime réside dans la subvention accordée par l'Etat, qui est répartie entre les sections ministérielles et les budgets annexes *au prorata* du nombre de retraités.

Pour sa part, le budget des charges communes comprend le montant de la subvention d'équilibre correspondant à la prise en charge des pensions des anciens ouvriers des budgets annexes, de la SEITA et de Météo-France.

Cette subvention d'équilibre s'élève à 98,75 millions de francs en 2001, en diminution de 0,04 % par rapport à 2000.

### ***B. LES CHARGES DE PENSIONS DES DIFFÉRENTS MINISTÈRES***

Les crédits inscrits dans le projet de loi de finances pour 2001 sur le chapitre 32-97 du budget des charges communes traduisent l'augmentation du nombre et du montant unitaire des pensions attribuées au titre du code des pensions civiles et militaires de retraite et des allocations temporaires d'invalidité par rapport à la dernière année d'exécution connue au moment de la réalisation du projet de loi de finances, soit 1999.

Ce chapitre intègre également dans sa version initiale les crédits permettant de financer les pensions servies aux fonctionnaires retraités de France Télécom, en application de la loi n° 96-660 du 26 juillet 1996 relative à l'entreprise nationale France Télécom et, à partir de 1999, les crédits permettant de financer les pensions servies aux fonctionnaires retraités de La Poste.

Certaines sections ministérielles disposent, en outre, des crédits concernant leurs propres pensionnés, obtenus en valorisant au point mesure nouvelle les dépenses constatées en 1997. Un arrêté de transfert intervient en début de gestion pour regrouper la totalité des crédits sur le budget des charges communes.

**En exécution, le chapitre 32-97 du budget des charges communes décrit l'ensemble des pensions versées aux tributaires du code des pensions civiles et militaires de retraite et aux bénéficiaires d'allocations temporaires d'invalidité.**

**Les dotations budgétaires du chapitre 32-97 des différentes sections ministérielles devraient représenter 192,29 milliards de francs en 2001 (y compris 528 millions de francs au titre du budget de l'aviation civile, chapitre 64-12). En 2000, les dotations budgétaires relatives aux pensions versées aux retraités civils s'élevaient à 186,81 milliards de francs.**

En loi de finances initiale, apparaissent ainsi au budget des charges communes :

- les pensions militaires : 929,44 millions de francs (- 12,0 %) ;
- les pensions civiles (sauf PTT) : 9,91 milliards de francs (+ 2,3 %) ;
- les pensions des PTT : 25,20 milliards de francs (+ 1,1 %) ;
- les pensions d'Alsace-Lorraine : 87 millions de francs (- 2,9 %) ;
- la contribution au paiement des pensions servies par diverses collectivités antérieurement au 1<sup>er</sup> janvier 1954 : 50.000 francs, comme en 2000.

**Soit un total de 36,13 milliards de francs, en progression de 1,1 %.**

### **III. LES DÉPENSES DE CHARGES SOCIALES**

Un crédit de **22,94 milliards de francs** est inscrit au chapitre 33-91 « Personnel en activité - prestations et versements obligatoires », en diminution de 56,2 % par rapport à 2000.

Toutefois, ce chapitre fait l'objet d'une importante modification de son périmètre dans le projet de loi de finances pour 2001, pour un montant de 23,60 milliards de francs.

#### **· Le versement de l'Etat à la Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF)**

Ce versement couvre la différence entre le montant des prestations familiales servies par l'Etat à ses agents et le montant des cotisations qu'il aurait eu à verser à la CNAF s'il avait été affilié à cet organisme. Ces versements s'élèvent à **9,90 milliards de francs** en 2001, en baisse de 3,1 %, cette évolution s'expliquant notamment par la pérennisation de majoration de l'allocation de rentrée scolaire (ARS) qui, à partir de 2001, sera intégralement financée par la CNAF.

**Chapitre 33-91 du budget des charges communes,  
article 10 « apurement CNAF »**

L'apurement CNAF correspond à la différence entre le montant des cotisations familiales au taux de 5,2 % dues à la CNAF par l'Etat-employeur et celui des prestations familiales directement servies par l'Etat à ses agents permanents civils et militaires. Cet apurement est versé sous forme d'acomptes mensuels égaux au douzième de la dotation ouverte à cet effet en loi de finances initiale au chapitre 33-91 article 10 du budget des charges communes.

L'évolution des charges d'apurement CNAF dépend donc, d'une part, de la progression de l'assiette salariale, soumise à cotisations vieillesse, des agents permanents de l'Etat, à savoir les agents titulaires et contractuels recrutés pour un an au moins, et, d'autre part, de la dynamique propre des dépenses de prestations qui découle directement des paramètres démographiques, au-delà de l'incidence des revalorisations de la base mensuelle des allocations familiales (BMAF).

Les transferts de l'Etat intègrent par ailleurs l'effet des modifications de périmètre relatif aux prestations en principe à la charge de la CNAF. Ainsi, la mise à la charge de l'Etat en 1999 de l'allocation de parent isolé a conduit à exclure cette prestation du champ des dépenses de l'Etat compensables. A contrario, la pérennisation de la majoration d'allocation de rentrée scolaire, qui sera en 2001 intégralement à la charge de la CNAF, conduira à déduire les dépenses de majoration payées par l'Etat pour ses agents des cotisations familiales auxquelles il est assujéti.

Enfin, les versements effectués par l'Etat prennent en compte les régularisations des acomptes versés au titre des exercices passés ainsi que, le cas échéant, de leur impact sur les résultats prévisibles de l'exercice courant. En effet, l'évaluation des charges d'apurement CNAF des projets de loi de finances repose sur les données comptables de l'exercice n-2 (1998 pour 2000) et fait l'objet d'une révision dès que sont connus les résultats de l'exercice n-1 (1999 en l'occurrence).

• **Les cotisations patronales d'assurance-maladie** des fonctionnaires civils donnent lieu à un changement de périmètre : les crédits correspondants, soit 23,60 milliards de francs, sont transférés sur les chapitres idoines des différentes sections du budget de l'Etat.

**Chapitre 33-91 du budget des charges communes  
article 20 (cotisations maladie)**

Étaient inscrits au chapitre 33-91 article 20 du budget des charges communes, jusqu'à la loi de finances pour 2000, les crédits destinés au paiement des cotisations patronales d'assurance maladie dues par l'Etat employeur au titre de ses personnels civils titulaires.

La réforme introduite par le décret n° 96-1165 du 26 décembre 1996 a modifié, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1997, les modalités de versement desdites cotisations.

Avant cette date, l'Etat versait directement et de manière centralisée, à partir de ce chapitre, les cotisations maladie qu'il devait au titre de l'ensemble de ses personnels titulaires, hors militaires.

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1997, les versements de cotisations maladie de l'Etat sont assurés mensuellement aux URSSAF par les services chargés de la paie des agents de l'Etat ; la dépense correspondante est imputée sur le chapitre 33-90 du budget des différents ministères.

La réforme engagée en 1997 n'avait pas entraîné de modification de la présentation budgétaire, les crédits demeurant inscrits au chapitre des charges communes. Les crédits utiles à l'exécution de la dépense étaient transférés en cours d'année - et le seront encore en 2000 - vers les chapitres 33-90 par mouvements réglementaires, à savoir deux arrêtés de transfert, pris en début et en fin d'année, l'arrêté de fin d'année étant ajusté en fonction de la dépense effectivement constatée pour les personnels titulaires concernés.

Le projet de loi de finances pour 2001 tire les ultimes conséquences de la réforme de la procédure de versement des cotisations en prévoyant d'inscrire directement les crédits correspondants sur les chapitres qui supportent effectivement la dépense. Un transfert de 23,60 milliards de francs est ainsi prévu du chapitre 33-91 article 20 du budget des charges communes vers le chapitre 33-90 du budget des différents ministères.

• **La cotisation à la charge de l'Etat** au titre des versements dus par les employeurs (0,1 %) sur les salaires plafonnés **au fonds national d'aide au logement (FNAL)** s'établit à 305 millions de francs, soit une augmentation de 14,7 %.

• **Le versement de l'Etat au titre de la compensation démographique des régimes de sécurité sociale** s'élève en 2001 à **12,74 milliards de francs**, en diminution de 31,5 %. L'Etat contribue en effet à la fois à la « compensation démographique généralisée » entre régimes de base obligatoires de sécurité sociale, et à la « surcompensation » spécifique entre régimes spéciaux d'assurance-vieillesse.

#### **Compensation et surcompensation**

Les mécanismes des compensations constituent le garant de la solidarité financière entre les différents régimes de retraite. En effet, ils permettent aux régimes dont l'équilibre démographique est le plus dégradé de recevoir une participation des régimes dont l'équilibre démographique est plus favorable.

Ces mécanismes ont pour objectif de pallier l'existence d'un grand nombre de régimes en mutualisant les éléments démographiques, en cohérence avec la logique d'un financement en répartition.

### **Compensation généralisée**

Instituée par la loi n° 74-1094 du 24 décembre 1974 (devenue art. L. 134-1 et L. 134-2 du code de la sécurité sociale), la compensation généralisée est un mécanisme de rééquilibrage financier entre les régimes obligatoires d'assurance maladie et d'assurance vieillesse. On ne détaillera par la suite que les compensations entre régimes d'assurance vieillesse. On notera cependant qu'il existe une compensation généralisée entre régimes d'assurance maladie. Elle s'effectue selon les mêmes principes que la compensation vieillesse généralisée. Elle est complétée par un système de compensations bilatérales maladie entre le régime général et certains régimes spéciaux de salariés (mines, marins, SNCF, RATP, militaires, Banque de France). Celles-ci ont pour objet d'opérer un transfert sur la base des charges et des produits qui seraient ceux de chacun des régimes spéciaux s'ils étaient alignés sur le régime général.

Dans un souci de simplification, la compensation généralisée vieillesse ne concerne que les régimes légaux de base justifiant d'un effectif d'actifs cotisants et de retraités titulaires de droits propres, âgés de 65 ans et plus, au moins égal à 20.000. Les « petits » régimes ne sont donc pas visés ainsi que les régimes complémentaires (de nature conventionnelle).

Cette compensation s'exerce à deux niveaux :

- une compensation entre régimes de salariés : calculée sur la base d'un régime unique fictif versant à chaque retraité de droit direct âgé de 65 ans ou plus, une prestation commune égale à la pension moyenne des salariés agricoles (pension moyenne, la moins élevée de tous les régimes de salariés). Elle tend à pallier non seulement les déséquilibres mais également les disparités des capacités contributives : on la qualifie de compensation « économique » ;

- une compensation entre les régimes de salariés et les régimes de non salariés : elle s'opère sur une base exclusivement démographique entre un régime fictif réunissant l'ensemble des régimes salariés et chacun des régimes de non salariés en se référant à la prestation moyenne la moins élevée. La charge du transfert ainsi calculé globalement est ensuite répartie entre tous les régimes de salariés *au prorata* des masses salariales.

### **Compensation spécifique**

Instituée par l'article 78 de la loi de finances pour 1986 (loi n° 85-1403 du 30 décembre 1985), la compensation spécifique, dite « surcompensation », a pour but de mettre en œuvre sur des bases élargies les principes mêmes de la compensation démographique généralisée. En effet, celle-ci est établie sur des bases minimales (retraités de droit direct de plus de 65 ans uniquement, à l'exclusion des droits dérivés). L'exposé des motifs du projet de loi instituant la compensation généralisée prévoyait qu'un système correspondant à une compensation plus large pourrait être mis en place lorsque les régimes seraient harmonisés. L'objet de la surcompensation est précisément de mettre en œuvre, entre les régimes spéciaux - qui présentent une très grande homogénéité - cette solidarité plus forte, prévue dès l'origine par le législateur.

Les modalités d'application de la surcompensation définies par le décret n° 86-100 du 23 janvier 1986 comportent les éléments suivants :

- élargissement du champ aux retraités de plus de 60 ans et aux droits dérivés ;
- calcul de la prestation de référence sur la pension moyenne servie par les régimes concernés ;
- prise en compte des capacités contributives des régimes en fonction des masses salariales indiciaires.

Elle s'analyse donc comme un « troisième étage » de la compensation généralisée, dont le premier concerne l'ensemble des régimes de salariés, et le deuxième le bloc des régimes de salariés et les différents régimes de non-salariés.

Cependant, les résultats de la surcompensation ne sont pas pris en compte dans leur totalité mais sont affectés d'un coefficient qui en limite les effets. La mise en œuvre de ce mécanisme ayant été effectuée progressivement, le taux a dans un premier temps été fixé à 22 %, puis à 30 % (en 1992). Il a été de 38 % entre 1993 et 1999. Depuis 2000, ce taux évolue à nouveau : il est passé à 34 % en 2000, puis à 30 %, comme en 1992, en 2001.

Appliquée au taux de 30 %, la surcompensation revient à effectuer la neutralisation des charges des régimes sur la base de la prestation moyenne la plus faible parmi les régimes concernés. Elle s'effectue donc également à cet égard sur des bases minimales.

#### **La mise en œuvre des opérations de compensations**

Les sommes correspondant aux soldes positifs des diverses compensations sont versées par les régimes débiteurs à un compte spécial ouvert à la Caisse des dépôts et consignations. Celui-ci reverse alors aux régimes créanciers les sommes correspondant aux soldes négatifs (article D.134-7 du code de la sécurité sociale, alinéas 1 et 2).

Comme les paramètres définitifs de l'année n pour le calcul des transferts ne sont disponibles, au mieux que le second semestre de l'année n+1, il a été retenu un mécanisme en deux temps :

- au début de l'année n, les montants et les dates des acomptes provisionnels sont fixés par arrêté conjoint des ministres chargés des affaires sociales et du budget (article D. 134-7, alinéas 3, 4 et 5), sur la base de données prévisionnelles ;

- les soldes à régulariser sont déterminés au cours du second semestre de l'année n+1 quand les informations définitives sont connues.

Les dotations allouées à cet agrégat ont évolué de la manière suivante depuis 1998 :

Notes	Composantes de l'agrégat	Indicateurs de coûts					Evolution 2001/1998
		1998	1999		2000	2001	
		Résultat	Prévisions	Résultats	LFI	PLF	
<b>Coûts constatés en exécution et/ou prévus (MF)</b>							
1	<b>Fonds spécial des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'Etat</b>						
	Dont charges communes	6 868	125	5 375	99	99	
	Dont ministères		6 011		5 803	5 872	
	<b>Total</b>	<b>6 868</b>	<b>6 136</b>	<b>5 375</b>	<b>5 902</b>	<b>5 971</b>	-13,1 %
1	<b>Pensions des fonctionnaires civils de l'Etat et des militaires</b>						
	Dont charges communes	170 816	29 379	178 294	35 750	36 127	
	Dont ministères		148 758		150 542	155 638	
	<b>Total</b>	<b>170 816</b>	<b>178 137</b>	<b>178 294</b>	<b>186 292</b>	<b>191 765</b>	12,3 %
	<b>Apurement CNAF</b>	9 806	9 940	9 530	9 398	9 900	1,0 %
	<b>Versement de l'Etat au titre de la compensation des ressources et des charges des régimes de sécurité sociale</b>	19 265	20 395	20 782	16 691	12 739	-33,9 %
	<b>Cotisation au FNAL</b>	261	260	283	266	305	16,9 %
	<b>Mesures générales intéressant les agents du secteur public</b>				230	3 250	
	<b>Total</b>	<b>207 016</b>	<b>214 868</b>	<b>214 264</b>	<b>218 779</b>	<b>223 930</b>	<b>8,2 %</b>

1. Hors dépenses de pensions remboursées par le budget annexe de l'aviation civile.

## EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le 24 octobre 2000, sous la présidence de M. Alain Lambert, président, la commission a procédé à l'**examen des crédits des charges communes pour 2001**, sur le **rapport de M. Louis-Ferdinand de Rocca Serra, rapporteur spécial**.

**M. Louis-Ferdinand de Rocca Serra, rapporteur spécial**, a indiqué que le budget des charges communes pour 2001 s'élevait à 721,27 milliards de francs. Ces crédits, nets des dégrèvements et remboursements d'impôts, soit 366,97 milliards de francs, et des recettes d'ordre, d'un montant de 18,5 milliards de francs, s'établissent à 335,80 milliards de francs, soit une diminution de 4,9 % par rapport à 2000. Ils représentent 19,7 % des dépenses du budget général. Il a souligné que ce budget subissait traditionnellement d'importants transferts de crédits, le projet de budget pour 2001 n'échappant pas à la règle puisque 23,60 milliards de francs font l'objet de transferts entre sections budgétaires, même s'ils concernent beaucoup moins de chapitres que l'année dernière.

**M. Louis-Ferdinand de Rocca Serra, rapporteur spécial**, a ensuite fait part des trois observations que lui inspiraient les dotations allouées au budget des charges communes pour 2001. Il a regretté en premier lieu que ce budget reste trop peu lisible. Alors qu'il représente plus de 40 % du budget général, il est relativement méconnu tout en abordant des thèmes extrêmement variés. Il présente un caractère hétéroclite puisqu'il comprend les crédits destinés à l'ensemble des services de l'Etat ou à plusieurs d'entre eux et qui ne peuvent être inscrits sur le budget d'un ministère particulier.

Il a rappelé que, dans la loi de finances initiale pour 2000, le budget des charges communes avait fait l'objet d'un effort indéniable de clarification grâce aux modifications de structure consécutives à la suppression de 44 chapitres budgétaires. Il a toutefois déploré un manque évident de lisibilité, accentué par les incertitudes pesant sur l'évaluation de certaines dotations illustrant le caractère extrêmement vague de leur budgétisation initiale. Il a cité le cas des dépenses éventuelles et accidentelles qui constituent, en réalité, comme il l'avait montré dans son rapport d'information de juillet dernier, une réserve de crédits à l'utilisation aléatoire destinée à faire face aux besoins du moment, sans souci particulier pour les dispositions de l'ordonnance organique de 1959. Or, en 2001, ces dotations diminuent sans la moindre justification de 690 millions de francs, alors qu'elles avaient crû de plus de 260 % l'année dernière. Il a également cité l'exemple des dépenses de garantie, dont la difficulté de prévision permet au

Gouvernement de moduler les crédits en fonction de ses propres contraintes. De surcroît, ces dépenses évoluent de façon erratique depuis de nombreuses années comme le souligne la Cour des comptes. Enfin, il s'est interrogé sur la provision de 3,25 milliards de francs que le Gouvernement a constituée au titre des mesures générales intéressant la fonction publique, et a considéré qu'il fallait probablement y voir un « magot » que le Gouvernement utilisera de façon entièrement discrétionnaire dans le cadre de ses futures négociations salariales avec les syndicats de fonctionnaires.

**M. Louis-Ferdinand de Rocca Serra, rapporteur spécial**, a ensuite insisté sur le caractère extrêmement contraint du budget des charges communes. En effet, la grande majorité des dépenses qui y sont inscrites correspond le plus souvent à des dépenses de constatation dont le Parlement est le plus souvent obligé de prendre acte. Il a cité le cas de la charge budgétaire de la dette, dont l'évolution est d'ailleurs beaucoup plus défavorable que l'année dernière puisqu'elle s'alourdit en raison de la remontée des taux d'intérêt, s'établissant à près de 240 milliards de francs, en hausse de 2,1 %, alors qu'elle avait diminué de 1 % en 2000. Il a rappelé que la norme de progression des dépenses retenue par le Gouvernement pour les années 2001 à 2003 résultait essentiellement de la dérive spontanée de la charge de la dette. Il a également donné l'exemple des dépenses en atténuation de recettes, en particulier les remboursements et dégrèvements d'impôt, qui, bien que représentant 367 milliards de francs, résultent de mesures législatives votées dans le passé, comme la réforme de la taxe professionnelle, la suppression de la part régionale de la taxe d'habitation, les mesures de baisse du taux de la TVA ou encore celles relatives à la fiscalité pétrolière. Il a développé la même argumentation à propos des dépenses de fonction publique inscrites au budget des charges communes, soit 62 milliards de francs, ce qui représente seulement 8,7 % du total des dépenses de fonction publique.

**M. Louis-Ferdinand de Rocca Serra, rapporteur spécial**, a estimé qu'il convenait de suivre avec vigilance la mise en œuvre des mesures annoncées par le Gouvernement visant à améliorer la connaissance de la situation budgétaire et financière de l'Etat. Il a rappelé que, l'année dernière, il avait insisté sur le fait que le « hors-bilan », ou « dette publique invisible », constituait un obstacle important dans la connaissance exacte par la représentation nationale et les citoyens de la situation financière et budgétaire de l'Etat. Or, le Gouvernement a annoncé des mesures visant à remédier à ces dysfonctionnements. Le rapporteur spécial a indiqué qu'une réforme de la comptabilité de l'Etat était en cours, poursuivant quatre objectifs : doter l'Etat d'un système comptable plus proche du droit commun ; intégrer dans les comptes une information économique plus pertinente ; soutenir une démarche de performance dans la gestion des services publics ; assurer un meilleur suivi et une plus grande lisibilité des engagements de l'Etat à moyen et long terme. Il a précisé que, sur ce dernier point, trois secteurs d'intervention avaient été retenus : les retraites des fonctionnaires de l'Etat, ressortissants des régimes spéciaux, même s'il a vivement regretté qu'aucune

indication chiffrée ne soit donnée, seule une méthodologie étant précisée ; les engagements de l'Etat en matière d'épargne logement, estimés à 50 milliards de francs ; et les garanties accordées par l'Etat aux entreprises, soit 247 milliards de francs, ainsi que les garanties à l'exportation passant par l'intermédiaire de la Coface pour 534 milliards de francs, soit un total, hors fonction publique, de 831 milliards de francs. Il a toutefois insisté sur le fait que la transparence des comptes de l'Etat n'était pas tant assurée par des instruments techniques que par des changements d'habitudes et d'attitudes, comme l'ont montré les conclusions de l'enquête de la commission des finances sur la gestion des comptes publics.

**M. Roland du Luart** a voulu connaître le montant exact de la dotation inscrite sur le chapitre 31-94 (mesures générales intéressant les agents du secteur public).

**M. Alain Lambert, président,** s'est interrogé sur la qualité de l'évaluation des charges de la dette, puis a voulu obtenir des précisions sur les mesures annoncées par le Gouvernement en vue de mieux connaître le « hors-bilan » de l'Etat.

**M. Louis-Ferdinand de Rocca Serra, rapporteur spécial,** a indiqué que le chapitre 31-94 du budget des charges communes comportait une dotation de 3,25 milliards de francs, se décomposant en 230 millions de francs, au titre des services votés, et 3,02 milliards de francs au titre des mesures nouvelles. Il a rappelé que le rapport pour lequel la commission avait obtenu les pouvoirs des commissions d'enquête précisait les limites de l'évaluation des charges de la dette, qui n'est en grande partie que prévisionnelle. Enfin, il a regretté que le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie ait, à ce jour, laissé sans réponse sa question relative au « hors-bilan ».

A l'issue de ce débat, la commission a décidé de **proposer au Sénat l'adoption des crédits inscrits au budget des charges communes pour 2001.**

**MODIFICATION APPORTÉE  
PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

Les crédits du titre III du budget des charges communes ont été réduits de 580 millions de francs, afin de tirer les conséquences des votes de l'Assemblée nationale au cours de la deuxième partie.

Cette minoration de crédits concerne le chapitre 37-95 « Dépenses accidentelles ».

Réunie le 24 octobre 2000 sous la présidence de M. Alain Lambert, président, la commission a procédé à **l'examen des crédits des charges communes pour 2001**, sur le **rapport de M. Louis-Ferdinand de Rocca Serra, rapporteur spécial**.

La commission a décidé de **proposer au Sénat l'adoption des crédits inscrits au budget des charges communes pour 2001**.

Elle a **confirmé cette position** lors de sa réunion du 23 novembre 2000, après avoir pris acte de la modification apportée par l'Assemblée nationale.