

N° 87

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2001-2002

Annexe au procès verbal de la séance du 22 novembre 2001

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 2002, 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. Yves FRÉVILLE

(1) Cette commission est composée de : MM. Alain Lambert, *président* ; Jacques Oudin, Gérard Miquel, Claude Belot, Roland du Luart, Mme Marie-Claude Beaudeau, M. Aymeri de Montesquiou, *vice-présidents* ; MM. Yann Gaillard, Marc Massion, Michel Sergent, François Trucy, *secrétaires* ; Philippe Marini, *rapporteur général* ; Philippe Adnot, Bernard Angels, Bertrand Auban, Denis Badré, Jacques Baudot, Roger Besse, Maurice Blin, Joël Bourdin, Gérard Braun, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Jean Clouet, Yvon Collin, Jean-Pierre Demerliat, Eric Doligé, Thierry Foucaud, Yves Fréville, Adrien Gouteyron, Hubert Haenel, Claude Haut, Alain Joyandet, Jean-Philippe Lachenaud, Claude Lise, Paul Loridant, François Marc, Michel Mercier, Michel Moreigne, Joseph Ostermann, Jacques Pelletier, René Trégouët.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (11^{ème} législ.) : 3262, 3320 à 3325 et T.A. 721

Sénat : 86 (2001-2002)

Lois de finances.

SOMMAIRE

| | <u>Pages</u> |
|---|--------------|
| PRINCIPALES OBSERVATIONS | 4 |
| AVANT-PROPOS | 14 |
| CHAPITRE PREMIER - GESTION DE LA DETTE ET DE LA TRÉSORERIE DE L'ÉTAT | 16 |
| I. LA DETTE ET LA CHARGE DE LA DETTE | 16 |
| A. L'ÉVOLUTION DE LA DETTE PUBLIQUE..... | 16 |
| B. LA BAISSÉ DES TAUX FREINE L'AUGMENTATION DE LA CHARGE DE LA DETTE..... | 19 |
| 1. <i>Les crédits consacrés aux charges d'intérêt</i> | 19 |
| 2. <i>Les hypothèses de taux d'intérêt</i> | 21 |
| 3. <i>Quasi-stabilité de la charge de la dette entre la loi de finances initiale et l'exécution</i> | 23 |
| II. PRÉSENTATION DU PROGRAMME « GESTION DE LA DETTE ET DE LA TRÉSORERIE DE L'ÉTAT » | 25 |
| A. ASSURER LA SOLVABILITÉ DE L'ÉTAT | 26 |
| B. GÉRER AU MOINDRE COÛT LA DETTE DE L'ÉTAT | 29 |
| CHAPITRE DEUX - DÉPENSES COMMUNES DE PERSONNEL | 36 |
| I. LES PROVISIONS POUR DÉPENSES DE PERSONNEL | 36 |
| II. LES DÉPENSES DE PENSIONS | 36 |
| A. LES CHARGES DE PENSIONS DES DIFFÉRENTS MINISTÈRES..... | 36 |
| B. 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..... | 41 |
| III. LES DÉPENSES DE CHARGES SOCIALES | 43 |
| CHAPITRE TROIS - POUVOIRS PUBLICS | 49 |
| CHAPITRE QUATRE - INTERVENTIONS ÉCONOMIQUES ET SOCIALES | 50 |
| I. LES DÉPENSES DE GARANTIE | 51 |
| II. LES SECOURS AUX VICTIMES DE SINISTRES ET CALAMITÉS | 52 |
| III. L'ENCOURAGEMENT À LA CONSTRUCTION IMMOBILIÈRE | 53 |

| | |
|---|----|
| IV. LES VERSEMENTS À DIVERS RÉGIMES OBLIGATOIRES DE SÉCURITÉ SOCIALE | 54 |
| V. LES AIDES EN FAVEUR DES RAPATRIÉS | 55 |
| VI. LA MAJORATION DES RENTES VIAGÈRES | 58 |
| VII. LE FONDS D'INDEMNISATION DES TRANSFUSÉS ET HÉMOPHILES | 59 |
| CHAPITRE CINQ - INTERVENTIONS POLITIQUES ET ADMINISTRATIVES | 62 |
| I. LES FRAIS DE GESTION DU FONDS DE SOLIDARITÉ VIEILLESSE | 62 |
| II. LES DÉPENSES ÉVENTUELLES ET ACCIDENTELLES | 62 |
| III. LES AIDES DE L'ÉTAT EN FAVEUR DES COLLECTIVITÉS LOCALES | 64 |
| A. LE FONDS NATIONAL DE PÉRÉQUATION | 64 |
| B. PLAN D'URGENCE EN FAVEUR DES LYCÉES | 66 |
| IV. LES INTERVENTIONS DIVERSES | 67 |
| A. INDEMNISATION CONSÉCUTIVE AU NAUFRAGE DE L'ÉRIKA | 67 |
| B. PARTICIPATION DE LA FRANCE AU FONDS EUROPÉEN DE DÉVELOPPEMENT | 67 |
| CHAPITRE SIX - LES DÉPENSES EN ATTÉNUATION DE RECETTES | 69 |
| I. LES DÉGRÈVEMENTS ET REMBOURSEMENTS D'IMPÔTS | 69 |
| A. LES CONTRIBUTIONS DIRECTES | 70 |
| 1. <i>La prévision pour 2002</i> | 70 |
| 2. <i>Rappel des causes des grandes évolutions constatées depuis le début de la législature pour les contributions directes au profit des collectivités locales</i> | 71 |
| B. LES REMBOURSEMENTS SUR PRODUITS INDIRECTS | 72 |
| II. LES FRAIS DE POURSUITES ET DE CONTENTIEUX | 74 |
| III. LES DÉCHARGES DE RESPONSABILITÉ ET REMISES DE DÉBETS | 77 |
| EXAMEN EN COMMISSION | 79 |
| MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE | 82 |

PRINCIPALES OBSERVATIONS

Votre rapporteur spécial est amené à formuler **quatre observations** sur le budget des charges communes pour 2002.

A. UN EFFORT DE PRÉSENTATION DU PREMIER BUDGET DE L'ÉTAT

Votre rapporteur spécial insiste sur le **caractère paradoxal** du budget des charges communes : premier budget de l'Etat, puisqu'il représente plus de 40 % des dépenses brutes du budget général, il est cependant le plus méconnu, quoique le plus varié par les thèmes abordés.

1. Un effort de clarification à poursuivre

Votre rapporteur avait insisté sur le **caractère hétéroclite** du budget des charges communes puisqu'il comprenait non seulement le domaine «naturel» des charges communes, c'est-à-dire les crédits couvrant les frais généraux de l'Etat et ne pouvant de ce fait être inscrits dans le budget d'un ministère particulier, mais aussi les crédits d'intervention du ministère des finances, notamment dans ses relations avec le secteur bancaire et financier et les organismes de sécurité sociale, et enfin les dépenses en atténuation de recettes.

Votre rapporteur souhaite évoquer **l'effort de clarification réalisé depuis quatre ans du contenu du budget**, par recentrage sur les vraies « charges communes ».

En 2000, un effort indéniable avait été accompli par suppression de 44 chapitres et transfert de nombreux crédits d'interventions dans les fascicules budgétaires de l'emploi, de la santé et de la solidarité et de l'économie, des finances et de l'industrie. Cet effort est prolongé en 2002 pour les crédits du fonds européen de développement, transférés aux affaires étrangères. Il devra être poursuivi pour des crédits qui n'ont rien à faire dans les charges communes comme ceux des travaux de sécurité dans les lycées ou du fonds national de péréquation.

Ces mesures de simplification sont d'autant plus appréciables qu'il était très difficile d'apprécier l'évaluation de certaines dotations en dehors de leur cadre normal de rattachement.

2. Un effort de présentation

Outre des modifications utiles au sein des agrégats, il convient de noter la création d'un nouvel agrégat isolant les dépenses en atténuation de recettes, constituées essentiellement des dégrèvements et remboursements d'impôts, qui n'avaient effectivement que peu de lien avec les charges de la dette, avec lesquelles elles étaient néanmoins rangées auparavant.

En outre, la présentation d'un programme relatif à la gestion de la dette et de la trésorerie de l'Etat, par anticipation de l'application - effective au 1^{er} janvier 2006 - de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, est extrêmement intéressante. Elle traduit un engagement pris par le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie au cours des débats au Sénat consacrés à l'examen de la loi organique susmentionnée.

Certes, il ne s'agit que d'un exemple dépourvu de portée normative, puisque le Parlement ne sera pas appelé à se prononcer sur ce programme, contrairement à ce qui se passera à compter de l'entrée en vigueur de la loi organique. Mais il convient d'y voir un **exercice pédagogique** traduisant une marque d'intérêt - une fois n'est pas coutume... - pour la représentation nationale et une occasion d'en tirer quelques enseignements.

D'une part, la présentation des dépenses de l'Etat par programme permettra de donner un aspect plus dynamique à l'appréciation portée sur l'efficacité et l'efficience de la dépense publique, puisque cette dernière sera accompagnée d'objectifs à atteindre et de l'évaluation des résultats initialement fixés. Votre rapporteur spécial ne peut que se féliciter de ce que ce « préalable à la réforme de l'Etat » soit une initiative parlementaire.

D'autre part, il convient toutefois de veiller à ce que cette réforme soit mise en œuvre de façon optimale par le gouvernement. Ainsi, si l'esquisse de programme présentée est bienvenue et intéressante, elle ne manque pas de susciter une interrogation relative aux modalités retenues pour élaborer les futurs programmes tels qu'ils seront présentés au vote du Parlement à partir de 2006. En effet, **les programmes**, dans l'esprit de la loi organique du 1^{er} août 2001, **ne sauraient**, sauf à perdre tout caractère d'innovation, **être que le simple regroupement des chapitres budgétaires existants.**

Cet écueil semble n'avoir été que partiellement évité pour le « pré-programme » relatif à la dette de l'Etat, puisque les dépenses de garantie du titre I n'y ont pas été incorporées. Il conviendra de plus d'être vigilant sur le processus d'élaboration des indicateurs de résultats et de performances au regard desquels l'utilisation de la dépense publique sera appréciée à l'avenir. Des comparaisons internationales seraient pertinentes puisque les dettes souveraines

des grands Etats de la zone euro sont désormais gérées sur un marché monétaire et financier unifié.

Votre rapporteur considère de plus que les risques inhérents au **changement de doctrine du Trésor quant à la gestion active de la dette** (réduction de la durée moyenne de la dette, arbitrage sur la courbe des taux, financement éventuel des besoins à long terme par des titres à court terme) soient appréciés de façon rigoureuse.

3. Mais une évaluation non justifiée de certaines dépenses

Au moins deux exemples peuvent illustrer 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**. Ainsi, en 2002, les crédits pour dépenses accidentelles augmenteraient de 78,59 millions d'euros (515,52 millions de francs), sans la moindre justification, alors qu'ils avaient diminué de plus de 105 millions d'euros (690 millions de francs) l'année dernière ;

- **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 2000, la Cour des comptes note que « *l'année 2000 ne déroge pas au caractère erratique des dépenses de garantie observé depuis 1994* » : si seulement 140 millions d'euros (920 millions de francs) étaient inscrits sur le chapitre 14-01 l'année dernière, en revanche, le même chapitre était doté de 2,23 milliards d'euros (14,6 milliards de francs) en 1999.

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 donnent un caractère extrêmement contraint, dont le Parlement est, le plus souvent, obligé de prendre acte. C'est le cas de la charge de la dette, financière ou viagère.

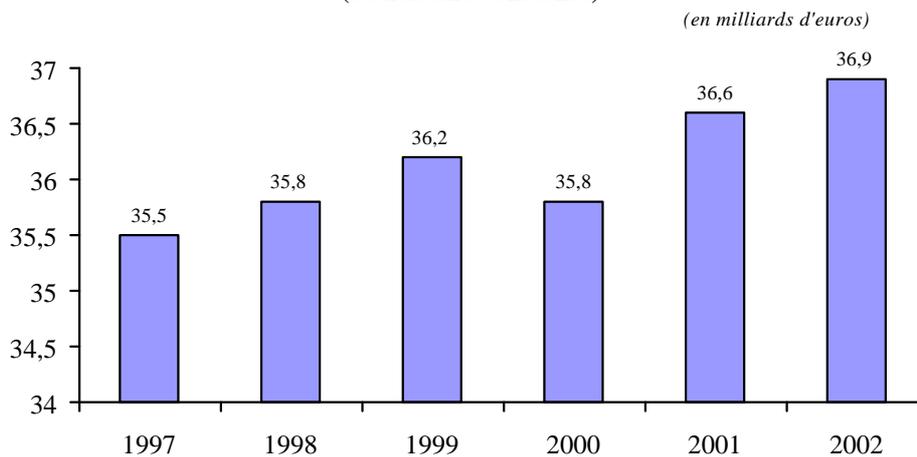
1. Le freinage provisoire de la charge de la dette financière

La charge d'intérêts de la dette croît provisoirement moins vite que la dette, du fait de la décrue des taux d'intérêt.

La charge nette de la dette atteindra en 2002 36,8 milliards d'euros, en augmentation de 0,8 % par rapport à l'an passé et de 8,6 % par rapport à 1997.

A cet égard, il convient de rappeler que, sur l'ensemble de la législature, 181,3 milliards d'euros (1.189,25 milliards de francs) ont été consacrés au paiement de la charge nette de la dette, cette évolution démontrant la rigidité croissante de la dépense publique et, par conséquent, les marges de manœuvre de plus en plus réduites au sein du budget général :

Evolution de la charge nette de la dette depuis 1997
(à structure constante)



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

La baisse constatée sur ce poste de dépenses en 2000, qui résultait de la baisse des taux d'intérêt observée cette année-là¹ - élément exogène totalement indépendant de la politique gouvernementale -, ne constitue qu'une exception au sein d'une tendance de hausse continue du poids de la charge de la dette.

Du reste, comme l'indique la Cour des comptes dans son rapport précité, « la dette de l'Etat a continué de se situer, en 2000, dans une dynamique d'accroissement, certes ralenti, mais ininterrompu ».

¹ La Cour des comptes indique d'ailleurs que « bien que manifeste au quatrième trimestre 1999, lors de l'examen et du vote par le Parlement, le renchérissement des taux d'intérêt n'a pas été pris en compte dans les prévisions de la loi de finances initiale, en particulier pour les dotations de crédits des charges de la dette ».

Or, le stock de la dette publique continue de croître plus rapidement, puisqu'il résulte de l'accumulation des déficits annuels, eux-même engendrés par un niveau trop élevé de la dépense publique. En projection, l'encours de la dette totale passerait de 713 milliards d'euros fin 2001 à 745 milliards fin 2002, en progression de 4,5 %.

Cette distorsion entre la croissance de la dette, + 4,5 %, et celle de la charge d'intérêts, + 0,8%, est due à la diminution continue depuis 1993 du coût moyen de la dette, elle-même liée à la baisse des taux d'intérêt. **Mais cette situation favorable n'est que transitoire.** Aux cours des années prochaines, l'effet-taux s'atténuera et la progression de la charge d'intérêts s'alignera sur celle de l'encours.

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

2. L'explosion de la charge de la dette viagère

Votre rapporteur regrette que la ventilation des crédits de pensions dans les fascicules des départements ministériels, suivant des modalités d'ailleurs critiquables¹, ne permette pas d'apprécier leur évolution globale lors du vote du budget, alors que ces crédits sont transférés dans le budget des charges communes sitôt après.

Les crédits pour pensions progressent de 6% en 2002, pour atteindre 31,1 milliards d'euros. Le compte simplifié, reconstituant ce que serait un régime vieillesse des fonctionnaires de l'Etat et présenté dans le rapport économique, social et financier pour 2001, faisait apparaître une progression de la contribution de l'Etat de 15,3 % en quatre ans, de 1998 à 2001 ! Le regroupement des crédits permettrait d'élargir et de mettre à jour ce type d'analyse pour éclairer les indispensables mesures à prendre en ce domaine, avant même la mise en place du compte d'affectation spéciale prévu à l'article 21 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

¹ Par exemple, les crédits de pensions des personnels de l'enseignement supérieur sont regroupés avec ceux de la section scolaire du budget de l'éducation nationale.

C. POUR UNE INFORMATION BUDGÉTAIRE ET FINANCIÈRE DE MEILLEURE QUALITÉ

Par application anticipée des dispositions de l'article 51 de la loi organique relative aux lois de finances, le projet de loi de finances est accompagné d'une « charte de budgétisation » dont certaines dispositions concernent directement le budget des charges communes.

1. Isoler les dégrèvements et remboursements d'impôts locaux

Les dépenses en atténuation de recettes et remboursements **représentent plus de la moitié (53,7%) des crédits inscrits au budget des charges communes**. Or, ces crédits sont constitués pour l'essentiel, et à hauteur de 62,7 milliards d'euros, par les remboursements et dégrèvements d'impôts qui sont soustraits à la fois des ressources définitives et des dépenses dans la présentation de l'article d'équilibre en raison de leur neutralité pour l'équilibre budgétaire.

Cette présentation est logique pour les **remboursements et dégrèvements d'impôts d'Etat**. Les restitutions d'impôts sur les sociétés (9,45 milliards d'euros), les remboursements de crédits de TVA (32,28 milliards d'euros) et désormais les dégrèvements et restitutions d'impôt sur le revenu au titre de la prime pour l'emploi (1,45 milliard d'euros) sont des éléments constitutifs de ces impôts dont il est économiquement logique de déterminer le produit net.

En revanche, il est totalement illogique de déduire du montant des impôts d'Etat **les dégrèvements et remboursements d'impôts locaux** qui atteignent, en 2002, 9,9 milliards d'euros. Cette pratique était inévitable tant que la comptabilité publique ne permettait pas de les isoler. Puisque cet effort de clarification dont votre rapporteur se réjouit est achevé, **il n'existe plus aucune raison pour ne pas traiter les remboursements et dégrèvements concernant les contribuables locaux comme de véritables dépenses dans l'article d'équilibre**.

2. Mieux appréhender la charge budgétaire nette de la dette

Rappelant que, depuis 1994, la notion de charge nette de la dette est utilisée dans les documents accompagnant le budget et les comptes d'exécution, la Cour des comptes se montre assez critique à l'égard de la prise en compte des charges budgétaires brute et nette.

Votre rapporteur ne retient pas l'observation de la Cour suivant laquelle « la référence à la charge nette, ne fût-ce que dans la présentation et les commentaires du budget, entretient une fâcheuse ambiguïté », car la déduction de recettes du montant de la charge brute de la dette dissimulerait l'évolution réelle de la dépense. Si l'observation de la Cour se comprend pour les produits de la trésorerie, elle paraît peu fondée pour les recettes sur coupons courus qui résultent de la technique de l'assimilation employée par l'Etat pour le placement des obligations et des bons du Trésor¹.

En revanche, la Cour a raison d'insister sur le caractère grossier de la correction ainsi opérée et sur la nécessité d'un raisonnement en termes de droits constatés pour appréhender le coût net de la dette. Les observations suivantes de la Cour, issues de son rapport sur l'exécution des lois de finances pour 2000, mériteraient d'être prises en compte dans la présentation du « programme » relatif à la dette :

- « la qualification de « recettes d'ordre » [...] est impropre, car il s'agit d'encaissements effectifs et bien distincts des décaissements d'intérêts censés leur correspondre » ;

- « du point de vue de l'analyse économique du coût de la dette, qui en est la justification donnée, cette contraction extra-comptable de dépenses et de recettes n'apparaît pas pertinente, du moins en l'état actuel de la comptabilité d'exécution budgétaire » ;

- « ainsi, seule une comptabilité en droits constatés de tous les produits et charges de la dette – budgétaires et extrabudgétaires - peut fournir des éléments économiquement significatifs du coût de la dette, et au-delà de la qualité de sa gestion ».

3. Généraliser la problématique du hors-bilan

Il existe des « 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.

¹ La technique des coupons courus est présentée dans le projet de loi de finances pour 2002, page 25.

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

Toutefois, le compte général de l'administration des finances (CGAF) 1999 avait apporté de réelles améliorations.

Le CGAF 1999

Le compte général de l'administration des finances pour 1999, annexé au projet de loi de règlement de ladite année, comportait des premiers éléments répondant à des objectifs de meilleure information et donc de plus grande transparence : **il continuait de reposer sur une comptabilité de caisse, mais était enrichi 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 ;
- l'amélioration de la lisibilité du compte qui retrace les dotations et participations de l'Etat ;
- 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. Trois secteurs d'intervention avaient été retenus :
 - 1°) les retraites des fonctionnaires de l'Etat des régimes spéciaux, mais aucune indication chiffrée ne figurait dans l'annexe, seule une méthodologie étant précisée ;
 - 2°) les engagements de l'Etat en matière d'épargne-logement, l'engagement potentiel maximal ayant été estimé à 7,62 milliards d'euros (50 milliards de francs) ;
 - 3°) les garanties accordées par l'Etat aux entreprises, ainsi que les garanties à l'exportation passant par l'intermédiaire de la COFACE, ces engagements représentant 37,65 milliards d'euros (247 milliards de francs) pour les premières et 81,41 milliards d'euros (534 milliards de francs) pour les secondes.

Soit un total, hors pensions publiques, de 126,69 milliards d'euros (831 milliards de francs).

Toutefois, la Cour des comptes, dans son rapport précité relatif à l'exécution des lois de finances pour 2000, formule un certain nombre de critiques sur la façon dont sont appréhendés les engagements « hors-bilan » de l'Etat et sur le caractère incomplet de leur présentation.

Elle rappelle que « *certaines charges futures d'une importance majeure, qui sont comptabilisées dans les engagements hors-bilan d'entreprises publiques, devraient figurer dans les engagements et risques hors-bilan de l'Etat, parce qu'elles présentent un risque pour l'Etat* ». Et de citer les charges futures de démantèlement, de traitement et de stockage des déchets du CEA, soit plus de 6,10 milliards d'euros (40 milliards de francs), ainsi que les charges dites spécifiques de Charbonnages de France relatives aux voiries et aux sites arrêtés et aux prestations dues aux anciens mineurs, soit plus de 8,38 milliards d'euros (55 milliards de francs).

Elle a également regretté que les engagements de l'Etat au titre des retraites publiques ne fassent l'objet d'aucun chiffrage, même si elle a obtenu des informations sur ce point.

**Les engagements au titre des retraites des fonctionnaires :
entre 595 et 686 milliards d'euros**

Dans son rapport relatif à l'exécution des lois de finances pour 2000, la Cour des comptes a approfondi son analyse des engagements hors-bilan de l'Etat.

« *La Cour a souhaité que lui soit communiqué le chiffrage des engagements de l'Etat au titre des pensions des fonctionnaires* », dans le cadre du contrôle de l'exécution des lois de finances.

La Cour des comptes a ainsi été destinataire d'un courrier de la secrétaire d'Etat au budget, dont il ressort que, « *en fonction du taux d'actualisation retenu (6 ou 5 %), l'ordre de grandeur des engagements hors bilan de l'Etat au titre des retraites des fonctionnaires peut être estimé comme s'inscrivant dans une fourchette d'évaluation comprise entre 594,55 milliards d'euros (3.900 milliards de francs) et 686,02 milliards d'euros (4.500 milliards de francs)* ».

Des améliorations ont été apportées au CGAF 2000 :

- la valorisation des immobilisations non financières ;
- la valorisation des dotations et participations ;
- le rattachement de la TVA à l'exercice 2000 ;
- l'estimation de l'impact d'une intégration des budgets annexes dans les comptes de l'Etat.

D. QUEL AVENIR POUR LE BUDGET DES CHARGES COMMUNES ?

Votre rapporteur spécial s'interroge sur la façon dont le budget des charges communes va s'adapter aux dispositions de la nouvelle loi organique relative aux lois de finances.

Il convient en effet de rappeler que celle-ci prévoit **un certain nombre de modifications qui vont avoir un impact direct sur une partie conséquente des crédits aujourd'hui inscrits au budget des charges communes.**

Au moins trois de ces nouvelles dispositions peuvent être citées :

- l'article 7 prévoit une dotation pour dépenses imprévisibles ;
- l'article 21 prévoit un compte d'affectation spéciale des charges de retraites ;
- l'article 22 crée un compte de commerce pour la charge budgétaire de la dette et pour la dette publique elle-même.

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 2002, ses crédits s'élèvent au total à **117,02 milliards d'euros** (767,63 milliards de francs), composés uniquement de dépenses ordinaires. Les dépenses en capital, qui ne représentaient que 0,19 % du total en 2001, disparaissent.

Le périmètre du budget des charges communes ne devrait subir qu'une modification limitée en 2002, portant sur 73,18 millions d'euros (480 millions de francs) alloués à la majoration légale des rentes mutualistes des anciens combattants, et transférés au budget du département ministériel en charge de ceux-ci, et sur 218 millions d'euros (1,43 milliard de francs) en dépenses en capital correspondant à la contribution de la France au fonds européen de développement, désormais inscrits au budget du ministère des affaires étrangères. Il convient de rappeler que, en 2001, le budget des charges communes avait prévu des transferts d'un montant supérieur à 3 milliards d'euros (20 milliards de francs).

En revanche, le projet de loi de finances pour 2002 crée un **nouvel agrégat 32 « Dépenses en atténuation de recettes »** au sein du budget des charges communes, qui en compte désormais six. Il procède également à des modifications internes aux agrégats. Surtout, il présente une **première esquisse de programme** au sens de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, **au titre de la gestion de la dette et de la trésorerie de l'Etat**.

Les dégrèvements et remboursements d'impôts atteignent 62,66 milliards d'euros (411,02 milliards de francs), contre 56,02 milliards d'euros (367,47 milliards de francs) en 2001, soit une **progression sensible de près de 12 %**, après + 10,8 % en 2001.

Par ailleurs, **les recettes d'ordre** encaissées en 2002, du fait des procédures d'émission de la dette publique, s'élèvent à **2,72 milliards d'euros** (17,82 milliards de francs).

Les crédits du budget des charges communes nets des dégrèvements et remboursements d'impôts et des recettes d'ordre s'établissent à 51,64 milliards d'euros (338,74 milliards de francs), **soit une augmentation de**

0,9 % par rapport à 2001, après une diminution de 4,9 % l'année dernière. Ils représentent 19,4 % des dépenses du budget général, contre 19,7 % en 2001.

Ces crédits sont retracés dans le tableau ci-après :

Récapitulation des crédits

(en euros)

| | Autorisations de programme | | Crédits de paiement | | | | |
|---|----------------------------|---------------------|------------------------|-----------------------|------------------------|-----------------------|------------------------|
| | Dotations 2001 | Demandées pour 2002 | Dotations 2001 | Mesures acquises | Services votés | Mesures nouvelles | Total pour 2002 |
| Titre I Dette publique et dépenses en atténuation de recettes | | | | | | | |
| Dettes négociables à long, moyen ou court termes | | | 38 304 057 735 | -1 362 402 734 | 36 941 655 001 | +1 898 000 000 | 38 839 655 001 |
| Dettes non négociables. | | | 1 009 037 483 | -337 688 719 | 671 348 764 | | 671 348 764 |
| Dettes à vue | | | | | | | |
| Charges diverses résultant de la gestion de la dette et frais de trésorerie | | | 47 259 195 | -2 259 195 | 45 000 000 | | 45 000 000 |
| Garanties | | | 164 644 939 | -8 844 939 | 155 800 000 | | 155 800 000 |
| Dépenses en atténuation de recettes | | | 56 336 772 076 | +5 831 467 924 | 62 168 240 000 | +721 760 000 | 62 890 000 000 |
| Totaux titre I | | | 95 861 771 428 | +4 120 272 337 | 99 982 043 765 | +2 619 760 000 | 102 601 803 765 |
| Titre II Pouvoirs publics | | | | | | | |
| Pouvoirs publics | | | 747 815 710 | | 747 815 710 | +23 268 121 | 771 083 831 |
| Totaux titre II | | | 747 815 710 | | 747 815 710 | +23 268 121 | 771 083 831 |
| Titre III Moyens des services | | | | | | | |
| Personnel. Rémunérations d'activité | | | 495 459 306 | | 495 459 306 | -50 459 306 | 445 000 000 |
| Personnel. Pensions et allocations | | | 5 522 621 605 | +363 206 182 | 5 885 827 787 | +15 172 213 | 5 901 000 000 |
| Personnel en activité et en retraite. Charges sociales | | | 3 497 790 252 | +806 209 748 | 4 304 000 000 | | 4 304 000 000 |
| Subventions de fonctionnement | | | 835 421 | | 835 421 | +104 579 | 940 000 |
| Dépenses diverses | | | 102 140 841 | | 102 140 841 | +77 859 159 | 180 000 000 |
| Totaux titre III | | | 9 618 847 425 | +1 169 415 930 | 10 788 263 355 | +42 676 645 | 10 830 940 000 |
| Titre IV Interventions publiques | | | | | | | |
| Interventions politiques et administratives | | | 147 139 523 | -22 867 353 | 124 272 170 | -1 383 170 | 122 889 000 |
| Action économique. Encouragements et interventions | | | 1 411 373 002 | +99 426 998 | 1 510 800 000 | +10 000 | 1 510 810 000 |
| Action sociale. Assistance et solidarité | | | 1 887 013 935 | | 1 887 013 935 | -699 613 935 | 1 187 400 000 |
| Totaux titre IV | | | 3 445 526 460 | +76 559 645 | 3 522 086 105 | -700 987 105 | 2 821 099 000 |
| Totaux pour les dépenses ordinaires | | | 109 673 961 023 | +5 366 247 912 | 115 040 208 935 | +1 984 717 661 | 117 024 926 596 |
| Titre VI Subventions d'investissement accordées par l'Etat | | | | | | | |
| Equipements administratifs et divers | | | | | | | |
| Investissements hors de la métropole | | | 213 429 000 | | | | |
| Totaux titre VI | | | 213 429 000 | | | | |
| Totaux pour les dépenses en capital | | | 213 429 000 | | | | |
| Totaux généraux | | | 109 887 390 023 | | 115 040 208 935 | +1 984 717 661 | 117 024 926 596 |

Source : "bleu" charges communes PLF 2002

CHAPITRE PREMIER

GESTION DE LA DETTE ET DE LA TRÉSORERIE DE L'ÉTAT

L'agrégat 31 est présenté sous la forme d'un programme au sens de la nouvelle loi organique relative aux lois de finances, même si, comme l'indique le gouvernement, cette première esquisse « ne préjuge pas de la structuration des programmes en 2006 et pourra éventuellement être modifiée et enrichie dans les années à venir ». Il s'agit toutefois d'un réel effort de la part du gouvernement en matière d'amélioration de l'information transmise au Parlement.

Les crédits de ce programme s'établissent à **39,56 milliards d'euros** (259,50 milliards de francs) en 2002, soit une **légère progression de 0,5 %**. Ils représentent **33,8 % de l'ensemble des crédits du budget des charges communes**.

I. LA DETTE ET LA CHARGE DE LA DETTE

A. L'ÉVOLUTION DE LA DETTE PUBLIQUE

Voici l'évolution depuis 1989 de l'endettement public déclinée par sous-secteur, en points de PIB :

Encours de dette brute au sens de Maastricht, en points de PIB

| | 1989 | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 |
|------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| APUC | 24,7 | 25,9 | 26,3 | 29,3 | 34,0 | 37,6 | 43,0 | 46,7 | 48,8 | 50,3 | 49,9 | 49,3 |
| dont Etat | | | | | | | 40,2 | 42,5 | 44,2 | 46,0 | 46,1 | 45,7 |
| APUL | 8,7 | 8,5 | 8,6 | 8,7 | 9,0 | 9,0 | 8,9 | 8,8 | 8,5 | 8,2 | 7,8 | 7,4 |
| ASSO | 0,8 | 0,7 | 0,9 | 1,6 | 2,3 | 1,7 | 2,8 | 1,6 | 2,0 | 1,1 | 0,9 | 0,9 |
| APU | 34,0 | 35,1 | 35,8 | 39,6 | 45,3 | 48,4 | 54,6 | 57,1 | 59,3 | 59,5 | 58,5 | 57,6 |

Estimations réalisées hors UMTS et hors flux de créances

APUC : Etat et organismes divers d'administration centrale

APUL : Administrations locales

ASSO : Organismes sociaux

APU : Toutes administrations publiques

Dettes brute consolidée en valeur nominale des administrations publiques

(en milliards d'euros)

| | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 |
|--------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| Etat et ODAC | 508 | 566 | 611 | 657 | 674 | 693 |
| APUL | 105 | 107 | 106 | 107 | 105 | 104 |
| ASSO | 33 | 19 | 25 | 14 | 12 | 13 |
| Total | 645 | 692 | 742 | 777 | 790 | 809 |
| PIB | 1 182 | 1 212 | 1 251 | 1 306 | 1 350 | 1 405 |

La dette publique au sens de Maastricht

La dette publique au sens du Traité de Maastricht est définie par le protocole annexé sur la procédure concernant les déficits publics excessifs et précisée par le règlement n° 3605/93 du Conseil des Communautés européennes tel que modifié par le règlement n° 475/2000 du Conseil. Il s'agit du montant total des dettes brutes, à leur valeur nominale, en cours à la fin de l'année, et consolidées à l'intérieur des différents secteurs des administrations publiques.

Elle est donc composée de :

- la dette de l'ensemble des administrations publiques au sens de la comptabilité nationale : État, organismes divers d'administration centrale, administrations publiques locales et administrations de sécurité sociale ;
- en valeur brute, c'est-à-dire sans déduire les créances détenues par les administrations publiques ;
- consolidée : en revanche, on déduit la part des dettes qui est détenue par d'autres administrations publiques ;
- en valeur nominale, c'est-à-dire à la valeur faciale revalorisée au taux de change du marché.

Elle ne comprend pas les dettes vis-à-vis des fournisseurs non plus que les dettes fiscales et sociales (« autres comptes à payer » dans le SEC 95).

La consolidation est faite à partir de l'actif patrimonial des administrations publiques (titres immobilisés et créances à moyen terme).

La dette est calculée sur le champ du secteur des administrations publiques dont la liste est arrêtée tous les ans par l'INSEE.

Le montant de la dette publique notifiée à la Commission européenne s'élevait à 741,60 milliards d'euros (4.864,6 milliards de francs) en 1997, 777,26 milliards d'euros (5.098,5 milliards de francs) en 1998, 790,31 milliards d'euros (5.184,1 milliards de francs) en 1999 et 809,17 milliards d'euros (5.307,8 milliards de francs) en 2000.

Les établissements publics nationaux figurant parmi les administrations publiques sont comptabilisés dans les organismes divers d'administrations centrales. Les établissements publics nationaux dont la dette dépasse cent millions d'euros sont au nombre de trois. Les données suivantes ne sont pas consolidées. La dette de la CADES est calculée hors intérêts courus non échus mais comprend le montant en capital de la dette de la CADES vis-à-vis de l'État, évalué selon le principe des droits et obligations.

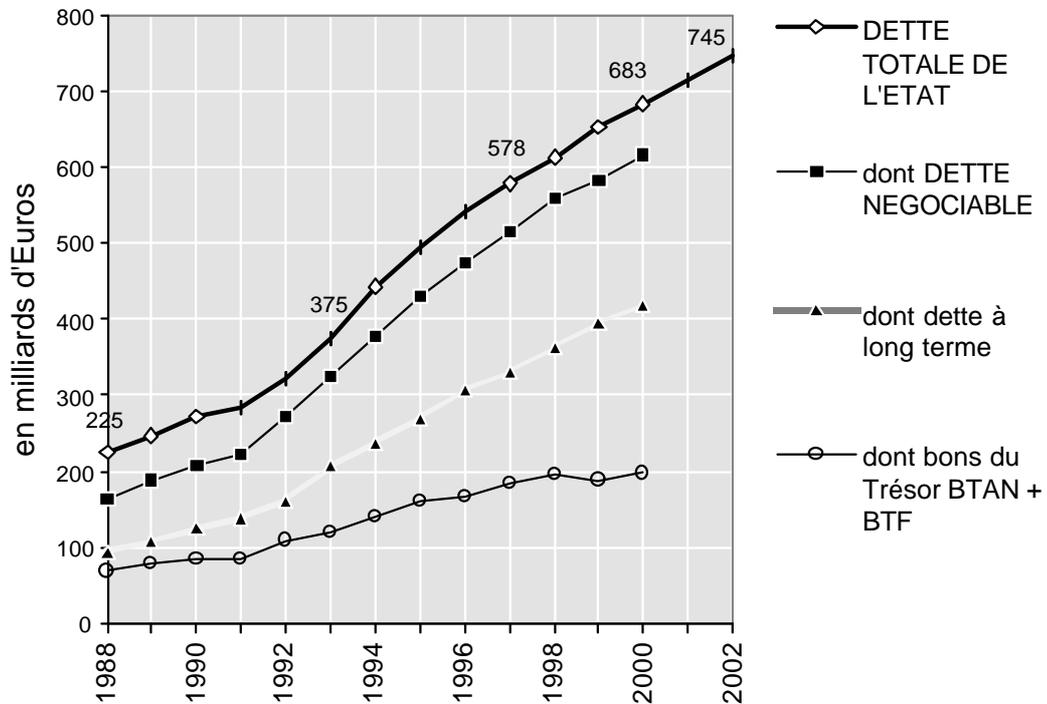
Dette comptable brute, non consolidée, hors dettes fournisseurs et dettes fiscales et sociales

en millions d'euros

| Etablissements | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 |
|-----------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| ACOFA | 4 041 | 4 306 | 4 295 | 5 225 |
| CADES | 46 175 | 46 783 | 46 342 | 45 005 |
| EPRF | 18 579 | 17 210 | 10 097 | 9 427 |

Source : bilans comptables des établissements publics nationaux

Evolution de la dette nette de l'Etat (1988-2002)



Source : SROT au 31 décembre et projections pour 2001 et 2002.

La **dette nette totale** augmente de :

- 150 milliards d'euros de fin 1988 à fin 1993
- 203 milliards d'euros de fin 1993 à fin 1997
- 167 milliards d'euros de fin 1997 à fin 2002.

La **dette nette totale** comprend trois composantes :

- La *dette négociable* regroupant la dette à long terme (emprunts d'Etat, tel l'emprunt Balladur de 1993, et obligations assimilables du Trésor) et les bons du Trésor à court et moyen terme (BTAN et BTF).
- La *dette non négociable* comprenant notamment les dépôts des correspondants du Trésor (et en particulier ceux des collectivités locales) et la dette de divers organismes reprise par l'Etat.
- En déduction : le solde positif du *compte du Trésor auprès de la Banque de France* corrigé des avances de la Banque de France et des *créances nettes des opérations de pension* des titres d'Etat.

La **part de la dette non négociable** continuera à décliner en 2002, en raison de la « décentralisation » progressive des dépôts des comptes chèques postaux programmée par le contrat de plan entre l'Etat et La Poste. Il est prévu en contrepartie un accroissement des souscriptions de la Poste en titres de la dette négociable (BTF).

B. LA BAISSSE DES TAUX FREINE L'AUGMENTATION DE LA CHARGE DE LA DETTE

1. Les crédits consacrés aux charges d'intérêt

Ces crédits sont ainsi répartis :

| | 2001 | 2002 | Écart |
|---|---------------|---------------|----------------|
| Dettes négociables | 38.304 | 38.840 | + 1,4 % |
| Dettes non négociables | 1.009 | 671 | - 33,5 % |
| Charges de gestion de la dette et frais de trésorerie | 47 | 45 | - 4,8 % |
| Total | 39.360 | 39.556 | + 0,5 % |

(en millions d'euros)

Ces dotations représentent **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 36,84 milliards d'euros (241,65 milliards de francs), en progression de 0,8 %, après + 2,4 % en 2001.

Le tableau ci-dessous résume les modalités de calcul de la charge budgétaire, brute et nette, de la dette :

La charge de la dette dans le PLF 2002

| | | <i>(en millions d'euros)</i> |
|-----------------|--|------------------------------|
| | Charge brute | 39 556,004 |
| 11 | Dettes négociables | 38 839,655 |
| 1105 | Intérêts - OAT | 28 857,135 |
| 1106-10 | Intérêts - BTF | 2 250,000 |
| 1106-20 | Intérêts - BTAN | 7 732,520 |
| 1106-30 | Intérêts autres | |
| 12 | Autre dette | 671,349 |
| 1201 | Comptes de dépôt au Trésor | 330,000 |
| | <i>dont rémunération CCP</i> | <i>324,000</i> |
| 1202 | Bons du Trésor non négociables | 134,000 |
| 1203 | Autres dépôts | 202,588 |
| | <i>dont rémunération avances BdF</i> | <i>36,588</i> |
| 1205 | Dettes div.org. - prise en charge | 4,761 |
| 13 | Gestion de la dette | 45,000 |
| 1301-10-30 | Charges FSR | |
| 1301 autres | Autres | |
| 1303 sf 40 | Frais de trésorerie (hors FSC) | 45,000 |
| | Recettes en atténuation de charge | 2 716,000 |
| 806 | | 2 716,000 |
| 806 02/05/15/25 | Comptes BdF et placements ⁽¹⁾ | 457,000 |
| 806-12 | Coupons courus - OAT | 1 093,000 |
| 806-22 | Coupons courus - BTAN | 1 166,000 |
| 806-52 | Recettes du FSR | |
| 806-55 | FSR - reversements d'intérêts | |
| 806 | Autres 806 ⁽²⁾ | |
| 411 | | |
| 411-02 | Intérêts av. - FSR. étab. pub ⁽³⁾ | |
| 411-12 | Intérêts . av. Acoss ⁽⁴⁾ | |
| | Charge (nette) | 36 840,004 |
| | <i>dont nette négociable</i> | <i>36 580,655</i> |

(1) 806-05 depuis 1997, 806-07 auparavant

(2) hors FSC avant 1997 (spécification 806-72)

(3) spécification 499-03 avant 1997

(4) spécification 499-05 avant 1997

2. Les hypothèses de taux d'intérêt

Les hypothèses de taux d'intérêt retenues pour l'évaluation de la charge de la dette dans les projets de lois de finances pour 2001 et 2002, ainsi que les résultats constatés en 2000 et pour la dernière période écoulée de 2001, sont retracées dans le tableau suivant :

| | 2000 | PLF 2001 | Moyenne constatée sur 2001* | Dernière adjudication août 2000 | PLF 2002** |
|-------------------|-------|----------|-----------------------------|---------------------------------|------------|
| OAT 10 ans | 5,40% | 5,60% | 5,03% | 5,03% | 5,30% |
| BTAN 2 ans | 4,85% | 5,40% | 4,39% | 4,01% | 4,60% |
| BTF 3 mois | 4,17% | 5,00% | 4,50% | 4,31% | 4,10% |

* Jusqu'au 8 août 2001.

** Issu du consensus de marché de juillet 2001.

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 du seul Système européen de banques centrales. Il s'agit du consensus du marché constaté en juillet 2001, au moment de l'élaboration du projet de loi de finances. Elles ne doivent donc en aucun cas être interprétées comme une quelconque anticipation officielle de l'évolution des taux ».

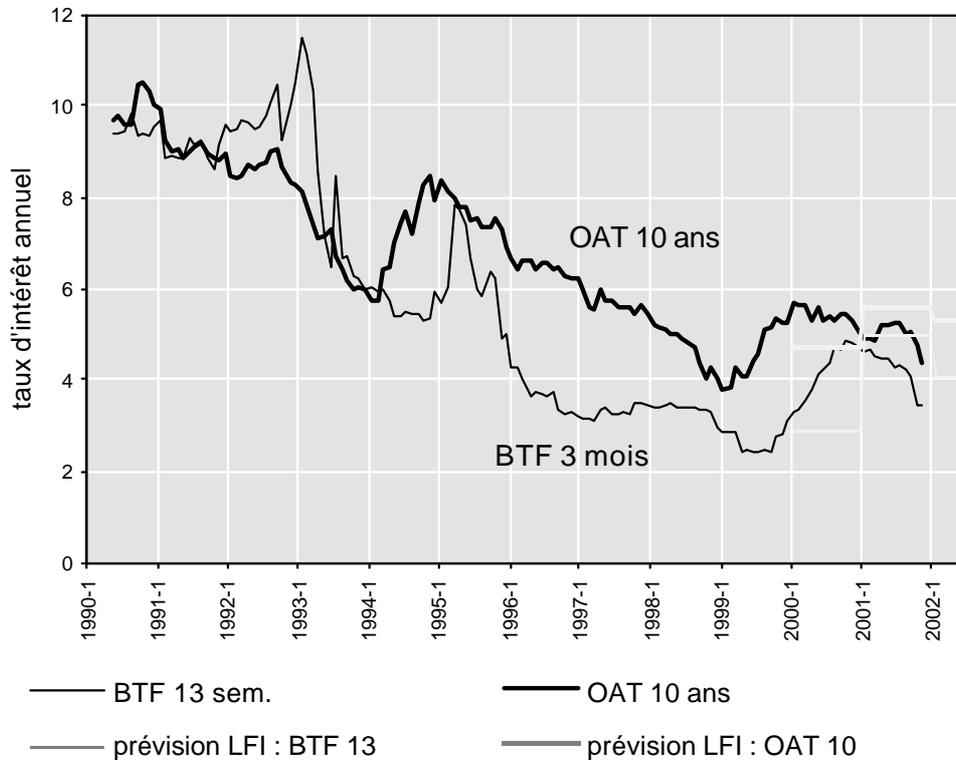
En 2000, la charge nette de la dette s'est élevée à 35,69 milliards d'euros (234,1 milliards de francs), à comparer avec une prévision de 35,78 milliards d'euros (234,7 milliards de francs) en loi de finances initiale et de 35,58 milliards d'euros (233,4 milliards de francs) en collectif d'automne.

Ces prévisions reposaient sur les hypothèses de taux suivantes :

| | LFI 2000 | LF 2000 | Constaté 2000 |
|-------------------|----------|---------|---------------|
| OAT 10 ans | 4,70% | 5,70% | 5,40% |
| BTAN | 3,80% | 4,70% | 4,85% |
| BTF | 2,90% | 3,60% | 4,17% |

La baisse des taux d'intérêt depuis 1990

Evolution des taux moyens à l'adjudication des BTF et OAT



Source : bulletin mensuel Agence France Trésor

On observe que les taux aussi bien à court terme qu'à long terme sont repartis à la baisse, après une période de tension engendrée en 1999 par la crainte d'un retour des tensions inflationnistes.

Les dernières **adjudications** (au 22 novembre 2001) se sont effectuées aux taux moyens pondérés suivants :

- OAT 10 ans (échéance 10-2011) : 4,80%
- BTAN 5 ans (échéance 1-2007) : 4,03 %
- BTF 13 semaines : 3,23 %. Ce taux est nettement inférieur au taux du « consensus » retenu pour l'élaboration du projet de loi de finances pour 2002, soit 4,1 %.

S'agissant des obligations indexées sur l'inflation (OATi), le bulletin de la Banque de France d'octobre 2001 fait remarquer que « le **taux d'intérêt réel à 10 ans** était resté très stable en octobre, au voisinage de **3,50%** » et que « cette tendance contraste avec la baisse de 35 points de base du taux réel observé, à 2,87%, aux Etats-Unis pendant la même période ».

3. Quasi-stabilité de la charge de la dette entre la loi de finances initiale et l'exécution

Cette quasi-stabilité résulte de plusieurs phénomènes d'effets contraires :

- la charge d'intérêt des BTF a augmenté de près d'un milliard de francs entre la loi de finances initiale et l'exécution (1,88 milliard d'euros, soit 12,35 milliards de francs, contre 1,74 milliard d'euros, soit 11,40 milliards de francs) car les taux moyens effectivement constatés en 2000 ont été supérieurs aux prévisions (cf. tableau ci-dessus), ce qui a principalement affecté la charge des BTF ;

- les recettes tirées des opérations de pensions livrées et de la rémunération du compte du Trésor à la Banque de France ont été de 0,53 milliard d'euros (3,5 milliards de francs) contre 0,30 milliard d'euros (2 milliards de francs) en prévision.

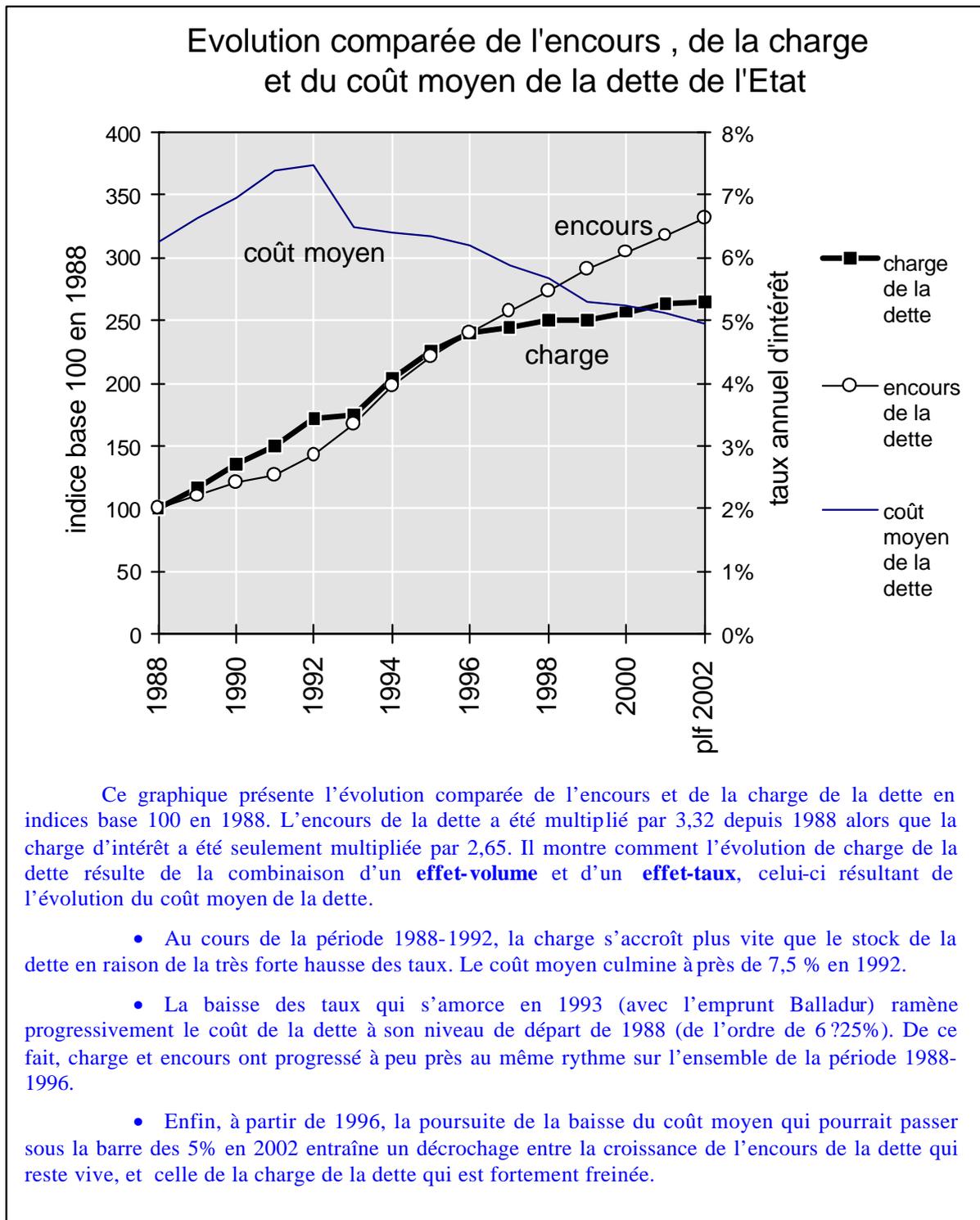
L'évaluation de l'effet de l'évolution des taux sur la charge de la dette est un exercice délicat. En effet, il n'existe pas un lien direct et immédiat entre l'évolution des taux et la charge budgétaire de la dette.

En premier lieu, l'effet d'une évolution 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 l'année d'émission demeure négligeable car ces versements d'intérêts sont compensés par des variations de 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 2000 et en 2001 sur la charge de la dette à moyen et long terme 2001 et 2002, 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.

| | Ecarts de taux 2000 (en points de base ; constaté-prévision) | Evaluation de l'effet sur la charge de la dette 2001 | Ecarts de taux 2001 (en points de base) constaté au 8 août | Evaluation effet charge de la dette 2002 |
|------|--|--|--|--|
| OAT | + 70 bp | + 2,93 Mds€ | - 57 pb | - 2,53 Mds€ |
| BTAN | + 105 bp | + 1,62 Md€ | - 139 pb | - 2,16 Mds€ |



Pour 2001, la charge de la dette devrait se situer aux alentours de 36,5 milliards d'euros.

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

| | Fin de l'année 2001 (*) |
|------------|--------------------------------|
| OAT 10 ans | 5.10 % |
| BTAN 2 ans | 4.50 % |
| BTF 3 mois | 4.20 % |

** Consensus de marché de juillet 2001.*

La quasi-stabilité de la charge de la dette par rapport aux prévisions résulte :

- d'une baisse de la charge d'intérêt des BTF liée au niveau plus faible que prévu des taux courts en 2001 même si le volume émis devrait être plus élevé que prévu en raison d'une moindre progression des recettes fiscales sur l'année ;

- d'un amoindrissement des recettes de placements de trésorerie (pensions livrées, dépôts sur le marché interbancaire et auprès d'Etats européens) qui devraient être plus réduites que prévues en loi de finances initiale en raison d'un double effet :

* un effet-volume : les recettes fiscales étant moins importantes que prévues, les montants de trésorerie susceptibles d'être placés sont plus faibles ;

* un effet-taux : le niveau des taux courts étant plus faible qu'anticipé par le consensus de marché, les excédents placés sur le marché ont été rémunérés à des taux plus faibles.

II. PRÉSENTATION DU PROGRAMME « GESTION DE LA DETTE ET DE LA TRÉSORERIE DE L'ÉTAT »

Le programme comprend **deux parties** :

- la première partie concerne les principes généraux, les objectifs et les outils ;

- la seconde partie est relative à l'impact budgétaire et à des développements futurs.

A. ASSURER LA SOLVABILITÉ DE L'ÉTAT

La mission principale de ce programme est de permettre à l'Etat d'honorer ses engagements financiers en toute circonstance, c'est-à-dire de s'assurer que le compte de l'Etat auprès de la Banque de France est toujours créditeur.

La dette négociable de l'Etat est gérée selon **quatre principes généraux** :

- **la simplicité** : la dette négociable se décompose en trois catégories de titres standardisés qui se distinguent par leur maturité à l'émission : **les obligations assimilables du Trésor (OAT)** qui représentent l'endettement à long terme, supérieur à 5 ans ; **les bons du Trésor à taux fixe et intérêts annuels (BTAN)**, qui représentent l'endettement à moyen terme, entre 2 et 5ans ; **les bons du Trésor à taux fixe et intérêts précomptés (BTF)**, qui sont d'une durée inférieure à 1 an ;

Les différents produits financiers émis pour financer les besoins de l'Etat

Le Trésor a engagé il y a plus de 15 ans une série de réformes visant à créer les conditions du développement harmonieux d'un marché des titres d'Etat liquide, attractif et sûr. L'objectif 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.

La composition de la dette de l'Etat a été rationalisée : aux souches trop nombreuses et peu liquides, aux caractéristiques financières et fiscales disparates, ont été préférées trois catégories de titres standardisés - les valeurs du Trésor - qui se distinguent par leur maturité lors de l'émission :

➤ Les obligations assimilables du Trésor

Les obligations assimilables du Trésor (OAT) sont le support de l'endettement à long terme de l'Etat. Leur maturité est comprise à l'émission entre 7 et 30 ans. Toutefois, afin de répondre à la demande ponctuelle des investisseurs, le Trésor s'autorise la réouverture d'anciennes souches de maturité résiduelle inférieure à 7ans. Chaque année, le Trésor crée une ou deux lignes nouvelles à dix ans, qui jouent, sur les marchés français et étrangers, le rôle d'emprunt de référence.

Les OAT font l'objet d'une émission mensuelle (le premier jeudi du mois avec règlement le jeudi suivant) par voie d'adjudication «à la hollandaise» (les demandes sont servies au prix effectif de soumission lorsque celui-ci est supérieur au prix limite arrêté par le Trésor. Les demandes au prix limite sont réduites à concurrence d'un pourcentage arrêté. Les demandes en-dessous du prix limite ne sont pas servies). La plupart des lignes d'OAT sont à taux fixe (le taux est fixé lors de la création de la ligne), remboursables *in fine* et détachent un coupon annuel. Celles-ci représentent 381,59 milliards d'euros (2.503,05 milliards de francs), soit 65,50 % de la dette financière négociable.

Afin de diversifier et de renouveler la gamme des produits offerts aux investisseurs, le Trésor émet **deux nouvelles catégories d'OAT** : les OAT à taux variable (TEC 10 en remplacement des anciennes références TMB, TRB et TME) et les OAT indexées sur l'inflation.

- **Les OAT TEC 10** : l'Etat a décidé, en mars 1996, de lancer une OAT indexée sur un nouvel indice de rendement des emprunts d'Etat à long terme, le « TEC 10 ». Cette décision procède d'un double constat. D'une part, elle répond à la demande abondante et diversifiée, manifestée par les investisseurs ; d'autre part, elle permet de moderniser les émissions indexées sur le TME, en utilisant un indice à la fois plus simple et plus représentatif du marché des taux d'intérêt à long terme. L'indice TEC 10 a été conçu de manière à le rendre accessible à l'ensemble des investisseurs français et étrangers. La référence choisie est parfaitement homogène avec des références largement connues des investisseurs internationaux, les *Constant Maturity Treasuries* et les *Constant Maturity Swaps*. Le TEC 10 est un indice calculé quotidiennement par interpolation linéaire entre les deux OAT les plus proches de la maturité exacte de 10 ans et d'un encours supérieur à 3 milliards d'euros (19,68 milliards de francs). Il correspond donc au taux de rendement d'une OAT fictive de maturité exactement égale à 10 ans. L'OAT référencée sur ce nouvel indice est dotée d'un coupon prédéterminé et trimestriel. Le coupon détachable étant très proche du coupon de marché (puisque trimestriellement ajusté), l'OAT TEC 10 est adjugée à un prix proche du pair réduisant ainsi les pertes et profits sur produits financiers ;

- **Les OAT indexées sur l'inflation** obéissent aux deux principes suivants : le principal, protégé contre l'inflation, est ajusté sur un indice d'inflation pour tenir compte de l'évolution des prix. Cet ajustement peut être calculé chaque jour en fonction d'une référence quotidienne d'inflation, mais il n'est payé par le Trésor qu'à l'occasion du remboursement de l'obligation. L'OAT indexée bénéficie en outre d'une garantie de remboursement au pair : l'indexation ne s'applique en effet que si l'indice d'inflation à maturité est supérieur à l'indice d'inflation à la date de jouissance de la première émission. Dans le cas contraire (en cas de déflation), le remboursement est égal au nominal initial : l'obligation est alors remboursée au pair. L'OAT indexée verse un coupon annuel calculé comme un pourcentage fixe du principal indexé. Ce pourcentage fixe, appelé également coupon réel, est déterminé lors de l'émission et reste fixé pour la durée de vie du titre. Le coupon reçu par le porteur dépend donc de ce coupon réel, ainsi que du rapport entre l'indice d'inflation à la date de paiement du coupon et l'indice d'inflation à la date de jouissance du titre.

Enfin, afin de renouer avec la longue tradition du placement des emprunts d'Etat auprès des ménages français, le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie a mis en œuvre, en septembre 1994, une procédure de placement mensuel des OAT auprès des particuliers. En effet, l'institutionnalisation et l'internationalisation du marché des valeurs du Trésor depuis les réformes de 1985 avaient conduit à réduire fortement la possibilité pour les ménages de se porter directement acquéreurs.

Chaque année, le Trésor réserve sur son programme d'émission un volume d'OAT pour les particuliers. Ce montant fait l'objet d'une prise ferme par les SVT et les principaux réseaux bancaires qui signent avec l'Etat une convention de placement pour une durée d'un an. Chaque mois, les particuliers peuvent souscrire, dans les réseaux bancaires, à La Poste, dans les caisses d'épargne et dans le réseau du Trésor public, l'OAT de référence à dix ans ou un autre titre de maturité proche proposé par le Trésor.

➤ **Les bons du Trésor à taux fixe et à intérêt annuel (BTAN)**

Les BTAN représentent l'endettement à moyen terme de l'Etat. Leur durée à l'émission est de deux ans ou de cinq ans. Comme pour les OAT, les BTAN font l'objet d'une émission mensuelle (le troisième jeudi du mois avec règlement le jeudi suivant) par voie d'adjudication « à la hollandaise » selon un calendrier semestriel prévisionnel (les lignes et les dates sont annoncées). Tous les BTAN sont en euros, à taux fixe annuel et remboursables *in fine*.

➤ **Les bons du Trésor à taux fixe (BTF)**

Les bons du Trésor à taux fixe et à intérêt précompté (BTF) sont l'instrument privilégié de gestion de la trésorerie de l'Etat. Ils ont une maturité inférieure à un an et comprise entre 8 et 52 semaines. Contrairement aux OAT et BTAN, le taux d'intérêt est précompté, c'est-à-dire réglé par le Trésor dès l'émission. Les BTF sont émis chaque lundi et réglés le jeudi suivant selon un calendrier prévisionnel indicatif (les souches émises et les dates sont annoncées).

- **la liquidité** : elle contribue à assurer les meilleures conditions d'émission et donc une charge d'emprunt plus faible pour le contribuable. Assurer la liquidité sur le marché secondaire est l'une des fonctions essentielles des spécialistes en valeurs du Trésor (SVT) ;

- **la transparence** : c'est d'elle que dépend, en très grande partie, la capacité pour les SVT de souscrire aux émissions ; elle est fondée sur la technique de l'adjudication, qui place les souscripteurs en concurrence publique ; la régularité des adjudications ; la présentation, en fin d'année n-1, du programme prévisionnel de financement de l'Etat à moyen et long terme pour l'année n ; la diffusion continue d'informations sur l'émission et la gestion de la dette ;

- le contrôle des risques : pour faire face aux nombreux risques auxquels l'Etat est exposé - risques de marché, de contrepartie, de règlement, opérationnels et informatiques, d'écart prévision/réalisation -, l'agence France Trésor s'est dotée d'un cahier des procédures et d'une charte de déontologie, publiés par un arrêté du 18 septembre dernier.

D'une manière générale, la politique d'émission de l'Etat repose sur un **souci constant de l'innovation**, afin d'asseoir la crédibilité de la France.

S'agissant des **objectifs**, la gestion optimale de la trésorerie de l'Etat doit permettre de limiter au minimum l'encours créditeur du compte de l'Etat auprès de la Banque de France et de placer les excédents ponctuels sur le marché.

L'Etat dispose d'**outils de gestion de sa trésorerie et de sa dette** :

- des prévisions de trésorerie, centralisées par l'agence France Trésor ;
- des instruments de marché, en particulier un programme d'emprunt, un programme de swaps, des instruments de gestion de la trésorerie ;
- des instruments de gestion et de contrôle des risques, notamment la publication annuelle d'un rapport d'audit contractuel portant sur les procédures prudentielles mises en œuvre par l'agence France Trésor...

B. GÉRER AU MOINDRE COÛT LA DETTE DE L'ÉTAT

La seconde partie du programme concerne son impact budgétaire et ses développements futurs.

Il s'agit notamment des **charges nettes de la dette**, mais aussi d'autres indicateurs d'impact budgétaire : les moyens de l'agence France Trésor, et le coût moyen des émissions de dette de l'Etat année par année.

Fonctionnement de l'Agence France Trésor

Indicateurs de coûts

| | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 |
|----------------------|--|------------|-------------|------------|
| | Résultat | Prévision | Prévision | Prévision |
| | Coûts constatés en exécution et/ou prévus (M€) | | | |
| Fonctionnement | s/o | 0,2 | 0,4 | 0,4 |
| Traitement | s/o | 1,6 | 2,4 | 2,4 |
| Prestations externes | s/o | 3,1 | 3,4 | 3,1 |
| Investissement | s/o | 0 | 0,02 | 0,3 |
| Total | s/o | 4,9 | 6,22 | 6,2 |

Source : "bleu" charges communes PLF 2002

Au titre des **développements futurs**, il est indiqué que les travaux de l'agence France Trésor porteront à l'avenir sur trois points : la poursuite de l'étude sur les indicateurs de performance de la gestion de la trésorerie et de la dette ; le mode d'évaluation de la dette et des engagements qui lui sont liés en valeur de marché ; l'étude de l'opportunité d'utiliser d'autres instruments de bilan ou de hors-bilan pour baisser et lisser les charges de la dette.

L'Etat émetteur n'a pas de moyens d'influencer directement les niveaux des taux d'intérêt brut, 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, et 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 en raison 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.

Le nouvel environnement né de l'avènement de l'euro

Le passage à l'euro de la dette française

La France s'était préparée depuis plusieurs années au passage à l'euro, en jouant un rôle pionnier sur le marché de l'euro, en s'engageant dès 1989 dans une politique d'émission régulière en écu sur toutes les maturités, de deux ans à trente ans. La liquidité des titres en écus a été confortée par l'émission simultanée de titres en francs et en écus présentant les mêmes caractéristiques (euro fongibles) qui ont permis de constituer des lignes de BTAN et d'OAT en euros très liquides dès le 1^{er} janvier 1999.

Au 1^{er} janvier 1999, l'ensemble de la dette négociable de l'Etat a été intégralement converti en euros, selon une méthode claire et transparente (arrondi à l'euro inférieur avec versement d'une soulte) tirant partie de la dématérialisation de l'ensemble des titres français.

La problématique de l'émetteur de référence

Avec la disparition du risque de change, les émetteurs souverains de la zone euro sont placés en situation de concurrence auprès des investisseurs. Les conditions de financement dépendent désormais avant toute chose de la qualité du crédit de l'émetteur et de la qualité de sa politique d'émission. Entre les grands émetteurs de la zone euro, notamment, l'enjeu est de faire de sa dette la référence dans la zone euro (c'est-à-dire la dette par rapport à laquelle les autres se comparent), celle qui est la plus regardée et donc la plus traitée : cette focalisation des acteurs sur une dette permet d'en améliorer la liquidité et l'attrait, ce qui participe à un meilleur coût de financement.

Les grands principes sur lesquels est basée sa politique d'émission ont placé de ce point de vue la dette française au premier rang de pays de la zone euro.

Si l'on considère le niveau des taux de rendement des titres d'Etat français par rapport à leurs homologues européens, il apparaît qu'ils sont parmi les plus bas de la zone sur une très grande partie de la courbe : c'est incontestablement le cas sur la partie moyen terme de la courbe (de 1 à 9 ans). En revanche, sur la maturité plus longue, l'Allemagne bénéficie actuellement d'un écart de taux favorable par rapport à la France. Ces écarts de taux ne traduisent pas un écart de crédit (auquel cas, ils seraient dans le même sens sur l'ensemble de la courbe des taux) : le taux de rendement moyen sur l'ensemble de la courbe française est comparable à celui de l'Allemagne, voire meilleur. L'écart de taux à 10 ans résulte essentiellement de caractéristiques techniques, en particulier de l'efficacité comparée des instruments de couverture (contrats futurs).

Un second élément pour évaluer le statut de « benchmark » d'une dette concerne les choix des références effectués par les émetteurs autres que l'Etat lors de leurs émissions. Ces émetteurs déterminent le prix de leur émission par comparaison aux émissions des Etats souverains, et disposent pour ce faire de plusieurs choix au sein de la zone euro. Les statistiques de référencement des émissions privées montrent que les dettes françaises et allemandes constituent les deux références incontestables de la zone.

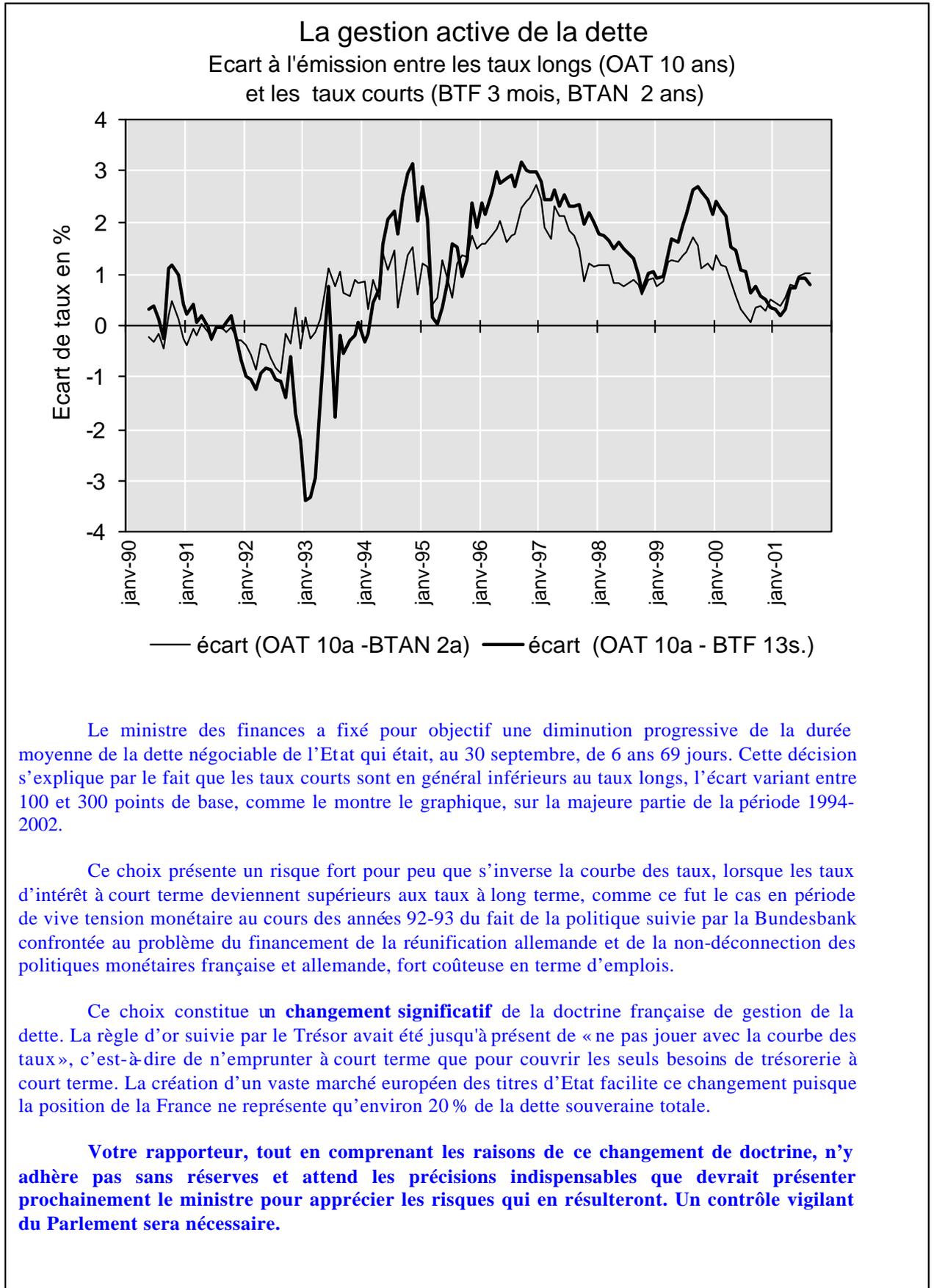
En conclusion, les évolutions du marché de l'euro montrent que la France et l'Allemagne, du fait de la qualité de leur crédit et de la liquidité de leur dette, constituent les deux références incontestables sur le marché obligataire des dettes souveraines en euro.

En raison de la taille de l'économie française et de la place qu'occupe l'Etat émetteur dans le marché obligataire de l'euro, l'Etat garde bien sûr une influence indirecte sur l'évolution des taux dans toute la zone euro qui dépend, entre autres facteurs, de la rigueur et de la crédibilité de sa politique économique et budgétaire, et de la qualité de la politique d'émission.

Toutefois, la mise en place d'un portefeuille de *swaps* pourrait aboutir à une diminution du taux d'intérêt net de la dette.

La mise en place d'un portefeuille de *swaps* et son objectif

Le ministre a décidé de constituer un portefeuille de contrats d'échanges (*swaps*) de taux permettant un allègement de la charge nette de la dette. Un modèle économétrique permettant de simuler diverses évolutions de taux d'intérêt a été élaboré par l'Agence France Trésor en coopération étroite avec des professionnels des marchés financiers afin de déterminer les effets d'une modification de l'échéance moyenne du stock de dette de l'Etat. Réduire la durée moyenne de la dette permet *a priori* de diminuer sa charge moyenne mais, en contrepartie, entraîne une augmentation de sa variabilité, c'est-à-dire de la probabilité que cette charge évolue brutalement à la hausse ou à la baisse d'un exercice à l'autre. Cette conclusion repose sur le constat historique et empirique que, sur le long terme et en moyenne, les taux courts sont moins élevés (existence d'une prime de risque). Ainsi, indexer une part plus importante du stock de dette sur des taux courts a pour effet de diminuer en moyenne le taux de financement de la dette. Ceci conduit cependant simultanément au renouvellement annuel d'une part plus importante de la dette ou de son taux, ce qui augmente la variabilité de la charge d'intérêts. En définissant un objectif de réduction de la durée de vie moyenne du stock de dette, il s'agit de trouver un compromis entre moindre charge d'intérêt et plus grande variabilité de celle-ci. Un tel objectif pourrait difficilement être atteint par la seule modification de la politique d'émissions primaires, d'où le recours à un portefeuille de contrats d'échanges permettant de dissocier la maturité des obligations d'Etats émises et durée moyenne associé au taux auquel est financée la dette de l'Etat.



Le ministre des finances a fixé pour objectif une diminution progressive de la durée moyenne de la dette négociable de l'Etat qui était, au 30 septembre, de 6 ans 69 jours. Cette décision s'explique par le fait que les taux courts sont en général inférieurs au taux longs, l'écart variant entre 100 et 300 points de base, comme le montre le graphique, sur la majeure partie de la période 1994-2002.

Ce choix présente un risque fort pour peu que s'inverse la courbe des taux, lorsque les taux d'intérêt à court terme deviennent supérieurs aux taux à long terme, comme ce fut le cas en période de vive tension monétaire au cours des années 92-93 du fait de la politique suivie par la Bundesbank confrontée au problème du financement de la réunification allemande et de la non-déconnection des politiques monétaires française et allemande, fort coûteuse en terme d'emplois.

Ce choix constitue un **changement significatif** de la doctrine française de gestion de la dette. La règle d'or suivie par le Trésor avait été jusqu'à présent de « ne pas jouer avec la courbe des taux », c'est-à-dire de n'emprunter à court terme que pour couvrir les seuls besoins de trésorerie à court terme. La création d'un vaste marché européen des titres d'Etat facilite ce changement puisque la position de la France ne représente qu'environ 20 % de la dette souveraine totale.

Votre rapporteur, tout en comprenant les raisons de ce changement de doctrine, n'y adhère pas sans réserves et attend les précisions indispensables que devrait présenter prochainement le ministre pour apprécier les risques qui en résulteront. Un contrôle vigilant du Parlement sera nécessaire.

Depuis 1993, la maturité moyenne de la dette a été comprise entre 6 et 6,5 ans. En fait, ce niveau correspondait à la fois à la demande 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, soit 3.935,74 milliards de francs).

L'analyse à laquelle a procédé l'Agence France Trésor a montré que cette maturité moyenne pouvait être réduite. Toutefois, cette durée devra évoluer avec prudence et dans les limites des capacités d'absorption du marché.

Par ailleurs, le recours aux *swaps* permettra de diminuer la durée de l'exposition au taux sans pour autant modifier nécessairement la politique d'émission primaire et donc la satisfaction de la demande des investisseurs.

La technique de l'assimilation, mise en œuvre depuis 1986, a naturellement conduit à constituer des encours de dettes importants et concentrés sur un nombre réduit de lignes dont l'amortissement doit être préparé, notamment par l'intermédiaire d'une gestion active de la trésorerie (utilisation de la technique des pensions livrées notamment). Par ailleurs, le ministre autorise également chaque année la direction du Trésor à procéder à des rachats de lignes venant à échéance l'année suivante. Cette technique présente également l'avantage de permettre un pilotage fin du programme d'émission annuel puisque les rachats de valeurs du Trésor viennent en déduction de ce programme.

*

* *

Les dotations de cet agrégat ont évolué de la manière suivante depuis 1997 :

Gestion de la dette et de la trésorerie de l'Etat

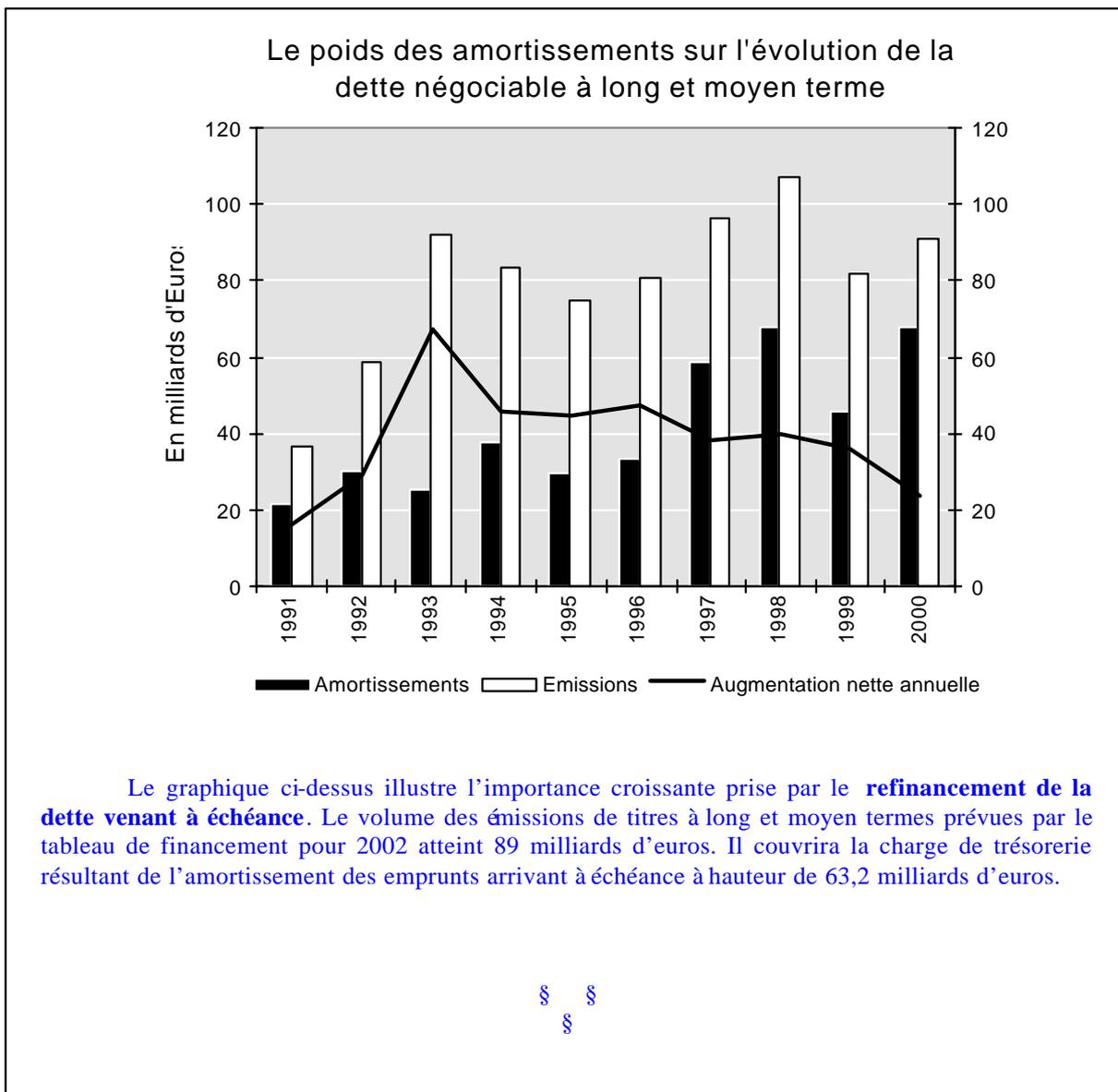
Indicateurs de coûts

| Composantes de l'agrégat | 1997 | 1998 | 1999 Résultat | 2000 Résultat | LFI 2001 | PLF 2002 |
|--|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Coûts constatés en exécution et/ou prévus (M€) | | | | | | |
| Dette négociable | 34 770 | 36 310 | 35 444 | 37 250 | 38 304 | 38 840 |
| Dette non négociable | | | 1 578 | 1 432 | 1 009 | 671 |
| Charges résultant de la gestion de la dette | | | 277 | 45 | 47 | 45 |
| Total dette publique brute | 36 570 | 38 140 | 37 299 | 38 727 | 39 360 | 39 556 |
| Recettes en atténuation de charges de la dette et intérêts sur avances | - 2650 | - 3380 | - 2591 | - 3039 | - 2820 | - 2716 |
| Total dette publique nette | 33 920 | 34 760 | 34 708 | 35 688 | 36 540 | 36 840 |

Source : "bleu" charges communes PLF 2002.

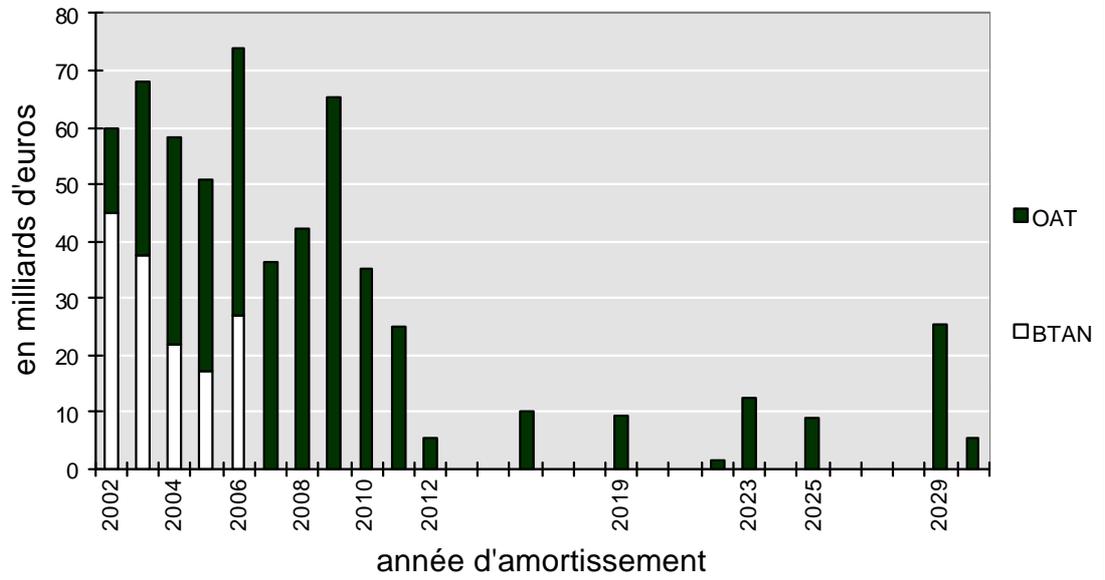
En conclusion, votre rapporteur tient à rappeler que la **charge de la dette** figurant dans les crédits du budget général **ne comprend que le charge d'intérêts et non celle de son remboursement en capital**. Les amortissements financiers sont en effet inclus dans les opérations de trésorerie et sont financés par l'émission de nouveaux titres.

L'encadré suivant illustre la forte augmentation de l'amortissement de la dette au cours des années récentes, et présente l'échéancier des amortissements de la dette à long et moyen termes à la fin 2001.



Le graphique ci- dessous fournit l'échéancier actuel d'amortissement de la dette à long et moyen termes souscrite à fin septembre 2001 :

Echéancier d'amortissement de la dette à long et moyen terme



CHAPITRE DEUX

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 **10,65 milliards d'euros** (69,86 milliards de francs), en **augmentation de 11,9%** par rapport à 2001. Elles représentent **9,1 % de l'ensemble des dépenses du budget des charges communes**.

I. LES PROVISIONS POUR 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 **445 millions d'euros** (2,92 milliards de francs) en 2002, en **diminution de 10,2 %**.

Enfin, afin de maintenir le pouvoir d'achat des fonctionnaires, compte tenu d'une inflation plus importante que prévu (1,6 % au lieu de 1,2 %), le ministre a annoncé un « coup de pouce » supplémentaire de 0,4 % au 1^{er} mars 2002.

II. LES DÉPENSES DE PENSIONS

A. LES CHARGES DE PENSIONS DES DIFFÉRENTS MINISTÈRES

La totalité des charges de pensions de l'Etat pour 2002 est évaluée à **environ 31,90 milliards d'euros** (209,25 milliards de francs).

C'est en gestion que le chapitre 32-97 du budget des charges communes regroupe la totalité des crédits de pensions de l'Etat à l'issue d'un arrêté de transfert intervenant en début d'exercice.

En loi de finances initiale, apparaissent toutefois :

- les pensions militaires : 206,50 millions d'euros (1,35 milliard de francs), soit une progression de 45,7 % ;
- les pensions civiles (sauf PTT) : 1,61 milliard d'euros (10,59 milliards de francs), en hausse de 6,8 % ;
- les pensions des PTT : 4,05 milliards d'euros (26,57 milliards de francs), soit + 5,5 % ;
- les pensions d'Alsace-Lorraine : 13,49 millions d'euros (88,49 millions de francs), en augmentation de 1,7 % ;
- la contribution au paiement des pensions servies par diverses collectivités antérieurement au 1^{er} janvier 1954 : 7.000 euros (45.9175 francs), en diminution de 8,2 %.

Soit un total de 5,89 milliards d'euros (38,64 milliards de francs), **en progression de 6,9 %** (après + 1,1 % en 2001).

La progression de 6,0 % des crédits budgétaires par rapport à la loi de finances initiale pour 2001 prend en compte un ajustement de la base 2001 de + 316 millions d'euros (2.070 millions de francs) destiné essentiellement à intégrer les effets des revalorisations du point fonction publique intervenues en 2000 et 2001. Le reste de l'évolution, soit +4,7 %, provient pour partie d'une augmentation de 3,5 % au titre de la progression du nombre et du montant unitaire des pensions, dont + 3,6 % pour les dépenses civiles et militaires hors La Poste et France Télécom (+ 4,5 % pour les fonctionnaires civils et + 1,5 % pour les militaires). Le solde s'explique par la prise en compte des effets des mesures de revalorisation du point fonction publique annoncées pour 2001 et 2002.

**Les réponses de Bercy aux observations de la Cour des comptes
relatives aux modalités de fonctionnement du chapitre 32-97**

Les remarques de la Cour des comptes portent sur les modalités de fonctionnement du chapitre 32-97 « Pensions ». La Cour observe qu'il n'existe pas de correspondance évidente entre les dotations ministérielles et des charges communes inscrites au projet de loi de finances et les charges de pension indiquées dans la présentation comptable du régime des fonctionnaires de l'Etat qui figure au rapport économique, social et financier associé à la loi de finances initiale. La Cour relève la nécessité d'un suivi spécifique des charges de pension au travers d'un compte du régime et s'interroge sur le non-relèvement de la contribution patronale mise à la charge des établissements publics employant des fonctionnaires détachés en vertu de l'article R. 81 du code des pensions civiles et militaires de retraite (PCMR).

Le mode de calcul des dotations du chapitre 32-97 en projet de loi de finances

Les crédits inscrits au projet de loi de finances pour 2002 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 2000. 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 par le point mesure nouvelle les dépenses constatées l'année 2000. Un arrêté de transfert intervient en début de gestion pour regrouper la totalité des crédits sur le budget des charges communes. L'absence de chapitres « 32-97 » dans les ministères de l'enseignement supérieur, de la jeunesse et des sports et de l'outre-mer provient d'une gestion centralisée de leurs personnels au sein des ministères de l'éducation nationale (enseignement supérieur, jeunesse et sports) et de l'intérieur (outre-mer).

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

Cette présentation budgétaire permet d'inscrire dans chacun des ministères concernés la part du montant des pensions résultant des pensions déjà concédées. Les autres facteurs d'évolution, tels que les effectifs de pensionnés et la déformation de la répartition entre pensionnés de droit direct et pensionnés de droit dérivé, ainsi que le taux et l'indice moyens de liquidation de la pension, font l'objet d'estimations qui ne peuvent être que globales. Ces estimations figurent au sein du budget des charges communes.

La présentation comptable du régime figurant au rapport économique, social et financier

Le compte simplifié du régime de retraite des fonctionnaires associé depuis le projet de loi de finances 2000 au rapport économique, sociale et financier, présente les principales données en dépenses et ressources afférentes au régime PCMR et inscrites sur différents chapitres de dépenses et différentes lignes de recettes du budget général. Ce compte est donc reconstitué en simulant un régime externalisé du budget général, où l'Etat apparaît comme l'un des employeurs, à côté des établissements publics, de La Poste et de France Télécom.

Dans cette logique, le compte prend à sa charge les dépenses de pension et de compensation, et reçoit en recettes les cotisations salariales et patronales existantes, les recettes de transfert, et la contribution nette de l'Etat.

Toutes les données en projet de loi de finances du compte correspondent, d'une part en dépenses, aux crédits dont l'inscription est prévue dans les chapitres concernés du budget général (chapitres 32-97 pour les pensions, 33-91 pour la compensation à la charge de l'Etat...) et du budget annexe de l'aviation civile (chapitre 64-12 – dépenses de pension), et, d'autre part en recettes, aux ressources escomptées sur les lignes de recettes non fiscales prévues au budget général (lignes 501 pour les cotisations salariales des fonctionnaires de l'Etat, 502 pour la contribution de France Télécom en patronal et salarial, 508 pour le remboursement par La Poste de ses charges de pension assumées par l'Etat, 509 pour la contribution patronale de 33 % versée par les établissements publics employant des fonctionnaires de l'Etat en détachement, etc.).

Cependant, certaines recettes sont distribuées par nature de la ressource : ainsi, la recette de cotisation salariale du RESF 2002 recouvre la recette non fiscale 501 et la part salariale perçue au titre de France Télécom (part salariale de la recette non fiscale 502). La part patronale de la recette non fiscale 502 est affectée au sous-total des ressources provenant des employeurs autres que l'Etat.

Enfin, les dépenses de compensation inscrites dans le compte simplifié sont établies avec une correction par rapport aux données de la loi de finances initiale (chapitre 33-91) : en effet, les chiffres retenus dans le compte excluent la prise en compte de la compensation au titre du FSPOEIE.

S'agissant des dépenses de prestations indiquées dans le compte - crédits du chapitre 32-91 -, les montants du compte simplifié sont affichés en distinguant les bénéficiaires (civils hors PTT - dont les pensions d'Alsace-Lorraine et les pensions afférentes à l'aviation civile -, PTT et enfin militaires). Cette présentation s'inspire de la distribution par paragraphe disponible par ailleurs en exécution.

Les charges de prestations inscrites par conséquent sur le chapitre 32-97 des charges communes et des divers ministères n'ont donc pas de rapport direct avec la contribution nette à la charge de l'Etat affichée dans le compte reconstitué du régime, qui correspond au solde technique négatif du compte. Cette contribution nette est portée en pratique à la charge de la dette de l'Etat, et n'apparaît donc pas en tant que telle dans le budget général. Cette contribution implicite est évidemment inférieure au montant global des dépenses de prestation inscrites sur le chapitre 32-97 des charges communes et des différents ministères en projet de loi de finances. D'un point de vue analytique, elle peut être considérée comme recouvrant deux types de dépense distincts : d'une part, une contribution patronale, d'autre part, une subvention d'équilibre.

Les conséquences de la nouvelle loi organique relative aux lois de finances

Le 3^{ème} alinéa du I de l'article 21 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances prévoit la création d'un compte du régime des fonctionnaires de l'Etat au sein d'un compte d'affectation spéciale. En conséquence, à compter du 1^{er} janvier 2006, les dépenses et recettes afférentes au régime des fonctionnaires de l'Etat évoquées ci-dessus seront inscrites dans un compte d'affectation spéciale et ne seront plus inscrites au budget général.

Selon cette configuration, le compte du régime de l'Etat n'implique pas, à l'instar du FSPOEIE, le recours à une entité dotée d'une personnalité morale.

Il sera nécessaire de distinguer, au sein de ce qui est aujourd'hui appelé la subvention d'équilibre ou charge nette de l'Etat, deux dépenses distinctes pour le budget général, qui constitueront deux des ressources majeures du compte d'affectation spéciale : une contribution patronale appuyée sur un taux à définir et portée à la charge de l'ensemble des budgets ministériels, et une subvention d'équilibre répartie entre les différents ministères et correspondant au solde (net des contributions patronales versées par l'Etat employeur) de l'actuelle subvention dite d'équilibre.

Le taux de contribution patronale mis à la charge des établissements publics employant des fonctionnaires détachés en vertu de l'article R.81 du code PCMR

A compter de 1989, suite à la transformation de La Poste et de France Télécom en établissements publics, a été entamée une politique d'ajustement du taux de contribution patronale mis à la charge des établissements publics employant des fonctionnaires détachés en vertu de l'article R.81 du code PCMR, visant un alignement progressif sur le taux de contribution implicite calculé pour les seuls fonctionnaires civils hors PTT.

Ainsi, le taux de 12 % en vigueur depuis 1966 (décret n° 66-89 du 28 octobre 1966) fut porté à 25 % en 1989 (décret n° 89-225 du 12 avril 1989), puis à 26,6 % en 1991 (décret n° 91-442 du 14 mai 1991) et enfin à 33 % en 1992 (décret n° 92-265 du 24 mars 1992), soit le taux de contribution implicite calculé à cette date pour les seuls fonctionnaires civils hors PTT.

Il n'a pas été procédé depuis à de nouveaux ajustements, malgré la progression continue du taux de contribution implicite induit pour les fonctionnaires civils. Cette pause peut recevoir deux explications :

- la première est le poids de contribution patronale vieillesse que peuvent supporter les établissements publics au titre des agents titulaires qu'ils emploient en détachement, et éventuellement l'écart de coût avec les charges patronales afférentes aux agents non titulaires qu'ils emploient par ailleurs en temps normal. En d'autres termes, aller au-delà d'un certain taux patronal pour les agents titulaires pourrait freiner les détachements en établissement public ;

- la deuxième raison est une question de principe plus impérieuse selon laquelle il pourrait être considéré que le taux de 33 % ne serait pas très éloigné du niveau de taux de contribution patronale idoine pour le régime de retraite de l'Etat, le solde par rapport au taux implicite actuel (45,04 % pour les fonctionnaires civils) déterminant la part « subvention d'équilibre » de l'effort consacré par l'Etat au financement du régime. Un examen du taux équivalent de la part patronale pour le régime de retraite de l'Etat reste cependant nécessaire, le Conseil d'orientation des retraites ayant engagé des premiers travaux en ce sens.

Source : direction du budget

La présentation d'un compte reconstitué du régime des pensions de l'Etat, sous sa version simplifiée dans le rapport économique, social et financier et sous sa version un peu plus complète dans le rapport sur les rémunérations et les pensions de retraite de la fonction publique (document jaune associé au dépôt de la loi de finances), conduit à avoir une autre appréhension de ce que peut ou pourrait être le coût complet des pensions « facturé » aux divers ministères.

En effet, l'approche proposée par la Cour des comptes, dans son rapport sur l'exécution de la loi de finances 2000, s'inspire d'une logique découlant du principe même d'un régime de retraite de l'Etat constitué en compte annexe. Un tel compte prend en charge les dépenses de prestations mais, en contrepartie, reçoit l'ensemble des recettes afférentes, dont la contribution implicite de l'Etat. Or, celle-ci peut être considérée comme recouvrant deux types de charges : une contribution patronale et une subvention d'équilibre résiduelle. L'une comme l'autre pourraient être facturées aux divers ministères : la première sur la base de la masse salariale cotisable du ministère, la deuxième *au prorata* du nombre de retraités qui relèvent de ce même ministère (tel qu'il est fait aujourd'hui pour le chapitre 32-97).

La distribution des masses financières entre les différents employeurs de l'Etat serait légèrement modifiée. Mais une telle approche ne peut être légitimement défendue que dans le cadre d'un compte annexe constitué,

consacré au régime de retraite de l'Etat. Or, le 3^{me} alinéa du I de l'article 21 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances prévoit la création d'un compte du régime des fonctionnaires de l'Etat au sein d'un compte d'affectation spéciale. En conséquence, au plus tard à compter du 1^{er} janvier 2006, les dépenses et recettes afférentes au régime des fonctionnaires de l'Etat évoquées ci-dessus seront inscrites dans un compte d'affectation spéciale et ne seront plus inscrites au budget général qui supportera quant à lui sur des chapitres spécifiques (ministères et charges communes) une contribution patronale à la charge de l'Etat employeur (dont le taux est à définir) ainsi qu'une subvention d'équilibre au régime.

Un tel schéma correspond d'ailleurs à la solution retenue pour le FSPOEIE, régime dont le compte est complètement indépendant du budget général, et pour lequel les ministères employeurs assument effectivement une contribution patronale sur les chapitres de rémunération (chapitre en 31) et une participation à l'équilibre du régime (chapitre 32-92 des charges communes et des ministères) au prorata de leurs ouvriers d'Etat pensionnés.

B. 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 **15 millions d'euros** (98,39 millions de francs) en 2002, en **diminution de 0,4 %** par rapport à 2001.

Votre rapporteur spécial a interrogé le ministère sur les raisons de l'augmentation de 6,7 % en 2000 des dotations du chapitre 32-92, alors qu'elles avaient diminué de 21,7 % en 1999. Il a reçu la réponse suivante du ministère :

« La dotation du chapitre 32-92 inscrite en loi de finances initiale pour 1999 a été de 935,4 millions d'euros (6,14 milliards de francs), en baisse de 16,7 % par rapport à la dotation initiale de 1998. La dotation initiale 2000 a, quant à elle, été de 899,8 millions d'euros (5,90 milliards de francs), soit une baisse de 3,8 % par rapport à la loi de finances initiale pour 1999.

Cependant, en exécution, la dotation 1999 du chapitre 32-92 a été diminuée en collectif de 116 millions d'euros (760,91 millions de francs), en raison notamment d'une évolution des effectifs cotisants et pensionnés plus favorable pour l'équilibre du régime que prévu, d'une hausse sensible de la contribution versée par le ministère de la défense au titre des dégagements des cadres dont bénéficient spécifiquement certains de ses agents ouvriers d'Etat, et d'un effet plus important qu'attendu de la hausse du taux de la contribution patronale (passé de 10,34 % à 24 % au 1^{er} janvier 1999). Ainsi, l'exécution 1999 a été inférieure de 21,7 % à l'exécution 1998.

La dotation de la loi de finances initiale pour 2000 avait été établie avant que ne soient connues ces évolutions apparues en fin d'exercice ; en conséquence, il n'existait plus autant qu'en 1999 de marge en exécution. L'exécution 2000 de la dotation a donc été adaptée à l'évolution la plus récente des paramètres d'équilibre du régime, et notamment à la baisse des recettes de cotisation. De fait, l'exécution du chapitre 32-92 a été de 874,4 millions d'euros (5,74 milliards de francs), soit 6,7 % de plus qu'en 1999.

Après « l'accident » de parcours de l'année 1999, caractérisée notamment par les effets de la hausse du taux de contribution patronale qui a camouflé temporairement les effets de l'évolution vraie du FSPOEIE, les fondamentaux du régime ont retrouvé leurs courbes tendanciennes d'évolution liées essentiellement à une dégradation permanente du ratio démographique et appelant, à réglementation inchangée, une hausse régulière de la subvention effectivement versée au régime ».

La Cour des comptes a par ailleurs estimé qu'il serait souhaitable de faire figurer en loi de finances initiale au budget des charges communes la totalité des crédits nécessaires à l'équilibre du fonds, les budgets ministériels ne supportant que les seules charges de contributions patronales. Cette évolution permettrait effectivement à la représentation nationale de porter son vote sur un seul chapitre.

Le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie a indiqué à votre rapporteur spécial que « à ce stade, il semble plus judicieux que les budgets ministériels reflètent l'image d'une répartition sincère et objective de l'ensemble des coûts induits par le régime du FSPOEIE. C'est pour cette raison de clarté que la dotation du chapitre 32-92 est distribuée entre les ministères au prorata de leurs effectifs de pensionnés au FSPOEIE et non au prorata de leurs effectifs d'ouvriers d'Etat actifs. Il semble en effet pertinent

de faire apparaître dans le budget de chaque ministère l'intégralité des coûts générés par ses retraités. Une telle présentation permet aux ministères gestionnaires d'avoir une connaissance complète des charges réelles afférentes. Il n'est pas envisagé à ce stade d'augmenter le taux de la contribution patronale actuellement fixé à 24 % ».

III. LES DÉPENSES DE CHARGES SOCIALES

Un crédit de **4,30 milliards d'euros** (28,21 milliards de francs) est inscrit au chapitre 33-91 « Personnel en activité - prestations et versements obligatoires », en **progression de 23 % par rapport à 2001**.

• 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 1,54 milliard d'euros (10,10 milliards de francs) en 2002, en augmentation de 1,7 %.

• 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 51 millions d'euros (334,54 millions de francs), soit une augmentation de 9,7 %.

• Le versement de l'Etat au titre de la compensation démographique des régimes de sécurité sociale s'élève en 2002 à **2,72 milliards d'euros** (17,84 milliards de francs), en progression de près de 40 %. 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.

Les mécanismes de compensation

Les mécanismes de compensation 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.

1. Compensation généralisée

Instituée par la loi n° 74-1094 du 24 décembre 1974 (devenue les articles 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 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 ;

- 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 de capacités contributives : on la qualifie de compensation « économique ».

2. Compensation spécifique

Instituée par l'article 78 de la loi de finances pour 1986, 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 et 2002.

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.

3. La mise en œuvre des opérations de compensation

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.

La compensation donnait habituellement lieu à des versements d'acomptes mensuels et à une régularisation en n+2.

Lorsque les montants effectifs des acomptes annuels pour l'exercice en cours sont arrêtés en mars, ils donnent lieu à la publication d'un arrêté conjoint du ministère de l'emploi et de la solidarité et du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie précisant l'échéancier mensuel des versements (à verser ou à recevoir) pour chaque régime (avec un jeu à somme nulle à chaque échéance, les sommes versées par les uns étant immédiatement perçues par les autres).

Pour 2001, l'arrêté du 1^{er} mars 2001 met ainsi à la charge de l'Etat les montants suivants au titre de la compensation généralisée et de la compensation spécifique vieillesse :

(en millions d'euros)

| Dates de paiement | Compensation généralisée | Compensation spécifique | Total |
|--------------------------|---------------------------------|--------------------------------|----------------|
| 05 mars 2001 | 22,9 | 269,8 | 292,7 |
| 05 avril 2001 | 457,3 | 137,2 | 594,6 |
| 04 mai 2001 | | | |
| 05 juin 2001 | 122,0 | 122,0 | 243,9 |
| 05 juillet 2001 | 518,3 | 137,2 | 655,5 |
| 03 août 2001 | 137,2 | 45,7 | 182,9 |
| 05 septembre 2001 | | 80,6 | 80,6 |
| 05 octobre 2001 | 335,4 | | 335,4 |
| 05 novembre 2001 | | | |
| 05 décembre 2001 | 96,7 | | 96,7 |
| Total | 1 689,7 | 792,6 | 2 482,3 |

Par ailleurs, l'année 2001 a été caractérisée par un double apurement. En effet, il a semblé nécessaire de marquer le retour à un décalage temporel moins important entre les acomptes payés une année et les apurements afférents qui doivent désormais intervenir l'année suivante et non plus deux ans après comme c'était le cas depuis 1998.

Ce retour à un apurement en n+1, s'agissant de transferts inter-régimes, permet également au régime des pensions civiles et militaires de retraite de suivre les mêmes règles d'imputation que les autres régimes qui sont passés en droits constatés. La lisibilité des comptes sociaux devrait s'en trouver améliorée.

Compte tenu de l'arrêté du 12 février 2001, qui a fixé les apurements définitifs pour 1999, il est prévu de procéder en 2001 au règlement de deux apurements de compensation, le dernier au titre de l'exercice 2000 devant intervenir en décembre 2001.

Au total, ces deux apurements devraient faire diminuer la charge nette des régimes de fonctionnaires et des ouvriers de l'Etat (civils, militaires et La Poste) d'environ 0,30 milliard d'euros (1,97 milliard de francs).

Enfin, La Poste devrait recevoir au total environ 33,5 millions d'euros (219,75 millions de francs) au titre des acomptes 2001, des apurements 1999 et des apurements 2000.

Au total, la charge nette pour le budget de l'Etat devrait donc s'élever à environ 2,21 milliards d'euros (14,50 milliards de francs).

La dotation du projet de loi de finances pour 2002, 2.718 millions d'euros (17,83 milliards de francs), a été calculée sur la base du montant prévisionnel mis à la charge de l'Etat au titre de la compensation vieillesse en 2001 (acomptes 2001 et apurements 1999 et 2000 prévisionnels), s'agissant du régime des fonctionnaires, des militaires et de celui des ouvriers de l'Etat. Elle connaît un rebond dû notamment aux facteurs démographiques (notamment par rapport au régime général dont la masse salariale, jusque-là en très forte expansion, connaît finalement un ralentissement).

En effet, les chiffres définitifs pour 2001 devraient d'ores et déjà montrer un dépassement de 0,27 milliard d'euros (1,77 milliard de francs) par rapport aux prévisions de la loi de finances initiale, et ce malgré l'impact à la baisse de la prestation de référence pour la compensation généralisée sur les transferts définitifs pour 1999 à la charge de l'Etat. Par rapport aux prévisions d'apurements, les facteurs démographiques ont donc eu un impact considérable.

*

* *

Le tableau ci-dessous illustre la façon dont les crédits de cet agrégat ont évolué :

Indicateurs de coûts : dépenses budgétaires (millions d'euros)

| Notes | Composantes de l'agrégat | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | |
|-------|--|--------------|--------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------------------------|
| | | | | | | LFI | PLF | Prévision de dépense en gestion |
| 1 | Fonds spécial des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'Etat | | | | | | | |
| | <i>Dont charges communes</i> | | | 819 | 874 | 15 | 15 | 921 |
| | <i>Dont ministères</i> | | | | | 895 | 906 | |
| | Total | | | 819 | 874 | 910 | 921 | 921 |
| 1 | Pensions des fonctionnaires civils de l'Etat et des militaires | | | | | | | |
| | <i>Dont charges communes</i> | | | 27 181 | 28 458 | 5 508 | 5 886 | 30 981 |
| | <i>Dont ministères</i> | | | | | 23 726 | 25 095 | |
| | Total | | | 27 181 | 28 458 | 29 234 | 30 981 | 30 981 |
| | Apurement CNAF | 1 396 | 1 494 | 1 453 | 1 433 | 1 509 | 1 535 | 1 535 |
| | Versement de l'Etat au titre de la compensation des ressources et des charges des régimes de sécurité sociale | 2 824 | 2 936 | 3 168 | 2 544 | 1 942 | 2 718 | 2 718 |
| | Cotisation au FNAL | 37 | 39 | 43 | 43 | 46 | 51 | 51 |
| | Mesures générales intéressant les agents du secteur public | 0 | 0 | 0 | 0 | 495 | 445 | 0 |
| | Total | 4 257 | 4 469 | 32 664 | 33 352 | 34 136 | 36 651 | 36 206 |

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

Source : compte-rendu de gestion budgétaire 2000 et "bleu" charges communes PLF 2002.

CHAPITRE TROIS

POUVOIRS PUBLICS

Les dépenses de l'agrégat 33 « Pouvoirs publics », qui représentent **0,7 % de l'ensemble des crédits inscrits au budget des charges communes**, s'élèvent à **771,08 millions d'euros** (5,06 milliards de francs) en 2002, en **progression de 3,1 %** par rapport à 2001 :

Crédits du titre II de 2001 à 2002

(en millions d'euros)

| | 2001 | 2002 | 2002/2001 |
|----------------------------------|---------------|---------------|----------------|
| Présidence de la République | 9,46 | 9,62 | + 1,7 % |
| Assemblée nationale | 462,17 | 472,34 | + 2,2 % |
| Sénat | 270,10 | 282,11 | + 4,4 % |
| Conseil constitutionnel | 5,07 | 6,02 | + 18,7 % |
| Haute Cour de Justice | - | - | - |
| Cour de Justice de la République | 1,02 | 1,0 | - 2,0 % |
| Total | 747,82 | 771,09 | + 3,1 % |

Sur l'ensemble de la législature, les dotations aux pouvoirs publics ont évolué comme suit :

Indicateur de coûts : dépenses budgétaires (millions d'euros)

| Notes | Composantes de l'agrégat | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 LFI | 2002 PLF |
|-------|--|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| | Fonctionnement du pouvoir judiciaire : | | | 5,00 | 8,00 | 6,00 | 7,00 |
| | <i>Dont Conseil constitutionnel</i> | 4,37 | 4,01 | 4,00 | 7,00 | 5,00 | 6,00 |
| | <i>Dont cours de justice</i> | 0,63 | 0,62 | 1,00 | 1,00 | 1,00 | 1,00 |
| | Fonctionnement du pouvoir exécutif au titre de la Présidence de la République | 7,30 | 12,97 | 13,00 | 15,00 | 10,00 | 10,00 |
| | Fonctionnement du pouvoir législatif | 643,52 | 662,35 | 692,00 | 709,00 | 732,00 | 754,00 |
| | TOTAL | 655,82 | 679,95 | 710,00 | 732,00 | 748,00 | 771,00 |

Source : "bleu" charges communes PLF 2002.

CHAPITRE QUATRE

INTERVENTIONS ÉCONOMIQUES ET SOCIALES

Les dépenses de cet agrégat s'élèvent à **2,85 milliards d'euros** (18,72 milliards de francs) en 2002, en **recul de 17,6 %** par rapport à 2001 (après une progression de 22 % l'année précédente). Elles représentent **2,4 % de l'ensemble des dépenses du budget des charges communes**.

L'évolution, depuis 1997, des crédits de cet agrégat est retracée dans le tableau ci-dessous :

Indicateur de coûts : dépenses budgétaires

(millions d'euros)

| Composantes de l'agrégat | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | |
|--|-----------------|-----------------|--------------|--------------|--------------|--------------|---------------------------------|
| | | | | | LFI | PLF | Prévision de dépense en gestion |
| Garanties | 1 607,52 | 1 465,70 | 2 230 | 139 | 156 | 156 | 156 |
| Encouragements à la construction immobilière | 0,24 | 2,3 | 1 238 | 1 591 | 1 411 | 1 511 | 1 511 |
| Secours aux victimes de sinistres et de calamités | 530,25 | | 20 | 7 | 2 | 2 | 2 |
| Versements à divers régimes obligatoires de sécurité sociale : | 1 107,50 | | 77 | 1 365 | 1 478 | 881 | 881 |
| <i>Dont SEITA</i> | | | 77 | 90 | 89 | 97 | 97 |
| <i>Dont BAPSA</i> | | | | 933 | 885 | 327 | 327 |
| <i>Dont caisse des Mines</i> | | | | 342 | 504 | 457 | 457 |
| Ranatriés | 649,30 | 107,26 | 42 | 30 | 30 | 21 | 21 |
| Rentes viagères | 359,58 | 355,99 | 360 | 357 | 369 | 280 | 280 |
| FITH (Sida) | 38,11 | 7,62 | 15 | 91 | 8 | 3 | 3 |
| Total | 4 292,50 | 2 936,66 | 3 982 | 3 580 | 3 463 | 2 854 | 2 854 |

Source : "bleu" charges communes PLF 2002

I. LES DÉPENSES DE GARANTIE

Pour la première fois en 2002, les dépenses de garantie sont intégrées dans cet agrégat. Elles étaient auparavant inscrites au sein de l'agrégat « Dette publique et divers ».

En 2002, les dépenses de garanties baissent au total de 5,4 % (après - 12,9 % en 2001), et atteignent **155,80 millions d'euros** (1,02 milliard de francs)¹.

(en millions d'euros)

| | 2001 | 2002 | Écart |
|--------------------------------------|---------------|---------------|----------------|
| Financement du logement | 0,46 | 0,61 | + 32,6 % |
| Financement de l'agriculture | 0,61 | 0,26 | - 57,4 % |
| Financement de l'industrie | 7,62 | 7,00 | - 8,1 % |
| Garanties afférentes à l'exportation | 65,55 | 57,93 | - 11,6 % |
| Garanties diverses | 90,40 | 90 | - 0,4 % |
| TOTAL | 164,64 | 155,80 | - 5,4 % |

- **Les garanties afférentes au logement** progressent très sensiblement, et représentent 610.000 euros (4 millions de francs) en 2002.

- **Les garanties afférentes au financement de l'industrie** s'établissent à 7 millions d'euros (45,92 millions de francs), et diminuent d'un peu plus de 8 %. 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 11,6 %, à 57,93 millions d'euros (380 millions de francs) en 2002.

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 :

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

- l'assurance prospection et 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

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

étrangers, et 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 ; l'assurance foire permet aux entreprises de couvrir les frais engagés à l'occasion d'une manifestation commerciale agréée ;

- la garantie de change : elle 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 ;

- la garantie du risque économique : elle couvre les entreprises contre la dérive de leurs prix de revient dans les marchés d'exportation.

• **Par ailleurs, la ligne des « garanties diverses » atteint 90 millions** d'euros (593 millions de francs) en 2002, soit un montant quasiment inchangé par rapport à 2001. 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.

II. LES SECOURS AUX VICTIMES DE SINISTRES ET CALAMITÉS

Le chapitre 46-02 a été créé par la loi de finances 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 au 19 avril 1996. Elle a été étendue à l'outre-mer par la loi de finances 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 2001, le chapitre a été doté de 2,28 millions d'euros (14,96 millions de francs), soit 0,76 million d'euros concernant la métropole et 1,52 million d'euros pour l'outre-mer, auxquels se sont ajoutés 8,77 millions d'euros (57,53 millions de francs) de reports de l'exercice 2000. Par ailleurs, le chapitre a été abondé à hauteur de 5,64 millions d'euros (37 millions de francs) par arrêté de dépenses éventuelles du 24 juillet 2001 afin de venir en aide aux agriculteurs touchés par la sécheresse en Guadeloupe. Au 31 août 2001, la dépense sur ce chapitre s'élevait à 4,82 millions d'euros (31,62 millions de francs).

Dans le projet de loi de finances pour 2002, ce chapitre est doté de 2,3 millions d'euros (15,09 millions de francs), dont 0,76 million d'euros concernent la métropole et 1,54 million d'euros pour l'outre-mer.

III. L'ENCOURAGEMENT À LA CONSTRUCTION IMMOBILIÈRE

Le chapitre 44-91 est un chapitre évaluatif dont la plupart des articles sont dotés, à l'exception de l'article 50.

Ce chapitre retrace les bonifications et subventions versées à la Compagnie de financement foncier (Société de crédit foncier créée en application de l'article 110 de la loi « épargne et sécurité financière », filiale du Crédit foncier de France) et à la Caisse des dépôts et consignations au titre des prêts aidés par l'Etat. Il retrace également les provisions versées par l'Etat au Crédit foncier de France et à la Caisse des dépôts et consignations **pour le paiement des primes d'épargne logement et des primes à l'amélioration à l'habitat.**

Le chapitre 44-91 bénéficie en fin d'année d'un transfert de crédit qui comble l'essentiel de l'écart entre ses dotations initiales et ses dépenses effectives. Cette procédure de transfert ne concerne plus à ce jour que l'article 50 (amélioration de l'habitat).

L'article 185 de la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains a étendu la mission de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH) à l'ensemble des logements du parc privé. Elle sera désormais chargée d'octroyer non seulement des subventions aux propriétaires-bailleurs (son objet actuel), mais également aux propriétaires-occupants.

Le décret d'application du 20 avril 2001 prévoit le transfert de la gestion de l'ancienne prime pour l'amélioration de l'habitat (PAH), et de la subvention pour sortie d'insalubrité (SSI), à compter de la date de publication de l'arrêté interministériel approuvant le règlement général de l'Agence. Ce règlement est en cours d'élaboration pour examen par le conseil d'administration de l'Agence au second semestre 2001. Le transfert effectif de la gestion de la PAH et de la SSI, est prévu pour le 1^{er} janvier 2002.

Après mise en place de la nouvelle procédure, le Crédit foncier de France ne gèrera plus que les dossiers ayant fait l'objet d'une décision favorable jusqu'à la date de publication au Journal Officiel de l'arrêté précité. La mise en paiement des primes devrait avoir lieu sur les deux premières années pour l'essentiel. Les opérations de transferts n'auront après plus lieu d'être. Par ailleurs, il n'y a pas de reports de crédits en ce qui concerne les crédits évaluatifs.

La dotation demandée pour 2002 est de 1.510,85 millions d'euros (9.910,5 millions de francs), soit une progression de 7 % par rapport à 2001, décomposée comme suit :

| | |
|---|-------------------|
| - Habitations à loyer modéré (article 10) | 5,18 M€ |
| - Prêts spéciaux à la construction (article 20) | 17,53 M€ |
| - Primes d'épargne logement (article 30) | 1478,76 M€ |
| - Bonifications prêts complémentaires aux fonctionnaires (article 40) | 1,52 M€ |
| - Prêts aidés pour l'accession à la propriété (article 80) | 7,85 M€ |
| Total | 1510,85 M€ |

Les crédits du chapitre 44-91 ont évolué de la manière suivante au cours des trois dernières années :

Chapitre 44-91 - Années 2000-2002

(en euros)

| | | Réalisations 2000 | Crédits inscrits 2001 Budget des charges communes | Crédits consommés au 30 juin 2001 | Crédits demandés pour 2002 |
|------------|-------------------------|-------------------------|---|--------------------------------------|-------------------------------|
| Art. 10 | HLM | 11 548 698,57 | 6 402 858,72 | 1 625 868,11 | 5 183 266,59 |
| Art. 20 | Prêts spéciaux | 31 714 777,45 | 21 952 658,48 | 6 351 881,59 | 17 531 636,98 |
| Art. 30/20 | Epargne-logement | 1 437 402 623,84 | 1 372 041 155,14 | 599 124 637,74 | 1 478 755 467,20 |
| Art. 30/30 | Frais gestion rapatriés | 118,91 | | 9,15 | 0,00 |
| Art. 40/10 | Bonif. P.C. Fonction. | 0,00 | 2 744 082,31 | | 1 524 490,17 |
| Art. 50 | Primes rurales | 110 584 014,10 | | 55 156 054,44 | 0,00 |
| Art. 70 | PLA CFF | 0,00 | | | 0,00 |
| Art. 80 | PAP CDC CFF CNCA | 1 099 265,40 | 8 232 246,93 | 143 527,42 | 7 851 124,39 |
| | Total | 1 592 349 498,27 | 1 411 373 001,58 | 662 401 978,43 | 1 510 845 985,33 |

IV. LES VERSEMENTS À DIVERS RÉGIMES OBLIGATOIRES DE SÉCURITÉ SOCIALE

Ces versements représentent **881 millions d'euros** (5,78 milliards de francs) en 2002, soit une **forte diminution de 40,4 %** par rapport à 2001 (après 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 97 millions d'euros (636,28 millions de francs), soit une augmentation de 8,6 % ;

- **la caisse des retraites de l'Imprimerie nationale**, pour 200.000 euros (1,31 millions de francs), soit - 34,4 % ;

- **le financement des prestations sociales des non-salariés agricoles**, à hauteur de 271 millions d'euros (1,78 milliard de francs) : la diminution de 67,1 % de ces crédits résulte des dispositions de l'article 18 du présent projet de loi de finances qui vise à accroître la part du produit de la contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S) affectée au régime des non-salariés agricoles ;

- **le fonds spécial de retraite** de la caisse autonome nationale de sécurité sociale **dans les mines**, soit un montant de 457 millions d'euros (environ 3 milliards de francs), soit une diminution de 9,4 % ;

- **le financement de l'allocation adultes handicapés du régime des non-salariés agricoles**, pour 55,80 millions d'euros (366,02 millions de francs), en diminution de 8,5 %.

V. LES AIDES EN FAVEUR DES RAPATRIÉS

Sont principalement inscrites sur le chapitre 46-91 les dépenses relatives 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 13,70 millions d'euros (89,87 millions de francs) en 2002, en diminution de 15,1 %.

En outre, sont inscrites diverses dotations comprenant 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 10.000 euros (65.595,70 francs), et la participation de l'Etat aux dépenses de la caisse de retraites des régies ferroviaires d'outremer, soit 6,89 millions d'euros (45,20 millions de francs).

Soit un total de **20,60 millions d'euros** (135,13 millions de francs), en **baisse de 30,7 %** par rapport à 2001.

Les aides aux rapatriés

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.

- 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, portés par l'article 10 du chapitre 46-91, sont en voie d'extinction et ont représenté en 2000 une dépense de 2,91 millions d'euros (19,09 millions de francs). Un besoin similaire est prévu pour l'année 2002, financé via les reports de crédits.

L'indemnisation

La loi 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 9.147 euros (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 16.770 euros (110.004 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 0,72 million d'euros (4,72 millions de francs) en 2000.

L'amélioration des retraites des rapatriés

- La loi 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 progressive d'extinction : les besoins estimés au titre des versements aux caisses de retraite en 2002 représentent 13,7 millions d'euros (89,87 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.

Dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour 2000, la Cour des comptes a noté l'intervention de nombreux mouvements de crédits cette année-là. Le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, interrogé sur ce point par votre rapporteur spécial, a apporté la réponse suivante :

« En loi de finances initiale pour 2000, les chapitres 44-96, 46-97, 47-91 et 47-92 ont été fondus au sein du chapitre 46-91 précédemment destiné aux dépenses relatives à l'indemnisation des Français d'outre-mer et aux remises des prêts de réinstallation.

Ainsi, à compter de l'exercice 2000, les dépenses concernant l'aide au rachat des cotisations retraites, à la prise en charge des arrérages pour les pensionnés des caisses de retraite des régies ferroviaires d'outre-mer et des parts contributives dues par les caisses de retraites d'Algérie, de Tunisie et du Maroc et les prêts de reclassement ont été imputées sur le chapitre 46-91. Ce changement de nomenclature a conduit le chapitre 46-91 à recevoir des reports au titre des chapitres supprimés, à hauteur de 25,57 millions d'euros (167,73 millions de francs).

Par ailleurs, à compter de l'exercice 2000, les dépenses ayant trait à l'indemnisation sont couvertes uniquement par les reports généraux sans ouverture de crédits en lois de finances, nécessitant dès lors la conservation d'un montant important de reports ».

VI. LA MAJORATION DES RENTES VIAGÈRES

Les contrats de rentes allouées en réparation du préjudice causé par un véhicule terrestre à moteur sont des conventions par lesquelles un débirentier, en général une entreprise d'assurance, s'engage à verser une rente à un crédirentier en réparation du préjudice qu'il a subi à l'occasion d'un accident de la circulation.

Ce dispositif, institué par la loi n° 74-118 du 27 décembre 1974, a été modernisé par la loi de finances pour 1990, qui a prévu la prise en charge par l'Etat des dépenses de revalorisation annuelles des rentes. Il était auparavant géré par la Caisse centrale de réassurance dans le cadre du fond de revalorisation des rentes.

La dépense annuelle pour l'Etat correspond à la charge de revalorisation des rentes précitées. 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, de l'espérance de vie des bénéficiaires en raison notamment de l'amélioration des traitements médicaux et des dossiers d'entreprises d'assurance n'ayant pas demandé auparavant le remboursement de ces charges.

Le dotation pour 2002, inscrite à l'article 10 du chapitre 46-93, a été maintenue au montant de dépenses attendu en 2001, à savoir 14 millions d'euros (91,83 millions de francs).

L'article 20 du même chapitre 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 taux de revalorisation des majorations légales de rentes viagères pour les rentes en service.

Pour 2002, la dotation demandée est de 266,50 millions d'euros, tenant compte, d'une part, de la diminution des demandes de remboursements, et, d'autre part, d'un **transfert sur le budget des anciens combattants de la part des remboursements de majoration de rentes allouées aux anciens combattants (73,18 millions d'euros, soit 480 millions de francs).**

VII. 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 **3 millions d'euros** (19,68 millions de francs) en 2002, en **diminution de 60,6 %**.

Le FITH

Le fonds d'indemnisation des transfusés et hémophiles (FITH) a été instauré par la loi portant diverses mesures d'ordre social du 31 janvier 1991 afin d'assurer aux personnes contaminées par le virus du SIDA une réparation intégrale et rapide des préjudices subis.

Les décisions d'indemnisation sont prises par une commission de 5 membres comprenant un magistrat de la Cour des comptes, qui en est le président, un membre du Conseil d'Etat, un membre de l'inspection générale des affaires sociales (IGAS), un médecin et une personnalité qualifiée.

La commission d'indemnisation du FITH a défini un préjudice spécifique de contamination, 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.

Pour fixer le montant des indemnités, un barème a été établi sur la base de la moyenne des sommes allouées jusqu'alors par les juridictions civiles et administratives. Il est dégressif avec l'âge atteint par la victime à la contamination.

Lorsque le principe de l'indemnisation a été admis par la commission, et si la demande lui en est faite, le fonds est tenu de verser, dans le délai d'un mois après réception de la demande, une ou plusieurs provisions. L'offre d'indemnisation doit parvenir à la victime dans un délai de trois mois. Le versement de l'indemnisation intervient dans les jours qui suivent l'acceptation de l'offre par la victime.

Jusqu'en 2000, en principe, le préjudice spécifique de contamination était indemnisé en deux fois : les trois quarts de l'indemnisation étaient versés immédiatement, le dernier quart était payé lors de la constatation d'une situation de SIDA déclaré. Faisait exception à ce principe l'indemnisation des victimes âgées et des personnes qui saisissaient la commission alors qu'elles étaient déjà dans une situation de SIDA déclaré.

Avec l'introduction de nouvelles thérapeutiques, ces modalités de versement de l'indemnisation au titre du préjudice spécifique de contamination sont apparues moins adaptées dans la mesure où, si le passage au SIDA est désormais retardé, les traitements des personnes séropositives sont particulièrement invalidants et leur situation, hormis l'issue fatale qui était associée au SIDA, est assez proche de celle des personnes atteintes du SIDA. Aussi la commission du FITH a-t-elle décidé, lors de sa séance du 8 juin 2000, le principe du versement du « quart SIDA » à l'ensemble des victimes séropositives indemnisées.

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.

A la date du 31 août 2001, les engagements du FITH depuis 1992 atteignaient 960,7 millions d'euros (6.302 millions de francs) et les indemnités effectivement versées s'élevaient à 948,5 millions d'euros (6.222 millions de francs). Le montant moyen des indemnisations attribuées au titre du préjudice spécifique de contamination, des préjudices économiques et du préjudice moral des proches atteignait 212.000 euros (1,4 million de francs).

| I - NOMBRE DE DOSSIERS | Situation au 31.08.01 |
|---|------------------------------|
| Demandes d'indemnisation | 4931 |
| Clos sans suite | 350 |
| En cours d'instruction | 61 |
| Dossiers examinés par le FITH (% des demandes) | 4520 (91,7 %) |
| Offres d'indemnisation pour préjudice spécifique de contamination (% des dossiers examinés) | 3967 (87,8 %) |
| II - ELEMENTS FINANCIERS | |
| Engagements du fonds depuis 1992 | 960,7 |
| Engagements immédiats | 947,6 |
| Indemnités effectivement réglées | 948,5 |
| Engagements restant à régler | 12,2 |
| Ressources du FITH depuis 1992 (1) | 952,8 |

(1) Dont 0,18 milliard d'euros au titre de la participation des assureurs et 0,77 milliard d'euros au titre de la participation de l'Etat

A la même date, les engagements du fonds restant à payer s'élevaient donc à 12,2 millions d'euros (80 millions de francs), en forte diminution par rapport à la même période de l'année précédente en raison de la modification des règles de versement du « quart SIDA » ; à la date du 31 juillet 2000, les engagements du fonds restant à payer atteignaient 86,3 millions d'euros (566 millions de francs), dont 84,9 millions d'euros (557 millions de francs) pour des indemnisations différées.

Cette évolution a suscité un pic de dépenses au 1^{er} semestre de l'année en cours. Au 30 juin 2001, les versements du FITH s'élevaient à 75,9 millions d'euros (498 millions de francs), dont 70,4 millions d'euros au titre du règlement du « quart SIDA », contre 17,2 millions d'euros (113 millions de francs) sur l'ensemble de l'exercice précédent. Restent à indemniser au titre du « quart SIDA » 120 victimes. Compte tenu du coût moyen des dossiers déjà réglés (72.900 euros, soit 478.000 francs), les indemnisations restant à verser à ce titre peuvent être estimées à 8,8 millions d'euros (57,4 millions de francs). Cependant, des difficultés rencontrées pour retrouver certaines victimes, il ressort que le règlement du « quart SIDA » ne pourra intervenir intégralement d'ici la fin de l'exercice 2001.

Par ailleurs, sur les six premiers mois de l'année 2001, 18 dossiers nouveaux ont été ouverts. La commission a examiné 23 dossiers et accordé 13 indemnités de préjudice spécifique. Au premier semestre 2001, le taux de rejet a donc atteint 43,5 %, un taux nettement plus élevé que le taux constaté depuis la création du FITH (12,2 %), ce qui montre, selon le ministère, que les demandes nouvellement examinées sont de moins en moins bien fondées. Une soixantaine de dossiers restent en cours d'instruction.

Pour faire face aux besoins issus de la décision du FITH de verser le « quart SIDA » à l'ensemble des victimes indemnisées, 91,5 millions d'euros (600 millions de francs) de crédits nouveaux avaient été inscrits au chapitre 46-98 en collectif 2000. Par ailleurs, le chapitre avait été doté de 7,6 millions d'euros (50 millions de francs) en loi de finances initiale pour 2001 pour financer les nouvelles indemnisations attribuées par ailleurs.

Pour l'ensemble de l'année 2001, les versements du FITH devraient atteindre 83,8 millions d'euros (550 millions de francs). Dans ces conditions, les disponibilités du fonds, qui s'élevaient à 95,6 millions d'euros (627 millions de francs) à la fin de l'exercice 2000, devraient atteindre 17,8 millions d'euros (117 millions de francs) à la fin de l'exercice en cours. L'activité du FITH devant continuer à décroître, il est proposé de fixer la dotation du chapitre 46-98 en LFI pour 2002 à 3 millions d'euros (20 millions de francs). Compte tenu des disponibilités du fonds, cette dotation permettra de couvrir les dépenses de l'année, estimées à 10,1 millions d'euros (66 millions de francs), tout en maintenant le fond de roulement à un niveau satisfaisant.

CHAPITRE CINQ

INTERVENTIONS POLITIQUES ET ADMINISTRATIVES

Les crédits de cet agrégat s'élèvent à **303,84 millions d'euros** (1,99 milliard de francs) en 2002, soit une **diminution de 34,5 %** par rapport à 2001 (après - 14,6 % cette année-là). Cet agrégat regroupe **0,3 % de l'ensemble des crédits du budget des charges communes.**

I. LES FRAIS DE GESTION DU 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 2002 s'établissent à **940.000 euros** (6,17 millions de francs), en progression de 12,5 %.

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 **45 millions d'euros** (295,18 millions de francs) en 2002, soit une diminution de 1,6 %.

Exécution 2001 (situation à la date du 30 septembre)

| Budget bénéficiaire | Chapitre Montant | Objet de la dépense | Référence de l'arrêté |
|---------------------|---------------------|---|--------------------------|
| Intérieur | 46-91 2,13 M€ | Indemnisation des habitants de Vimy et des environs (Pas-de-Calais) évacués en raison du transfert de munitions dangereuses | 24/4 JO du 25/4 |
| | 46-91 1,52 M€ | Secours aux victimes de l'explosion de l'usine AZF de Toulouse | 22/9 JO du 22/9 |
| Outre-mer | 46-93 0,15 M€ | Remboursement des entreprises réquisitionnées pour secours d'extrême urgence, lors du glissement de terrain du Mont Cabassou (Guyane) survenu le 19/4/00 | 2/7 JO du 11/7 |
| Charges communes | 46-02 5,64 M€ | Abondement du fonds de secours, pour indemnisation des agriculteurs victimes de pertes de récolte en raison de l'importante sécheresse survenue en Guadeloupe | 24/7 JO du 24/7 |

- **Les dépenses accidentelles** (chapitre 37-95) permettent de faire face aux calamités, dépenses urgentes ou imprévisibles. Elles s'élèvent à **135 millions d'euros** (885,54 millions de francs) en 2002, soit une progression de 139,3 %, après une diminution de plus de 42 % (et une augmentation 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* ».

Exécution 2001 (1^{er} semestre)

| Service bénéficiaire | Chapitre Montant | Objet de la demande de crédits pour une dépense urgente ou imprévisible | Référence du décret |
|----------------------|---------------------|--|------------------------|
| Santé et solidarité | 37-12 1,98 M€ | Recrutement urgent de vingt agents de catégorie A pour expertise technique de haut niveau en matière de santé publique | 8/2 JO du 10/2 |
| Environnement | 57-10 18,83 M€ | Abondement du fonds POLMAR pour la poursuite du nettoyage des côtes polluées suite au naufrage du pétrolier Erika | 27/2 JO du 24/2 |

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

Le projet de budget pour 2002 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 et le plan d'urgence en faveur des lycées.

A. LE 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.

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 loi de finances initiale pour 1996, le chapitre 41-24 des charges communes a ainsi été créé pour recevoir la dotation de l'Etat destinée au FNP¹.

Dans le cadre du projet de loi de finances pour 2002, il est prévu que les recettes fiscales nettes de l'Etat évoluent de - 1,29 % : la dotation de l'Etat au FNP a ainsi été fixée à 106,87 millions d'euros (701 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).

L'article 1648 B *bis* du code général des impôts prévoit que, après prélèvement de la quote-part destinée aux communes des départements d'outre-mer et après prélèvement ayant pour objet de compenser aux collectivités locales les pertes de recettes résultant des exonérations de taxe professionnelle liées aux extensions d'activités des entreprises implantées dans les zones de revitalisation rurale (article 1465 A du CGI), les ressources du FNP sont attribuées aux communes qui remplissent les conditions d'éligibilité à la part principale et à la majoration.

¹ 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.

Part principale

Pour être éligibles à la part principale du FNP, les communes doivent satisfaire cumulativement aux deux conditions suivantes :

- avoir un potentiel fiscal 4 taxes par habitant inférieur de 5 % à la moyenne de la strate démographique correspondante ;
- présenter un effort fiscal supérieur à la moyenne de la strate démographique correspondante.

Depuis le 1^{er} janvier 1998, sont également éligibles de plein droit les communes de plus de 10.000 habitants qui répondent cumulativement aux conditions suivantes (article 96 de la loi de finances pour 1998) :

- avoir un potentiel fiscal 4 taxes par habitant inférieur ou égal à 2/3 du potentiel fiscal par habitant de la strate démographique correspondante ;
- présenter un effort fiscal supérieur à 80 % de la moyenne de la strate démographique correspondante.

Par dérogation, sont également éligibles les communes répondant à l'une des conditions suivantes :

- avoir un potentiel fiscal 4 taxes par habitant inférieur de 5 % à la moyenne de la strate démographique correspondante et un taux de taxe professionnelle égal au taux plafond ;
- avoir un potentiel fiscal 4 taxes par habitant inférieur de 5 % à la moyenne de la strate démographique et un effort fiscal compris entre l'effort fiscal moyen des communes du même groupe démographique et 90 % de cet effort fiscal moyen.

L'attribution aux communes qui sont éligibles à titre dérogatoire est cependant réduite de moitié.

L'attribution au titre de la part principale revenant à chaque commune bénéficiaire est calculée en fonction de l'écart relatif constaté entre le potentiel fiscal par habitant de la commune et le potentiel fiscal moyen de la strate démographique. Aucune attribution inférieure à 304,90 euros (2.000 francs) n'est versée.

A titre de garantie, une attribution réduite de moitié par rapport à l'année précédente est versée :

- quand une commune cesse d'être éligible ;
- quand l'attribution qui reviendrait à une commune diminuerait de plus de moitié par rapport à l'année précédente.

Majoration

Sont éligibles à cette majoration, les communes qui satisfont cumulativement aux trois conditions suivantes :

- compter moins de 200.000 habitants ;
- être éligible à la part principale du FNP ;
- avoir un potentiel fiscal taxe professionnelle par habitant inférieur de 20 % à la moyenne de la strate démographique.

L'attribution revenant à chaque commune est calculée en fonction de l'écart relatif constaté entre le potentiel fiscal taxe professionnelle de la commune et le potentiel fiscal taxe professionnelle moyen de la strate démographique de la commune concernée. Aucune attribution d'un montant inférieur à 304,90 euros (2.000 francs) n'est versée.

En 2002, les crédits s'élèvent à **109,17 millions d'euros** (716,11 millions de francs), soit une **diminution de 18,2 %** par rapport à 2001.

La dotation de l'Etat au profit du FNP proprement-dit s'établit à 106,87 millions d'euros (701,02 millions de francs), en diminution de 18,5 %, essentiellement en raison de la non-reconduction de la dotation allouée au cours des trois années précédentes¹.

B. PLAN D'URGENCE EN FAVEUR DES LYCÉES

Le chapitre 41-25 est abondé en 2002 de **13,72 millions d'euros** (90 millions de francs) au titre du versement aux régions de subventions dans le cadre du plan d'urgence en faveur des lycées, soit un montant inchangé par rapport à l'année dernière.

Un taux de consommation des crédits extrêmement faible

La mise en place du plan d'action pour l'avenir des lycées définie par la circulaire MENF9900972C du 4 juin 1999 a rencontré un certain nombre de difficultés liées à des contraintes comptables.

Le chapitre 41-25, doté de 15.244,9 euros (100.000 francs) en loi de finances 1999, a fait l'objet d'un report de crédits de 54,88 millions d'euros (360 millions de francs) ouverts en loi de finances rectificative 1998 et non utilisés.

Sur les 54,90 millions d'euros (360,1 millions de francs) disponibles sur ce chapitre en 2000, seuls 5,18 millions d'euros (33,95 millions de francs) ont été délégués aux préfets de régions. Le montant des crédits effectivement décaissés s'élève à 3,44 millions d'euros (22,6 millions de francs).

La moitié des régions qui avait établi au cours de l'année 2000 un programme de travaux susceptibles d'ouvrir droit au versement de subventions n'a pu en effet en bénéficier, les dossiers ayant été transmis trop tardivement à la direction du Trésor au regard des délais comptables de fin de gestion.

La clôture de gestion budgétaire fait en effet chaque année l'objet d'une note du secrétariat d'Etat au budget qui précise les dates limites de transmission aux comptables des engagements, ordonnancements et mandatements. Pour l'année 2000, les délégations de crédits de paiement sur ce chapitre n'étaient possibles que jusqu'au 31 octobre, la date limite réglementaire d'engagement étant fixée au 30 novembre 2000 au plan local.

A titre dérogatoire, un assouplissement a été apporté au dispositif par un courrier adressé à l'ensemble des régions le 9 mai 2001 qui autorisait le paiement sur la gestion 2001, des subventions qui n'avaient pas pu être satisfaites au titre de 1999 (dossiers présentés avant le 9 mai 2001) et 2000 (dossiers présentés avant le 9 juillet 2001), car transmises trop tardivement au regard des délais comptables.

IV. LES INTERVENTIONS DIVERSES

A. INDEMNISATION CONSÉCUTIVE AU NAUFRAGE DE L'ÉRIKA

Le présent projet de loi de finances crée un **nouveau chapitre** budgétaire 44-93 « Indemnisation des préjudices subis dans le secteur du tourisme suite au naufrage de l'Erika », doté de 10.000 euros (65.596 francs).

B. 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-CaraïbesPacifique » (ACP). 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.

Toutefois, à partir du présent projet de loi de finances, les crédits correspondants, qui sont des dépenses en capital, sont inscrits sur le budget du ministère des affaires étrangères.

*

* *

¹ Cette dotation avait en effet été abondée exceptionnellement de 22,87 millions d'euros en application de l'article 129 de la loi de finances pour 1999.

L'évolution des dotations de cet agrégat sur l'ensemble de la législature est retracée dans le tableau ci-dessous :

| Indicateurs de coûts : dépenses budgétaires (millions d'euros) | | | | | | | | |
|--|---|---------------|---------------|------------|------------|------------|------------|---------------------------------------|
| Notes | Composantes de l'agrégat | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | | 2002 |
| | | | | | | LFI | PLF | Prévision de dépense en gestion |
| | Fonds de solidarité vieillesse | 0,76 | 0,81 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| | Dépenses éventuelles et accidentelles | 6,08 | 3,14 | 0 | 0 | 102 | 180 | 0 |
| | Aide de l'État en faveur des collectivités locales | 94,71 | 99,45 | 128 | 126 | 133 | 109 | 109 |
| | Plan d'urgence en faveur des lycées | 0 | 0 | 0 | 1 | 14 | 14 | 14 |
| 1 | Participation de la France au Fonds européen de développement | 293,74 | 320,25 | 268 | 361 | 213 | | |
| | Total | 395,29 | 423,65 | 397 | 489 | 463 | 304 | 124 |

1. Composante transférée sur le budget des affaires étrangères à partir de 2002.

Source : compte-rendu de gestion budgétaire 2000 et "bleu" charges communes PLF 2002

CHAPITRE SIX

LES DÉPENSES EN ATTÉNUATION DE RECETTES

Cet agrégat 32 est une **création du projet de loi de finances pour 2002**, les dépenses en atténuation de recettes étant auparavant inscrites au sein de l'agrégat précédent, avec les charges de la dette.

Les dotations de ce nouvel agrégat s'établissent à **62,89 milliards d'euros** (412,53 milliards de francs), soit une **augmentation de 11,6 %** par rapport au montant des mêmes chapitres en 2001. Elles représentent **53,7 % de l'ensemble des crédits du budget des charges communes**.

I. LES DÉGRÈVEMENTS ET REMBOURSEMENTS D'IMPÔTS

Les dépenses de dégrèvements¹ et remboursements² d'impôts s'élèvent à **62,66 milliards d'euros** (411,02 milliards de francs) en 2002, soit une forte **progression de 11,9 %**, après + 11 % en 2001 et + 8,01 % en 2000.

Les dégrèvements et remboursements ont **quatre origines possibles** :

- **les remboursements d'excédents de versement**, comprenant notamment les restitutions d'impôt sur les sociétés et les remboursements de crédits de TVA ;

- **les régularisations d'anomalies**, dont la source peut provenir d'erreurs de déclaration de la part des contribuables, notamment en matière d'impôt sur le revenu, ou d'une mauvaise prise en compte des éléments déclarés et des situations personnelles de la part de l'administration ;

- **les admissions en non-valeur et autres régularisations comptables** : la procédure des admissions en non-valeur, au titre des impôts d'Etat comme des impôts locaux, permet de lever la responsabilité des

¹ Les dégrèvements ordonnancés par l'Etat se rattachent à des sommes faisant partie intégrante de la cotisation d'impôts inscrite sur les rôles d'imposition dont le comptable est responsable mais qui ne donneront pas lieu à recouvrement. L'enregistrement comptable d'un dégrèvement se matérialise aussi par la constatation d'une recette d'ordre d'égal montant.

² Les remboursements opérés au profit des contribuables correspondent à un débit du compte de l'Etat au titre d'un impôt ou d'une taxe qui ont déjà été versés par le contribuable.

comptables sur des opérations, souvent anciennes, considérées comme définitivement irrécouvrables ;

- **les dégrèvements liés à la situation du contribuable** : une grande partie des dégrèvements ordonnancés au titre des impôts locaux résultent de dispositions législatives qui prennent en compte, d'une part, les situations personnelles des redevables, notamment pour la taxe d'habitation des personnes modestes et pour les taxes foncières, et, d'autre part, la valeur ajoutée des entreprises pour le plafonnement de leur cotisation de taxe professionnelle.

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

1. La prévision pour 2002

L'ensemble des dépenses de remboursements et dégrèvements sur impôts directs s'élève à **29,42 milliards d'euros** (192,98 milliards de francs) en 2002, en **progression de 10,5 %** par rapport à 2001.

Cette évolution est liée :

- à l'augmentation, à hauteur de 913 millions d'euros (environ 6 milliards de francs), des remboursements et transferts d'impôt sur les sociétés ;

- à la progression de 717 millions d'euros (4,70 milliards de francs) consécutive au doublement de la prime pour l'emploi ; **le montant total des dégrèvements et restitutions au titre de la prime pour l'emploi est évalué pour 2002 à 1,45 milliard d'euros** ;

- à la hausse, à hauteur de 125 millions d'euros (près de 820 millions de francs), des dégrèvements de taxe d'habitation ;

- à l'augmentation de 90 millions d'euros (590,36 millions de francs) des admissions en non-valeur ;

- à la baisse de 285 millions d'euros (1,87 milliard de francs) des dégrèvements de taxe professionnelle ;

- à la diminution, à hauteur de 54 millions d'euros (354,22 millions de francs), des remises et annulations ;

- à la baisse de 24 millions d'euros (157,43 millions de francs) des remboursements relatifs aux retenues à la source et prélèvements sur revenus de capitaux mobiliers.

2. Rappel des causes des grandes évolutions constatées depuis le début de la législature pour les contributions directes au profit des collectivités locales

• **En 1998**, les dégrèvements sur les contributions directes au profit des collectivités locales **augmentent globalement de 4,4 %** ; ceci est dû pour l'essentiel aux dégrèvements de taxe d'habitation qui progressent de 15 %. Pour leur part les dégrèvements de taxe professionnelle croissent de 2,4 %, alors que ceux des taxes foncières sont en diminution de 2 %.

• **En 1999**, les dégrèvements sur les contributions directes au profit des collectivités locales **augmentent globalement de 0,5 %** ; ceci est dû pour l'essentiel aux dégrèvements de taxe professionnelle qui progressent de 1,3 %. Pour leur part, les dégrèvements de taxe d'habitation et de taxes foncières diminuent respectivement de 1,4 % et de 8 %.

Deux nouveaux paragraphes ont été créés en fin d'année 1999 : l'un relatif à la contribution représentative du droit de bail et sa taxe additionnelle ; l'autre consacré à la taxe sur les logements vacants.

• **En 2000**, les dégrèvements sur les contributions directes au profit des collectivités locales **augmentent globalement de 19,2 %** ; ceci est dû pour l'essentiel aux dégrèvements de taxe d'habitation qui sont passées de 1.678 millions d'euros (11.007 millions de francs) en 1999 à 2.351 millions d'euros (23.098 millions de francs) en 2000. Cette progression importante s'explique par l'exonération de la part régionale de la taxe d'habitation qui a pris en 2000, à titre exceptionnel, la forme d'un dégrèvement. Pour leur part, les dégrèvements de taxe professionnelle diminuent de 2,2 % et ceux de taxes foncières augmentent de 13,6 %.

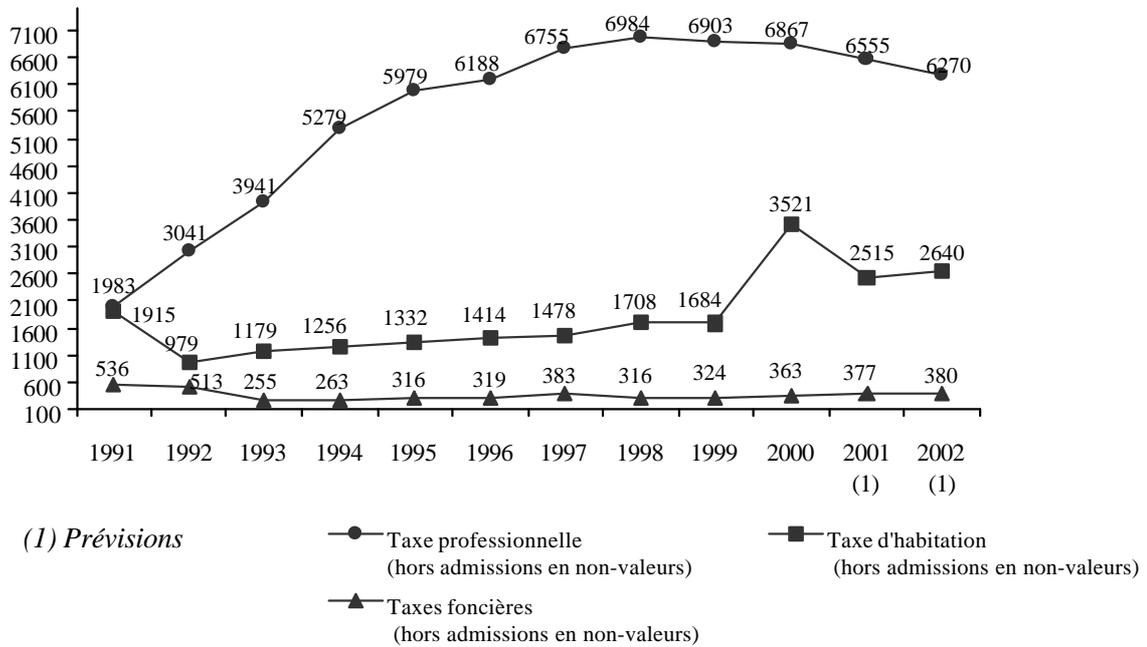
• Enfin, **la prévision révisée pour 2001** tient compte des résultats de 2000 et du premier semestre 2001. Elle enregistre :

- une baisse de l'ordre de 311 millions d'euros (2.043 millions de francs), soit - 4,5 %, des dégrèvements de taxe professionnelle ;

- une diminution de 1.006 millions d'euros (5.698 millions de francs), soit - 28,6 %, prévue pour les dégrèvements de taxe d'habitation, la suppression de part régionale de la taxe ne prenant plus la forme d'un dégrèvement à compter de 2001.

Dégrèvements de fiscalité directe locale de 1991 à 2002

(en millions d'euros)



B. LES REMBOURSEMENTS SUR PRODUITS INDIRECTS

Le chapitre 15-02 est essentiellement constitué de remboursements de TVA et TIPP (98 % du total).

Le montant total des remboursements sur produits indirects, soit **33,24 milliards d'euros** (218,04 milliards de francs), **progressé de 13,1 %** par rapport à 2001 (après 6,6 % en 2001 et plus de 12 % en 2000).

Le chapitre 15-02 est essentiellement constitué de remboursements de TVA et TIPP (98 % du total).

L'estimation pour 2002 des remboursements de crédits de TVA (remboursements ordonnancés par la direction générale des impôts essentiellement) s'établit à 32,3 milliards d'euros (211,87 milliards de francs), soit une progression d'environ 3,4 % par rapport à 2001, la progression tendancielle de 5,5 % étant partiellement atténuée par l'incidence des décisions de la Cour de justice des Communautés européennes en matière de TVA (sur les dépenses de représentation et sur les produits d'exploitation des autoroutes en particulier).

L'estimation pour 2002 des remboursements de TIPP (remboursements ordonnancés par la direction générale des douanes et des droits indirects) s'établit à 0,3 milliard d'euros, soit une diminution d'environ 32 % par rapport à 2001. La progression tendancielle de 16,5 % est fortement réduite par les incidences (en termes de mesures nouvelles) des mesures votées antérieurement (incidence totale de 219 millions d'euros, soit 1,4 milliard de francs) concernant des modifications des conditions de restitution de la TIPP aux agriculteurs, marinières, transporteurs routiers et aux exploitants de transport public routier¹.

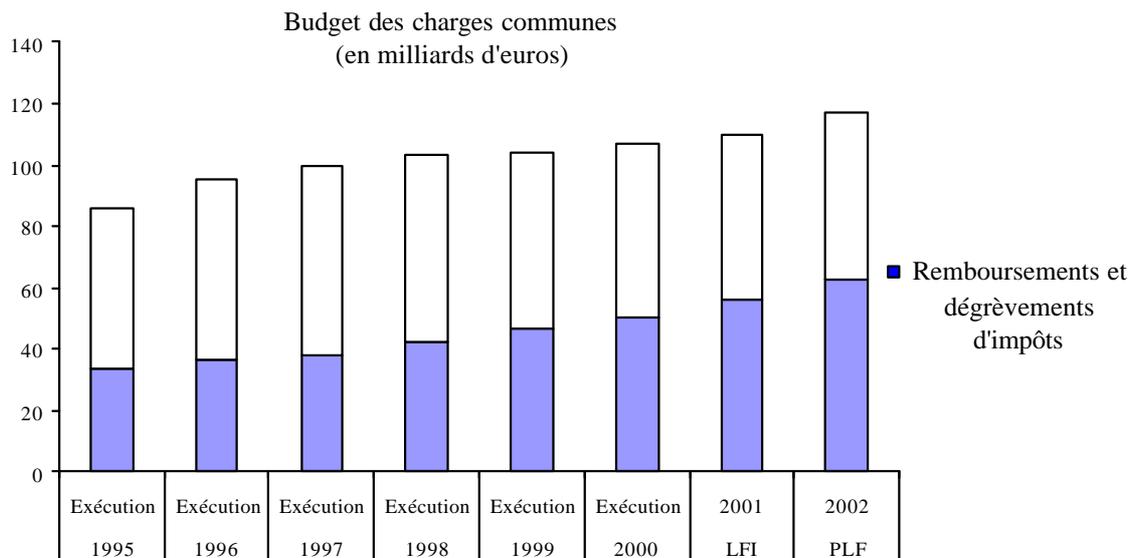
Il convient de préciser que ce chapitre 15-02 est abondé de 91 millions d'euros (596,92 millions de francs) en mesures nouvelles par le projet de loi de finances pour 2002, au titre de restitutions pour règlement du passé dans le cadre de la déductibilité à 80 % de la TVA sur le gazole.

(en millions d'euros)

| | LFI 2001 | Révisée | PLF 2002 | Taux de progression 2002/2001 (en %) |
|---|---------------|---------------|---------------|---|
| 1502 Remboursements sur produits indirects et divers | 29 395 | 32 298 | 33 236 | 2,9 |
| <i>ART. 10 Direction générale des impôts</i> | 28 802 | 31 542 | 32 600 | 3,4 |
| § 11 TVA. Crédits non imputables et remboursements aux exportateurs | 28 360 | 31 046 | 32 050 | 3,2 |
| § 12 Autres remboursements de TVA | 130 | 183 | 230 | 25,7 |
| § 20 Remboursements en matière d'enregistrement de domaine, de timbre et de contributions indirectes | 172 | 172 | 175 | 1,6 |
| § 30 Versements divers. Compte de partage de la TVA et des droits indirects perçus en France et en principauté de Monaco | 140 | 140 | 145 | 3,4 |
| <i>ART. 20 Direction générale des douanes</i> | 474 | 637 | 516 | - 19,0 |
| § 10 Versements divers. Compte de partage des droits et taxes de douane perçus en France et en principauté de Monaco (convention franco-monégasque du 18 mai 1963, art. 17) | 160 | 160 | 176 | 10,0 |
| § 21 Remboursements de TVA | 18 | 23 | 30 | 31,2 |
| § 29 Autres | 296 | 454 | 310 | - 31,8 |
| <i>ART. 40 Programme de défense commune</i> | 0 | 0 | 0 | |
| <i>ART. 50 Produits divers</i> | 40 | 40 | 38 | - 4,1 |
| <i>ART. 60 Remboursements divers</i> | 12 | 12 | 12 | - 1,6 |
| <i>ART. 70 Remboursement forfaitaire aux exploitants agricoles non assujettis à la TVA</i> | 67 | 67 | 70 | 4,4 |

¹ Parmi ces mesures, celles prises dans le cadre de la loi de finances pour 2001 (article 12) représentent 207 millions d'euros de moindres remboursements au titre de la TIPP.

D'une manière générale, il convient de noter la **part toujours croissante qu'occupent les remboursements et dégrèvements d'impôts au sein du budget des charges communes**. Elle est ainsi passée de 39,1 % du total des crédits en 1995 à 53,6 % dans le présent projet de loi de finances :



II. LES FRAIS DE POURSUITES ET DE CONTENTIEUX

Les dotations du chapitre 15-03 s'établissent à **155 millions d'euros** (1,02 milliard de francs), en **diminution de 36,5 %** par rapport à 2001.

Cette réduction résulte, pour l'essentiel, du changement d'imputation des crédits correspondant aux frais d'actes des huissiers, désormais inscrits sur le budget du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, soit 86,24 millions d'euros (565,70 millions de francs).

Le gestion des crédits inscrits sur le chapitre 15-03 se répartit entre trois directions du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie. Il s'agit de la direction générale des impôts (DGI) qui est responsable du paragraphe 11 de l'article 10 (à partir de 2002, l'article 10 ne concernera plus que cette direction), de la direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI) qui est concernée par l'article 20, et de la direction générale de la comptabilité publique (DGCP) qui est gestionnaire du paragraphe 20 de

l'article 10 (supprimé dans le présent projet de loi de finances) et de la totalité de l'article 30.

- **Les frais de poursuite et de contentieux suivis par la DGI**

Tous les frais de poursuites et de contentieux occasionnés par l'assiette et le recouvrement des impôts, taxes et produits que sont appelés à percevoir les comptables des impôts sont imputés au compte 900.00 « Dépenses ordinaires des services civils payables sans ordonnancement » au titre du chapitre 15-03.

Ainsi, quel que soit le bénéficiaire des impôts, taxes et produits (budget général, collectivités locales, caisse d'amortissement, Caisse des dépôts et Consignations ou autres organismes financièrement autonomes), les frais qu'entraînent leur assiette et leur recouvrement sont imputés sur le chapitre budgétaire concerné.

Tel est le cas notamment :

- des frais de poursuites, frais judiciaires et honoraires dus aux avoués et avocats à l'occasion, d'une part, des instances relatives à l'assiette et au recouvrement des impôts, taxes et produits quel qu'en soit le bénéficiaire, et, d'autre part, du recouvrement des amendes et condamnations pécuniaires ;
- des frais divers de saisies ;
- des dommages et intérêts mis à la charge de l'administration à l'occasion d'instances soutenues par elles.

La dépense sur cette ligne évaluative s'établit entre 16 millions d'euros (104,95 millions de francs) et 19,7 millions d'euros (129,22 millions de francs) depuis 1997. Sa variation est principalement liée aux contentieux intentés par des particuliers, concernant les oppositions à poursuites ou la mise en jeu de la responsabilité de l'État, ou les procédures collectives. Le nombre des contentieux a un impact direct sur le montant des honoraires, émoluments et frais payés aux avocats, ainsi que les frais de procédure.

- **Les frais de poursuite et de contentieux suivis par la DGDDI**

Il s'agit de la même nature de dépenses que celle prise en charge par la DGI, avec des spécificités liées à cette direction, par exemple les frais de poursuite et dépenses liées aux ventes en douane.

- **Les frais de poursuite et de contentieux suivis par la DGCP**

S'agissant des dépenses relevant de l'article 10, elles relèvent de la même logique que celle des deux autres directions.

S'agissant de l'article 30 du chapitre 15-03, il est spécifique à la DGCP. Il comprend, jusqu'en 2001 inclus, deux catégories de dépenses :

- les frais d'actes de poursuites engagées par voies d'huissiers du Trésor ou d'huissiers de justice, dans le cadre du recouvrement contentieux des produits non fiscaux recouverts par le réseau du Trésor public (amendes, redevance audiovisuelle, produits divers du budget, produits locaux) ;

- les remises, annulations et admissions en non-valeur de frais de poursuites mis à la charge des redevables des mêmes produits non fiscaux recouverts par le Trésor public.

A partir de 2002, les frais de poursuites seront réintégrés sur le budget du Trésor public (chapitre 34-98 du budget du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie) et seront donc comptabilisés comme des dépenses de fonctionnement de l'État. Cette mesure vaut au demeurant pour l'ensemble des frais d'actes d'huissiers diligentés par le réseau du Trésor public, y compris ceux qui se rapportent au recouvrement contentieux des produits fiscaux (précédemment imputés sur l'article 10 § 12 du chapitre 15-03). Cette mesure de transfert concerne, en projet de loi de finances pour 2002, un montant total de 86,24 millions d'euros (565,70 millions de francs).

La seconde catégorie de dépenses évoquée ci-dessus (remises, annulations ou admissions en non valeur de frais de poursuites) demeurera imputée sur le chapitre 15-03, s'agissant bien de dépenses d'ordre « en atténuation de recettes ».

Compte tenu des limites de la nomenclature budgétaire actuelle, une modification de la nomenclature a été prévue dans le projet de loi de finances pour 2002, consistant à identifier les frais de poursuite et de contentieux s'imputant sur le chapitre 15-03 par services gestionnaires (DGI, DGDDI et DGCP).

S'agissant du réseau du Trésor public (DGCP), les dépenses seront comptabilisées sous l'article 30 (modifié), et feront l'objet d'un suivi comptable par paragraphe permettant de distinguer :

- les remises, annulations, admissions en non valeur et frais de poursuites sur produits autres que l'impôt ;

- les intérêts moratoires, dommages-intérêts et dépens dus par l'État à la suite de contentieux d'assiette ou de recouvrement fiscal ;

- les honoraires d'avocats ;

- les frais autres que les frais d'huissiers liés à l'exercice des poursuites.

L'article 30 ainsi modifié est doté en projet de loi de finances pour 2002 de 124 millions d'euros (813,39 millions de francs), correspondant à la reconduction des dépenses antérieures, diminuées des frais d'actes d'huissiers désormais imputés sur le budget de fonctionnement du Trésor public (chapitre 34-98).

III. LES DÉCHARGES DE RESPONSABILITÉ ET REMISES DE DÉBETS

Les crédits pour décharges de responsabilité et remises de débits, dont le montant s'élève à **75 millions d'euros** (491,97 millions de francs), soit une **diminution de 1,6 %**, se répartissent en :

- 45 millions d'euros au titre des débits des comptables publics de l'Etat et des régisseurs de recettes ou d'avances de l'Etat ;
- et 30 millions d'euros au titre des débits des particuliers envers l'Etat.

*

* *

Les dépenses en atténuation de recettes ont connu l'évolution suivante depuis 1999 :

| Indicateurs de coûts : dépenses budgétaires (millions d'euros) | | | | | |
|--|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------------------------------|
| Composantes de l'agrégat | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | |
| | | | LFI | PLF | Prévision de dépense en gestion |
| Remboursements et dégrèvements concernant les collectivités locales | 9 688 | 11 380 | 10 782 | 9 900 | 9 900 |
| Remboursements dégrèvements concernant les impositions d'État | 40 530 | 44 807 | 45 235 | 52 760 | 52 760 |
| Autres dépenses en atténuation de recettes : | 331 | 332 | 320 | 230 | 230 |
| <i>dont frais de poursuites et de contentieux</i> | 257 | 260 | 244 | 155 | 155 |
| <i>dont décharges de responsabilité et remises de débet</i> | 74 | 72 | 76 | 75 | 75 |
| Total | 50 549 | 56 519 | 56 337 | 62 890 | 62 890 |

Source : "bleu" charges communes PLF 2002

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le jeudi 8 novembre 2001, sous la présidence de M. Alain Lambert, président, la commission a examiné les crédits des **charges communes, sur le rapport de M. Yves Fréville, rapporteur spécial.**

M. Yves Fréville, rapporteur spécial, procédant, à l'aide d'une vidéo-projection, a indiqué que le budget des charges communes s'établirait en 2002 à 117,02 milliards d'euros, soit un montant net des dégrèvements et remboursements d'impôts et des recettes d'ordre de 51,64 milliards d'euros, en augmentation de 0,9 % par rapport à 2001. Ces crédits représentent 19,4 % des dépenses du budget général. Il a indiqué que le budget des charges communes comportait pour l'essentiel des dépenses de constatation, en particulier la charge budgétaire de la dette, les dépenses en atténuation de recettes et des dépenses de personnel. Il s'est toutefois interrogé sur les conséquences de la nouvelle loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances sur le budget des charges communes, rappelant que cette loi prévoyait un compte de commerce pour la charge budgétaire de la dette et pour le stock de dettes lui-même, un compte d'affectation spéciale pour les charges de retraites et une dotation pour dépenses imprévisibles. Par ailleurs, le rapporteur spécial a souligné le manque de cohérence que continuait de présenter le budget des charges communes. Certaines de ses dotations pouvant être en réalité inscrites sur d'autres budgets : il a cité les crédits d'indemnisation consécutifs au naufrage de l'Erika, qui pourraient être imputés sur le budget du tourisme, ceux engagés pour l'indemnisation des transfusés, qui devraient être inscrits au budget de la santé, ou encore ceux relatifs aux travaux de sécurité dans les écoles, qui relèveraient plutôt du budget de l'éducation nationale.

M. Yves Fréville, rapporteur spécial, a ensuite abordé la charge budgétaire de la dette publique. Il a indiqué qu'un effort de présentation avait été réalisé grâce à l'élaboration expérimentale, à titre pédagogique, d'un programme au sens de la nouvelle loi organique du 1er août dernier, consacré à la gestion de la dette et de la trésorerie de l'Etat. Il a indiqué que les crédits de ce programme s'établissaient à 39,56 milliards d'euros, soit une légère progression de 0,5 % par rapport à 2001, mais a précisé que l'appréhension de la réalité de la charge de la dette nécessitait de recourir à la notion de charge nette, cette dernière s'élevant en 2002 à 36,84 milliards d'euros, en hausse de 0,8 %, soit un niveau comparable à celui des dépenses militaires. Le rapporteur spécial a ensuite insisté sur le fait que l'augmentation du stock de la dette était plus rapide que celle de la charge budgétaire de celle-ci, dont l'encours s'établissait, au 31 août dernier, à 637 milliards d'euros et qui devrait atteindre le niveau de 686 milliards d'euros à la fin 2002. Il a toutefois rappelé que les déficits des établissements publics, comme Réseau français de

France (RFF), et ceux d'autres fonds nationaux, comme la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES), n'apparaissent ni dans le budget de l'Etat ni, pour cette dernière, en loi de financement de la sécurité sociale, ce qui minorait mécaniquement le poids de l'endettement public total.

M. Yves Fréville, rapporteur spécial, a ensuite expliqué que la charge de la dette était freinée par la baisse des taux d'intérêt. Toutefois, cette baisse a probablement atteint un plancher, si bien que, de ce point de vue, il n'y aura plus guère de marge de manœuvre à escompter sur la charge de la dette. Il a considéré que la zone euro, en ayant supprimé le risque de change et par conséquent élargi les marchés financiers, devrait permettre une gestion plus active de la dette en jouant sur la courbe des taux. Il a considéré qu'il s'agissait d'un changement de doctrine de la part du Trésor, français mais qui n'était pas sans présenter de danger. Il a en effet rappelé la politique pratiquée par le Trésor américain, au début des années 1990, qui, afin de payer une charge de la dette moins élevée, avait beaucoup emprunté à taux court. Or, en 1992-1993, les taux courts sont devenus supérieurs aux taux longs. Il a néanmoins estimé que le contexte était totalement différent de cette époque ce qui permet une gestion de la dette plus favorable.

M. Yves Fréville, rapporteur spécial, a, enfin, présenté les dépenses en atténuation des recettes qui s'établissent à 62,89 milliards d'euros en 2002, soit une augmentation de 11,6 %. Elles sont essentiellement constituées par les dégrèvements et les remboursements d'impôts, d'un montant de 62,66 milliards d'euros, les remboursements et dégrèvements sur impôts directs s'établissant à 29,42 milliards d'euros et ceux sur produits indirects, qui concernent presque exclusivement les remboursements de taxe sur la valeur ajoutée (TVA), s'élevant à 33,24 milliards d'euros. Avant son propos sur les dégrèvements d'impôts locaux, il a constaté que leur part diminuait dans l'ensemble des compensations de fiscalité directe. Il a également noté que la technique des dégrèvements était, selon lui, contre-péréquatrice : du point de vue de la taxe professionnelle, le contribuable national finançant les zones les plus riches, tandis qu'il aide les collectivités territoriales les plus laxistes s'agissant de la taxe d'habitation.

M. Joseph Ostermann a estimé que l'évolution des compensations versées par le budget de l'Etat aux collectivités territoriales allait geler la capacité d'investissements des collectivités territoriales à moyen terme, car l'accès de ces dernières à la fiscalité devenait trop réduit. Puis il a voulu connaître l'utilisation, depuis le début de cette année, des crédits pour dépenses accidentelles ainsi que le taux de consommation des crédits inscrits au titre du plan d'urgence en faveur des lycées.

M. Maurice Blin s'est interrogé sur la possibilité d'imputer au budget des charges communes les dépenses engagées au titre des recapitalisations successives du Groupement des industries de l'armement terrestre (GIAT).

M. Jacques Oudin a considéré que la gestion de la dette, aussi active soit-elle, ne permettait de réduire sa charge budgétaire que de façon marginale. A cet égard, il s'est interrogé sur les modalités de remboursement d'une dette qui ne cessait de croître. Il a plaidé pour que soit menée une réflexion tendant à parvenir à une présentation exhaustive et sincère de l'ensemble de la dette, prenant en compte la dette des établissements publics industriels et commerciaux, aujourd'hui ignorée par le traité de Maastricht, comme celle de la Société nationale des chemins de fer français (SNCF), qui s'élève à plus de 38 milliards d'euros, et celle de la Régie autonome des transports parisiens (RATP), qui s'établit à près de 4,60 milliards d'euros.

M. Yves Fréville, rapporteur spécial, a estimé que la baisse des taux ne pouvant plus à l'avenir être que marginale, la charge budgétaire de la dette en viendrait très probablement à croître sensiblement. Se prononçant en faveur d'une présentation consolidée de l'ensemble de la dette publique, il a exprimé son intention de demander au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie les documents retraçant l'ensemble de la dette des établissements publics qui sont communiqués à Bruxelles. Il a indiqué qu'au cours du premier semestre 2001, le ministère de la santé et de la solidarité, pour un montant proche de 2 millions d'euros, avait bénéficié de crédits au titre des dépenses accidentelles, destinés au recrutement urgent de 20 agents de catégorie A affectés à une expertise technique de haut niveau en matière de santé publique. Le ministère de l'environnement quant à lui, au titre de l'abondement du fonds POLMAR pour la poursuite du nettoyage des côtes polluées suite au naufrage du pétrolier Erika, a bénéficié de plus de 18,80 millions d'euros. Il a également précisé que la mise en place du fonds d'urgence pour l'avenir des lycées avait rencontré de nombreuses difficultés liées à des contraintes comptables : ainsi, sur les 54,9 millions d'euros disponibles en 2000 sur le chapitre concerné, seuls 5,18 millions d'euros avaient été délégués aux préfets de régions, le montant des crédits effectivement décaissés s'élevant à 3,45 millions d'euros, soit seulement 6,3 % de la dotation initiale. Puis il a estimé que les dépenses engagées au titre d'éventuelles recapitalisations du GIAT devaient plutôt être inscrites au compte spécial du Trésor n° 902-24.

La commission, suivant la proposition de son rapporteur spécial, a décidé de **proposer au Sénat de rejeter les crédits du budget des charges communes pour 2002.**

MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

I. MODIFICATION DES CRÉDITS

Les dotations du titre I ont été majorées de 50 millions d'euros (327,98 millions de francs), afin de traduire sur l'état B l'impact de l'adoption d'un amendement accordant le dégrèvement d'office de taxe foncière à hauteur de 100 euros (655,96 francs) sur les propriétés bâties à la charge des redevables de condition modeste âgés de plus de 65 ans pour leur habitation principale. Cette majoration s'impute sur le chapitre 15-01 « Dégrèvements, remises et annulations, remboursements et restitutions sur contributions directes », article 10 « Dégrèvements, remises et annulations, remboursements et restitutions sur contributions directes recouvrées par la comptabilité publique ».

Les crédits du titre II ont été abondés de 5,49 millions d'euros (36,01 millions de francs), suite à la réforme des fonds spéciaux adoptée par l'Assemblée nationale lors de l'examen du budget des services généraux du Premier ministre.

La majoration de ces crédits porte sur le chapitre 20-12 « Présidence de la république - Secrétariat général, cabinet, État-major particulier, services administratifs, documentation, bibliothèque, parc automobile », article 10 « Présidence de la République ».

En sens inverse, les crédits du titre III ont été réduits de 94 millions d'euros (616,60 millions de francs), afin de « *financer des dépenses présentées au cours de la deuxième partie* ». Cette réduction de crédits porte sur le chapitre 37-95 « Dépenses accidentelles », article 10 « Dépenses accidentelles ».

De surcroît, le même titre III a vu ses crédits réduits de 940.000 euros (6,17 millions de francs), afin de tirer les conséquences sur l'état B de l'amendement transférant au fonds de solidarité vieillesse la prise en charge des frais afférents à sa gestion administrative (cf. infra). Le chapitre 36-01 « Fonds de solidarité vieillesse », article 10 « Frais de gestion administrative » est dès lors supprimé.

Enfin, les crédits du titre IV ont été majorés de 23,02 millions d'euros (150,97 millions de francs), afin de traduire sur l'état B :

- l'évolution des recettes fiscales résultant des votes intervenus en première partie sur le fonds national de péréquation (FNP) : les crédits du chapitre 41-23 « Aides de l'Etat en faveur des collectivités locales », article 20 « Dotation de l'Etat au profit du fonds national de péréquation » s'en trouvent accrus de 0,145 million d'euros (0,95 million de francs) ;

- l'impact d'un amendement prorogeant pour une année supplémentaire, au titre du contrat de croissance et de solidarité, la mesure prévoyant une majoration par l'Etat de 22,87 millions d'euros (150,02 millions de francs) en faveur du FNP : le même chapitre 41-23 en est abondé d'autant.

II. ADOPTION D'UN ARTICLE 64 TER

L'article 64 *ter* est issu d'un amendement du gouvernement, adopté par l'Assemblée nationale.

Il vise à transférer au fonds de solidarité vieillesse (FSV) la prise en charge des frais liés à sa gestion administrative.

Il convient en effet de rappeler que le budget des charges communes, en application de l'article L. 135-1-1 du code de la sécurité sociale selon lequel « *les frais de gestion administrative du fonds sont à la charge de l'État* », supporte, au chapitre 36-01, les dépenses relatives à la gestion administrative du FSV, dont 75 % sont constituées de dépenses de personnel. Dans le présent projet de loi de finances, ces crédits s'établissent à 940.000 euros (6,17 millions de francs), en augmentation de 12,5 % par rapport à 2001. Cette progression résulte notamment du fait que le FSV va assurer la gestion administrative du fonds de financement de l'allocation personnalisée d'autonomie ainsi que celle du fonds de financement de la réforme des cotisations patronales de sécurité sociale (FOREC).

Telle est du reste la raison invoquée par le gouvernement pour opérer ce transfert.

Il convient ainsi de constater que le présent article est une conséquence des mesures gouvernementales concernant notamment les modalités de financement des 35 heures.

Votre commission vous propose dès lors de le supprimer.