

N° 68

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2002-2003

Annexe au procès verbal de la séance du 21 novembre 2002

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 2003, 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° 5

CHARGES COMMUNES

Rapporteur spécial : M. Yves FRÉVILLE

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, *président* ; MM. 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* ; M. Philippe Marini, *rapporteur général* ; MM. 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, Paul Girod, Adrien Gouteyron, Hubert Haenel, Claude Haut, Roger Karoutchi, Jean-Philippe Lachenaud, Claude Lise, Paul Loridant, François Marc, Michel Mercier, Michel Moreigne, Joseph Ostermann, René Trégouët.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (12^{ème} législ.) : 230, 256 à 261 et T.A. 37

Sénat : 67 (2002-2003)

Lois de finances.

SOMMAIRE

Pages

INTRODUCTION	5
CHAPITRE PREMIER : PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS	
I. EVOLUTION DES CRÉDITS	9
II. LES CRÉDITS LIÉS A LA CHARGE DE LA DETTE.....	12
A. LA CROISSANCE DU STOCK DE LA DETTE RÉSULTE DU BESOIN DE FINANCEMENT DE L'ÉTAT	12
B. LA CHARGE DE LA DETTE.....	14
C. LES OBJECTIFS DU PROGRAMME « DETTE-TRÉSORERIE »	15
III. LES DÉGRÈVEMENTS ET REMBOURSEMENTS D'IMPÔTS	15
A. RÉPARTITION DES REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS ENTRE ETAT ET COLLECTIVITÉS LOCALES	16
1. <i>La stabilité globale des dégrèvements et remboursements d'impôts locaux</i>	17
2. <i>La progression des remboursements d'impôts</i>	20
B. RÉPARTITION DES REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS ENTRE IMPOSITIONS DIRECTES ET INDIRECTES DE L'ÉTAT.....	20
IV. LES AUTRES CRÉDITS DES CHARGES COMMUNES	21
A. LE BLEU « CHARGES COMMUNES » HÉBERGE LE BUDGET DES POUVOIRS PUBLICS	21
B. LES DÉPENSES COMMUNES DE PERSONNEL ET DE CHARGES SOCIALES	22
1. <i>Les dépenses de personnel</i>	22
a) Les mesures générales intéressant les agents du secteur public	22
b) Les pensions	23
2. <i>Les relations avec les régimes de sécurité sociale</i>	24
C. LES INTERVENTIONS DIVERSES	27
1. <i>L'épargne logement</i>	27
2. <i>Les dépenses d'interventions économiques et sociales</i>	29

CHAPITRE II : QUELLE STRATÉGIE POUR LA GESTION DE LA DETTE PUBLIQUE ?

I. L'ENDETTEMENT DE L'ETAT ET DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES : UNE RÉALITÉ MAJEURE	30
A. LA MONTÉE DE L'ENDETTEMENT DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES	30
1. <i>Une évolution spectaculaire sur longue période</i>	30
2. <i>Répartition de la dette des administrations publiques</i>	31
3. <i>La part prépondérante de la dette de l'Etat</i>	32
B. LA DETTE DEVIENT UN ENJEU DU DÉBAT EN LOI DE FINANCES	37
1. <i>L'article 34 de la LOLF</i>	39
2. <i>Un plafond qui a une valeur juridique contraignante</i>	40
II. LE COÛT DE LA DETTE	40
III. LA GESTION DE LA DETTE	44
A. LE PROGRAMME DETTE-TRÉSORERIE	45
B. LA DIVERSIFICATION DES INSTRUMENTS D'EMPRUNT	46
1. <i>Les instruments diversifiés de la politique d'émission</i>	47
a) <i>Une palette de titres émis en euros performante</i>	47
b) <i>Les obligations assimilables du Trésor</i>	48
c) <i>Les bons du Trésor à taux fixe et à intérêt annuel (BTAN)</i>	49
d) <i>Les bons du Trésor à taux fixe (BTF)</i>	49
2. <i>Les perspectives d'émission en devises</i>	50
C. L'OBJECTIF DE RACCOURCISSEMENT DE LA DURÉE MOYENNE DE LA DETTE	50
a) <i>Des taux courts, généralement inférieurs aux taux longs, mais...</i>	51
b) <i>Opportunité pratique d'une diminution de la durée de vie moyenne de la dette</i>	52
c) <i>Un compromis à trouver avec une plus forte variabilité de la charge de la dette</i>	53
2. <i>Les économies réalisées en 2002</i>	54
3. <i>La suspension provisoire du programme de swaps</i>	55

CHAPITRE III : LES DÉGRÈVEMENTS ET EXONERATIONS DE TAXE D'HABITATION : UNE SUBVENTION « IMPLICITE » AUX COLLECTIVITES LOCALES

I. LA TAXE D'HABITATION N'EST PLUS UN PUR IMPÔT LOCAL	57
A. LA SITUATION DU CONTRIBUABLE	57
B. LES CONSÉQUENCES POUR LES COLLECTIVITÉS LOCALES	59
C. LE POIDS DES DÉGRÈVEMENTS ET COMPENSATIONS D'EXONÉRATIONS DANS LES RESSOURCES DES COLLECTIVITÉS LOCALES EN 2001	60

II. LA RÉPARTITION SPATIALE DES DEGREVEMENTS ET COMPENSATIONS D'EXONÉRATIONS DE TAXE D'HABITATION	61
A. UNE RÉPARTITION INTERDÉPARTEMENTALE TRES INÉGALITAIRE	62
1. <i>De très fortes disparités géographiques</i>	64
2. <i>Un système de dégrèvements à l'avantage des départements les plus imposés</i>	65
B. UNE RÉPARTITION INTERCOMMUNALE FAVORISANT LES GRANDES VILLES	67
1. <i>Analyse par département</i>	68
a) La Loire Atlantique	69
b) L'Hérault	70
c) Le Bas-Rhin	71
d) Le Rhône et le Val de Marne	73
e) Ille-et-Vilaine et Mayenne	74
2. <i>Ensemble des communes de plus de 5.000 habitants</i>	75
C. UN SYSTEME D'AIDES INDIVIDUELLES SANS LIEN AVEC LES MÉCANISMES DE PEREQUATION	76
1. <i>Le mécanisme des dégrèvements ne renforce pas le caractère péréquateur de la dotation d'aménagement</i>	77
2. <i>La dotation de solidarité urbaine et le dégrèvements sont deux modes indépendants d'aides aux communes urbaines</i>	78
3. <i>Les dégrèvements et compensations d'exonérations évoluent comme l'ensemble des dotations de l'Etat aux collectivités locales</i>	80
CONCLUSION	82
ARTICLES RATTACHÉS	83
I. ARTICLE 68 : EXTENSION DU CHAMP D'INTERVENTION DE LA CAISSE DE LA DETTE PUBLIQUE (EX-CADEP) ET SUPPRESSION DU FONDS DE SOUTIEN DES RENTES	83
EXAMEN EN COMMISSION	86
MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE	90

INTRODUCTION

I. CE QUE SONT LES CHARGES COMMUNES :

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

- la première constitue le socle du présent budget : les titre I (**charge de la dette, remboursements et dégrèvements**, autres dépenses en atténuation de recettes) et II (dotations des **pouvoirs publics**) ;

- la deuxième se compose des crédits à vocation interministérielle (**mesures générales intéressant les agents du secteur public et les relations avec les régimes de sécurité sociale, dépenses éventuelles et accidentelles**) ;

- la troisième regroupe les interventions du Trésor, notamment **l'épargne logement**.

En termes de montant brut, **ce budget est le plus important des budgets examinés par votre commission des finances**. Il s'élève, dans le projet de loi de finances pour 2003, à 119,6 milliards d'euros dont 62,56 milliards d'euros de remboursements et dégrèvements¹ d'impôts. Hors remboursements et dégrèvements, et hors recettes d'ordre, le budget des charges communes s'élève à 54 milliards d'euros en 2003, soit 19,7 % du total des dépenses budgétaires évaluées en dette nette.

Part du budget des charges communes dans le budget général crédits initiaux et dépenses nettes

(en milliards d'euros)

¹ Ces remboursements et dégrèvements résultent, pour l'essentiel, du mécanisme de certains impôts : reversement d'impôt sur les sociétés à la suite de la régularisation annuelle, dégrèvements de taxe d'habitation et de taxe foncière en faveur des personnes âgées, remboursement de taxe d'habitation et de taxe foncière en faveur des personnes âgées, remboursement de la TVA aux exportateurs et aux entreprises dont le taux de TVA sur leurs ventes est inférieur à celui sur les achats etc...

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
	LFI	PLF								
Part par rapport aux crédits initiaux	22,8 %	23,1 %	24,5 %	25,4 %	24,8 %	22,2 %	22,0 %	20,4 %	20,2 %	20,6 %
Part par rapport aux dépenses nettes	31,8 %	33,8 %	33,3 %	33,2 %	33,1 %	29,9 %	29,6 %	29,6 %	29,4 % (prévu)	-

En exécution, les dépenses nettes du présent budget représentent près de 30 % des dépenses nettes du budget général. En effet, les crédits pour charges de pensions, répartis en loi de finances initiale entre les différents fascicules budgétaires, sont transférés en cours de gestion vers le budget des charges communes.

II. CE QUE NE SONT PAS LES CHARGES COMMUNES

Votre rapporteur spécial conteste l'inscription du chapitre 41-23 « aides de l'Etat en faveur des collectivités locales » au budget des charges communes, et donc en dépenses. Les deux articles qui correspondent à la dotation, l'article 10 relatif à la *compensation par l'Etat aux départements des réductions des taux de taxe de publicité foncière et de droit d'enregistrement en faveur des jeunes agriculteurs* (2,3 millions d'euros) et l'article 20 relatif à la *dotation de l'Etat au profit du fonds national de péréquation* (106,7 millions d'euros) constituent des prélèvements sur recettes et ne doivent pas à ce titre apparaître en dépenses au budget des charges communes.

En effet, la dotation au fonds national de péréquation de la taxe professionnelle, proche dans ses modalités et ses objectifs, de celle dédiée au fonds national de péréquation constitue un prélèvement sur recettes inscrit comme tel dans la tome I du projet de loi de finances. De même, les compensations de l'Etat au profit des collectivités locales sont inscrits, soit comme prélèvements sur recettes, soit comme dotation au budget du ministère de l'intérieur.

Le chapitre 41-23 ne doit donc pas figurer au budget des charges communes. Les parlementaires ne s'y sont jamais trompé puisqu'il dépose des amendements visant à majorer de telles dotations sans jamais se voir opposer d'exception d'irrecevabilité.

III. LES DÉGRÈVEMENTS D'IMPÔTS LOCAUX, DE VÉRITABLES DÉPENSES

Les remboursements et dégrèvements d'impôts constituent 52 % du budget des charges communes pour 2003. Ils constituent dans la présentation de la loi de finances initiale des dépenses en atténuation de recettes, soustraits à la fois des ressources définitives et des dépenses dans la présentation de l'article d'équilibre afin d'assurer 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, les remboursements de crédits de TVA et désormais les dégrèvements et restitutions d'impôt sur le revenu au titre de la prime pour l'emploi 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 législatifs et remboursements d'impôts locaux**. Cette pratique, inévitable tant que la comptabilité publique ne permettait pas de les isoler, n'a aujourd'hui plus lieu d'être maintenant que l'effort de clarification entre dégrèvements locaux et nationaux 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.**

CHAPITRE PREMIER :

PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS

I. EVOLUTION DES CRÉDITS

Le total des crédits prévus pour 2003 au titre du bleu « Charges communes » s'élève à 119,55 milliards d'euros contre 116,97 milliards d'euros en loi de finances initiale pour 2002, soit une augmentation de 2,2 %.

Le périmètre du budget évolue peu par rapport à l'année précédente : deux nouveaux chapitres dont les montants financiers sont limités sont créés :

-un chapitre 37-92 « indemnités des représentants français au Parlement européen », qui résulte d'un transfert du budget des affaires étrangères, doté de 8,7 millions d'euros ;

-un chapitre 68-01 « aide à la reconversion de l'économie polynésienne » transféré du budget de la défense et doté de 151 millions d'euros en autorisations de programme et crédits de paiement. Ce chapitre est le seul chapitre d'investissement de tout le budget des charges communes qui se concentre donc sur les titres III et IV.

Hors recettes d'ordre liées à la dette et hors remboursements et dégrèvements, la progression s'établit à 4,8 %. Elle provient :

D'ajustements positifs à hauteur de 2,5 milliards d'euros résultant de :

- la progression de la charge nette de la dette (+ 1,45 milliard d'euros, + 3,9 %) liée à l'évolution du déficit budgétaire prévu et des taux d'intérêt ;

- l'évolution du niveau de la provision destinées à couvrir les évolutions des rémunérations publiques et des pensions (+ 430 millions d'euros) ;

- l'augmentation de la subvention au régime des prestations sociales des non salariés agricoles (BAPSA) (+250 millions d'euros) ;

- l'accroissement du rythme de la progression des charges de pension¹ (+ 200 millions d'euros) ;

¹ Les pensions inscrites en loi de finances initiale dans le budget des charges communes ne représentent qu'une fraction marginale du total des pensions.

- la progression (+ 130 millions d'euros) des versements à divers régimes de sécurité sociale en raison de l'incidence des mécanismes de compensation et de surcompensation sur la subvention de l'Etat ;

- l'apurement au titre de la Caisse nationale d'allocations familiales (+ 120 millions d'euros) ;

- la prise en compte par l'Etat du financement du Fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante et des contentieux transfusionnels pris en charge par l'établissement français du sang (EFS) (+ 50 millions d'euros) ;

D'ajustements négatifs à hauteur de 460 millions d'euros s'expliquant par :

- l'incidence des mécanismes de compensation et surcompensation sur les charges de l'Etat au titre de la compensation vieillesse (- 430 millions d'euros) pour les fonctionnaires civils, les militaires et les ouvriers de l'Etat en raison de l'évolution des règles de compensation entre les régimes de sécurité sociale ;

- la diminution de la dotation de l'Etat au fonds national de péréquation¹ (- 200 millions d'euros) qui s'explique par la non-reconduction de sa majoration ;

- l'incidence de la clôture du plan d'urgence en faveur des lycées (- 100 millions d'euros).

Les évolutions en grandes masses

•Charge brute de la dette :	38,3 milliards	(+ 3,9%)
•Dégrèvements d'impôts locaux :	10,1 milliards	(+ 1.2%)
•Primes PEL CEL :	1,48 milliard	(0%)
•Pouvoirs publics (titre II) :	0,81 milliard	(+ 4.05%)
•Pensions PTT :	4,21 milliards	(+ 4.04%)
•Compensation régime des retraites :	2,29 milliards	(- 15.8%)
•Subvention au BAPSA :	0,57 milliard	(+ 76.2%)
•Fonds retraite des mines :	0,58 milliard	(+ 26.9%)

¹ Cette diminution a été remise en cause à l'Assemblée nationale à l'initiative du rapporteur général M. Gilles Carrez.

Présentation du budget des charges communes depuis 1995 selon la nomenclature du PLF 2003

(en millions d'euros)

Titres	Intitulés	Exécution 1996	Exécution 1997	Exécution 1998	Exécution 1999	Exécution 2000	Exécution 2001	LFI 2002	PLF 2003
Titre I et hors RD	Dette et garanties	37.264,70	38.058,42	38.891,27	39.860,51	39.199,12	39.854,57	39.911,30	41.600,40
Titre II	Pouvoirs publics	639,62	655,81	679,95	710,18	731,93	755,63	779,10	910,69
Titre III	Moyens des services (avec pensions en exécution)	32.536,95	30.297,25	31.563,32	32.665,24	33.353,16	34.226,04	10.736,01	11.211,15
Titre IV	Interventions publiques	4.879,14	5.815,49	4.409,02	3.901,02	4.000,31	3.736,73	2.843,47	3.218,00
	DO hors RD :	75.320,41	74.826,98	75.543,55	77.136,94	77.284,52	78.572,97	54.269,88	56.840,25
Titres V et VI	Subventions d'investissement AP	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	151,00
	CP	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	151,00
	Total DO + CP (hors RD) :	75.320,41	74.826,98	75.543,55	77.136,94	77.284,52	78.572,97	54.269,88	56.991,25
	Recettes de coupons courus	2.987,40	2.649,13	3.381,33	2.591,40	3.038,88	2.635,38	2.716,00	2.989,00
	Total DO + CP (hors RD et hors coupons courus	75.333,00	72.177,85	72.162,22	74.545,54	74.245,64	75.937,59	51.553,88	54.002,25
	Total DO + CP (yc RD et coupons courus	115.077,24	115.353,67	123.909,90	127.355,44	133.471,55	139.344,03	116.979,88	119.554,44

RD : remboursements et dégrèvements

II. LES CRÉDITS LIÉS A LA CHARGE DE LA DETTE

La charge de la dette suit en 2002 et 2003 une évolution préoccupante. Le projet de collectif de fin d'année 2002 vient ainsi de réévaluer à la hausse la charge nette de la dette de 290 millions d'euros. Cette évolution, selon le gouvernement, s'explique principalement « *par la baisse du montant des coupons courus, liée à la baisse des taux, qui a paradoxalement pour effet d'accroître, dans un premier temps, la charge nette de la dette par diminution des recettes de coupons courus. Cet accroissement de charge est également dû à une nouvelle révision à la hausse de la charge des bons non négociables à intérêts progressifs, traduisant des demandes de remboursements importantes de ce type de titres* ».

En 2003, la charge nette de la dette devrait s'accroître nettement : les économies de constatation sur la charge de la dette liées à la baisse des taux, enregistrées au cours des dernières années, s'atténuent progressivement. L'effet-volume de la charge de la dette reprend ainsi le dessus.

La dette en quelques chiffres

- Le stock de la dette (fin 2001) : 724 milliards d'euros

- La charge nette de la dette (PLF 2003) :
38.3 milliards euros
(+ 3,9 % PLF 2002 , + 2.1 % LFR 2002)

- Le coût moyen de la dette : 5.3 %

- Le besoin de financement du Trésor en 2003 :
124.6 milliards €, dont
couverture du déficit 2003 : 44.6 milliards €
amortissement de la dette : 67.9 milliards

A. LA CROISSANCE DU STOCK DE LA DETTE RÉSULTE DU BESOIN DE FINANCEMENT DE L'ÉTAT

Le tableau de financement de l'Etat présenté dans le projet de loi de finances 2003 prévoit un besoin de financement égal à 113,5 milliards d'euros. Celui-ci s'explique par 44,6 milliards de déficit budgétaire, 30,3 milliards

d'amortissement de la dette à long terme et 37,6 milliards d'amortissement de la dette à moyen terme.

Tableau prévisionnel de financement de l'Etat

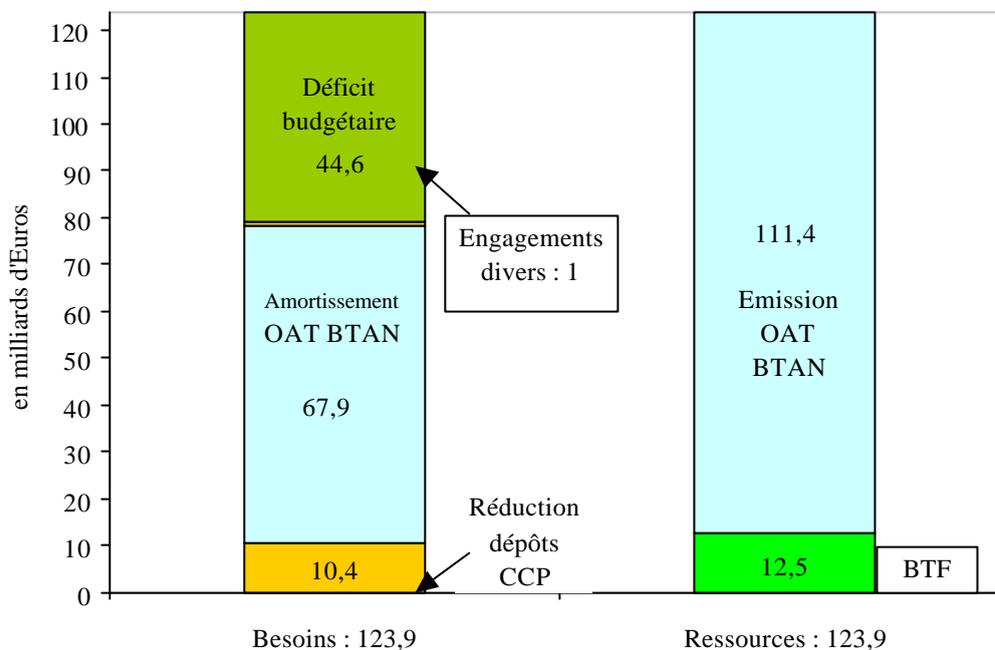
(en milliards d'euros)

	LFI 2002	LF 2002	PLF 2003
I. Besoin de financement			
Déficit budgétaire	30,4	46,0	44,6
Amortissement de la dette à long terme	14,7	14,6	30,3
Amortissement de la dette à moyen terme	45,0	44,7	37,6
Amortissement des engagements de l'Etat	1,5	4,0	1,0
Diminution des dépôts des correspondants (CCP)	6,4	0,9	10,4
Total besoin de financement	97,0	110,2	123,9
II. Ressources de financement			
Produit des émissions à moyen et long terme	85,0	85,0	111,4
Rachat de dette à moyen et long terme	-	-	-
Financement à moyen et long terme	85,0	85,0	111,4
Variation nette de titres à court terme (BTF) ^(a)	13,0	25,2	12,5
Variation du compte courant du Trésor	0,0	0,0	0,0
Divers	0,0	0,0	0,0
Total ressources de financement	97,0	110,2	123,9

^(a) BTF : Bons du Trésor à taux fixe et intérêt précompté

Source : ministère de l'économie et des finances

Le tableau de financement pour 2003



B. LA CHARGE DE LA DETTE

La charge brute de la dette pour 2003 s'élèverait, avec une hypothèse de déficit budgétaire de 44,6 milliards d'euros, à 41,28 milliards d'euros, soit **une augmentation par rapport à l'année précédente de 4,35 %**. Celle-ci s'explique par la dégradation des déficits budgétaires mais aussi par une légère hausse des taux d'intérêt conforme aux prévisions pour 2003 du « consensus forecast » des économistes. Le taux à 3 mois s'établirait à 3,9 % en 2003 contre 3,29 % fin 2001. Le taux à 10 ans s'élèverait à 5,3 % en 2003 contre 5,07 % fin 2001.

Le service de la dette se décompose entre service de la dette négociable, à hauteur de 40,69 milliards d'euros, service de la dette non négociable, d'un montant de 550 millions d'euros, et charges résultant de la gestion de la dette qui s'élèvent à 40 millions d'euros.

Pour obtenir la charge nette de la dette (38,289 milliards d'euros avant swaps et 38,054 milliards d'euros y compris le gain¹ réalisé sur les opérations de swaps), il convient de déduire du service brut les recettes en atténuation de charge, recettes de placement de trésorerie et coupons courus (notamment) qui s'élèvent à 2,99 milliards d'euros.

C. LES OBJECTIFS DU PROGRAMME « DETTE-TRÉSORERIE »

Le programme « dette-trésorerie » formule **plusieurs objectifs** au sens de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, liés à autant d'**indicateurs de résultat**, qui consistent dans la gestion de la dette et de la trésorerie à :

- réduire la durée moyenne de la dette négociable ;
- limiter le montant du compte de l'Etat à la banque de France en fin de journée, placer les excédents ponctuels au meilleure prix ;
- se soumettre à un contrôle des risques respectant les standards de marché.

III. LES DÉGRÈVEMENTS ET REMBOURSEMENTS D'IMPÔTS²

Les remboursements et dégrèvements³ sont inscrits aux chapitres 15-01 et 15-02 du budget des charges communes. Ils ont pour objet de venir en déduction des recettes et présentent la particularité de figurer à la fois en dépenses et en recettes du budget général.

¹ Ce gain figure actuellement sur le compte de commerce 904-22 « gestion active de la dette et de la trésorerie de l'Etat ».

² Ceux-ci figurent au sein de l'agrégat 32 « dépenses en atténuation de recettes » qui concerne aussi, pour des montants plus limités (230 millions d'euros pour 2003) les frais de poursuite et de contentieux des administrations fiscales et les décharges de responsabilité et remise de débits des comptables publics non détaillés dans la présente note.

³ Les remboursements au profit des contribuables correspondent à un débit au titre d'un impôt ou d'une taxe déjà versée par le contribuable. Les dégrèvements et les admissions en non-valeur se rattachent à des sommes faisant partie intégrante de la cotisation d'impôt inscrite sur les rôles d'imposition 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.

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

- **les dégrèvements liés à la situation du contribuable** : restitutions au titre de la prime pour l'emploi, 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.

A. RÉPARTITION DES REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS ENTRE ETAT ET COLLECTIVITÉS LOCALES

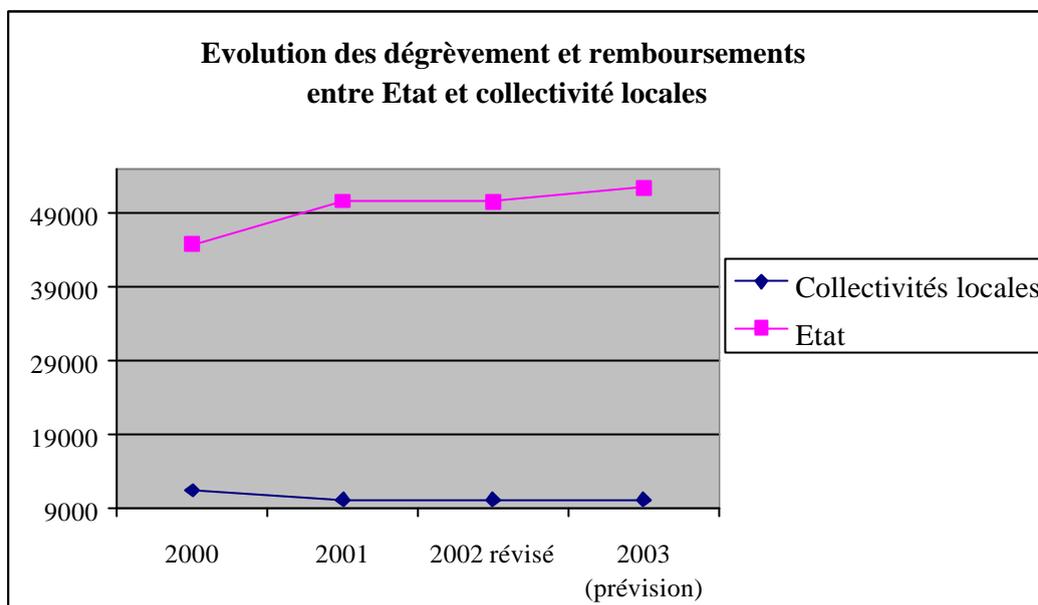
Les remboursements et dégrèvements concernant les contribuables locaux sont constitués pour l'essentiel par des dégrèvements législatifs tandis que ceux concernant les impositions d'Etat sont très largement constitués par des remboursements. Les remboursements et dégrèvements concernant les collectivités locales restent stables depuis 2000. Ceux concernant l'Etat enregistrent une croissance plus forte.

Remboursements et dégrèvements répartis entre Etat et collectivités locales

(en millions d'euros)

	2000	2001	2002 (révisé)	2003 (prévision)
Collectivités locales	11.380	10.106	10.079	10.069
Etat	44.807	50.665	50.521	52.494
Total	56.187	60.771	60.830	62.793

Les remboursements et dégrèvements concernant l'Etat sont 5 fois plus importants que ceux concernant les collectivités locales.



1. La stabilité globale des dégrèvements et remboursements d'impôts locaux

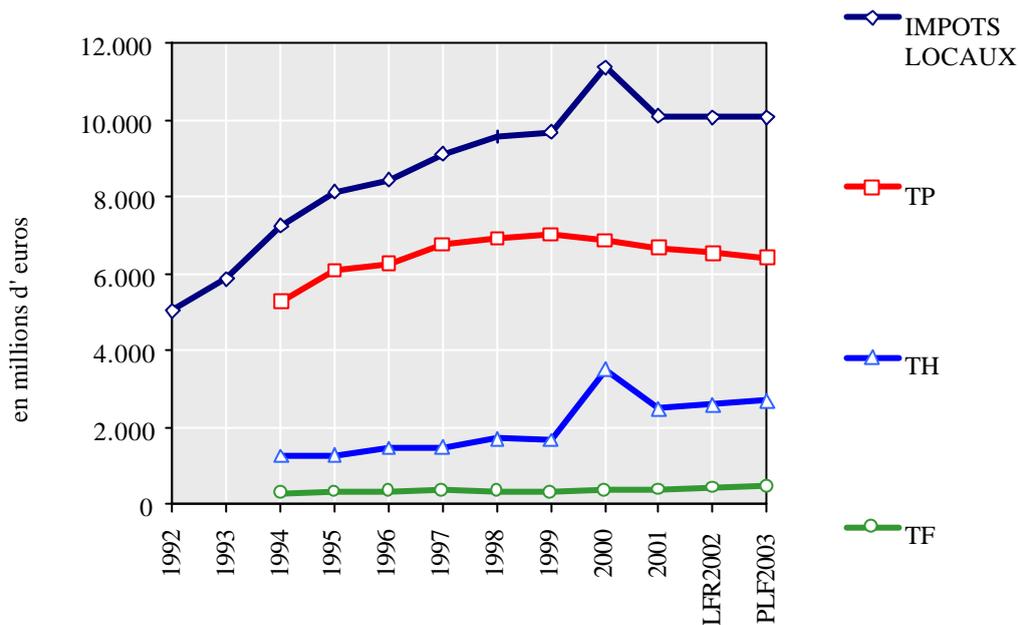
Les dégrèvements concernant les contribuables locaux sont inscrits aux paragraphes 16, 17, 18 et 33 du chapitre 15-01 des charges communes à hauteur de 10,069 milliards d'euros pour 2003. Entre 2002 et 2003, ils resteront stables (- 0,1 %), mais cette stabilité globale recouvre les évolutions suivantes :

- augmentation de 103 millions d'euros des dégrèvements de taxe d'habitation ;
- augmentation de 29 millions d'euros au titre de la taxe foncière ;
- diminution de 109 millions d'euros des admissions en non valeur ;
- diminution de 116 millions d'euros des dégrèvements de taxe professionnelle.

Les dégrèvements de taxe professionnelle poursuivront leur diminution du fait de l'incidence de la suppression progressive de la part « salaires » dans les bases sur le montant des cotisations.

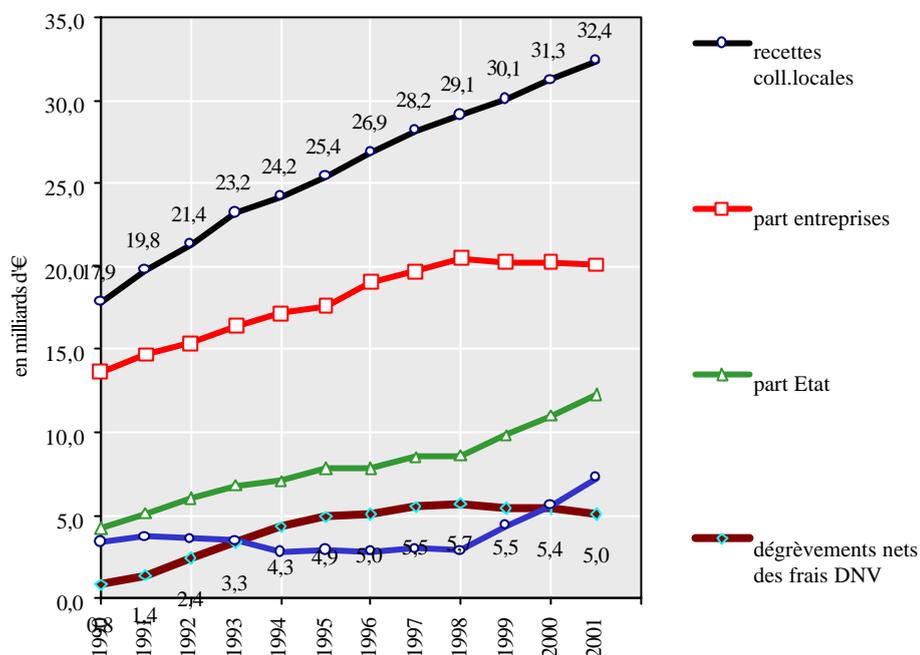
Après le pic constaté en 2000, dû au fait que la suppression de la part régionale de la taxe d'habitation avait été compensée, la première année, sous forme de dégrèvements avant de l'être sous forme d'une compensation d'exonérations à partir de 2001, la stabilisation est manifeste.

La stabilisation des dégrèvements d'impôts locaux



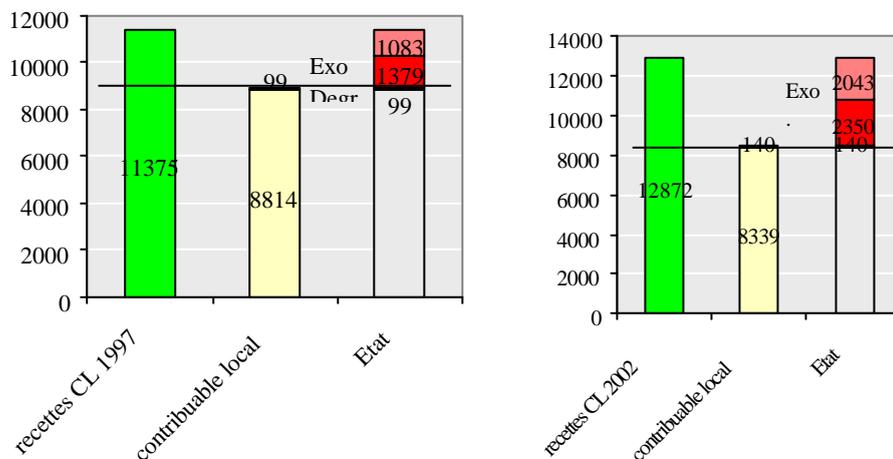
Dans le cas particulier de la taxe professionnelle, on constate certes que la part des entreprises dans les recettes des collectivités locales diminue et que la part de l'Etat augmente. Cette part « Etat » prend néanmoins de moins en moins la forme des dégrèvements et de plus en plus la forme de la compensation des exonérations.

Pour la taxe professionnelle, évolution respective des dégrèvements et de la compensation des exonérations



En ce qui concerne la taxe d'habitation également, la part de l'Etat augmente au sein des recettes des collectivités locales tandis que la contribution du contribuable local reste stable. Exonérations et dégrèvements évoluent en parallèle.

Les dégrèvements de taxe d'habitation en 1997 et en 2001



2. La progression des remboursements d'impôts

Pour les remboursements et dégrèvements concernant l'Etat, il est supposé que ceux-ci progresseront entre 2002 (sur la base de la révision de juillet) et 2003 de 3,9% en raison de la poursuite des restitutions d'impôt sur les sociétés et des remboursements de crédits de TVA **et en raison par ailleurs des aménagements apportés à la prime pour l'emploi, en faveur notamment des personnes exerçant une activité à temps partiel.**

B. RÉPARTITION DES REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS ENTRE IMPOSITIONS DIRECTES ET INDIRECTES DE L'ÉTAT

Le chapitre 15-01 regroupe les remboursements et dégrèvements d'impôts concernant les impôts directs : impôt sur les sociétés et impôt sur le revenu, et les restitutions au titre de la prime pour l'emploi.

Pour 2003, le montant des remboursements et dégrèvements inscrits au chapitre 15-01 **hors impôts locaux** devrait progresser de 714 millions d'euros, soit + 4,51 % par rapport à 2002 (sur la base de la révision de juillet). Cette évolution résulterait :

- d'une augmentation, à concurrence de 350 millions d'euros, des remboursements et transferts d'impôt sur les sociétés ;
- d'une progression de 188 millions d'euros des dégrèvements sur impôts directs divers auxquels s'ajoute l'augmentation prévue des dégrèvements au titre de la prime pour l'emploi à hauteur de 135 millions d'euros ;
- d'une augmentation de 41 millions d'euros des remboursements relatifs aux retenues à la source et prélèvements sur revenus de capitaux mobiliers.

Le chapitre 15-02 concerne les remboursements sur produits indirects, essentiellement les restitutions de crédits de TVA.

Pour 2003, il a été estimé que les remboursements de crédits de TVA augmenteraient de 1.259 millions d'euros par rapport à 2002 (révisé) pour atteindre 33 milliards d'euros. Cette progression plus soutenue que l'année précédente résulterait de l'augmentation prévue de l'activité économique, sur la base d'évolutions relativement élevées des exportations et des investissements.

IV. LES AUTRES CRÉDITS DES CHARGES COMMUNES

A. LE BLEU « CHARGES COMMUNES » HÉBERGE LE BUDGET DES POUVOIRS PUBLICS

Le titre II regroupe tous les crédits destinés :

- au fonctionnement du pouvoir judiciaire pour le Conseil constitutionnel, la Haute cour de justice et la Cour de justice de la République (chapitres 20-51, 20-61, 20-62 et 20-63) ;

- au fonctionnement du pouvoir exécutif au titre de la présidence de la République (chapitres 20-11 et 20-12) ;

- au fonctionnement du pouvoir législatif pour l'Assemblée nationale et le Sénat (chapitres 20-21, 20-31, 20-32 et 20-41).

Ventilation de la dépense

(en millions d'euros)

Composantes du titre II	1997	1998	1999	2000	2001	LFI 2002	PLF 2003
Présidence de la République	7,30	12,97	13,32	15,3	17,15	15,10	30,87
Parlement	643,52	662,35	691,94	709,01	732,27	756,99	773,48
Conseil constitutionnel	4,37	4,01	4	6,99	5,53	6,02	5,35
Cours de justice	0,63	0,62	0,92	0,65	0,68	1,00	0,99
Totaux	655,81	679,95	710,18	731,93	755,63	779,10	810,69

S'agissant du budget de la présidence de la République pour 2003, qui est uniquement un budget de fonctionnement dédié à 44,78% aux charges de personnel, il s'élève à 30,87 millions d'euros, soit un doublement par rapport à la LFI 2002 correspondant principalement à :

- la prise en compte **dès la dotation initiale** des ouvertures complémentaires de crédits accordés précédemment à la présidence de la République en cours de gestion : 9,33 millions d'euros ;

- un transfert du budget de la culture pour un montant de 3,77 millions d'euros ;

- un complément de dotation pour le secrétaire général du Conseil de sécurité intérieure : 0,38 million d'euros ;

- l'ajustement des crédits de personnels : 0,92 million d'euros ;

- divers investissements (équipements audiovisuels et téléphonie) : 0,86 million d'euros.

S'agissant du budget du Conseil constitutionnel, la dotation demandée est évaluée à 5,35 millions d'euros au lieu de 6,017 millions d'euros en 2002. Hors dotation exceptionnelle versée en 2002 au titre des élections, le budget prévisionnel du Conseil Constitutionnel est présenté en hausse de 0,399 million d'euro, soit + 8,06%, en raison de recrutements rendus nécessaires au cours de l'année 2002 (internet, informatique et élections) et de l'augmentation des frais d'entretien des bâtiments.

En ce qui concerne les Assemblées parlementaires, dont la présentation des comptes est conforme au plan comptable général, les crédits nécessaires à leur fonctionnement s'établiraient en 2003 à

- 476,4 millions d'euros pour l'Assemblée nationale et 6,9 millions d'euros pour la chaîne parlementaire LCP – Assemblée nationale, soit 483,3 millions d'euros au total ;

- 269,6 millions d'euros pour le Sénat, 10,7 millions d'euros au titre de la gestion du jardin du Luxembourg et 7,8 millions d'euros pour la chaîne parlementaire Public Sénat, soit 290,2 millions d'euros au total.

B. LES DÉPENSES COMMUNES DE PERSONNEL ET DE CHARGES SOCIALES

1. Les dépenses de personnel

a) Les mesures générales intéressant les agents du secteur public

Le chapitre 31-94 « mesures générales intéressant les agents du secteur public » constitue le chapitre réservoir permettant de provisionner d'éventuelles augmentations du point « fonction publique » ayant un impact sur l'exécution de la loi de finances de l'année. Il est doté pour 2003 de 875 millions d'euros (en hausse de 430 millions d'euros par rapport à la dotation 2002), **ce qui correspond pour l'essentiel à la hausse de 0,7 % du point fonction publique annoncée par le ministre de la fonction publique fin septembre et qui s'appliquera à compter du 1^{er} décembre 2002.** Resterait 150 millions d'euros en réserve pour une éventuelle augmentation des rémunérations. Or, une hausse d'un point du point « fonction publique » représente 1,04 milliard d'euros. Le reliquat du chapitre 31-94 représente trop peu pour faire face à une amélioration des rémunérations des fonctionnaires ; il est en revanche trop élevé s'il est simplement destiné à faire face à d'éventuels aléas.

b) Les pensions

Les fascicules ministériels disposent des crédits concernant leurs propres pensionnés, calculés en valorisant au point « mesure nouvelle » les dépenses constatées en 2001. Un arrêté de transfert intervient en début de gestion pour regrouper la totalité des crédits sur le budget des charges communes. En exécution en effet, 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.

Les crédits de pension inscrits en projet de loi de finances sur le chapitre 32-97 des charges communes ne traduisent donc que la variation du nombre et du montant (effet volume et effet structure) 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 préparation du projet de loi de finances, soit 2001.

Le chapitre 32-97 des charges communes intègre également les crédits permettant de financer les pensions servies aux fonctionnaires retraités de France Télécom (loi n°96-660 du 26 juillet 1996) et à partir de 1999 ceux permettant de financer les pensions servies aux fonctionnaires retraités de la Poste.

Pensions des fonctionnaires civils et militaires de l'Etat

(en millions d'euros)

	2000	2001	2002	2003 (prévision)
Montant global des pensions	28.458	29.540	30.981	32.129
<i>Dont charges communes</i>	28.458	29.540	30.981	6.083
<i>Dont ministères</i>				26.046

La progression de 3,4 % des crédits sur le chapitre par rapport à la loi de finances initiale pour 2002 ne prend pas en compte les revalorisations du point fonction publique que pourrait décider le gouvernement d'ici le 31 décembre 2003. En revanche, ce montant prend en compte un ajustement de la base 2002 à hauteur de - 48 millions d'euros. Enfin, il est intégré une augmentation de 3,6 % de la dépense totale des pensions par rapport à l'exécution prévue pour 2002 qui s'analyse de la manière suivante :

- + 3,4 % pour les dépenses de pensions civiles et militaires (hors PTT) au titre de la progression du nombre et du montant unitaire des pensions versées hors PTT ;

- + 3,5% pour les dépenses de pension de la Poste et de France Télécom ;

A ces effets-volume, il convient d'ajouter l'effet report sur 2003 de la mesure de revalorisation du point fonction publique de mars 2002 : +0,15%, soit 46,3 millions d'euros.

2. Les relations avec les régimes de sécurité sociale

Le budget des charges communes supporte le versement de l'Etat au titre de la compensation des ressources et des charges des régimes de sécurité sociale. La compensation vieillesse tend à remédier aux inégalités provenant des déséquilibres démographiques et des disparités de capacités contributives entre les différents régimes, dont ceux assumés financièrement par l'Etat. Elle est construite sur un mécanisme à deux étages :

- le premier, la compensation démographique vieillesse, est institué entre les régimes obligatoires de base de l'assurance vieillesse ;
- le second, la « surcompensation », est institué entre les régimes spéciaux de retraite.

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.

En raison de changement dans le mode de calcul de la compensation et de la surcompensation, la charge de l'Etat versée à partir du chapitre 33-91 article 40 du budget des charges communes baissera fortement en 2003 par rapport à 2002. En effet, les dépenses sur ce chapitre **diminueront de 347 millions d'euros, soit une baisse de près de 16 %**, entre la loi de finances pour 2002 et celle pour 2003, passant de 2,718 milliards d'euros à 2,287 milliards d'euros.

- En ce qui concerne le calcul de la compensation, la prise en compte du fonds de solidarité vieillesse (FSV) diminuera les versements de l'Etat de **275 millions d'euros**. Le nouveau mode de calcul viserait à :

- **rapprocher les charges réelles des régimes pour appréhender leur capacité contributive**. Ceci conduirait à déduire les prestations financées par le FSV (majorations pour enfants) des prestations à la charge des régimes, ce qui aurait pour effet de diminuer les prestations de référence¹ ;

- **prendre en compte les ressources effectives perçues par les régimes après transferts du FSV** : ces ressources sont liées à l'équivalent de cotisations prises en charge par le FSV pour les chômeurs, ce qui conduit à

¹ Les prestations de référence actuelles comprennent les prestations prises en charge par le FSV au titre des majorations pour enfants. Les régimes créditeurs de la compensation voient augmenter leur transfert en faveur des régimes bénéficiaires, alors que ce surcroît de prestations est pris en charge par le FSV ; Ceci revient en fait à une double prise en charge de ces prestations : une fois par le FSV, une fois au travers des mécanismes de compensation.

augmenter la masse salariale et les effectifs de cotisants des régimes concernés (régime général et salariés agricoles)¹.

- En ce qui concerne la surcompensation, le taux de celle-ci devrait être abaissé de 30 % à 27 % entre 2002 et 2003 et entraîne une diminution du versement de l'Etat à ce titre de **72 millions d'euros**.

Cette mesure s'inscrit dans le cadre de l'effort de redressement de la CNRACL qui inclut également une hausse des taux de cotisation des employeurs de 0,4 point en 2003 et une hausse des subventions de l'Etat aux régimes spéciaux (surcoût global pour l'Etat de l'ordre de 130 millions d'euros par rapport au taux de surcompensation de 30 %).

C. LES INTERVENTIONS DIVERSES

1. L'épargne logement

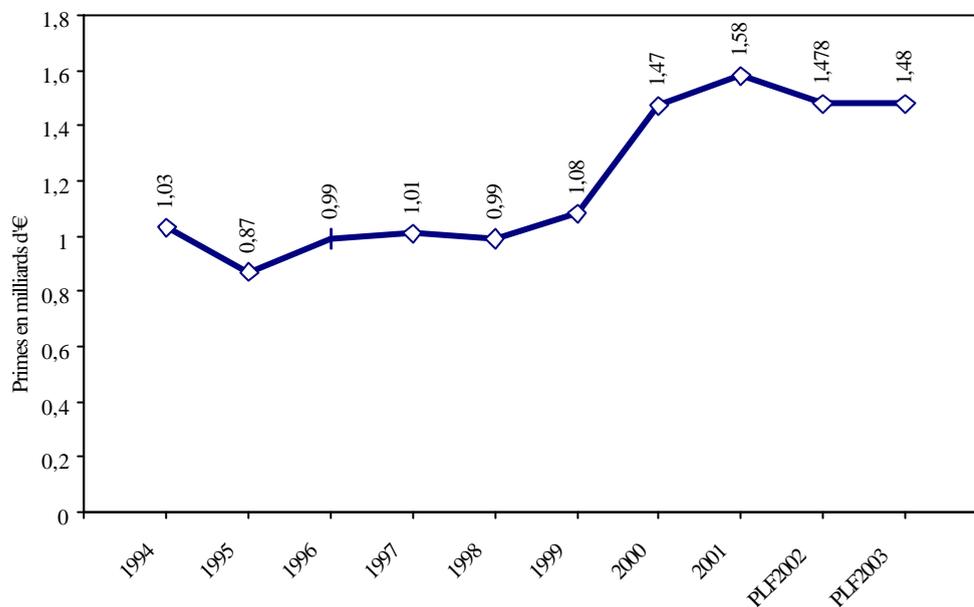
La dotation inscrite au chapitre 44-91 « encouragements à la construction immobilière. Primes à la construction » consiste pour l'essentiel dans l'octroi des primes d'épargne logement. Les crédits correspondants, qui figurent à l'article 30, représenteront **1,478 milliard d'euros en 2003**, comme en 2002. Ces crédits correspondent aux 2/7ème du taux qui rémunère les plans d'épargne logement (PEL), fixé à 4,5 %². Ils constituent une prime de l'Etat plafonnée à 1.525 euros depuis le premier janvier 2002.

L'estimation de la dépense budgétaire au titre des primes d'épargne logement sur PEL est difficile à prévoir car elles dépend de plusieurs facteurs, tels que le nombre de plans susceptibles d'être clôturés au cours de l'année considérée, la propension des emprunteurs à clôturer ou non leur plan, ainsi que le montant moyen des primes versées aux épargnants. Compte tenu, d'une part, de l'importance du nombre de plans arrivés à maturité et d'autre part, de l'étalement dans le temps des clôtures effectives, le montant de primes qui seront versées au titre des PEL devrait se stabiliser à un niveau élevé au cours de 2003.

¹ Dans les calculs de compensation actuels, les cotisations prises en charge par le FSV au titre du chômage pour le régime général ne sont pas prises en compte, alors que les prestations correspondantes sont prises en compte dans le calcul des droits à la retraite. Le fonctionnement actuel conduit le régime général à dégrader sa capacité contributive et donc à diminuer ses charges de compensation. Prendre en compte les cotisations versées par le FSV au titre du chômage revient à considérer la FSV comme un employeur qui verserait des cotisations pour ses employés, qui doivent dès lors être dénombrés comme des effectifs de cotisants.

² Une toute petite part est représentée par les comptes épargne logement (CEL).

Évolution du poids budgétaire des primes d'épargne logement



L'épargne logement constitue un produit d'épargne aujourd'hui très attractif :

Nombre de PEL et CEL sur un an, au 30 juin 2002 (provisoire)

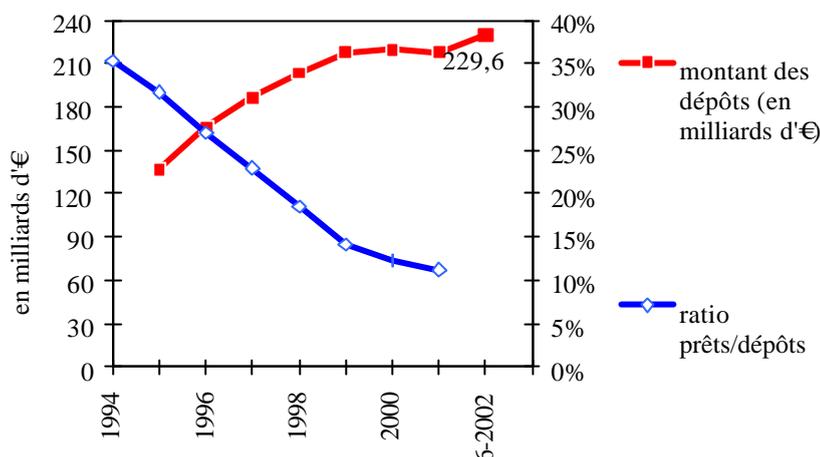
Plans	15.725.256
Comptes	8.756.960
Total	24.482.216

Encours des dépôts sur PEL et CEL au 30 juin 2002 (provisoire)

(en milliards d'euros)

Plans	198,2
Comptes	31,4
Total	229,6

Dans le même temps, le ratio prêts/dépôts se dégrade fortement depuis plusieurs années. En 2001, 687.183 prêts épargne logement ont été accordés, pour un montant de 5,28 milliards d'euros (+ 6,26 % par rapport à 2000). Néanmoins, le ratio prêts/dépôts continue de se dégrader :



2. Les dépenses d'interventions économiques et sociales

L'agrégat 22 regroupe des dépenses d'intervention économique et sociale qui peuvent difficilement être rattachés à un fascicule budgétaire. Ces dépenses ont des objets extrêmement variés. Elles peuvent concerner :

- l'indemnisation des préjudices subis dans le secteur du tourisme suite au naufrage de l'Erika : chapitre 44-93 doté de 10.000 euros pour faire face aux dernières dépenses ;

- les secours aux victimes de sinistres et calamités : chapitre 46-02 doté de 2,3 millions d'euros en 2003 comme en 2002 ;

- la réparation de préjudices dans le domaine de la santé : les crédits inscrits au chapitre 46-98 passent de 3,1 millions d'euros en 2002 à 52,1 millions d'euros pour 2003.

La progression constatée pour la réparation de préjudice dans le domaine de la santé s'explique d'une part par la progression des crédits du fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante (+ 39,9 millions d'euros) et d'autre part par une nouvelle dotation de 9,15 millions d'euros au titre du contentieux transfusionnels pris par en charge par l'établissement français du sang (EFS).

CHAPITRE II :

QUELLE STRATÉGIE POUR LA GESTION DE LA DETTE PUBLIQUE ?

Le budget des charges communes est fondamentalement un budget de constatation. Il semble en être ainsi tout particulièrement de la dette, et de sa charge, que le bleu budgétaire ne fait que relater sans a priori traduire quelque priorité politique que ce soit. A la vérité, la situation est sensiblement différente. L'endettement public est en partie la résultante d'une stratégie de l'Etat et le niveau atteint par la dette des administrations publiques conduit à en aménager et à en améliorer la gestion.

I. L'ENDETTEMENT DE L'ETAT ET DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES : UNE RÉALITÉ MAJEURE

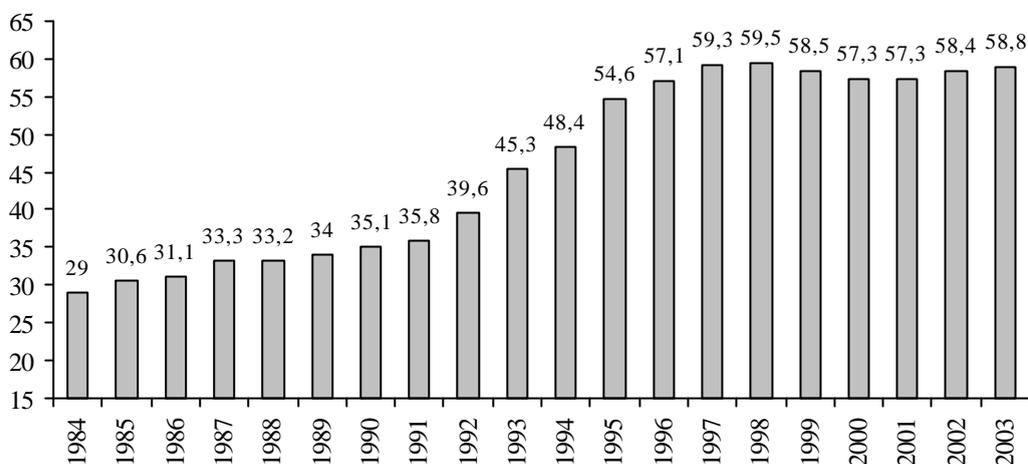
Après une législature de forte croissance, le niveau d'endettement public s'est peu résorbé. La période de moindre croissance actuelle enregistre dès lors un accroissement des déficits et de la dette.

A. LA MONTÉE DE L'ENDETTEMENT DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES

1. Une évolution spectaculaire sur longue période

La dette publique appréciée en pourcentage du PIB a triplé depuis 20 ans. Elle représentait 20 points de PIB en 1980. Elle a atteint 40 points de PIB en 1992. Elle est dans la zone des 60 points de PIB depuis 1996 même si elle n'a jamais franchi la limite des 60 points posée par les critères de Maastricht. Elle n'a cessé de progresser sauf entre 1998 et 2001. La présente loi de finances illustre la difficulté à maîtriser la dette des administrations publiques. **Celle-ci s'établira en 2002 à 58,4 % du PIB et en 2003 à 58,8 % du PIB.**

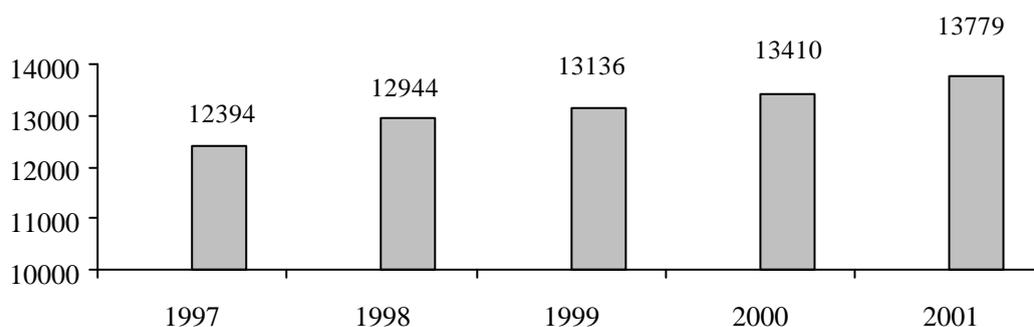
Dette des administrations publiques en % du PIB



Source : rapport économique, social et financier pour 2003

La dette par habitant progresse, elle, de manière ininterrompue. Elle représente en 2001 13.779 euros par habitant.

Évolution de la dette publique par habitant depuis 1997 (en euros)



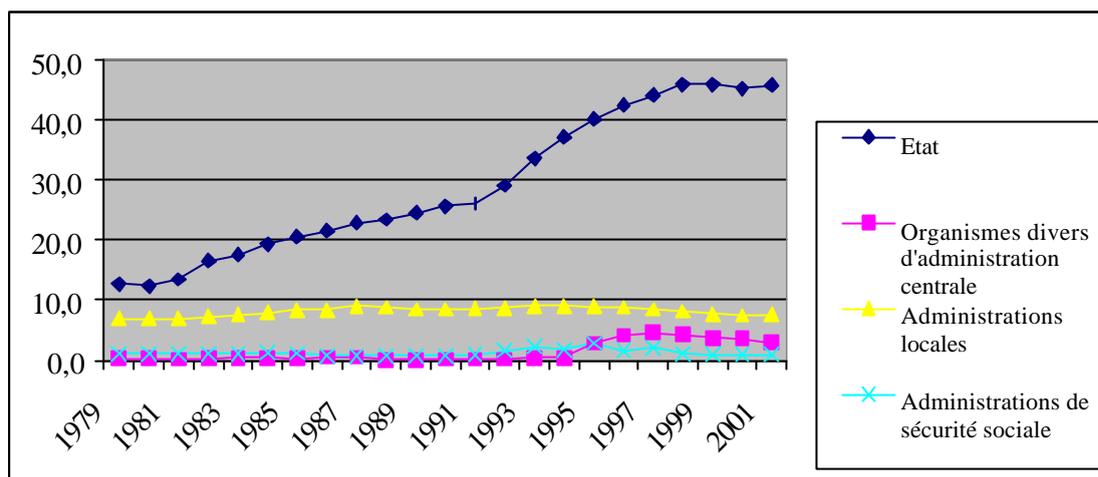
Source : comptes nationaux INSEE

2. Répartition de la dette des administrations publiques

Au sein de la dette publique, la dette de l'Etat représente la majeure partie de la dette des administrations publiques. Afin de minorer le poids de celle-ci, la dette para-étatique a parfois été externalisée auprès d'organismes divers d'administration centrale (ODAC), tels les organismes de cantonnement et la CADES, créés au milieu des années 1990. S'ils entrent dans la définition

de la dette maastrichtienne, ils permettent en affichage de réduire la part de la dette de l'Etat. Pour mieux apprécier le poids de celle-ci, il conviendrait donc d'additionner la dette relevant de l'Etat et celle relevant des ODAC.

Évolution de la dette des administrations publiques en % du PIB



Source : comptes nationaux INSEE

La dette des ODAC pourrait se renforcer dans de larges proportions si la recapitalisation de France Telecom passait par la création d'un établissement public destiné à s'endetter en lieu et place de l'Etat.

Compte tenu de la création possible d'un tel « organisme divers d'administration centrale », la dette des administrations publiques pourrait s'approcher dangereusement des 60 points de PIB.

3. La part prépondérante de la dette de l'Etat

La dette de l'Etat a connu une forte augmentation entre 1996 et 2001, passant de **540 milliards d'euros au 31 décembre 1996** à **724 milliards d'euros au 31 décembre 2001**, soit une augmentation de 34 %. La seule dette financière progressait quant à elle de 38 %. Cette augmentation est due pour l'essentiel à l'accumulation des déficits budgétaires au cours de cette période.

Encours de la dette de l'Etat
en millions d'euros au 31/12/2001

DETTE NEGOCIABLE*

OAT – valeur actualisée**	442 472
BTAN	158 374
BTF	52 440
Total (valeur actualisée)	653 286

DETTE NON NEGOCIABLE

Engagements de l'Etat	2 100
Bons du Trésor sur formules	1 417
Bons souscrits par des organismes internationaux	11 196
Dépôts des correspondants	66 156
Autres	2 412
Total brut	83 281
Créances + soldes compte Etat à la BdF (-)	12 740
Total net	70 542
DETTE TOTALE	723 827

(*) hors intérêts courus non échus au 31/12/2001

(**) y compris provision pour indexation du capital des OAT Indexées.

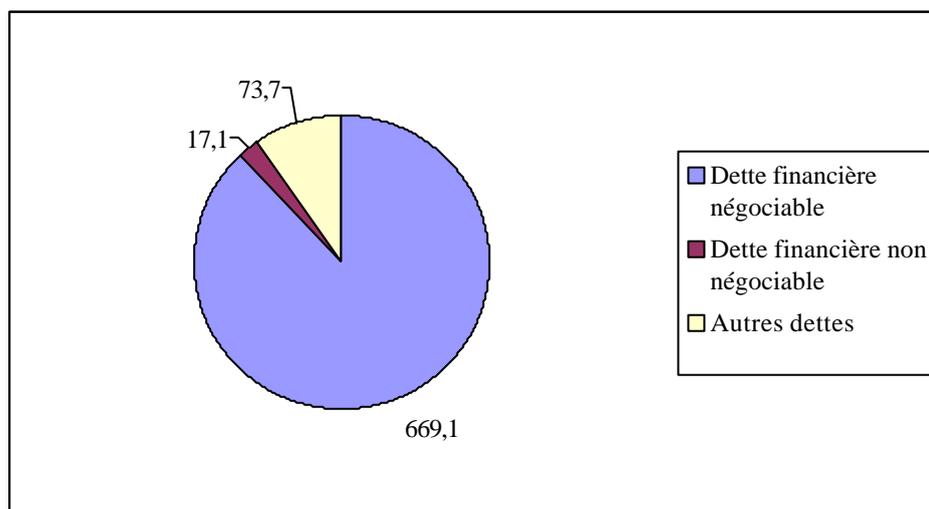
Toutefois, la baisse du déficit budgétaire a permis de casser le rythme de progression de la dette financière, qui est passé de 9,96 % entre 1995 et 1996, à 6,01 % entre 2000 et 2001, comme le montre le tableau ci-dessous :

Année	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Dette négociable	474,346	514,819	560,161	583,045	616,259	653,286
<i>Progression %</i>	<i>9,96 %</i>	<i>8,53 %</i>	<i>8,81 %</i>	<i>4,09 %</i>	<i>5,70 %</i>	<i>6,01 %</i>
Dette totale	540,106	577,915	613,128	653,513	683,454	723,827
<i>Progression %</i>	<i>8,82 %</i>	<i>7,00 %</i>	<i>6,09 %</i>	<i>6,59 %</i>	<i>4,58 %</i>	<i>5,91 %</i>

S'agissant de la structure de la dette moyen et long terme, les composantes ont évolué comme suit. La dette est aujourd'hui à plus de 90 % une dette négociable. La part des dépôts des correspondants du Trésor diminue fortement à partir de 2000 du fait de la mise à disposition de la Poste des avoirs créditeurs privés des CCP. Cette réduction a été compensée par une majoration des émissions de BTF.

En %	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Dette négociable	87,82	89,08	91,37	89,22	90,16	90,25
<i>dtOAT</i>	57,06	57,24	59,28	60,46	61,32	61,13
<i>dtBTAN</i>	23,12	24,71	24,39	23,61	22,55	21,88
<i>dtBTF</i>	7,64	7,13	7,70	5,15	6,29	7,24
Dette non négociable	12,18	10,92	8,63	10,78	9,84	9,75

Structure de la dette de l'Etat au 31 décembre 2001



Malgré l'évolution des parts respectives des OAT (en augmentation sur la période) et BTAN, la durée de vie moyenne de la dette négociable à long et moyen termes avant swaps a été stabilisée entre 6 ans et 6 ans et demi comme l'indique le tableau ci-dessous :

	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Durée de vie de la dette (avant swaps)	6 ans 47 j	6 ans 57 j	6 ans 93 j	6 ans 99 j	6 ans 64 j	6 ans 47 j

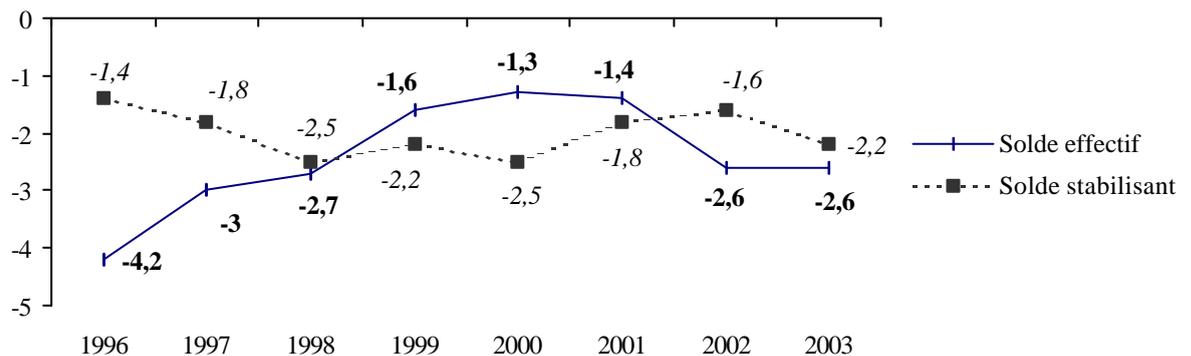
Une dette qui s'autoentretient :

Du fait de l'augmentation du déficit budgétaire et donc du besoin de financement de l'Etat, les années 2002-2003 connaissent le retour d'un **solde primaire négatif** : le déficit primaire devrait s'établir à 8,71 milliards d'euros en 2002 et à 6,54 milliards d'euros en 2003. L'Etat empruntera pour financer les intérêts de la dette.

Une dette qui n'est aujourd'hui plus stabilisée :

Les années 2002-2003 enregistrent en effet le **retour de l'effet « boule de neige »**. Le solde effectif sera plus dégradé que le solde stabilisant défini comme le solde permettant de maintenir constant, en points de PIB, le niveau de dette publique. Cet effet « boule de neige » resurgit lorsque le taux de croissance du PIB (en valeur) devient inférieur au taux d'intérêt moyen de la dette, ce qui est clairement le cas depuis 2002.

Évolution comparée du solde effectif et du solde stabilisant la dette publique
(en points de PIB)



Source : rapport économique, social et financier pour 2003

Qu'en est-il des engagements hors-bilan de l'Etat ?

En plus de la dette doivent être mentionnés les engagements hors bilan de l'Etat dont les contours restent mal cernés malgré des améliorations récentes. Si l'Etat dispose d'un bilan et d'un compte de résultat dont la présentation est proche de celle du plan comptable général, l'information financière de l'Etat ne comprend pas aujourd'hui de document recensant les engagements hors bilan comparables à l'annexe que toute personne dans l'obligation de présenter des comptes annuels doit fournir et qui doit comporter «*toutes les informations d'importance significative destinées à compléter et à commenter celles données par le bilan et le compte de résultat*» à commencer par les engagements financiers.

Le compte général de l'administration des finances 2001 fournit néanmoins des informations relatives :

-aux engagements de retraite des fonctionnaires et agents publics relevant de régimes spéciaux;

-aux engagements liés à des garanties accordées par l'Etat ;

-aux engagements liés aux droits à primes acquis dans le cadre des dispositifs d'épargne-logement.

a) Les engagements de retraite des fonctionnaires et agents publics relevant de régimes spéciaux

Le compte général de l'administration des finances ne préfère pas chiffrer les engagements de retraite au motif qu'ils varient selon les hypothèses de départs à la retraite, les projections en termes d'espérance de vie et le taux d'actualisation retenus¹.

Quelques éléments figurent cependant dans le rapport de la Cour des comptes sur l'exécution des lois de finances pour 2001 lorsqu'elle fait état d'estimations fournies par la direction du budget. Les engagements bruts pour les seules charges de pension des fonctionnaires titulaires représentent entre 43 et 57 % du PIB, soit entre 600 milliards d'euros et 800 milliards d'euros, compte tenu du choix du taux d'actualisation (respectivement 6 % et 4 %).

b) Les engagements liés aux garanties accordées par l'Etat

Trois catégories d'engagements liés à des garanties doivent être distingués.

- La dette garantie au sens de la loi du 23 décembre 1946, opérations de crédits à court, moyen et long terme, est en forte diminution depuis 10 ans. Elle s'établissait en 2001 à 23,7 milliards d'euros.

¹ Les règles comptables préconisent l'emploi du taux d'emprunt d'Etat de même maturité mais il n'existe pas en France de titres d'emprunts d'une maturité de 30 à 40 ans correspondant à la maturité moyenne des engagements de retraite. Le passage de 5 à 4% du taux d'actualisation fait varier mécaniquement le niveau des engagements d'environ 15%

- Les garanties accordées par l'Etat à des établissements financiers ou à des opérateurs publics ou privés qui sont chargés pour son compte de missions d'intérêt général. Il s'agit essentiellement de l'engagement de rééquilibrer les comptes de la Caisse Centrale de Réassurance (CCR) détenue à 100% par l'Etat et la COFACE. Les garanties accordées par l'Etat à la CCR portent sur des risques limitativement énumérés (risques exceptionnels de transport, nucléaire, de catastrophes naturelles, d'attentats et d'actes de terrorisme) et ne joue que lorsque le montant des indemnités pour sinistres restant à la charge de la CCR dépasse 90% des provisions constituées. Au 1^{er} janvier 2002, le seuil prévisionnel d'intervention de l'Etat est de 215 millions d'euros s'agissant des risques exceptionnels de transport et risques nucléaire et de 650 millions s'agissant du risque catastrophe naturelle. Au 31 décembre 2000, la COFACE garantissait pour le compte de l'Etat un encours total de créance de 84,4 milliards d'euros, l'Etat devant chaque année assurer l'équilibre entre recettes et dépenses au titre de ces créances.

- Les garanties de passif comprennent d'une part les garanties accordées dans le cadre d'opérations de cession ou de restructuration d'entreprises et d'autre part celles accordées dans le cadre de la protection de l'épargne. L'Etat accorde ainsi sa garantie aux sommes déposées sur les livrets des caisses d'épargne et aux fonds déposés sur les livrets d'épargne populaire centralisés à la Caisse des dépôts. L'encours de ces fonds au 31 décembre 2000 était estimé à 174 milliards d'euros.

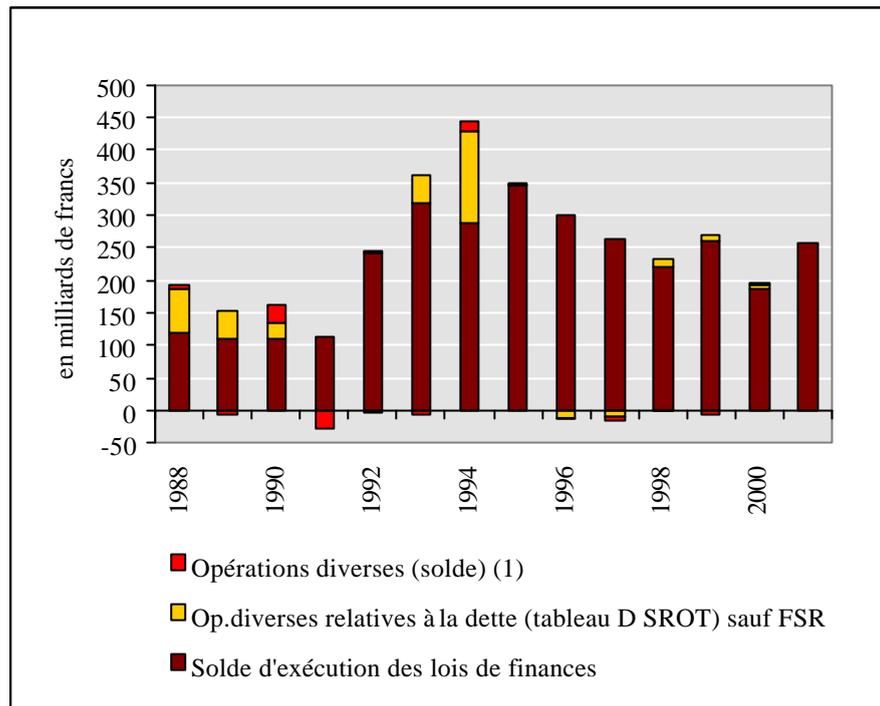
c) Les engagements liés aux droits à primes acquis dans le cadre des dispositifs d'épargne-logement

Selon les méthodes d'évaluation retenues, qu'elles tiennent compte des droits à prime sur les comptes PEL des épargnants ou qu'elles considèrent le nombre de PEL aujourd'hui ouverts et susceptibles de donner lieu au versement d'une prime, la dette latente de l'Etat est de 6 à 9 milliards d'euros. A ces chiffres, il convient de rajouter les versements de primes au titre des comptes d'épargne logement dont le montant dans les années à venir devrait atteindre 763 millions d'euros.

B. LA DETTE DEVIENT UN ENJEU DU DÉBAT EN LOI DE FINANCES

La variation de la dette est avant tout considérée comme la résultante des déficits publics. Il n'y a évidemment rien d'étonnant à cela puisque le solde d'exécution des lois de finances est depuis 1995 la contrepartie quasi-exclusive de la variation de la dette, du fait de la diminution des engagements de l'Etat classés en opérations de trésorerie (reprise de la dette de l'ACOSS en 1994, reprise de la charge résultant de la suppression du décalage d'un mois pour les remboursements de TVA, reprise de dettes d'entreprises diverses).

L'évolution des contreparties de la dette



(1) Un tel vote interdit également le recours à la pratique détestable des engagements de l'Etat classés en opérations de trésorerie « hors la vue » du Parlement, comme ce fut le cas avant 1995.

On a ainsi pu considérer que le Parlement devait se prononcer uniquement sur l'article d'équilibre de la loi de finances, la dette apparaissant comme la conséquence du vote de cet article.

Au-delà de cette approche, il a pu sembler utile que le Parlement se prononce sur un plafond de variation de la dette. Le vote du Parlement, sur la variation du stock de dette provoquée par les décisions budgétaires et financières contenues dans la loi de finances, rend en effet possible les comparaisons et donc, les appréciations politiques sur le niveau souhaitable de dépenses d'aujourd'hui dont l'État reporte le paiement sur les années futures. **En se prononçant sur la dette, le Parlement décide expressément de la charge imposée aux générations futures.**

Un tel vote interdit également le recours à la pratique détestable des engagements de l'Etat classés en opérations de trésorerie « hors la vue » du Parlement, comme ce fut le cas avant 1995.

1. L'article 34 de la LOLF

L'article 34 de la nouvelle loi organique relative aux lois de finances dispose que la loi de finances de l'année « *fixe le plafond de la variation nette, appréciée en fin d'année, de la dette négociable de l'Etat d'une durée supérieure à un an* ».

Il a été rédigé en tenant compte de deux préoccupations. L'une, exprimée par M. Alain Lambert, alors rapporteur de la proposition de loi pour le Sénat : « *il s'agit en quelque sorte de donner un contenu à l'autorisation d'émettre des emprunts en le liant au besoin de financement révélé et exprimé par le tableau de financement* ». L'autre, exprimée par Mme Florence Parly, alors secrétaire d'Etat au budget : « *s'il devait y avoir un plafond d'emprunts, cela ne devrait pas placer le Gouvernement dans une situation d'incapacité brutale à financer ses dépenses, parce qu'il y aurait une rupture de trésorerie et un retard dans l'encaissement d'une recette importante, par exemple.* » Pour tenir compte de ces deux positions, un amendement de compromis a été adopté à l'initiative de MM. Alain Lambert et Philippe Marini, ceux-ci reconnaissant : « *Il est certain que les aléas qui s'attachent tant aux décaissements qu'aux encaissements de l'Etat justifient que les opérations liées à la tenue de la trésorerie de l'Etat ne soient pas contraintes par un plafond strict, sauf à imaginer des procédures d'urgence complexes. De même, fixer un plafond brut de la dette risquerait de soulever des difficultés pour la gestion de celle-ci. Des techniques financières complexes, qui peuvent conduire à racheter de la dette passée pour en émettre une nouvelle et donc à augmenter les émissions brutes, pouvant permettre de minorer finalement la charge de la dette. Celle-ci représentant la première dépense de l'Etat, il serait désastreux d'en rendre impossible la diminution par des dispositions inappropriées.* »

Pour ces raisons, l'article 34 fixe le « *plafond de la variation nette de la dette négociable de l'Etat d'une durée supérieure à un an, appréciée en fin d'année* ». La variation nette permet d'éviter les biais mentionnés ci-dessus d'un plafond de dette brute ; la prise en compte de la seule dette supérieure à un an permet d'éviter d'y inclure les émissions de très court terme nécessitées par des besoins ponctuels de trésorerie¹. Cette variation est de plus appréciée en fin d'année.

¹ Elle est aussi un échappatoire possible pour un gouvernement peu scrupuleux qui, gêné par le plafond de la dette à plus d'un an, souhaiterait émettre des BTF pour financer de la dette à moyen et long terme...

Le plafond de variation de la dette tel qu'il est défini par l'article 34 de la loi organique relative aux lois de finances ne doit pas être confondu avec le dispositif très strict qui existe aux États-Unis où le Président est contraint de venir dans l'urgence devant le Congrès négocier le relèvement du plafond dès que celui-ci est dépassé, quelles que soient les raisons du dépassement¹. Dans l'intervalle, faute de moyens de paiement, les services publics s'arrêtent et les agents fédéraux ne sont plus payés. Le dispositif français apprécie la variation de la dette **en fin d'année** et exclut du plafond les mécanismes de gestion de la trésorerie et de gestion active de la dette.

2. Un plafond qui a une valeur juridique contraignante

Le plafond de variation de la dette a une valeur juridique contraignante. Il oblige le gouvernement à en demander le relèvement dans une loi de finances rectificative s'il lui paraît ne pas pouvoir être respecté en raison d'une aggravation du déficit budgétaire et d'une augmentation des besoins de financement. La décision du Conseil constitutionnel n°91-298 en date du 24 juillet 1991 dispose en effet que le gouvernement est tenu de déposer sur le bureau de l'Assemblée nationale une loi de finances rectificative dès lors que les conditions de l'équilibre économique et financier sont bouleversées.

La plafond de variation de la dette a ainsi le même statut, juridique et politique, que celui du déficit budgétaire : s'il peut être dépassé en cours d'année, il ne peut être dépassé en fin d'année qu'à la condition expresse qu'un collectif budgétaire l'autorise. La loi de règlement constitue la sanction politique ultime d'un éventuel dépassement, comme c'est aujourd'hui le cas pour le déficit budgétaire.

II. LE COÛT DE LA DETTE

Le coût de la dette est la résultante d'un effet-volume, qui tient donc à l'accroissement du volume de la dette, et d'un effet-prix correspondant à l'évolution du taux moyen d'intérêt, applicable à cette dette. Il semble que les effets de la baisse des taux s'épuisent progressivement.

¹ Cette hypothèse n'est pas un cas d'école. Compte tenu des récentes moins-values fiscales et des dépenses engagées et à venir pour lutter contre le terrorisme, la dette fédérale américaine a atteint en mai 2002 sa limite légale, fixée à 5.950 Mrds de dollars le 5 août 1997. Le Président a dû négocier avec le Congrès l'augmentation de cette limite **dans l'urgence**.

La décomposition en « effet-taux » et « effet-volume » de l'augmentation annuelle de la charge de la dette

1. Principe de la décomposition

Un exemple fictif fera comprendre le principe de la décomposition.

- Supposons que l'Etat emprunte au cours d'une année 100 milliards d'euros au taux de 5%. Ces 100 milliards permettent de financer un déficit budgétaire de 40 milliards et de refinancer 60 milliards d'emprunts anciens arrivés à échéance et qui avaient été émis il y a dix ans au taux de 9%.

- L'accroissement en volume du stock de la dette est de 40 milliards, auquel s'applique le taux de 5%.

L'effet-volume est donc égal à $40 \times 5\% = 2$ milliards.

- Les 60 autres milliards empruntés ne servent qu'à refinancer des emprunts anciens arrivés à échéance, mais à un coût plus faible de 4% (= 9% - 5%).

L'effet-volume est donc égal à $60 \times (-4\%) = -2,4$ milliards.

- Au total le stock de la dette a augmenté de 40 milliards, mais la charge de la dette a diminué de $-2,4 + 2 = -0,4$ milliard.

2. Application à la charge de la dette en 2001

La charge nette de la dette négociable a augmenté de 8,2 milliards de francs en 2001. Sa décomposition entre « effet-volume » et « effet-taux » est perturbée à la marge par l'existence d'un troisième type d'effet, dit « effet calendaire » tenant à des reports de charges d'une année sur l'autre.

	OAT	BTAN	BTF	Total
Effet-taux	- 2,58	- 1,75	- 0,98	- 5,31
Effet-volume	+ 8,18	- 0,05	+ 2,64	+ 10,77
Effets calendaires	+ 2,19	+ 0,55	-	+ 2,74
Total augmentation de la charge	+ 7,79	- 1,25	+ 1,66	+ 8,20

L'augmentation de 8,2 milliards de la charge nette de la dette négociable entre 2000 et 2001 peut être décomposée en :

- un alourdissement de 10,8 milliards de francs lié à un « **effet-volume** » imputable à hauteur de 8,2 milliards aux OAT émises en 2000 et dont la première échéance a été payée en 2001 et à hauteur de 2,6 milliards de BTF. La dette a en effet augmenté en volume de 156 milliards en 2000 des OAT et celle des BTF de 162,8 milliards en 2001 ; la dette due aux BTAN est restée stable ;

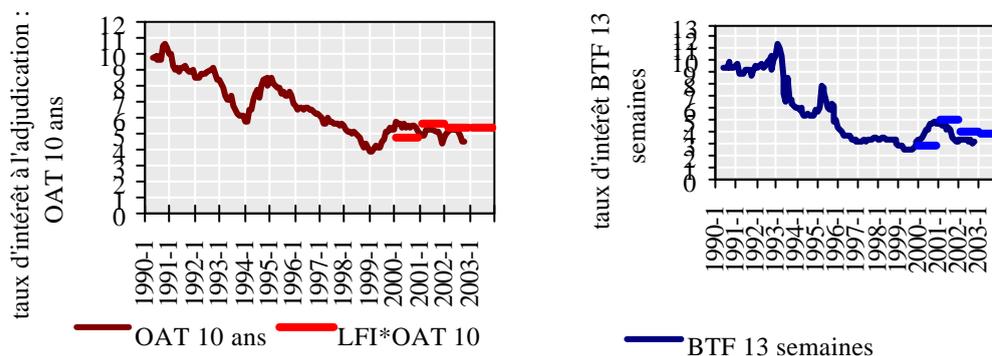
- un « **effet-taux** » favorable de - 5,3 milliards de francs qui concerne tous les compartiments. Le gain sur les taux d'intérêt est surtout élevé pour les OAT (le taux moyen des 98 milliards d'OAT refinancés en 2000 est tombé de 7,52 % avant refinancement à 4,89 % après refinancement, soit un gain de - 2,63 %). Le gain en taux moyen avant et après refinancement pour les BTAN n'est que de - 0,6 %, mais le volume refinancé s'élève à 282 milliards d'où une réduction de charge de - 1,75 milliard de francs. Enfin le gain de taux pour les BTF est de - 0,34% , du fait de la baisse des taux courts en 2001 ; il engendre un effet-taux de - 0,98 milliard de francs;

- un alourdissement de 2,7 milliards de francs de la charge nette dans l'année des opérations de l'année et tenant pour l'essentiel à des effets calendaires.

En conclusion en 2001, l'effet-taux négatif a compensé 50 % de l'effet-volume positif.

L'évolution des taux à l'émission au cours des dernières années et des derniers mois a en effet été particulièrement favorable pour la charge de la dette, comme le montrent les graphiques suivants.

Évolution des taux à court et long terme des titres de dette de l'Etat.



Le bleu budgétaire prévoit pour les prochains mois une remontée des taux par rapport à la conjoncture favorable connue au cours des dernières années, mais cette remontée correspond à la situation économique telle qu'elle était prévue en août 2002 puisque depuis 1995 le gouvernement a pris la bonne décision : s'en tenir strictement en matière de taux d'intérêt à la prévision du « consensus » des économistes. Il n'est évidemment pas impossible qu'une baisse éventuelle des taux à court terme qui serait décidée par la BCE conduise à une diminution du taux à trois mois en 2003.

Prévision des taux d'intérêt dans le bleu « charges communes »

	Fin 2000	Fin 2001	2002 consensus forecast des économistes (août 2002)	2003 consensus forecast des économistes (août 2002)
Taux à 3 mois	4,86%	3,29%	3,4%	3,9%
Taux à 10 ans	5,00%	5,07%	5,0%	5,3%

L'effet des taux sur la charge budgétaire de la dette n'est néanmoins ni univoque, ni immédiat. Il dépend de la structure de la dette de l'Etat et de la maturité des divers titres.

Pour les BTF, l'évolution des taux de marché se répercute immédiatement sur la charge budgétaire des émissions.

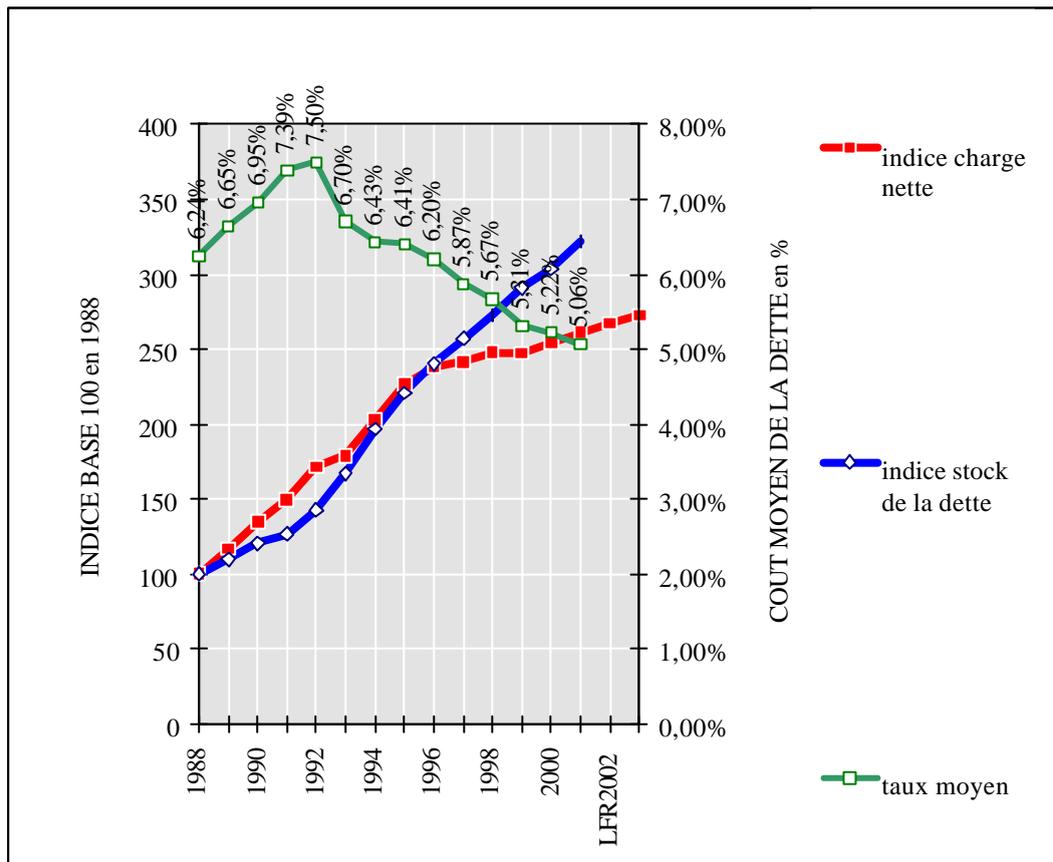
Pour les BTAN, l'impact est en majeure partie différé. Certes, les lignes nouvellement créées le sont à des taux reflétant la situation du marché. Mais, en terme de charge budgétaire, ceci n'apparaît vraiment que l'année suivante, avec le passage en « année pleine » (l'année d'émission, la charge est surtout dépendante des phénomènes calendaires). Par ailleurs, une partie des émissions de l'année se substitue aux remboursements : ce qui importe alors pour l'évolution de la charge de la dette est moins le niveau des taux sur les lignes émises que l'écart avec celui des lignes échues.

Pour les OAT, on retrouve, amplifié, le même phénomène que pour les BTAN (c'est ainsi qu'une OAT dix ans émise en 1992 au taux fixe de 8,5% et arrivant à échéance en 2003 sera remboursée grâce à l'émission d'une nouvelle OAT dix ans émise à un taux fixe à 5,3 % ; le gain en terme de taux d'intérêt est donc égal à $(8,5\% - 5,3\%) = 3,2\%$). S'y ajoute l'impact supplémentaire, pour la partie pérenne de la dette, des taux variables. Mais, là-encore, un décalage existe entre la situation du marché et sa traduction sur la charge budgétaire : pour les lignes « TEC 10 », qui représentent l'essentiel des

lignes à taux variable, l'intérêt est payé tous les trois mois, et calculé à partir du taux observé à la fin de la période d'intérêts précédente.

L'indice lié à la charge de la dette pourrait ainsi reprendre progressivement à partir de 2003 une évolution plus pentue, plus proche de celui du stock de la dette.

Évolution de la charge nette de la dette



III. LA GESTION DE LA DETTE

Confronté à l'augmentation de son endettement, l'Etat a été incité à mettre en place les outils les plus performants possibles de tel manière à être un émetteur de référence sur des marchés européens où il n'est plus en position dominante. La création de l'Agence France Trésor correspond à la volonté de disposer d'une entité dynamique au plus près des marchés : elle montre combien la gestion de la dette devient une des priorités de la politique des gouvernements, quels qu'ils soient.

Fondée le 8 février 2001 par un décret de Laurent Fabius, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, l'Agence France Trésor est un service à compétence nationale. Sa mission essentielle consiste à gérer la trésorerie de l'Etat ainsi que sa dette. Cette mission doit s'effectuer au mieux des intérêts du contribuable, c'est-à-dire en limitant autant qu'il se peut le service de la dette (versement des intérêts et remboursement d'emprunts venus à échéance) et en maximisant la rentabilité des encours.

La gestion de la trésorerie s'effectue donc d'abord dans un souci de faire fructifier tout solde créditeur des opérations de l'Etat ; la gestion de la dette consistera ensuite à se servir de tous les instruments du marché et de toutes ses tendances pour placer au cours le plus favorable et racheter de même les divers véhicules de la dette souveraine : BTF à court terme (3 mois à un an) ; BTAN à moyen terme (2 à moins de 5 ans) et OAT à long terme (5 ans et plus).

L'agence France Trésor regroupe une trentaine de collaborateurs aujourd'hui et a repris l'ensemble des activités de l'ancien bureau A1 « Trésorerie et gestion de la dette » de la direction du Trésor. Elle est organisée autour de six cellules distinctes :

- deux cellules opérationnelles -Trésorerie et Dette- qui sont chargées du suivi et de la gestion quotidienne des flux financiers de l'Etat ;

- et quatre cellules d'appui -Contrôle des risques, Recherche opérationnelle, Macro-économie et Information- qui sont chargées des travaux de veille destinés à optimiser l'ensemble des mouvements financiers transitant par le compte de l'Etat.

A. LE PROGRAMME DETTE-TRÉSORERIE

Le bleu « charges communes » fournit une seconde esquisse du programme « gestion de la dette et de la trésorerie de l'Etat » tel qu'il pourrait être présenté en loi de finances initiale pour 2006. Ce programme est sans doute le plus abouti de ceux qu'il a été donné de voir à votre rapporteur spécial. **Le fait que les remarques et les suggestions des commissions des finances des deux assemblées aient été prises en compte dans le document n'y est sans doute pas étranger.**

Un tel programme réunit nécessairement trois types d'informations : l'évolution du contexte, la définition des objectifs poursuivis, le choix d'indicateurs de performance et de résultats.

- Par rapport à l'année précédente, le programme 2002 assure une meilleure lisibilité des choix proposés au Parlement en matière de gestion de dette et de trésorerie en présentant des éléments de contexte importants : comparaison entre les différentes dettes publiques, évolution prévisible des taux d'intérêt etc...Il offre une projection du besoin de financement en fonction de différentes hypothèses de déficit budgétaire.

Il innove en offrant une double présentation de la charge de la dette 2003 en comptabilité budgétaire et en droits constatés.

- Il explicite les objectifs de gestion de la dette : minimisation de la charge de la dette dans des conditions de sécurité maximales.

- Il affine les différents indicateurs déjà présents en 2002. Il explique les écarts constatés entre les objectifs 2002 et les réalisations, ce qui est évidemment au centre d'une gestion par objectifs, mais ce qui n'est pas encore compris par tous les ministères.

- Il témoigne enfin de la difficulté de définition d'indicateurs fiables et sincères de la performance de gestion de la dette. Le taux moyen des émissions de dette chaque année dépend évidemment d'autres facteurs que de la seule performance de l'agence France Trésor. De même, le « spread » par rapport aux principales autres dettes souveraines ne peut être donné qu'à titre d'information : il ne constitue pas un indicateur de performance satisfaisant car il intègre non seulement la qualité des politiques d'émission des Etats mais aussi d'autres déterminants liés à la politique macroéconomique et structurelle menée par les gouvernements.

Un indicateur de performance permettant de mesurer la qualité d'émission de la dette de l'Etat reste donc à constituer. L'Agence France Trésor a le mérite de s'y attaquer, sans céder à la facilité de proposer au Parlement des indicateurs ne permettant pas de juger seulement de sa propre performance.

B. LA DIVERSIFICATION DES INSTRUMENTS D'EMPRUNT

La gestion de la dette obéit à **quatre principes généraux** : aux principes classiques de simplicité, liquidité et transparence s'ajoute désormais à juste titre un principe général de contrôle des risques :

- **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

5 ans ; les bons du Trésor à taux fixe et intérêts précomptés (BTF), qui sont d'une durée inférieure à 1 an ;

- **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 2001.

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. Preuve de cette innovation, l'Agence France-Trésor, au vu des études demandées à Barclays Capital, BNP Paribas, Morgan Stanley et Natexis - Banques Populaires, va prochainement lancer une nouvelle OAT à 30 ans indexée sur l'indice des prix (IPCH hors tabac) de la zone euro. Cette émission fera suite au lancement en octobre 2001 de la première OAT indexée sur l'indice des prix de la zone euro. Elle marque l'intérêt de la France pour le développement du marché des obligations indexées, qu'elle a ouvert en 1998, et l'engagement de l'Agence France Trésor à en assurer la liquidité.

1. Les instruments diversifiés de la politique d'émission

a) Une palette de titres émis en euros performante

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 :

b) 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 référence¹.

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.

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. 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 adjudgée à un prix proche du pair réduisant ainsi les pertes et profits sur produits financiers ;

¹ 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).

- Les OAT indexées sur l'inflation obéissent aux deux principes suivants : le principal, protégé contre l'inflation, est ajusté sur un indice 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.

c) 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*.

d) 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).

2. Les perspectives d'émission en devises

Le Parlement devrait donner au gouvernement l'autorisation, à compter de la loi de finances pour 2003, d'émettre des emprunts dans d'autres devises que l'euro. L'Etat est en effet directement ou indirectement confronté au risque de change. La COFACE, les arsenaux réalisent des opérations en devises qui ne peuvent aujourd'hui être couvertes en change. Comme tout émetteur de titres de dette, l'Etat peut avoir intérêt, pour bénéficier de différentiels de taux, à émettre un emprunt dans une devise étrangère. Comme tout agent économique, pour réduire les frais financiers et améliorer ses liquidités, il doit diversifier ses émissions et répartir au mieux ses lignes d'emprunt. les swaps.

Les derniers emprunts en devises de la France remontent en 1982 et 1983. Ils concernaient des emprunts en dollars et en écus. Tous les grands émetteurs souverains ont la possibilité juridique d'émettre des emprunts en devises, même si certains, comme l'Allemagne, ne l'exploitent pas. Au contraire, le Royaume-Uni exploite cette possibilité, comme l'on fait les Etats-Unis par le passé.

Les émissions dans d'autres devises que l'euro offrent dans certaines circonstances une opportunité financière appréciable. A titre d'exemple, une émissions à 3 ans en dollars ou à 30 ans en livres sterling couverte en change peut permettre un taux d'intérêt inférieur de 20 à 20 points de base au taux comparable en euros. Pour un montant de 2 milliards d'euros, soit 2% du programme de financement pour 2003, une différence de 15 points de base entraîne un gain annuel de 3 millions d'euros.

Par ailleurs, pour ces opérations, le risque financier est nul car il s'agit d'opérations couvertes en change.

C. L'OBJECTIF DE RACCOURCISSEMENT DE LA DURÉE MOYENNE DE LA DETTE

Jusque récemment, la doctrine du Trésor consistait à n'emprunter à court terme que pour couvrir les charges infra-annuelles de trésorerie, les émissions d'OAT et de BTAN devant couvrir les besoins à plus long terme. Cette politique menée avec constance depuis 1985 a conduit à une dette de durée moyenne comprise entre six et sept ans. Depuis deux ans, le

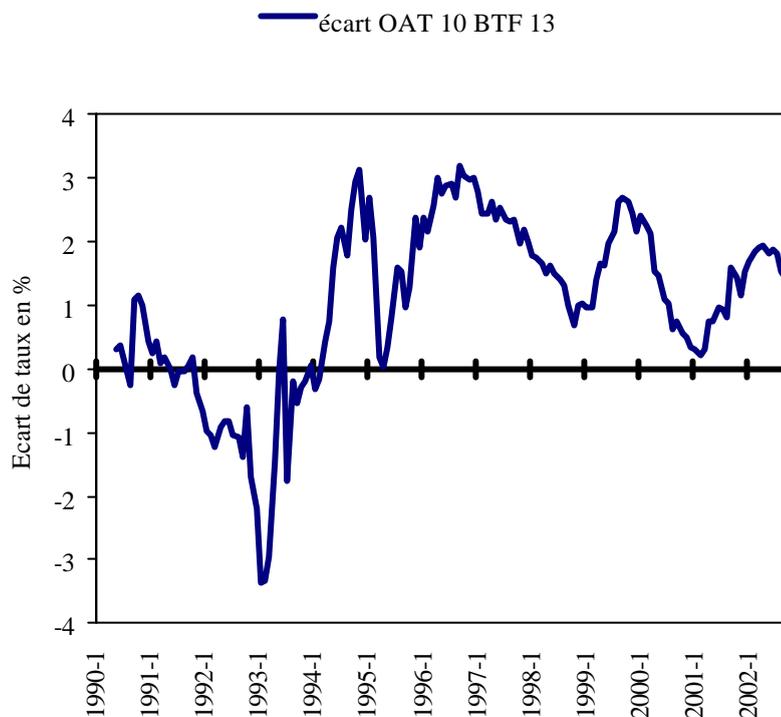
gouvernement se propose d'infléchir cette politique dans le sens d'un raccourcissement de la durée de la dette, soit lors de l'émission primaire de titres (en augmentant la proportion de titres courts, notamment de BTF), soit en intervenant sur le marché d'instruments dérivés (en « swapant » c'est-à-dire en échangeant des taux longs contre des taux courts). Cet infléchissement s'explique par la forme « classique » des taux d'intérêt.

a) Des taux courts, généralement inférieurs aux taux longs, mais...

Le taux auquel l'Etat peut s'endetter sur des maturités courtes (trois mois, un an...) est, en général, inférieur au taux qu'il lui faut payer en s'endettant à plus long terme. Une des hypothèses les plus robustes de la théorie financière est en effet que la courbe des taux est croissante avec la maturité, résultat qui repose sur l'existence de primes de risque. Il en résulte que les taux longs sont généralement supérieurs aux taux courts.

Si l'on observe à différentes dates la forme de la courbe des taux, on constate que cette situation n'est pas systématique mais qu'historiquement, elle s'est réalisée beaucoup plus souvent. Ainsi, en France depuis 1990, la pente de la courbe a été positive dans 63 % du temps et cette pente (c'est-à-dire l'écart entre le taux dix ans et le taux trois mois) a été en moyenne sur la période de 50 points de base. Depuis 1994 (ce qui exclut les périodes de crises monétaires pendant lesquelles les taux courts français ont été particulièrement élevés pour défendre le franc), la pente a été positive dans 95 % des cas et sa valeur moyenne a été de l'ordre de 160 points de base. Cette situation n'est pas spécifique à la France : sur la période 1990-2000, la pente moyenne a été de 170 points de base aux Etats-Unis et de 100 points de base en Allemagne. Depuis 1994, ces pentes sont respectivement de 120 points de base et de 200 points de base. On a pu observer, dans un passé récent, un aplatissement des courbes, particulièrement aux Etats-Unis et au Royaume-Uni. Ceci était lié, pour ce qui concerne les Etats-Unis, à des anticipations de disparition de la dette publique du fait des excédents budgétaires durables qui étaient alors anticipés. Aujourd'hui la courbe des taux est de nouveau pentue.

Mais bien entendu, le risque d'inversion de la courbe taux reste toujours présent en cas de crise monétaire.



b) Opportunité pratique d'une diminution de la durée de vie moyenne de la dette

L'analyse qui précède justifie l'hypothèse d'une courbe des taux effectivement croissante avec la maturité. Sous cette hypothèse, il est possible de diminuer la charge d'intérêts en réduisant la durée de vie moyenne de la dette, et ainsi d'économiser une partie de la prime de risque demandée par des investisseurs pour détenir des titres longs. Cette moindre charge n'a pas de caractère systématique mais doit se concrétiser sur le long terme. En contrepartie, une réduction de la durée de vie moyenne de la dette ou du taux auquel elle est rémunérée conduit au renouvellement annuel d'une part plus importante de celle-ci peut augmenter a priori la variabilité de la charge d'intérêts.

L'impératif de liquidité et le contrôle du risque de refinancement avaient conduit, depuis de nombreuses années, à une structure de la dette de durée moyenne relativement longue. La création de la zone euro et la réduction concomitante du risque de change auquel devait s'adapter la politique monétaire crée évidemment une nouvelle donne. Un modèle de simulation des diverses évolutions possibles des 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 théoriques possibles d'une modification de l'échéance moyenne du stock de dette de l'Etat.

c) Un compromis à trouver avec une plus forte variabilité de la charge de la dette

Sur la base des résultats de ces simulations, une stratégie de réduction progressive de la durée de vie moyenne de la dette a été décidée par le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie. Cette stratégie devrait permettre a priori de diminuer en moyenne sur longue période la charge d'intérêt, toute chose égale par ailleurs. En contrepartie, elle entraîne une augmentation de la variabilité de cette charge. 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'intérêts et plus grande variabilité de celle-ci.

L'objectif d'une telle stratégie est bien de s'endetter en moyenne sur des niveaux de taux moins élevés, en exploitant le fait que la courbe des taux semble structurellement pentue et en considérant le niveau des taux globalement stable dans le temps, ceux-ci pouvant cependant fluctuer avec l'évolution de la conjoncture. Cette stratégie n'est pas la conséquence d'anticipations particulières quant à l'évolution à court terme des taux. Une telle stratégie, si elle est mise en place progressivement et poursuivie pendant une durée au moins égale à un cycle économique (puisque le niveau des taux varie avec la situation conjoncturelle) doit en moyenne permettre de réduire la charge d'intérêts. La pertinence a posteriori d'une telle stratégie ne pourra être constatée qu'après plusieurs années. Elle conduit pour le moment à des gains budgétaires en 2002 et 2003.

Qu'est-ce qu'un swap ?

Un swap est un contrat d'échange de flux d'intérêt, les deux contre-parties contractant simultanément un prêt et un emprunt pour un même nominal, mais sur des références de taux différentes, l'un étant un taux fixe (appelé taux du swap) et l'autre un taux variable qui est en pratique l'euribor 6mois (ou 3mois éventuellement) pour les opérations mises en œuvre par l'Agence France Trésor.

Un tel contrat est donc essentiellement caractérisé par :

- un montant nominal sur lequel s'appliquent les flux d'intérêt ;
- une durée ou maturité correspondant au nombre d'années pendant lesquels les flux d'intérêts seront échangés ;
- le taux fixe qui est lié à la maturité.

Une contrepartie s'engage à verser annuellement, à la date anniversaire de l'opération de swap, le taux qu'elle doit payer appliqué au nominal. Elle recevra de l'autre contrepartie les flux d'intérêts sur le même nominal liés au taux qui la caractérise.

A titre illustratif, on peut prendre une opération où une contrepartie A entre, avec une contrepartie B, dans un swap d'une durée de dix ans payeur du taux d'intérêt fixe au niveau 4,70 % et receveur du taux variable euribor six mois et ce pour un nominal de 100 M €. Chacune des dix prochaines années, la contrepartie A versera à B un montant de 4,7 M € (= 4,7 % * 100 M €) et recevra le taux variable euribor six mois constaté l'année donnée appliqué à 100 M € (en pratique ce flux lié au taux variable se fera en deux versements espacés de six mois, et donc sur la base de deux valeurs différentes observées du taux variable).

L'opération de « contre swap » consiste après avoir effectué, un jour donné, une opération de swap, à entrer dans un autre swap pour un même nominal, mais pour une maturité différente, de façon à ce que les flux liés aux jambes variables se compensent (et donc d'être payeur de taux fixe pour l'un des swap et receveur de taux fixe, mais associé à une maturité différente, pour l'autre). La compensation des flux variables se réalise pendant un nombre d'années correspondant à la durée de vie du swap de plus faible maturité. Ceci permet d'avoir, pendant cette période, une connaissance a priori des flux qui se réaliseront et donc d'augmenter la durée de prévisibilité de ces flux qui passe ainsi de six mois à au moins un an.

2. Les économies réalisées en 2002

En 2002, 56 opérations de swaps ont été effectuées entre fin février et début juillet. Le montant nominal total des opérations effectuées jusqu'à présent en 2002 est de 24 milliards d'euros. En 2002, l'agence France Trésor a ainsi conclu 12 milliards d'euros de swaps de maturité moyenne 3 ans payeurs de taux fixe et 12 milliards d'euros de swaps de maturité moyenne 7,7 ans receveurs de taux fixe. Au total, ces opérations de swaps ont permis de réduire la durée de vie moyenne de la dette négociable de 30 jours, la portant ainsi à 5 ans et 342 jours au 31 juillet 2002.

Le gain budgétaire lié aux opérations de swaps était évalué pour 2002, avant la suspension du programme, à 200 millions d'euros et pour 2003, la prévision inscrite dans le projet de loi de finances est de 235 millions d'euros.

3. La suspension provisoire du programme de swaps

A partir de la mi-juillet 2002, la **très forte volatilité** constatée sur les marchés a conduit l'Agence France Trésor à suspendre ses opérations de swaps conformément à son cahier des charges. Par ailleurs, le **niveau des taux qui se situe à des niveaux très bas** (si l'on excepte la période de crise financière fin 1998-mi 1999) ne constituent pas des conditions favorables à des opérations de swaps réduisant la durée de vie moyenne de la dette négociable. Dans ces conditions, conformément aux procédures opérationnelles internes qui conduisent à ne pas intervenir dans des périodes agitées, aucune opération de swaps n'a été engagée. La poursuite de conditions de marché défavorables¹ a conduit le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie à décider une suspension temporaire du programme de swaps.

¹ Les tensions sur les marchés financiers concernent l'ensemble des segments de marché (actions, obligations...) et ne sont pas spécifiques au segment de marché des opérations de swaps.

CHAPITRE III :

LES DÉGRÈVEMENTS ET EXONERATIONS DE TAXE D'HABITATION : UNE SUBVENTION « IMPLICITE » AUX COLLECTIVITES LOCALES

Les dégrèvements législatifs d'impôts locaux s'analysent économiquement comme des subventions « implicites » aux collectivités territoriales : l'Etat, c'est à dire le contribuable national se substitue au contribuable local pour le paiement de l'impôt. Un **coïn** est ainsi introduit entre le montant d'impôt perçu par la collectivité locale et le montant payé par le contribuable local. Des considérations d'équité (pour la taxe d'habitation) et d'efficacité économique (pour la taxe professionnelle) peuvent certes justifier l'introduction des dégrèvements dans un système fiscal local que l'on n'a pas réformé en temps utile ; mais cette pratique a pour conséquence de désresponsabiliser l' élu local puisque le poids de l'impôt, contrepartie de la dépense, n'est plus répercuté sur un grand nombre de contribuables-électeurs. Enfin, les dégrèvements créent un mécanisme de redistribution verticale entre collectivités locales sans que l'on sache a priori s'il renforce les objectifs de péréquation -en aidant les communes les plus pauvres- ou si au contraire il les contrecarre – en favorisant les communes les plus dépensières.

Votre rapporteur ne peut que constater l'absence d'études en ce domaine. Il souhaite qu'un rapprochement des sources fiscales (pour les impôts locaux) et des sources administratives (pour les dotations de l'Etat) permettent à l'avenir d'éclairer ce problème au moment où le principe de péréquation des ressources et des charges est sur le point d'être inscrit dans la Constitution. En attendant, il a souhaité jeter quelques coups de projecteur sur cette question en se limitant à l'analyse des **dégrèvements législatifs et compensations d'exonérations de taxe d'habitation**¹. Il a utilisé pour ce faire le fichier informatisé pour 2001 des états 1389 de la comptabilité publique au niveau le plus fin, celui de l'échelon communal, même si certaines données concernant les plus petites communes sont considérées comme non diffusables. Il a ensuite jugé que la présentation de graphiques permettait mieux que de lourds tableaux statistiques de mettre en évidence à la fois les tendances générales mais aussi la plus ou moins forte dispersion des situations communales autour de ces tendances.

Cette présentation sera précédée d'un rappel sommaire du régime des dégrèvements et exonérations de taxe d'habitation.

¹ L'analyse des dégrèvements législatifs de taxe professionnelle pose un délicat problème de localisation, dans la mesure où ils sont accordés à des entreprises dont les établissements peuvent être répartis entre de multiples communes. Cette difficulté n'existe pas pour les dégrèvements de taxe d'habitation.

I. LA TAXE D'HABITATION N'EST PLUS UN PUR IMPÔT LOCAL

La taxe d'habitation est devenue progressivement un impôt à double assiette et à double taux :

La **cotisation normale de taxe d'habitation correspond à un impôt local** : elle est déterminée par application à la valeur locative nette de l'habitation d'un **taux global** d'imposition, somme des taux votés par le département, la commune et le cas échéant l'EPCI.

Mais suite à un ensemble de mesures d'exonérations et de dégrèvements législatifs, la cotisation effective d'un contribuable peut être **plafonnée** et dépendre pour l'essentiel du montant de son revenu¹ et du nombre de parts de quotient familial dont il bénéficie. Elle devient déconnectée des choix fiscaux locaux et s'apparente de ce fait pour le contribuable qui bénéficie de ces mesures à un **impôt national**.

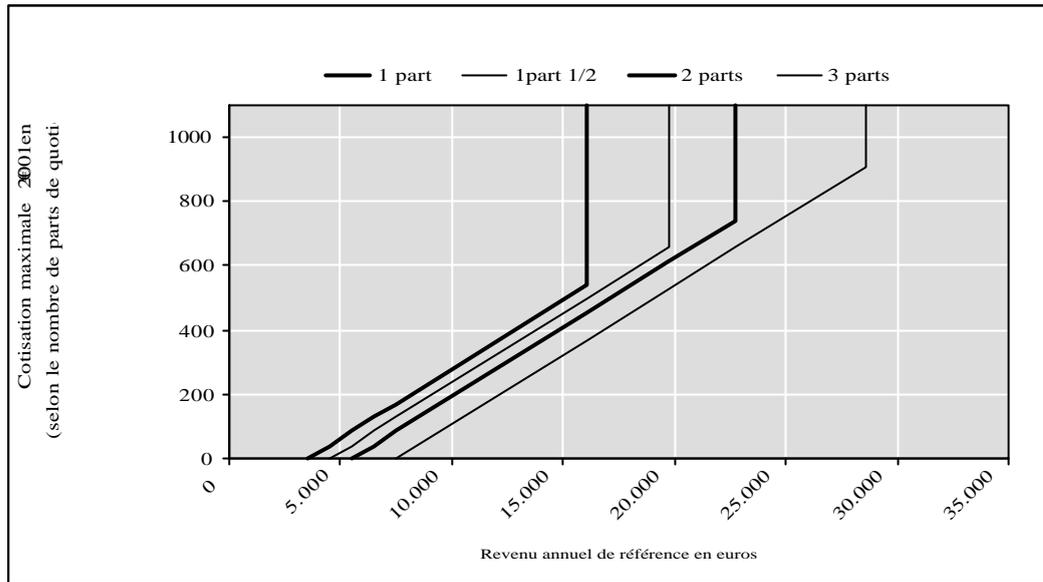
A. LA SITUATION DU CONTRIBUABLE

Depuis la réforme de 2000, le principal dégrèvement législatif (article 1414 A CGI) plafonne la cotisation de taxe d'habitation d'un contribuable à **4.3 %** de son revenu de référence diminué d'un abattement variable suivant le nombre de parts de quotient familial. Ce plafonnement ne bénéficie qu'aux contribuables dont le revenu de référence n'excède pas un certain niveau (105 170 F en 2001-10 633 €- pour une seule part de quotient familial; 129740 F-19 779 €- pour une part et demie, 149 070 F -22 725 €- pour deux parts et 19 330 F-2 -947 € par demi part supplémentaire)

L'ensemble du barème résultant de ces dispositions est illustré par le graphique suivant qui présente en fonction du nombre de parts de quotient familial la **cotisation maximale** exigible d'un contribuable. Si la cotisation assise sur la valeur locative lui est supérieure, le contribuable est automatiquement dégreuvé de la différence.

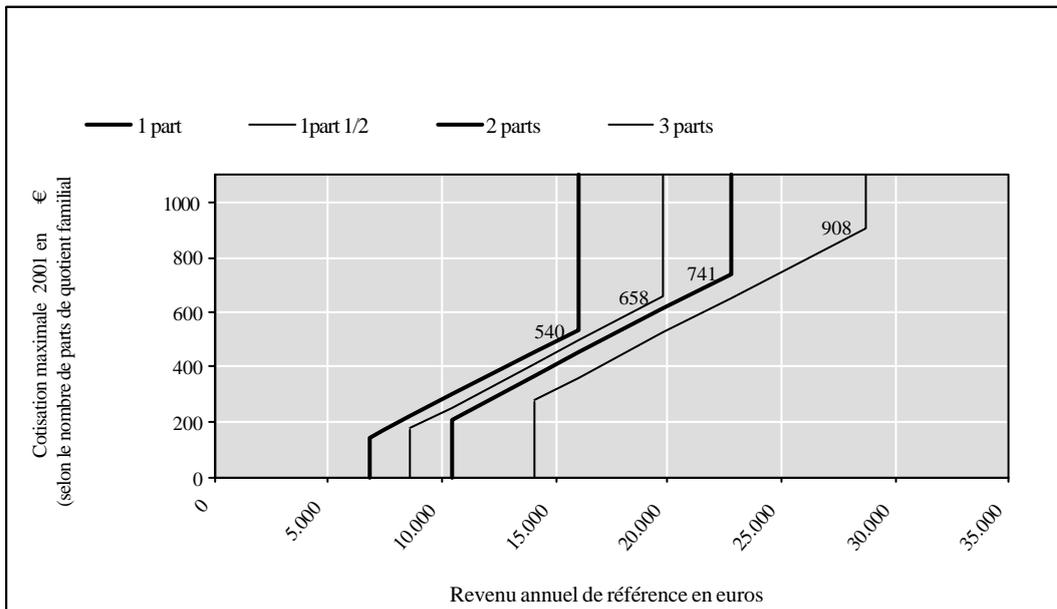
¹ Le revenu pris en considération s'entend du montant net des revenus et plus-values retenus pour l'établissement de l'impôt sur le revenu majoré de divers compléments (revenus soumis aux prélèvements libératoires ...) définis au IV de l'article 1417 CGI.

Cotisation maximale de taxe d'habitation après dégrèvement en 2001



Un régime plus avantageux est accordé aux contribuables de plus de 60 ans, aux veufs et veuves sans conditions d'âge, aux invalides et aux titulaires de l'allocation aux adultes handicapés. Ces contribuables bénéficient d'une **exonération totale** lorsque leur revenu n'excède pas en 2001 44.730 F – soit 6.819 €- pour la première part de quotient familial plus une majoration de 11.950 F –1.822 €-par demi part supplémentaire. Au delà, ils retombent dans le régime de dégrèvement de droit commun, comme le montre le graphique ci-dessous :

Cotisation maximale de taxe d'habitation après exonération ou dégrèvement en 2001 (contribuables > 60 ans, veufs et veuves)



A côté de ces deux dispositifs principaux subsistent trois dégrèvements subsidiaires : un dégrèvement d'office des **bénéficiaires du RMI**, (maintenu au cours de l'année suivant la cessation de l'attribution du RMI), un **régime transitoire** pour les bénéficiaires de l'ancien mécanisme de plafonnement à 3.4 % du revenu, supprimé en 2000 ; enfin un dégrèvement des **cotisations inférieures à 80 F**.

B. LES CONSÉQUENCES POUR LES COLLECTIVITÉS LOCALES

Les dégrèvements sont accordés à guichet ouvert et « hors la vue » des collectivités locales : le montant des bases nettes imposables communiquées aux collectivités locales pour le vote des taux, puis le produit fiscal voté ne sont pas affectés par les dégrèvements qui sont accordés ensuite aux contribuables. Seuls les états statistiques communiqués aux collectivités locales (tels les états 1389) font apparaître les montants des quatre groupes de dégrèvement (plafonnements à 4.3 % ; régime transitoire, bénéficiaires du RMI, cotisations inférieures à 80 F).

Ce système de dégrèvements automatiques pouvait inciter certaines collectivités à accroître indûment leur taux de taxe d'habitation puisque cette hausse n'était pas répercutée sur la fraction importante des contribuables dégrévés. Pour éviter cet effet pervers, le législateur a mis en place un système de **gel des taux** : le dégrèvement **est réduit** d'un montant égal au produit de la base nette imposable par l'accroissement du taux global de taxe d'habitation survenu depuis **2000**. Mais évidemment, les hausses de taux antérieures à 2000 continuent à se refléter dans le volume des dégrèvements.

La **compensation des exonérations** dont bénéficient des contribuables (personnes de plus de 60 ans, veufs et veuves etc..) de condition modeste s'effectue à l'opposé sous forme du versement aux collectivités locales d'une dotation fiscale (qui s'ajoute au produit fiscal, à la différence des dégrèvements). Cette dotation est calculée **sur la base d'un taux gelé à son niveau de 1991**. En revanche, le volume des bases nettes exonérées est révisé chaque année avec cependant un décalage inévitable d'une année. **La dotation perçue par une collectivité en 2001 est donc égale aux bases exonérées de 2000, multipliées par son taux de taxe d'habitation de 1991.**

C. LE POIDS DES DÉGRÈVEMENTS ET COMPENSATIONS D'EXONÉRATIONS DANS LES RESSOURCES DES COLLECTIVITÉS LOCALES EN 2001

Si l'on excepte les départements d'outre-mer où les dégrèvements obéissent à des règles spécifiques, le contribuable local finance 72,6 % des ressources des collectivités locales au titre de la taxe d'habitation. La part de l'Etat, soit 27,4 % se décompose en un peu moins d'un tiers au titre des compensations d'exonérations et un peu plus des deux tiers au titre des dégrèvements, comme le montrent les données du tableau suivant. (Ces dernières ne comprennent pas les compensations versées aux régions au titre de la suppression de la part régionale de la taxe d'habitation, soit plus de 996 millions d'euros¹, compensations dont on ne tiendra pas compte dans cette présentation).

Sources de financement des ressources de taxe d'habitation

Montant en millions d'€	Métropole sauf Paris	Paris	France métropolitaine	Pour mémoire DOM
Ressources des collectivités locales	11.185,7	450,8	11.636,5	166,8
Impôts payés par les contribuables	8.042,5	406,3	8.448,8	103,6
Participation de l'Etat	3.142,2	44,5	3.187,7	63,2
<i>dont compensations d'exonérations</i>	<i>1002,9</i>	<i>9,8</i>	<i>1.012,7</i>	<i>18,4</i>
<i>dont dégrèvements</i>	<i>2.140,4</i>	<i>34,6</i>	<i>2.175,0</i>	<i>44,8</i>

Par ailleurs, les dégrèvements de taxe d'habitation accordés en 2001 se décomposent de la manière suivante. On constate que les dégrèvements de droit commun (plafonnement à 4,3 % du revenu de référence après abattements) représentent les 9/10^{èmes} du total².

¹ Les compensations hors indexation de l'ancienne part régionale sont définitivement bloquées alors que les bases exonérées au titre des parts départementale et communale évoluent chaque année en fonction du nombre de bénéficiaires.

² Comme un certain nombre de données statistiques concernant les petits nombres ne sont pas diffusables au niveau des communes, on s'en tiendra dans certains départements à l'analyse de la répartition du dégrèvement pour plafonnement à 4,3 % du revenu de référence

Décomposition par catégories des dégrèvements de taxe d'habitation

Montant en millions d'€	Métropole sauf Paris	Paris	Territoire métropolitain
Dégrèvements au titre du RMI	163,68	2,29	165,96
Plafonnement à 4,3 %	1.916,80	30,96	1.947,76
Plafonnement transitoire à 3,4%	58,50	1,33	59,83
Cotisations inférieures à 80F	1,37	0,08	1,45
Total dégrèvements	2.140,35	34,66	2.175,01

II. LA RÉPARTITION SPATIALE DES DEGREVEMENTS ET COMPENSATIONS D'EXONÉRATIONS DE TAXE D'HABITATION

Quelles sont les collectivités locales bénéficiaires de ces subventions implicites de l'Etat ?

La réponse est délicate, car on ne peut pas affecter directement à telle ou telle collectivité le montant d'un dégrèvement. Le département, la commune et éventuellement l'EPCI « **cogérent** » la fiscalité locale puisque le **taux global** de l'impôt qui déclenche l'octroi du dégrèvement est la somme des taux votés par chacun de ces trois niveaux de collectivités. Si l'on considère les dégrèvements accordés *dans* une commune, on se réfère par conséquent plus à la circonscription administrative qu'à la collectivité locale, à moins de se limiter à des comparaisons intradépartementales (le taux de l'impôt départemental étant le même dans toutes les communes, les disparités de taux global résultent alors des seules décisions communales). Le danger de fausses interprétations est encore plus grand au stade des comparaisons entre départements, car la circonscription administrative départementale agrège le Conseil général et des communes de tailles et de richesses très variées.

C'est sous cette réserve que l'on décrira la répartition spatiale des dégrèvements et compensations entre départements et entre communes.

A. UNE RÉPARTITION INTERDÉPARTEMENTALE TRÈS INÉGALITAIRE

Le tableau suivant présente pour chaque département et **par habitant** en 2001 :

- (1) Le taux global de la taxe d'habitation dans le département, somme du taux départemental et de la moyenne des taux communaux et interdépartementaux
- (2) Le produit de la taxe d'habitation majoré des compensations d'exonérations (part régionale exclue)
- (3) Le produit des compensations d'exonérations versées aux communes et départements
- (4) Le produit des dégrèvements de taxe d'habitation
- (5) La **part de l'Etat** dans le produit total majoré, somme des dégrèvements et des compensations d'exonérations
- (6) La **part du contribuable local**, égale à la différence entre le produit de la taxe d'habitation et le montant des dégrèvements

Les départements ont été classés en fonction de la part prise par l'Etat (colonne 5). **Celle-ci varie dans un rapport de 1 à 4.5** entre la Lozère qui ne reçoit que 22,2 € par habitant aux Alpes Maritimes qui perçoivent 96,8 € et la Corse du Sud 101,2 € par habitant.

TAXE D'HABITATION : DONNEES DEPARTEMENTALES 2001(communes + EPCI +départements)

Données en € par habitant		(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(3+4)	(6) = (2)-(5)	(6)/(2)	(4)/(4+6)	
Départements métropolitains	Population	Taux global TH 2001	Produit TH + comp.exo	Compens. exonérations	Dégrèvements	Part Etat	Part contri-buables locaux	Part Etat en % total	Dégrév. en % TH	
Corse du Sud	20A	121 878	24,90	319,5	38,3	62,8	101,2	281,1	31,7%	22,4%
Alpes Mmes	6	1 026 514	22,38	376,7	31,8	65,0	96,8	344,9	25,7%	18,9%
Hérault	34	915 911	24,15	278,7	26,0	68,8	94,8	252,7	34,0%	27,2%
Pyrénées orient.	66	402 669	19,51	282,1	33,7	61,0	94,7	248,5	33,6%	24,6%
Gard	30	638 450	23,82	226,5	25,6	59,5	85,1	200,8	37,6%	29,6%
Bouches du Rh.	13	1 864 525	26,33	233,3	26,0	56,6	82,6	207,3	35,4%	27,3%
Haute Corse	20B	145 371	23,17	220,7	33,5	47,9	81,4	187,2	36,9%	25,6%
Vaucluse	84	510 740	19,72	212,5	27,2	53,6	80,8	185,3	38,0%	28,9%
Seine St Denis	93	1 395 030	20,28	218,3	14,7	62,5	77,2	203,7	35,3%	30,7%
Var	83	921 555	17,94	287,9	24,0	49,8	73,8	263,9	25,6%	18,9%
Val d'Oise	95	1 122 960	20,60	245,7	11,7	58,7	70,4	234,0	28,7%	25,1%
Finistère	29	885 825	22,76	214,9	26,5	42,7	69,2	188,3	32,2%	22,7%
Gironde	33	1 317 091	22,85	229,2	17,9	51,1	69,0	211,3	30,1%	24,2%
Loire Atlant.	44	1 165 445	23,15	231,3	18,5	50,4	68,9	212,8	29,8%	23,7%
Hte.Vienne	87	364 440	19,71	210,8	24,6	44,3	68,9	186,2	32,7%	23,8%
Val de Marne	94	1 237 713	18,83	259,8	13,0	53,8	66,8	246,9	25,7%	21,8%
Pyrénées Atlant.	64	620 865	19,79	224,3	22,1	44,7	66,8	202,2	29,8%	22,1%
Aude	11	320 598	20,99	200,9	28,3	38,2	66,5	172,6	33,1%	22,1%
Meurthe et M.	54	730 546	21,25	199,6	18,0	47,6	65,6	181,6	32,9%	26,2%
Nièvre	58	233 536	21,28	201,3	22,2	43,4	65,6	179,1	32,6%	24,2%
Allier	3	357 198	20,73	188,0	25,7	38,3	64,0	162,3	34,0%	23,6%
Hte Garonne	31	1 070 240	21,87	212,1	17,8	43,6	61,4	194,3	28,9%	22,4%
Aisne	2	552 320	23,74	168,7	20,7	40,3	61,0	148,0	36,2%	27,2%
Nord	59	2 597 613	32,39	170,6	18,3	42,0	60,3	152,3	35,4%	27,6%
Côtes d'Armor	22	565 141	24,98	194,5	25,2	33,9	59,1	169,3	30,4%	20,0%
Loire	42	744 411	18,57	177,6	20,4	38,4	58,9	157,1	33,2%	24,5%
Indre et Loire	37	568 328	21,74	196,3	19,0	39,1	58,1	177,3	29,6%	22,0%
Rhône	69	1 605 847	21,46	217,8	14,4	42,2	56,6	203,4	26,0%	20,8%
Essonne	91	1 153 971	20,46	254,3	9,0	46,9	55,9	245,3	22,0%	19,1%
Morbihan	56	671 297	18,63	188,9	22,6	31,9	54,6	166,3	28,9%	19,2%
Somme	80	569 634	22,78	163,5	17,5	35,2	52,7	146,1	32,2%	24,1%
Pas de Calais	62	1 469 779	23,09	148,9	18,7	33,7	52,4	130,2	35,2%	25,8%
Cantal	15	157 481	21,98	165,2	23,6	28,5	52,2	141,5	31,6%	20,1%
Doubs	25	515 319	18,78	171,3	15,0	36,6	51,5	156,4	30,1%	23,4%
Aube	10	301 479	22,21	163,0	15,9	34,6	50,6	147,1	31,0%	23,5%
Drôme	26	450 953	17,00	163,1	17,8	32,7	50,5	145,3	31,0%	22,5%
Maine et Loire	49	755 906	20,42	160,9	17,8	32,0	49,7	143,2	30,9%	22,3%
Hautes Pyrénées	65	232 179	18,06	177,5	18,7	30,9	49,6	158,8	28,0%	19,5%
Indre	36	239 893	20,18	161,0	22,6	27,0	49,5	138,4	30,8%	19,5%
Lot et Garonne	47	317 945	16,85	142,8	24,2	25,3	49,4	118,6	34,6%	21,3%
Seine Mme	76	1 262 613	21,35	158,6	15,5	33,8	49,4	143,0	31,1%	23,6%
Deux Sèvres	79	358 860	20,66	153,9	22,0	27,3	49,3	131,9	32,0%	20,7%
Marne	51	583 101	23,76	181,2	13,3	36,0	49,2	167,9	27,2%	21,4%
Vienne	86	412 076	20,64	165,1	19,7	29,4	49,0	145,4	29,7%	20,2%
Vendée	85	560 029	20,36	194,7	20,7	28,1	48,9	173,9	25,1%	16,2%
Mayenne	53	295 701	22,70	155,1	22,2	26,0	48,2	132,9	31,1%	19,6%
Ille et Vilaine	35	894 536	21,86	178,4	16,8	31,0	47,8	161,6	26,8%	19,2%
Loiret	45	636 867	20,25	188,9	13,4	34,1	47,5	175,6	25,1%	19,4%
Landes	40	340 975	19,55	187,0	18,5	28,8	47,3	168,5	25,3%	17,1%
Terr. de Belfort	90	142 098	18,59	158,8	14,9	32,2	47,1	143,9	29,7%	22,4%
Charente Mme	17	579 657	16,13	177,0	20,0	26,0	46,0	157,0	26,0%	16,5%
Saône et Loire	71	565 174	18,45	152,3	19,0	26,6	45,6	133,3	30,0%	20,0%
Creuse	19	244 260	15,56	155,5	20,7	24,9	45,6	134,8	29,3%	18,4%
Hauts de Seine	92	1 442 907	15,75	265,7	8,8	36,5	45,3	256,9	17,0%	14,2%
Cher	18	325 185	19,63	158,8	18,5	26,7	45,2	140,3	28,4%	19,0%
Puy de Dôme	63	622 413	19,42	173,6	15,0	29,7	44,7	158,6	25,8%	18,7%
Orne	61	302 537	22,64	147,9	19,1	25,6	44,7	128,8	30,2%	19,9%
Corrèze	23	130 802	17,85	141,0	24,4	18,8	43,2	116,7	30,6%	16,1%
Sarthe	72	545 862	21,31	152,4	15,8	26,0	41,8	136,6	27,5%	19,0%
Charente	16	353 608	16,21	134,8	18,6	22,9	41,5	116,2	30,8%	19,7%
Isère	38	1 117 536	18,12	173,1	12,8	28,5	41,3	160,3	23,9%	17,8%
Ariège	9	142 834	15,60	153,5	18,9	22,3	41,2	134,6	26,8%	16,5%
Ardennes	8	299 218	20,21	125,9	15,6	24,9	40,5	110,3	32,2%	22,6%
Loir et Cher	41	325 393	20,63	160,7	16,0	24,2	40,2	144,6	25,0%	16,7%
Tarn	81	355 784	17,02	133,0	17,5	22,5	40,1	115,4	30,1%	19,5%

Données en € par habitant		(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(3+4)	(6) = (2)-(5)	(6)/(2)	(4)/(4+6)	
Départements métropolitains	Population	Taux global TH 2001	Produit TH + comp.exo	Compens. exonérations	Dégrè- vements	Part Etat	Part contri- buables locaux	Part Etat en % total	Dégrèv. en % TH	
Seine et Marne	77	1 234 871	19,70	179,2	9,0	30,8	39,8	170,1	22,2%	18,1%
Vosges	88	395 534	20,86	136,9	15,0	24,7	39,7	121,9	29,0%	20,2%
Aveyron	12	277 779	15,51	135,8	20,3	19,2	39,4	115,5	29,0%	16,6%
Alpes Hte Prov.	4	144 854	15,26	182,3	15,2	23,9	39,0	167,1	21,4%	14,3%
Tarn et Gar.	82	213 245	16,37	126,9	17,3	21,3	38,6	109,7	30,4%	19,4%
Moselle	57	1 048 035	18,36	138,0	15,2	23,3	38,5	122,8	27,9%	19,0%
Eure et Loir	28	419 392	19,78	159,3	12,3	26,2	38,4	147,0	24,1%	17,8%
Yvelines	78	1 381 099	16,09	232,8	8,0	30,5	38,4	224,8	16,5%	13,5%
Hte Loire	43	218 112	15,26	136,4	18,3	19,9	38,2	118,1	28,0%	16,9%
Calvados	14	663 658	16,49	154,5	13,3	24,1	37,4	141,2	24,2%	17,1%
Manche	50	498 605	19,68	132,2	17,5	19,8	37,3	114,7	28,2%	17,3%
Oise	60	788 341	19,13	152,2	10,1	26,6	36,7	142,1	24,1%	18,7%
Gers	32	180 095	20,22	122,2	19,7	16,9	36,6	102,5	30,0%	16,5%
Dordogne	24	402 433	15,12	133,5	18,1	18,4	36,5	115,4	27,3%	15,9%
Côte d'or	21	522 601	17,35	157,0	12,4	22,8	35,1	144,6	22,4%	15,7%
Meuse	55	200 331	18,70	121,2	16,0	19,0	35,0	105,2	28,9%	18,1%
Savoie	73	385 546	14,97	201,8	12,9	22,0	34,9	188,9	17,3%	11,6%
Bas Rhin	67	1 042 981	20,94	164,1	10,1	24,2	34,4	153,9	20,9%	15,7%
Yonne	89	345 059	17,69	148,4	14,0	20,2	34,3	134,4	23,1%	15,1%
Lot	46	167 291	13,85	138,0	16,2	17,9	34,2	121,8	24,7%	14,7%
Hte Savoie	74	649 057	15,90	209,6	11,4	21,3	32,8	198,1	15,6%	10,8%
Jura	39	261 922	16,42	132,2	15,9	16,2	32,1	116,3	24,3%	13,9%
Hte Marne	52	204 393	18,69	115,7	13,8	17,7	31,5	101,9	27,2%	17,3%
Ardèche	7	294 522	15,08	124,1	13,6	15,9	29,6	110,5	23,8%	14,4%
Ain	1	526 649	14,29	140,9	11,3	16,6	27,9	129,5	19,8%	12,8%
Haut Rhin	68	720 655	16,72	137,4	10,3	16,8	27,1	127,1	19,7%	13,2%
Hautes Alpes	5	126 752	15,09	191,0	12,3	14,1	26,4	178,7	13,8%	7,9%
Eure	27	557 049	17,16	119,8	9,3	16,5	25,8	110,5	21,6%	15,0%
Hte Saône	70	239 101	13,08	92,7	11,7	11,1	22,9	80,9	24,7%	13,7%
Lozère	48	78 080	11,87	114,8	13,2	8,9	22,2	101,5	19,3%	8,8%
TOTAL METRO sauf Paris	57 866 664			193,3	17,3	37,0	54,3	176,0	28,1%	21,0%

1. De très fortes disparités géographiques

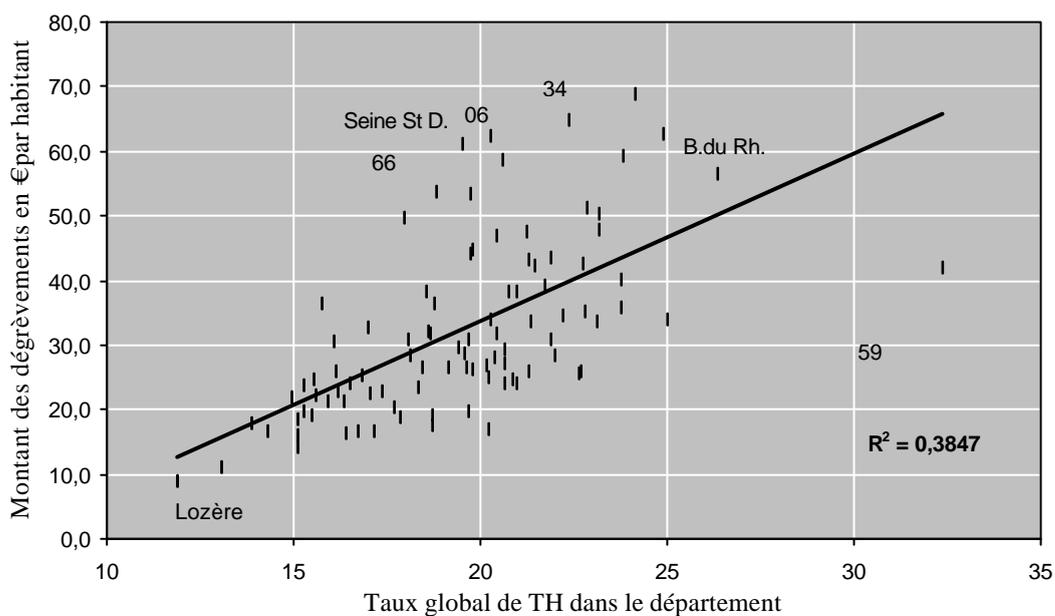
Des disparités géographiques très fortes ressortent de ce tableau : les départements du pourtour méditerranéen des Pyrénées orientales aux Alpes Maritimes sont de très loin les principaux bénéficiaires de la politique d'étatisation partielle de la taxe d'habitation devant une partie de la banlieue parisienne (Seine St Denis, Val de Marne, Val d'Oise).

En sens inverse, la participation de l'Etat est faible dans de nombreux départements de l'Est (Alsace, Savoie, certains départements de Bourgogne (Yonne, Côte d'Or), de Franche Comté (Jura Hte Saône) de Champagne (Haute Marne, Meuse). Il en est de même du Sud du massif central (Ardèche, Lozère et Haute Loire). Enfin on constatera, mais ce n'est pas une règle absolue que les départements les plus urbanisés se situent plutôt dans la partie haute du tableau.

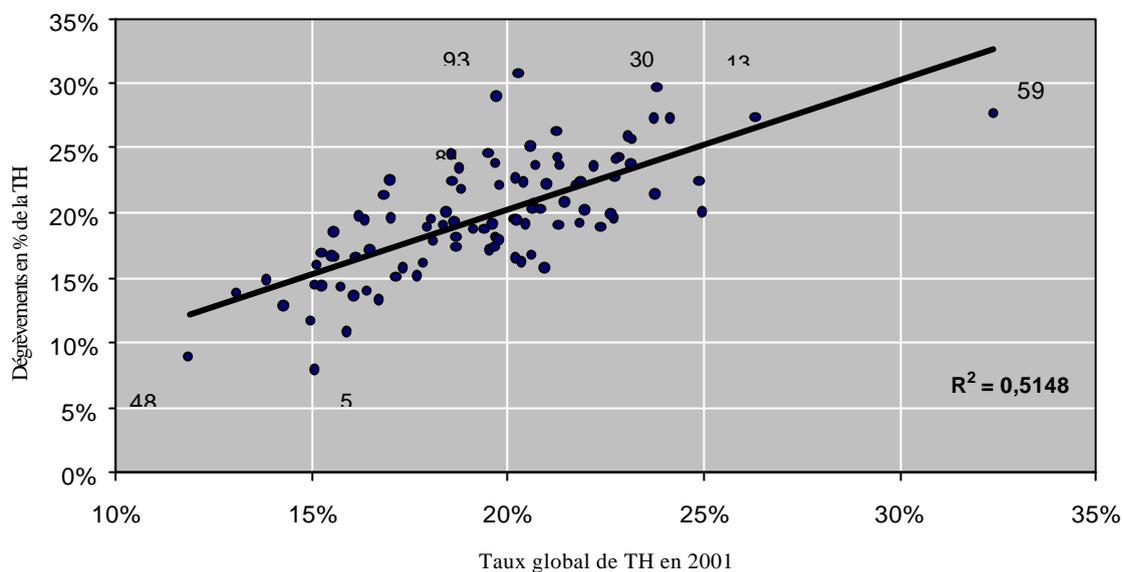
2. Un système de dégrèvements à l'avantage des départements les plus imposés

Deux graphiques sur lesquels chaque point représente un département illustrent l'impact des disparités de taux de taxe d'habitation sur le montant des dégrèvements. Le taux considéré est le **taux global** défini comme la somme du taux départemental et de la moyenne pondérée des taux communaux. Plus ce taux est élevé, plus les dégrèvements par habitant augmentent et surtout plus la part des dégrèvements dans le produit de l'impôt s'accroît.

Montant des dégrèvements et taux global de taxe d'habitation dans chaque département



Part des dégrèvements dans la taxe d'habitation de chaque département

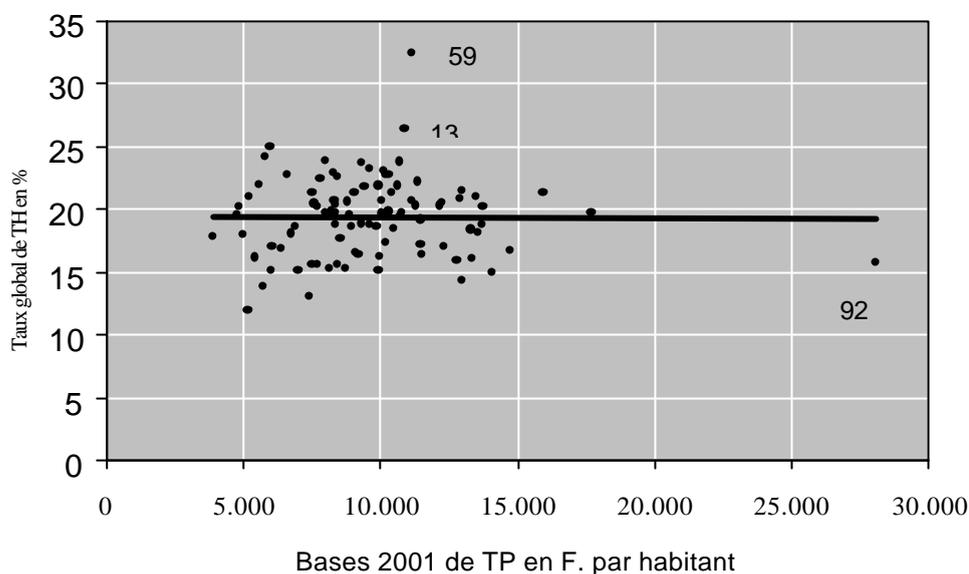


Cette influence du taux d'imposition sur le montant et la part des dégrèvements est logique et montre que le gel des taux à leur niveau atteint avant 2000 cristallise les situations acquises et avantage systématiquement les départements où les collectivités locales ont suivi, ou ont été contraintes, faute d'autres ressources, de suivre une politique fiscale peu rigoureuse.

On remarquera toutefois que les départements du midi méditerranéen et de l'est parisien se situent très nettement au dessus de la droite de tendance. La situation du département du Nord est inverse mais s'explique par la surévaluation de ses taux d'imposition, surévaluation due à une sous-évaluation bien connue de ses bases d'imposition.

Votre rapporteur a de plus tenu à vérifier qu'il n'existe aucune corrélation négative significative entre les *bases par habitant de taxe professionnelle* et le taux global de taxe d'habitation dans chaque département : ce n'est donc pas l'insuffisance de bases de taxe professionnelle qui peut expliquer à ce stade, un niveau élevé du taux moyen de taxe d'habitation.

Absence de corrélation entre bases de TP et taux de TH



B. UNE RÉPARTITION INTERCOMMUNALE FAVORISANT LES GRANDES VILLES

Pour ne pas se limiter à des moyennes départementales, votre rapporteur a estimé nécessaire de mesurer l'impact des dégrèvements et compensations au niveau, plus fin, des communes. Comme il était impossible d'appréhender simultanément la situation de 36.000 communes, il a choisi d'analyser un **échantillon** de départements dont quelques uns seulement seront présentés dans ce rapport (présentation détaillée de la Loire-Atlantique, de l'Hérault et du Bas-Rhin ; présentation plus sommaire pour la Mayenne, l'Ille et Vilaine, le Rhône et le Val de Marne).

Une analyse globale de **l'ensemble des communes de plus de 5.000 habitants** conclura cette présentation.

1. Analyse par département

Trois conclusions se dégagent de l'examen de cet échantillon présenté ci-après :

D'abord, **le mécanisme des dégrèvements favorise systématiquement les plus grandes villes** : leurs charges, supérieures à celles des communes rurales, se trouvent ainsi allégées pour les contribuables à revenus modestes.

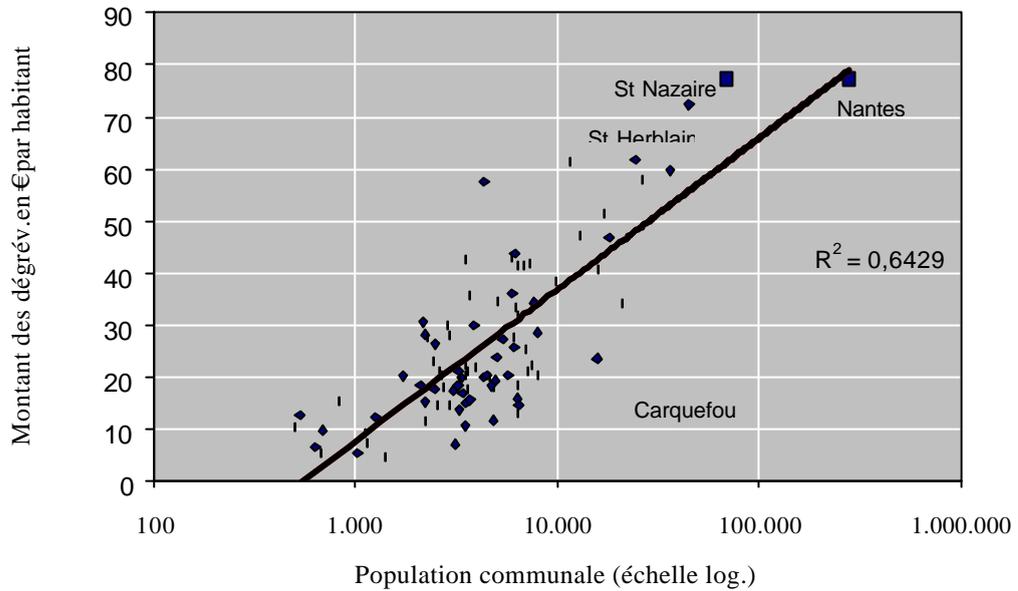
En second lieu, **l'effet « taille » de la commune semble plus important que l'effet « taux » de la taxe d'habitation**. Certes, le taux de la taxe d'habitation tend à croître légèrement avec la taille de la commune, mais cette tendance ne suffit pas à expliquer la très forte liaison entre le montant des dégrèvements et la taille de la commune. A l'effet « taux » s'ajoute un effet « valeur locative moyenne » ; cette dernière s'élève en effet sensiblement dans la hiérarchie des communes, si bien que, même à taux constant, le produit par habitant de la taxe d'habitation croît avec la taille de la commune

Toutefois, la prépondérance de l'effet « taille de la commune » ne s'observe que dans les départements où la taille des communes reflète bien la hiérarchie des communes centres d'agglomération (Ille et Vilaine, Mayenne, Hérault...). Dans les départements très urbanisés, dotés de nombreuses communes de banlieue fortement peuplées, (Rhône, Val de Marne), les disparités de montant des dégrèvements sont mieux expliquées par les différences de taux de la taxe d'habitation.

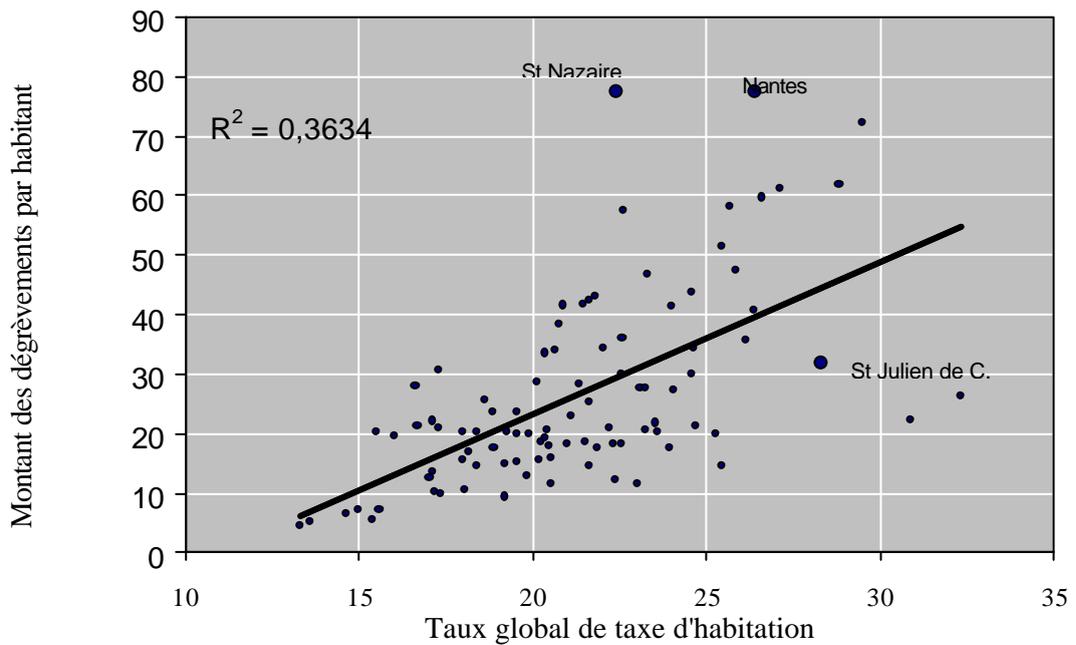
Enfin, le montant des **compensations d'exonérations** de taxe d'habitation obéit à une logique fort différente de celle des dégrèvements : car il ne croît sensiblement ni avec le taux de la taxe d'habitation ni avec la taille de la commune (cf. le cas de l'Hérault). L'octroi de l'exonération totale est accordé en effet pour des montants d'imposition bas qui sont facilement atteints même dans les communes où la pression fiscale est faible.

a) La Loire Atlantique

La Loire Atlantique (hors communes touristiques)
Dégrèvements taxe d'habitation (4,3 % et 3,4 %) par habitant



La Loire Atlantique (hors communes touristiques)
Dégrèvements taxe d'habitation (4,3 % et 3,4 %) par habitant

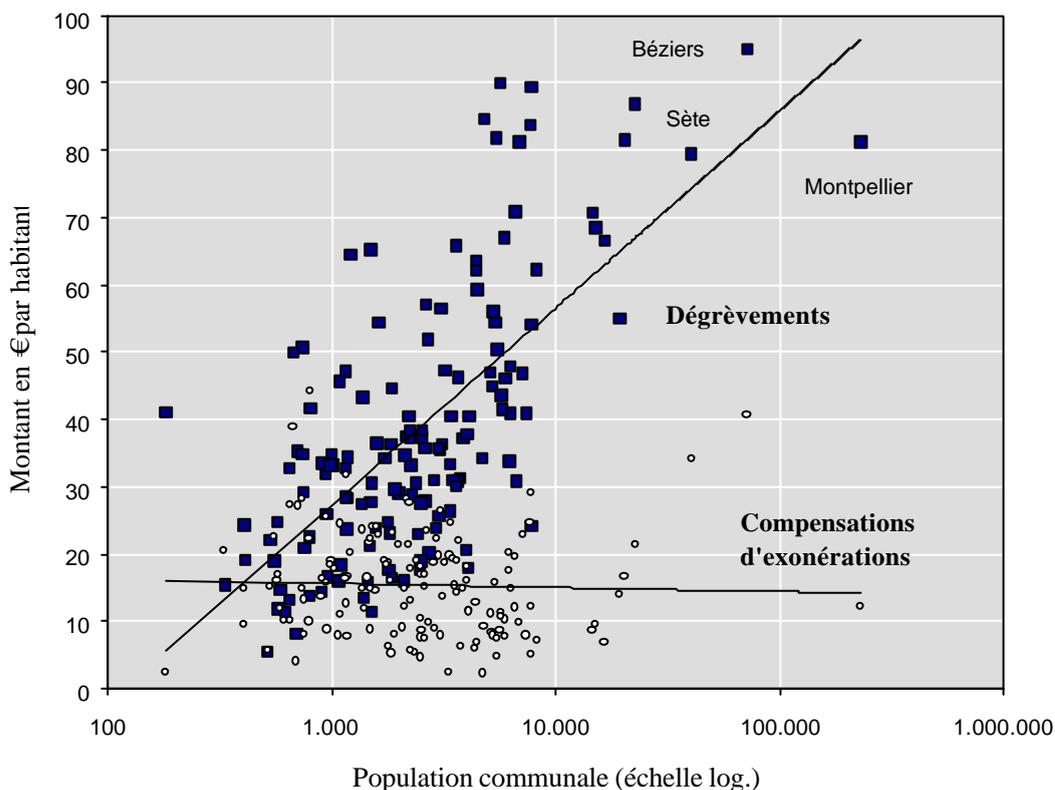


b) L'Hérault

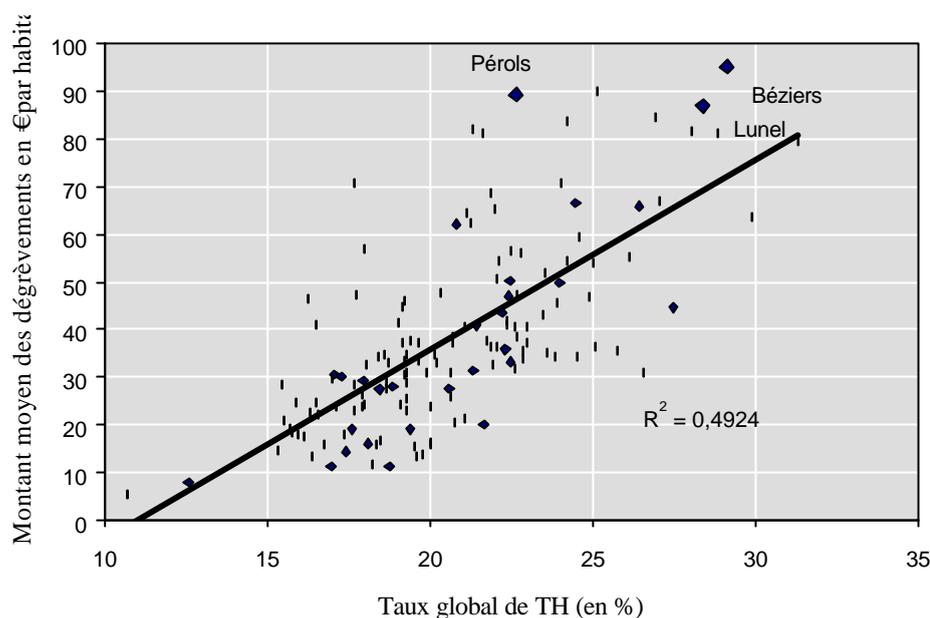
Le cas de l'Hérault est intéressant, car il s'agit d'un des départements bénéficiant le plus du mécanisme des dégrèvements. Le montant par habitant des dégrèvements résultant du plafonnement à 4,3 % du revenu est assez bien corrélé à la taille de la commune et au taux de la taxe d'habitation. Béziers bénéficie d'un montant moyen de dégrèvement de 95 € par habitant.

Le premier graphique illustre le fait qu'à la différence des dégrèvements, les compensations d'exonérations (pour notamment les personnes âgées de condition très modeste) ne sont pas concentrées dans les grandes villes.

Comparaison des dégrèvements (4,3 %) et des compensations d'exonérations



Sensibilité des dégrèvements (4,3 %) au taux de TH

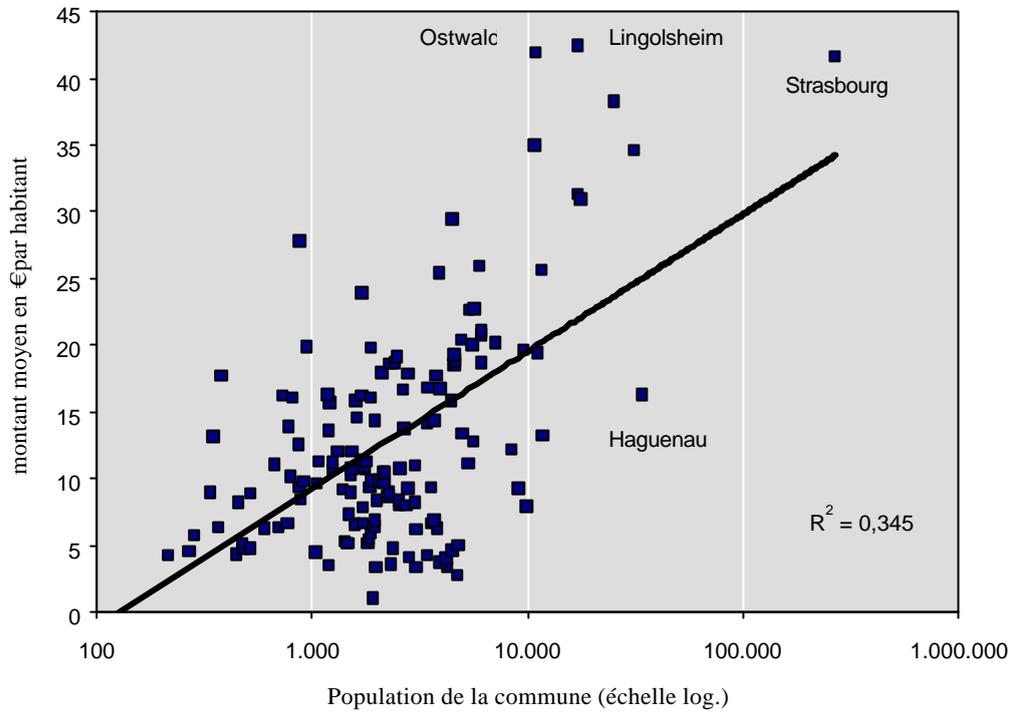


c) *Le Bas-Rhin*

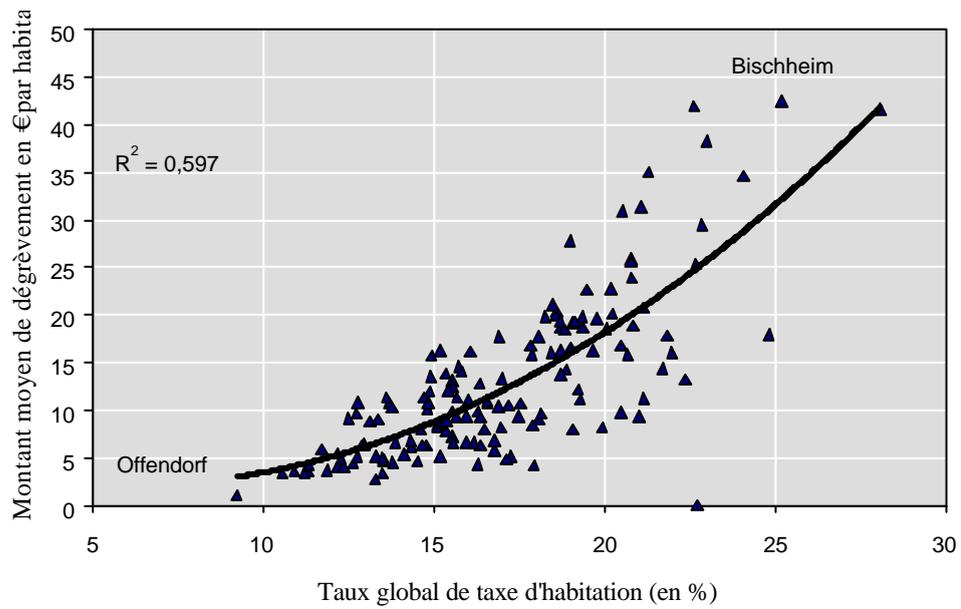
Le Bas-Rhin se singularise à deux égards : **le montant des dégrèvements y est particulièrement faible** (Ceux de Strasbourg sont inférieurs de moitié à ceux de Montpellier..). Des taux de taxe d'habitation inférieurs à ceux de l'Hérault ne constituent pas une explication suffisante Une analyse ultérieure devrait permettre de vérifier si les **différences de revenus**, plus élevés en Alsace que dans le Languedoc, sont bien la cause de cette singularité.

On observe en second lieu une sensibilité plus forte des dégrèvements au taux de taxe d'habitation qu'à la taille de la commune (du fait de l'existence de grandes communes de banlieue).

Dégrèvements de TH (plafonnement à 4,3 %)



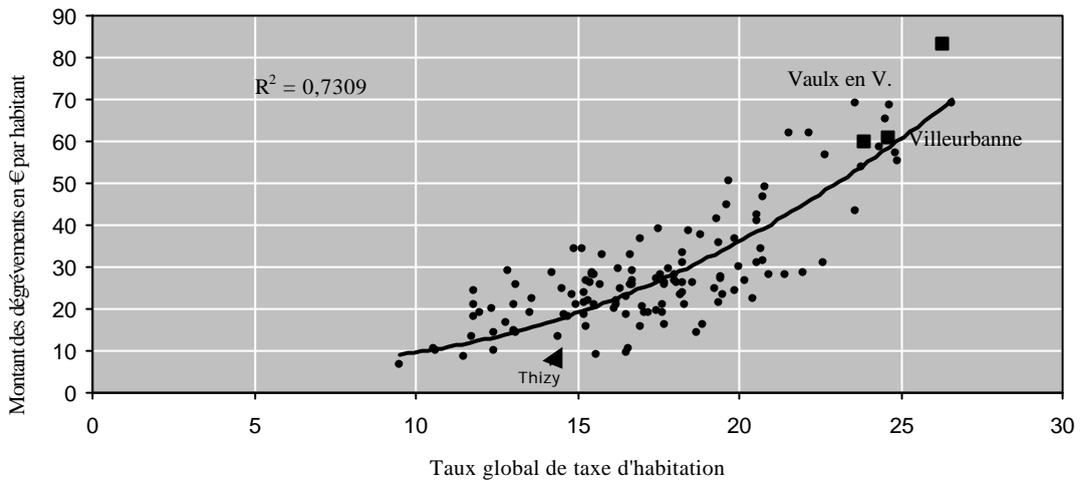
Dégrèvements de TH (4,3 %) et taux global de TH



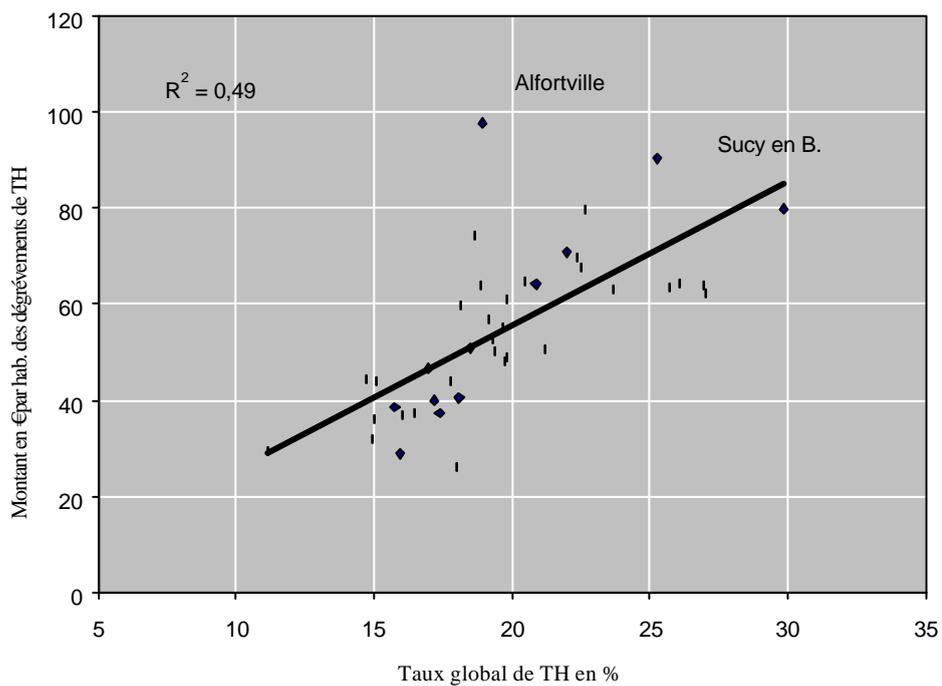
d) Le Rhône et le Val de Marne

Dans ces deux départements fortement urbanisés, le montant des dégrèvements dépend moins de la taille des communes (dont les plus grandes sont fréquemment des communes de banlieue ne supportant pas la totalité des charges de centralité) que du taux de la taxe d'habitation.

Rhône : dégrèvements législatifs de taxe d'habitation



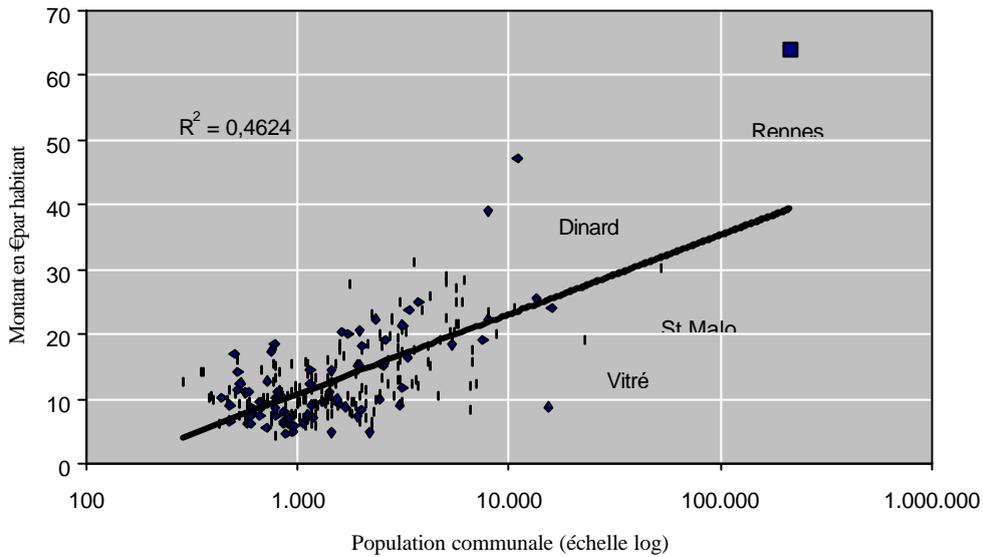
Val de Marne : dégrèvements de TH (RMI + 4,3 % + 3,4 %)



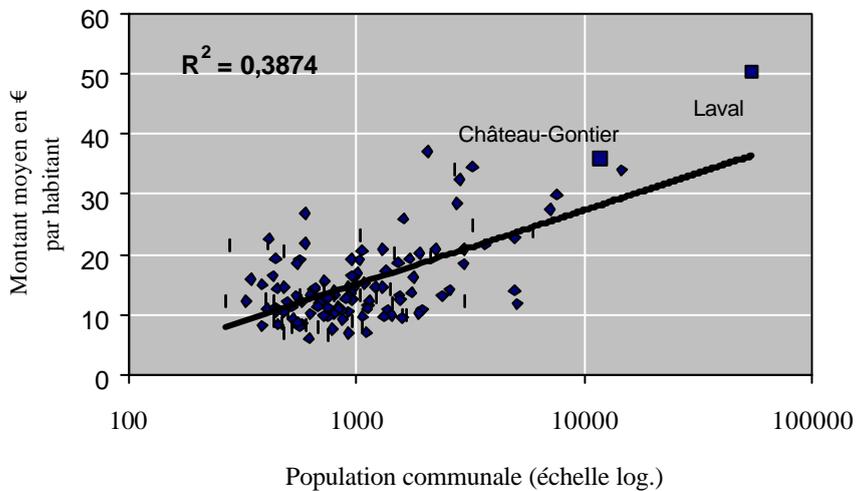
e) Ille-et-Vilaine et Mayenne

Dans ces deux départements de la France de l'Ouest, la **taille** de la commune reflète encore assez bien la structure du réseau urbain. Les dépenses locales croissent avec la population communale. Le montant des dégrèvements est de ce fait mieux corrélé avec la population qu'avec le taux de l'impôt. **Les dégrèvements deviennent une subvention implicite à la ville.**

Ille-et-Vilaine : dégrèvements de TH (plafonnement à 4,3 %)



Mayenne : dégrèvements 4,3 %



2. Ensemble des communes de plus de 5.000 habitants

Votre rapporteur a établi, à partir du fichier des états 1389 par communes un tableau inédit sur la répartition des dégrèvements et compensations d'exonérations par strates de communes. Même s'il s'agit de moyennes par strates, il confirme les conclusions de l'analyse menée sur l'échantillon de départements.

Répartition de la taxe d'habitation, des dégrèvements et des compensations d'exonérations par strates de communes

Données en € par habitant en 2001	Ressources (TH +c.exo)	Comp.exo	TH votée	Dégrev. RMI	Dégrev. 4.3%	Dégrev 3.4%	TH payée
Strates de communes							
> 200 000 hab	275,25	18,62	256,63	6,70	63,06	1,54	185,20
100 000-200 000 hab.	254,18	17,16	237,02	6,11	61,50	1,39	168,00
50 000- 100 000 hab	239,65	14,27	225,38	4,80	51,45	1,68	167,42
20 000- 50 000 hab.	234,61	13,30	221,31	4,12	50,44	1,78	164,95
10 000- 20 000 hab.	207,28	11,62	195,66	3,00	37,45	1,36	153,84
5 000- 10 000 hab.	185,65	10,55	175,10	2,10	28,38	0,96	143,63
Sous- total >5 000 hab	226,67	13,52	213,15	4,07	46,21	1,46	161,38
Sous-total < 5000 hab.	145,54	22,79	122,75	1,04	14,39	0,37	106,93
Paris	209,87	4,56	205,31	1,06	14,41	0,62	189,21

Le montant des **ressources locales tirées de la TH**, compensations comprises, croit lorsqu'on s'élève dans la hiérarchie des communes de 145 € par habitant, part départementale comprise, dans les communes de moins de 5.000 habitants à 275 € par habitant dans les villes de plus de 200.000 habitants. Paris se singularise par une taxe d'habitation similaire à celle d'une commune de 10.000 habitants.

Les **compensations des exonérations** accordées aux personnes de plus de 60 ans et assimilées, de revenus très modestes s'accroît également lorsqu'on s'élève dans la hiérarchie des villes, mais demeure toujours plus faible que dans les communes de moins de 5.000 habitants. Il s'agit là probablement de la conséquence du vieillissement d'une population à faibles revenus en zone rurale. Paris se singularise à nouveau par la faiblesse de ses compensations, sans doute due aux revenus relativement élevés des personnes âgées vivant dans la capitale.

Tous les types de dégrèvements augmentent fortement avec la taille de la commune. Pour le principal d'entre eux (plafonnement à 4,3 %), l'écart va de 1 dans les communes de moins de 5.000 habitants à 4,4 dans les villes de plus de 200 000 habitants. La fourchette s'élargit encore de 1 à plus de 6 pour les dégrèvements totaux au bénéfice des Rmistes, ce qui traduit la très forte concentration des bénéficiaires du revenu minimum d'insertion dans les métropoles, à l'exception notable du centre de l'agglomération parisienne.

C. UN SYSTEME D'AIDES INDIVIDUELLES SANS LIEN AVEC LES MECANISMES DE PEREQUATION

L'analyse précédente a montré clairement que la politique des dégrèvements a pour résultat essentiel de permettre aux ménages à revenus modestes de ne pas supporter complètement le poids de la fiscalité élevée des villes. Il s'agit d'un mécanisme **d'aides individuelles** alors que les **transferts de péréquation sont de nature collective** et profitent indirectement à tous les contribuables, riches ou pauvres, vivant dans les collectivités aidées.

Il est néanmoins apparu opportun à votre rapporteur de tenter une comparaison entre les dégrèvements et exonérations de taxe d'habitation d'une part et le montant des dotations d'Etat perçu par chaque commune, même si les données disponibles ne sont pas toujours parfaitement comparables¹.

C'est donc pour environ 1.830 communes de plus de 5.000 habitants regroupant 36 millions d'habitants que le rapprochement entre ces deux ensembles de transferts est effectué pour la première fois.

Les données globales pour 2001 apparaissent dans le tableau. Elles montrent que les compensations et dégrèvements de taxe d'habitation équivalent à 55,3 % de la dotation d'aménagement à vocation péréquatrice (DSU + DSR).

¹ Les dégrèvements et exonérations portent sur la totalité de la taxe d'habitation, part départementale comprise, alors que les dotations ne comprennent pas la DGF départementale.

Communes métropolitaines de plus de 5000 habitants

(en millions d'euros)

DSU	551.7
DSR	72.9
Total dotation d'aménagement	624.6
Compensations d'exonérations de TH	71.7
Dégrèvements législatifs RMI	21.5 (1)
Dégrèvements législatifs (4,3 %)	244.7
Dégrèvements législatifs (transitoire 3.4 %)	7.8 (1)
Total compensations et dégrèvements de TH	345.7

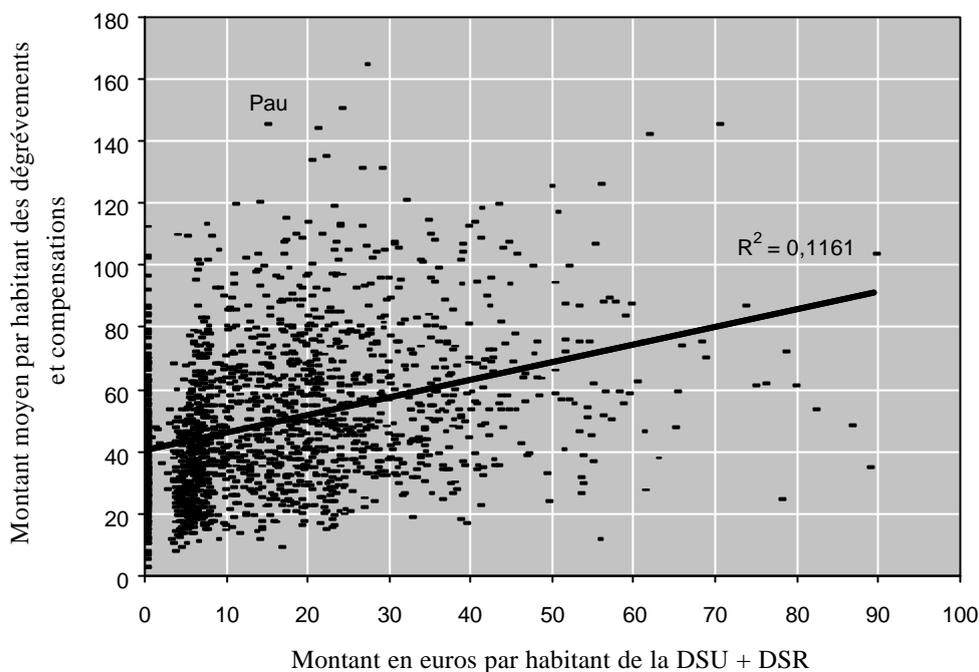
(1) non compris certaines communes pour lesquelles les données ne sont pas diffusables en raison du faible nombre de personnes concernées

1. Le mécanisme des dégrèvements ne renforce pas le caractère péréquateur de la dotation d'aménagement

On n'observe aucune relation entre les dégrèvements et compensations d'exonérations de TH et la dotation d'aménagement de la DGF (DSU + DSR), à vocation péréquatrice.

Le graphique ci-dessous prouve cette assertion pour toutes les communes de plus de 5.000 habitants (représentées chacune par un point). Ce résultat n'est pas surprenant. Le mécanisme des dégrèvements et compensations dépend plus du revenu et de l'effort fiscal que des critères utilisés pour le calcul de la dotation d'aménagement ; il n'en renforce donc pas le caractère péréquateur.

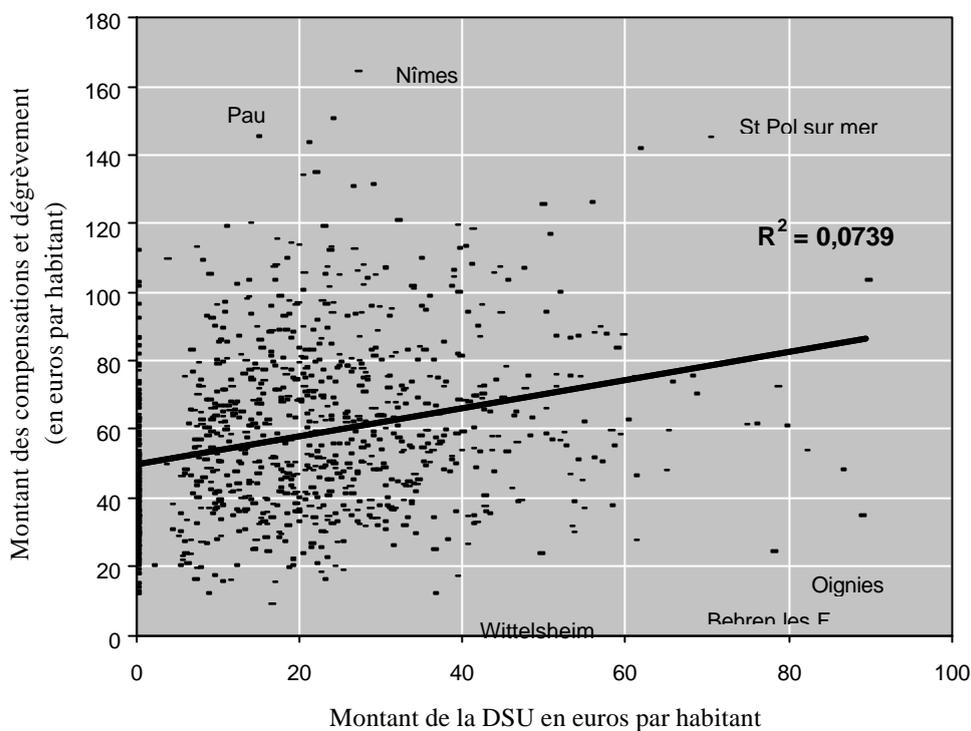
Les dotations et compensations de TH sont très faiblement corrélées à la dotation d'aménagement de la DGF (communes de > 5 000 habitants)



2. La dotation de solidarité urbaine et le dégrèvements sont deux modes indépendants d'aides aux communes urbaines

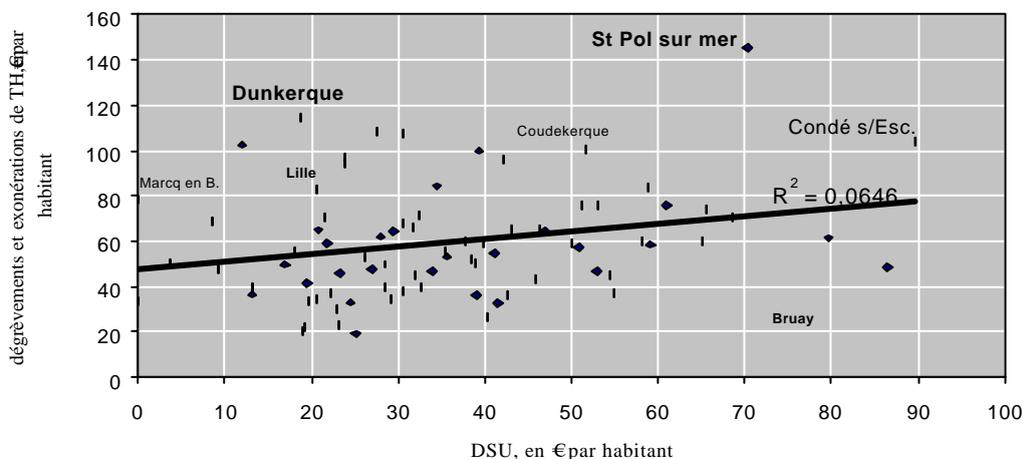
Ce résultat est encore plus net si l'on s'en tient à la seule dotation de solidarité urbaine. (La dotation de solidarité rurale dont bénéficient les communes de moins de 10 000 habitants est en effet généralement plus faible que la dotation de solidarité urbaine). Le graphique ci-dessous illustre cette absence de relation.

Les compensations et dégrèvements de TH ne sont pas corrélés à la dotation de solidarité urbaine (communes de >10 000 habitants ou percevant la DSU)



La même absence de correspondance entre DSU et dégrèvements s'observe également au niveau des communes d'un département pris isolément comme le département du Nord pris à titre d'exemple.

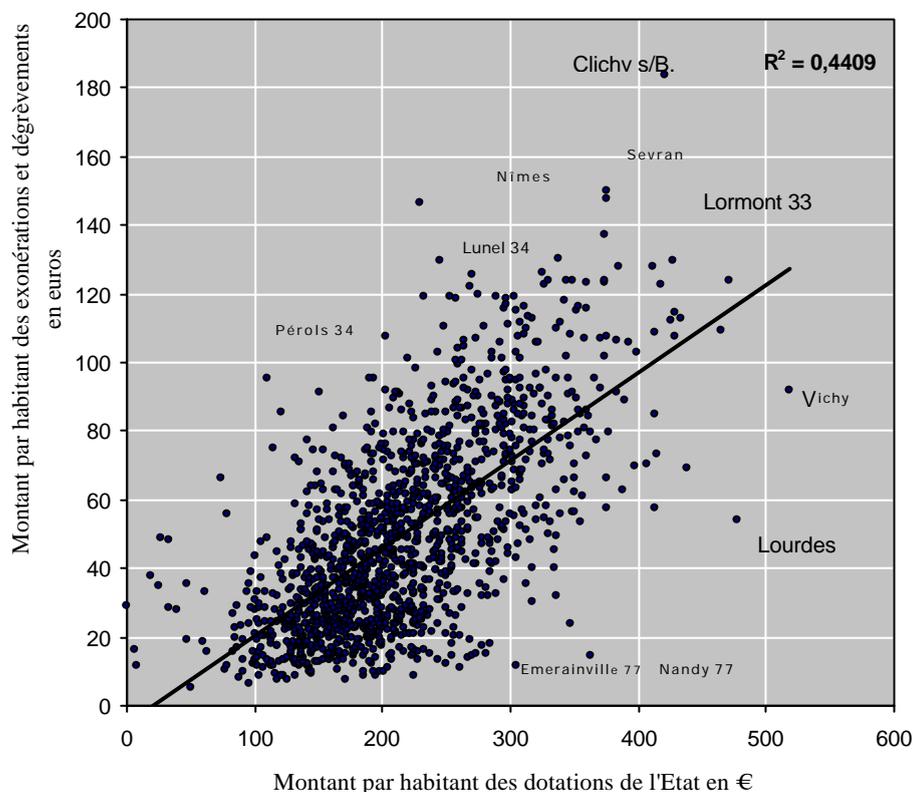
**Les dégrèvements et exonérations de TH ne sont pas corrélés à la DSU
Communes du NORD (de > 10 000 habitants ou percevant la DSU)**



3. Les dégrèvements et compensations d'exonérations évoluent comme l'ensemble des dotations de l'Etat aux collectivités locales

Il existe en effet une assez bonne corrélation entre les dégrèvements et compensations d'exonérations de TH et l'ensemble des dotations d'Etat aux collectivités locales dont la principale composante est la dotation forfaitaire de la DGF.

Comparaison, par commune, des exonérations + dégrèvements de taxe d'habitation et des dotations de l'Etat



Le graphique ci-dessus, où chaque point représente pour toute commune de plus de 5000 habitants¹ en abscisses le montant des dotations d'Etat par habitant et en ordonnées le montant moyen des dégrèvements et compensations d'exonérations, montre que tendanciellement ces deux types de ressources évoluent dans le même sens, même si des écarts considérables subsistent évidemment au niveau de chaque commune prise isolément.

¹ Communes du département du Nord exclues (en raison de la non homogénéité des taux de taxe d'habitation entre ce département et le reste de la France).

(Lourdes et Vichy bénéficient des plus fortes dotations d'Etat, mais sont dans une situation moyenne pour les dégrèvements).

Ce résultat est du au fait que la dotation forfaitaire de la DGF incorpore en son sein d'anciennes dotations croissant avec la taille de la commune, de même que les dégrèvements.

CONCLUSION

Votre rapporteur est parfaitement conscient des limites de son travail exploratoire. Une évaluation plus approfondie devrait en particulier tenir compte du **revenu** moyen (ou médian) des habitants de chaque commune et faire apparaître clairement la **proportion de personnes** bénéficiaires des dégrèvements et donc peu sensibles au niveau de la pression fiscale locale.

Les résultats déjà obtenus posent néanmoins un certain nombre de problèmes qui seront au cœur de la réforme des finances locales :

a) La taille croissante d'une commune (ou d'une agglomération) est-elle un critère de charge au regard d'une politique de péréquation ? Il est assez hypocrite de ne pas reconnaître ouvertement ce type de charge mais de l'accepter implicitement via une politique de dégrèvements.

b) La politique de dégrèvements revient à ne pas distinguer dans une situation donnée, tel un taux de taxe d'habitation élevé, ce qui est le résultat d'une mauvaise gestion et qui ne mérite donc pas d'être corrigé et ce qui est la conséquence d'une situation non contrôlable par les élus locaux. **Les inégalités de situation doivent être corrigées, non les inégalités de gestion.** Il est certain, hélas, que les dégrèvements accordés rendent supportables bien d'erreurs de gestion et ne favorisent pas leur correction puisqu'ils déresponsabilisent les élus.

c) Les systèmes d'aides individuelles, comme les dégrèvements, sont-ils préférables aux **transferts collectifs de péréquation** ? Ils sont certainement plus efficaces en termes d'équité (et financièrement moins coûteux pour l'Etat), puisque ciblés sur les plus pauvres, alors que les transferts de péréquation bénéficient, via le budget local, à tous les habitants. En revanche, ils détruisent le mécanisme de responsabilité politique des élus face à l'ensemble des électeurs dont une fraction significative ne contribue plus au financement des services locaux.

d) Comment enfin rénover les bases d'imposition de la taxe d'habitation en associant valeur locative et revenu, pour que cet impôt ne soit plus au gré des circonstances, soit un impôt local, soit un impôt national ?

ARTICLES RATTACHÉS

I. ARTICLE 68 : EXTENSION DU CHAMP D'INTERVENTION DE LA CAISSE DE LA DETTE PUBLIQUE (EX-CADEP) ET SUPPRESSION DU FONDS DE SOUTIEN DES RENTES

Le présent article prévoit une fusion de la Caisse d'amortissement de la dette publique (CADEP) et du Fonds de soutien des rentes (FSR) pour créer une Caisse de la dette publique destinée à soutenir sur les marchés, en cas de besoin, la qualité de la signature de l'Etat.

A. LE DROIT EXISTANT

La **caisse d'amortissement de la dette publique (CADEP)** instituée par l'article 32 de la loi de finances rectificative du 11 juillet 1986 « à compter du 1^{er} octobre 1986 pour une durée de dix ans » est un établissement public national administratif qui a pour mission de concourir à l'amortissement de la dette par l'acquisition de titres en vue de leur annulation, ou de la prise en charge de l'amortissement de titres, à leur échéance. Les recettes de la CADEP étaient constituées par les versements du compte d'affectation spécial 902-24 des produits de privatisation. L'article 16 de la loi de finances pour 1999 a de nouveau prévu de recourir à la CADEP pour effectuer des opérations de désendettement de l'Etat. Sa durée d'existence a été étendue à 20 ans et son fonctionnement et son organisation ont été réformés. La CADEP n'a pas eu d'activité en 2002.

Par ailleurs, le **fonds de soutien des rentes (FSR)** créé par le décret-loi du 22 juillet 1937 est un service non personnalisé de l'Etat dont la gestion est directement assurée par les services du ministre de l'économie : il ne dispose ni d'un budget, ni d'un personnel dédié. Le FSR est géré par la direction du Trésor qui en assure le secrétariat. Il intervient sur le marché secondaire des titres de la dette publique dans le but de :

- garantir la bonne tenue de la signature de l'Etat ;
- limiter les irrégularités de l'échéancier de sa dette;
- saisir les opportunités de marché permettant d'alléger la charge de la dette ;
- garantir la liquidité de ces marchés.

Selon les termes du décret-loi de 1937, modifié par le décret n° 86-116 du 27 janvier 1986, le fonds de soutien est autorisé à acheter et à vendre des titres de rentes perpétuelles ou amortissables et des valeurs du Trésor à long ou à moyen terme. Il peut opérer sur les titres de toute nature émis par l'Etat et sur tous les marchés où ces titres sont négociables. Il peut effectuer toutes opérations en vue de gérer la dette de l'Etat, notamment opérer sur les titres garantis par l'Etat ou émis par des établissements ou des entreprises publics, ainsi que sur les marchés de contrats négociables et sur les marchés sur taux d'intérêt. Le FSR peut enfin disposer d'une réserve de titres constituée par le Trésor.

La coexistence de ces deux organismes est désormais la source d'une inutile complexité. LE FSR dispose d'instruments diversifiés que ne possède pas la CADEP. Le statut juridique de la CADEP présente des garanties de transparence et de rigueur plus importantes que celui offert par le FSR.

B. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le dispositif prévoit de substituer à la caisse d'amortissement de la dette publique **une caisse de la dette publique** qui disposera de la même organisation administrative mais disposera d'instruments plus diversifiés à l'instar du FSR. Elle serait notamment en mesure de racheter des titres de dette sans avoir à les annuler et disposerait d'un « réserve de titres » lui permettant d'alimenter le marché ou d'intervenir en cas de graves problèmes sur les marchés.

Sur le plan juridique, il s'agit de modifier l'article 32 de la loi de finances rectificative pour 1986 relatif à la CADEP en modifiant l'intitulé, les attributions, les modalités d'intervention et le mode de contrôle de celle-ci.

Les opérations de la nouvelle caisse de la dette publique seraient retracées dans le rapport d'activité sur la gestion de la dette et de la trésorerie défini par l'article 8 de la loi de finances rectificative du 30 décembre 2000. Ses comptes seront examinés, comme ceux de l'Agence France Trésor, par un audit externe.

Le dispositif proposé ne vise donc pas à proprement parler à une fusion entre le FSR et la CADEP comme il est indiqué dans l'exposé des motifs. Il ne prévoit pas expressément la suppression du FSR. Aucune garantie n'est donnée quant à sa disparition et aucune indication quant à l'échéance de celle-ci. Compte tenu du régime juridique incertain du FSR, certes modifié à plusieurs reprises par décret, mais dont le rôle est proche d'une CADEP créée par la loi, une précision d'ordre législatif pourrait être apportée au dispositif de l'article 68 afin de faire disparaître de manière certaine le FSR.

C. MODIFICATION PROPOSÉE

Il est dès lors proposé d'ajouter au dispositif la phrase suivante : « *La Caisse de la dette publique se substitue à la Caisse d'amortissement de la dette publique et au Fonds de soutien des rentes, dans l'ensemble des textes législatifs et réglementaires applicables.* »

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 23 octobre 2002, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a procédé à l'examen des crédits des charges communes et article 68 rattaché, sur le rapport de M. Yves Fréville, rapporteur spécial.

Procédant à l'aide d'une vidéo-projection, M. Yves Fréville, rapporteur spécial des crédits des charges communes, a tout d'abord rappelé que le budget des charges communes était fondamentalement un budget de constatation. Il a mis en exergue le poids des charges communes par rapport au budget de l'Etat, notant que celles-ci représentaient en brut 35,2 % du budget général et en net, 20,6 % du budget général, l'écart entre brut et net étant dû à l'importance des remboursements et dégrèvements d'impôts. Il a expliqué que les charges communes représentaient, en exécution, une masse de crédits encore plus importante, en raison du transfert sur ce budget, pour paiement, de l'ensemble des dépenses de pension. Il a détaillé les principaux postes du budget des charges communes, soulignant que la charge brute de la dette, à 41,3 milliards d'euros, progresserait, par rapport au projet de loi de finances initiale pour 2002, de 4,35 % et que les dégrèvements d'impôts locaux, d'un montant de 10,1 milliards d'euros, s'accroîtraient de 1,2 %. Il a noté le poids des primes pour détention de plan épargne logement ou compte épargne logement qui représenteront, en 2003, 1,48 milliard d'euros. Il a rappelé que les crédits des pouvoirs publics qui s'élèveront en 2003 à 0,81 milliard d'euros, étaient également inscrits au budget des charges communes.

M. Yves Fréville a ensuite évoqué l'évolution de la dette des administrations publiques. Il a observé que celle-ci, après avoir effleuré les 60 points de produit intérieur brut (PIB), avait légèrement diminué à partir de 1998 et que son évolution, à la hausse comme à la baisse, était surtout imputable à l'Etat, notant par ailleurs le poids pris depuis le milieu des années 1990 par la dette des organismes divers d'administration centrale (ODAC). Il a remarqué que la dette de l'Etat, qui s'élevait fin 2001 à 724 milliards d'euros, progressait continuellement en valeur. Il a montré que la progression de la charge nette de la dette s'était ralentie au cours des dernières années, attribuant ce ralentissement à la bonne tenue de la conjoncture et à la baisse des taux d'intérêt. Il a rappelé que les hypothèses de taux d'intérêt à court terme et à long terme, sur lesquelles reposait le projet de loi de finances, s'alignaient sur le consensus des économistes. Il a présenté le tableau de financement de l'Etat pour 2003, en indiquant que les besoins de financement, évalués à 124,6 milliards d'euros, correspondaient, pour 44,6 milliards

d'euros, au déficit budgétaire, pour 67,9 milliards d'euros à l'amortissement de la dette à moyen et long terme et pour 10,4 milliards d'euros à la réduction des dépôts des correspondants du trésor. Enfin, il a indiqué que l'objectif fixé par le gouvernement dans sa gestion de la dette était de raccourcir la durée moyenne de la dette pour profiter de l'écart entre taux courts et taux longs, signalant que cette politique n'était pas sans risque en cas d'inversion de la courbe des taux.

M. Yves Fréville, rapporteur spécial des crédits des charges communes, a abordé en deuxième lieu les dégrèvements d'impôts locaux, notant la stabilisation de ceux-ci. Il a souligné que les dégrèvements de taxe professionnelle diminuaient légèrement, tandis que ceux de taxe d'habitation connaissaient une croissance assez nette. Il a démontré que le dynamisme des recettes de taxe professionnelle était moins supporté par les entreprises sur le plan local que par le contribuable national via les dégrèvements et les compensations d'exonération financés par l'État. Il a observé qu'au sein de la part de l'État, les dégrèvements fléchissaient au profit des compensations d'exonérations. Il a relevé de même que les dégrèvements de taxe d'habitation, entre 1997 et 2001, avaient connu une forte augmentation et que la progression des recettes des collectivités locales à ce titre s'expliquait uniquement par la part prise par les exonérations et dégrèvements assumés par l'Etat. Il a enfin signalé l'effet contreproducteur des dégrèvements, s'appuyant sur l'exemple de la taxe d'habitation en Ile-et-Vilaine. Il a montré que ces dégrèvements profitaient davantage aux grandes villes et étaient d'autant plus importants que le taux d'imposition de départ était élevé.

M. Yves Fréville a constaté, en troisième lieu, l'explosion des primes d'épargne logement. Il a observé que les crédits correspondants avaient augmenté de 50 % depuis 1998 et correspondaient à une forte croissance du montant des dépôts. Il a relevé dans le même temps la forte dégradation du ratio des prêts sur les dépôts. Il a considéré en conclusion que le plan d'épargne logement, s'il constituait un produit financier attractif en raison de la prime de l'Etat, ne répondait donc pas totalement à son objet initial.

Un large débat s'est alors engagé.

M. Jacques Oudin a remarqué que la dette de l'Etat était largement aujourd'hui une dette perpétuelle et a demandé quelle part de celle-ci finançait le fonctionnement. Il s'est interrogé sur les critères de consolidation de la dette des administrations publiques et sur le statut de celle de la SNCF.

En réponse, M. Yves Fréville, rapporteur spécial, a expliqué que pour la première fois dans l'histoire contemporaine, le stock de la dette ne pourrait être entamé par l'inflation, comme cela avait été le cas au lendemain des deux guerres mondiales. Il a insisté néanmoins sur la nécessité de résorber ce stock, mettant en avant notamment la part de la dette détenue par les non-résidents. Il a reconnu, par ailleurs, que le solde primaire était redevenu négatif en 2002-

2003 et que le budget général devrait financer des charges d'intérêt. Il a enfin indiqué que la dette consolidée des administrations publiques était définie par les règles de comptabilité publique européennes qui ne considéraient ni la SNCF, ni Réseau Ferré de France (RFF) comme des administrations publiques.

M. Jean Arthuis, président, a souhaité néanmoins qu'une image fidèle du patrimoine public puisse être donnée, jugeant que certains engagements de ses entreprises publiques pouvaient entraîner mise en responsabilité et garantie de l'État, et qu'ils constituaient donc un hors-bilan dont il convenait de tracer les contours. Il a par ailleurs regretté que la section de fonctionnement du budget de l'État fasse apparaître un déficit estimé à plus de 14 milliards d'euros.

M. Roland du Luart s'est montré préoccupé par la charge de la dette, notant que sa progression était supérieure à la croissance du PIB. Il s'est demandé si une décentralisation réelle pouvait être engagée quand le contribuable national, par le biais des dégrèvements, se substitue autant au contribuable local.

En réponse, M. Yves Fréville, rapporteur spécial, s'est montré d'accord pour appeler à une réforme des bases et de la fiscalité locale, considérant que les dégrèvements, qui pouvaient avoir une légitimité à titre temporaire, obscurcissaient les relations entre le contribuable local et la collectivité.

M. Gérard Miquel a également fait part de son souhait de voir réformer la fiscalité locale en liaison avec le projet de loi constitutionnelle relatif à l'organisation décentralisée de la République.

M. Yann Gaillard a observé qu'on ne pouvait tirer de conclusion définitive du stock de la dette et qu'il convenait de comparer celle-ci à celle des autres pays européens, et d'analyser sa variation.

En réponse, M. Yves Fréville, rapporteur spécial, a déclaré que c'était effectivement la variation de la dette qui devait être maîtrisée. Il a souhaité qu'il puisse y avoir une véritable gestion cyclique de la dette, le stock de celle-ci étant résorbé en période de croissance pour qu'il soit, le cas échéant, accru en cas de retournement conjoncturel.

M. Maurice Blin s'est interrogé sur les contreparties réelles de la dette de l'Etat.

En réponse, M. Yves Fréville, rapporteur spécial, a souligné que la dette était avant tout le reflet de la contrepartie des déficits budgétaires. Il a renvoyé à ce sujet au rapport d'information de M. Philippe Marini, rapporteur général, sur l'évolution de la dette et de ses contreparties entre 1996 et 2000.

Mme Marie-Claude Beaudeau a souhaité avoir des précisions sur l'intégration des pensions de la Poste dans le budget des charges communes.

En réponse, M. Yves Fréville, rapporteur spécial, a indiqué que les dépenses de pension des fonctionnaires de la Poste étaient intégrées dans les charges communes depuis le changement de statut de l'établissement et qu'elles trouvaient leur contrepartie dans les recettes non fiscales correspondant au versement de la Poste au titre du contrat de plan.

M. Joël Bourdin a souligné les risques d'inversion de la courbe des taux et les risques pris par les opérations d'échanges à terme de taux d'intérêt (swaps). Il s'est dès lors interrogé sur la pertinence du raccourcissement de la durée de la dette. Il a enfin souhaité connaître la sensibilité des obligations assimilables du Trésor (OAT) aux variations de taux.

En réponse, M. Yves Fréville, rapporteur spécial, a expliqué que les risques d'inversion de la courbe des taux étaient pris en compte par l'Agence France Trésor qui passait des contre-swaps. Il a montré que la politique de réduction de la durée moyenne de la dette était d'abord une correction, à la marge, de la politique d'allongement de la durée de la dette menée au début des années 90. Il a enfin déclaré que les obligations assimilables du Trésor (OAT), indexées sur l'inflation, représentaient une part limitée de la dette négociable et que le coût de l'indexation était provisionné dans le compte général de l'administration des finances.

M. Bernard Angels s'est montré inquiet de la détérioration du solde primaire.

En réponse, M. Yves Fréville, rapporteur spécial, a relevé que ce qui était important, en la matière, était surtout de dégager des soldes primaires très positifs en période de croissance pour pouvoir supporter des soldes primaires négatifs en période de ralentissement.

Enfin, M. Philippe Adnot a regretté que ne puisse être mise en face de la variation de la dette une variation positive des actifs de l'Etat.

A l'issue de ce débat, la commission a décidé, sur proposition du rapporteur spécial, de proposer au Sénat d'adopter le budget des charges communes pour 2003. Elle a examiné, sur proposition du rapporteur spécial, un amendement de clarification à l'article 68 du projet de loi de finances pour 2003, rattaché au budget des charges communes. Elle a décidé de proposer au Sénat d'adopter l'article 68 ainsi modifié.

MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

I. MODIFICATION DES CREDITS

Le chapitre 37-95, article 10, qui supporte le crédits destinés aux dépenses accidentelles a vu ses crédits minorés de 91.500.000 euros afin de financer les dépenses présentées au cours de la seconde partie.

Le chapitre 41-23 article 20 « dotation de l'Etat au fonds national de péréquation » a vu ses dépenses majorées de 22.932.000 euros pour prendre en compte les modifications de l'article 29 du projet de loi de finances telles qu'elles résultent des votes de première partie.

II. ARTICLES RATTACHÉS

L'article 68 qui prévoit une fusion de la Caisse d'amortissement de la dette publique (CADEP) et du Fonds de soutien des rentes (FSR) pour créer une Caisse de la dette publique destinée à soutenir sur les marchés, en cas de besoin, la qualité de la signature de l'Etat a été adopté sans modification par l'Assemblée Nationale.

Un amendement de précision a été adopté par la commission des finances le 23 octobre 2002 sur la proposition de notre collègue Yves Fréville qui vise à introduire expressément la suppression du FSR dans le dispositif.

Serait ajoutée au dispositif la phrase suivante : « *La Caisse de la dette publique se substitue à la Caisse d'amortissement de la dette publique et au Fonds de soutien des rentes, dans l'ensemble des textes législatifs et réglementaires applicables.* »

Le gouvernement a en outre proposé un article additionnel, inséré après l'article 68, par lequel le ministre de l'économie accorde la garantie de l'Etat aux prêts accordés par l'Agence française de Développement aux pays éligibles à l'initiative PPTE (Pays Pauvres Très Endettés) et devant faire l'objet d'un refinancement par dons dans le cadre du volet bilatéral complémentaire des contrats de désendettement-développement. La garantie de l'Etat est accordée « dans la limite d'un encours cumulé en principal de 1,1 milliard d'euros ». **Concrètement, l'Etat garantit, via le budget des charges communes, les défaillances éventuelles que devrait supporter l'Agence française de développement au titre du remboursement de la dette des pays très endettés, dans la limite de 1,1 milliard d'euros. En échange, l'Agence reversera progressivement au budget général**

l'ensemble des provisions qu'elle avait constituées à cet effet, soit 230 millions d'euros : une fraction de cette somme viendra s'imputer dès 2003 en recettes non fiscales au budget général.

Le principe d'une garantie de l'Etat aux prêts souverains de l'AFD est inscrit dans l'article 29 de la loi de finances rectificative du 3 août 1981. Cette garantie couvrait les pays dits de l'« ancien champ », dont le périmètre ne recouvre pas celui de l'actuelle Zone de solidarité prioritaire (ZSP), ni celui des pays éligibles à la nouvelle procédure des contrats de désendettement-développement (toutefois majoritairement inclus dans la ZSP), par laquelle la France s'engage à annuler progressivement la dette par versement de dons (essentiellement par aide budgétaire affectée) correspondant aux remboursements progressifs de la dette inscrite dans l'initiative PPTE. Le Trésor a considéré que le dispositif actuel n'était pas explicite sur la garantie effectivement apportée par l'Etat pour ce type de prêts, et la précise donc par cet amendement. Cette garantie s'ajoute à celle déjà prévue dans le cadre des prêts d'ajustement structurel (1,8 milliard d'euros) et ne couvre pas les intérêts.

La contrepartie à cette garantie est logique : l'AFD reversera au budget général, à partir de 2003, une recette de 230 millions d'euros correspondant au total des provisions constituées par l'Agence sur cet encours et qui sont désormais sans objet. Cette recette sera constatée lors du débat au Sénat sur la première partie du PLF pour 2003, et devrait faire l'objet début 2003 d'une convention entre l'Etat et l'AFD qui sera examinée par son conseil de surveillance.

Cet article ne suscite pas de réserves particulières de l'AFD, tant dans son principe que dans son montant. L'Agence avait en effet émis le souhait depuis plus d'un an qu'une telle clarification soit apportée. On peut toutefois s'étonner que le caractère explicite de la garantie pour une procédure d'allègement de dette initiée en 1999 n'ait pas été prévu plus tôt.