

N° 73

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2003-2004

Annexe au procès verbal de la séance du 20 novembre 2003

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 2004, 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.) : 1093, 1110 à 1115 et T.A. 195

Sénat : 72 (2003-2004)

Lois de finances.

INTRODUCTION : LE BUDGET DES CHARGES COMMUNES, UN BUDGET À GÉOMÉTRIE VARIABLE

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 2004, à 120,2 milliards d'euros, soit 42 % du budget général. En net, le budget des charges communes s'élève à 53,59 milliards d'euros en 2004, soit 18,9 % du total des dépenses budgétaires évaluées en dette nette.

La différence entre le budget brut et le budget net est constituée par 64,21 milliards d'euros de remboursements et dégrèvements¹ d'impôts et par des recettes dites improprement d'ordre, en atténuation de la charge de dette².

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...

² Ces dernières s'élèvent à 2,4 milliards d'euros.

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

(en milliards d'euros)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
	LFI	PLF								
Part par rapport aux crédits initiaux	23,1 %	24,5 %	25,4 %	24,8 %	22,2 %	22,0 %	20,4 %	20,2 %	20,8 %	19,7 %
Part par rapport aux dépenses nettes	33,8 %	33,3 %	33,2 %	33,1 %	29,9 %	29,6 %	29,4 %	29,1 %	-	-

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.**

CHAPITRE PREMIER :
UNE TENDANCE À LA BAISSÉ DES CRÉDITS POUR
2004
À PÉRIMÈTRE CONSTANT

I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS

A. L'ÉVOLUTION DES DÉPENSES PAR RAPPORT À 2003

1. Une baisse des dépenses nettes

Le total des crédits prévus pour 2004 au titre du bleu « *Charges communes* » s'élève à 120,2 milliards d'euros contre 119,44 milliards d'euros en loi de finances initiale pour 2003, soit une augmentation de 0,6 %. Hors remboursements et dégrèvements (64,21 milliards d'euros contre 62,56 milliards d'euros en loi de finances initiale pour 2003) et recettes d'ordre liées à la dette (2,4 milliards d'euros contre 2,99 milliards d'euros en loi de finances initiale pour 2003), ces montants sont de 53,59 milliards d'euros en 2004 contre 53,89 milliards d'euros en 2003, soit une diminution de 0,6 %.

A périmètre constant, les dépenses globales progressent de 0,9 %. Hors remboursements et dégrèvements, les crédits baissent, toujours à périmètre constant, de 1,01 %. Les crédits du titre I liés aux charges de la dette et de garanties diminuent de 0,52 %. Les crédits du titre IV dédiés aux interventions publiques connaissent une baisse importante, de 16,65 %, tandis que les crédits du titre III progressent de 1,44 %. Enfin, les crédits du titre II consacrés aux pouvoirs publics augmentent de 1,75 %.

Le budget des charges communes à périmètre constant

(en millions d'euros)

Titres	Intitulés	LFI 2003	PLF 2004	Ecart PLF-LFI 2003
Titre I	Dette et garanties	104.163,59	105.594,57	1.430,98
Titre I (hors R&D ³)	Dette et garanties	41.600,40	41.383,57	- 216,83
Titre II	Pouvoirs publics	810,69	824,89	14,20
Titre III	Moyens des services	11.076,76	11.236,43	159,68
Titre IV	Interventions publiques	3.240,73	2.658,12	- 582,61
	DO hors R&D	56.728,58	56.103,02	- 625,56
Titre VI	Subventions d'investissement AP	151,00	151,00	0,00
	CP	151,00	151,00	0,00
	Total capital AP	151,00	151,00	0,00
	CP	151,00	151,00	0,00
	Total DO + CP (avec R&D)	119.442,77	120.465,02	1.022,25
	TOTAL structure courante	119.442,77	120.207,55	764,78
	Total DO + CP (hors R&D)	56.879,58	56.254,02	- 625,56
	Recettes de coupons courus	2.989,00	2.404,00	- 585,00
	DO + CP (hors R&D, coupons courus) structure constante	53.890,58	53.850,02	- 40,56

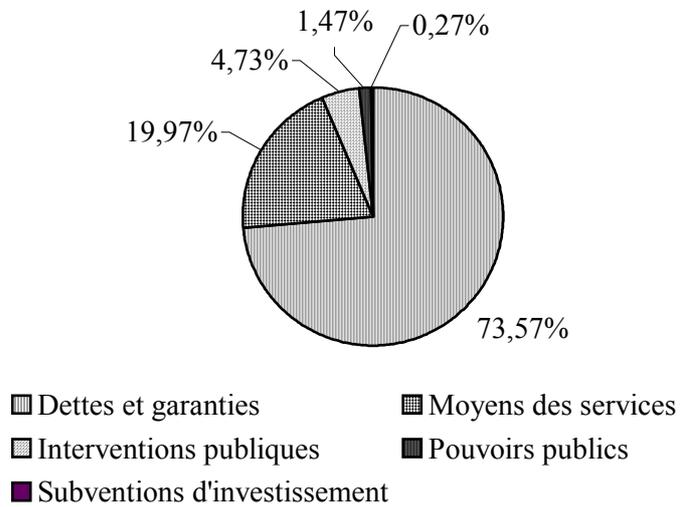
Sans prendre en compte les remboursements et dégrèvements d'impôts, le graphique suivant montre que le budget des charges communes est avant tout consacré au financement de la dette de l'Etat (73,57 % des crédits). Il est en second lieu, un budget de fonctionnement (19,97 % des crédits) qui constitue le support budgétaire d'éventuelles augmentations de rémunération des fonctionnaires et des charges de retraites de la fonction publique (y compris certains régimes assumés financièrement, en tout ou partie, par l'Etat : régime de retraite des PTT, de la SEITA, de l'Imprimerie nationale, des mines...). Il est enfin un budget d'intervention économique et sociale (4,37 %) et héberge par ailleurs les crédits (1,47 %) alloués aux pouvoirs publics (Présidence de la République, Assemblées parlementaires, Conseil constitutionnel).

Pour mémoire, le budget des charges communes comporte depuis la loi de finances initiale pour 2003 un chapitre d'investissement 68-01 (0,27 % des crédits hors remboursements et dégrèvements), doté de 151 millions d'euros en autorisations de programme comme en crédits de paiement, dédié à l'aide à la reconversion de l'économie polynésienne.

³ Remboursements et dégrèvements d'impôts.

Répartition des crédits des charges communes hors remboursements et dégrèvements

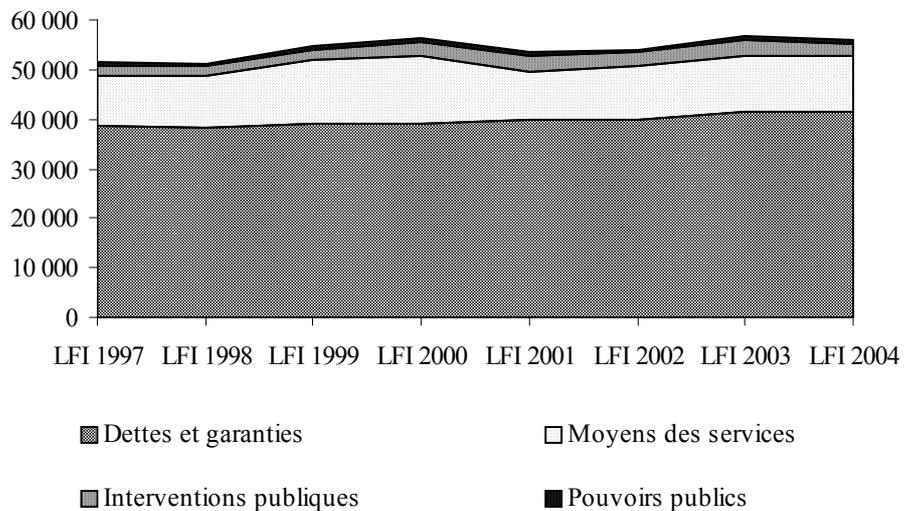
(en %)



Sur moyenne période, la part respective de chacune des catégories de dépense reste stable, à l'exception des crédits d'intervention économiques et sociales dont la part a tendance à se réduire sensiblement.

Répartition des crédits des charges communes par titre

(en millions d'euros)



2. Les changements de périmètre

Le périmètre du budget des charges communes évolue peu par rapport à l'année précédente. Deux chapitres sont supprimés :

- le chapitre 41-25 « *plan d'urgence en faveur des lycées* » était frappé d'obsolescence. En effet, ce plan quadriennal lancé en 1999 visant à aider les régions à financer des travaux de construction et d'aménagement afin d'améliorer la vie quotidienne dans les lycées a permis la mise en place de prêts bonifiés dont les mécanismes sont arrivés à échéance en fin d'année 2002 ;

- le chapitre 67-04⁴ « *mesures de soutien à l'activité économique travaux de sécurité dans les écoles* » n'était plus doté depuis la loi de finances initiale pour 2001. Il correspondait à la mise en place d'un plan lancé en 1994 en faveur de la sécurité dans les établissements scolaires comportant d'une part une prime de 11,2 % du montant emprunté par les collectivités sur une enveloppe de prêts de 1,83 milliard d'euros et une enveloppe budgétaire sur cinq ans de 380 millions d'euros.

Le budget des charges communes comprend désormais 41 chapitres :

Evolution du nombre de chapitres depuis 2002

Titre	LFI 2002	LFI 2003	PLF 2004
Dette publique et dépenses en atténuation de recettes	13	13	13
Pouvoirs publics	10	10	10
Moyens de services	7	8	8
Interventions publiques	9	9	8
Subventions d'investissement	2	3	2
Total	41	43	41

⁴ L'inscription des crédits budgétaires aux charges communes avait été justifiée en raison de l'affectation des crédits sur deux départements ministériels, l'intérieur pour subventionner les collectivités locales compétentes en matière d'investissement scolaire et l'éducation nationale qui assure sur son budget les investissements pour les établissements d'enseignement à la charge partielle ou totale de l'Etat dans les TOM et à Mayotte. Les crédits ouverts ont été répartis en gestion sur les chapitres d'imputation de ces deux budgets.

Par ailleurs, le projet de loi de finances pour 2004 comprend un seul transfert, vers le budget du travail, de la santé et de la solidarité, à hauteur de 50,33 millions d'euros qui concerne le financement de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) du régime des non-salariés agricoles.

3. Les ajustements du budget 2004 par rapport à la loi de finances initiale pour 2003

La diminution des crédits du budget des charges communes provient d'ajustements négatifs de crédits supérieurs aux ajustements positifs de 300 millions d'euros.

Les ajustements positifs, à hauteur de 1,3 milliard d'euros, se répartissent entre :

- la progression de la charge de la dette de 300 millions d'euros liée à l'évolution des déficits et des taux d'intérêts (+ 0,8 %) ;

- l'accroissement du rythme de la progression des charges de pensions de 640 millions d'euros ;

- la progression de 360 millions d'euros de la dotation aux dépenses accidentelles.

Les ajustements négatifs, à hauteur de 1,6 milliard d'euros, s'expliquent par :

- l'intégration de la dotation de l'Etat au profit du Fonds national de péréquation dans la dotation globale de fonctionnement (prélèvements sur recettes) de 140 millions d'euros ;

- l'absence de dotation au titre des mesures générales intéressant les agents du secteur public (- 880 millions d'euros) ;

- la suppression de la subvention au budget annexe des prestations sociales agricoles (BAPSA) de 520 millions d'euros liée à l'augmentation de la taxe sur les tabacs et à l'affectation d'un prélèvement sur le droit de consommation sur les tabacs se substituant à l'affectation de la TVA ;

- l'absence de dotation au titre du Fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante (- 40 millions d'euros) ;

- la diminution des crédits correspondants aux majorations de rentes viagères (- 20 millions d'euros).

4. Le budget des charges communes pour 2004 en grandes masses

Le budget des charges communes, par sa nature même, est un budget peu lisible. Les agrégats présentent pour certain peu de cohérence. Pour faciliter la lecture de ce fascicule, votre rapporteur spécial en présente les grandes masses :

- charge brute de la dette :	40,99 milliards d'euros	(- 0,69 %)
- dégrèvements d'impôts locaux :	9,4 milliards d'euros	(- 7,31 %)
- primes PEL CEL ⁵ :	1,35 milliard d'euros	(- 8,78 %)
- pouvoirs publics (titre II) :	0,82 milliard d'euros	(+ 1,75 %)
- pensions PTT :	4,44 milliards d'euros	(+ 5,27 %)
- compensation au régime des retraites :	2,32 milliards d'euros	(+ 1,49 %)
- fonds de retraite des mines :	0,65 milliard d'euros	(+ 11,72 %)

B. LES RÉGULATIONS BUDGÉTAIRES DES ANNÉES PRÉCÉDENTES

Les charges communes n'ont fait l'objet d'aucune régulation budgétaire en 2002.

En 2003, les reports de 2002 vers 2003 ont fait l'objet d'une procédure de gel comme sur les autres fascicules ministériels. Ceci concerne le chapitre 46-02 « *secours aux victimes de sinistres et calamités* » (15 millions d'euros), le chapitre 46-93 « *majoration de rentes* » (1 million d'euros) et le chapitre 46-90 « *versements à divers régimes obligatoires de sécurité sociale* » (10,3 millions d'euros). Il a été procédé sur ce chapitre à l'annulation de 7 millions d'euros par le décret n° 2003-946 du 3 octobre 2003.

⁵ *Plan d'épargne logement – compte d'épargne logement.*

II. LA CHARGE DE LA DETTE ET DES GARANTIES

La charge brute de la dette connaîtrait, selon le projet de loi de finances pour 2004 une diminution : son montant s'établirait à 40.992 millions d'euros contre 41.278 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2003. Mais le nombre significatif est celui de la charge nette de la dette⁶ qui s'établirait à 38,59 milliards d'euros avant swaps contre 38,289 milliards d'euros en loi de finances initiale 2003, soit + 0,78%⁷.

A. LES CONTRAINTES

Le volume de la dette et les taux d'intérêt du marché sont les deux contraintes qui s'imposent au gestionnaire de la dette de l'Etat. Mais alors que la dégradation des finances publiques en période de faible croissance accroît le déficit et par voie de conséquence accélère la croissance en volume de la dette, la modération des taux d'intérêt atténuée provisoirement à court terme les conséquences sur la charge budgétaire de la dette.

1. La contrainte de volume resserrée

La remontée du déficit de l'Etat se répercute sur la croissance de la dette de l'Etat. Cette croissance globale s'accompagne d'un changement de sa structure.

a) La croissance de la dette de l'Etat

- En un an, la dette de l'Etat s'est accrue de près de 50 milliards d'euros

Selon la dernière *situation résumée des opérations du Trésor* (Journal Officiel du 20 novembre 2003), la dette nette de l'Etat au 30 septembre 2003 peut être évaluée à 819,2 milliards d'euros, en augmentation de près de 50 milliards sur celle constatée un an auparavant :

Evolution récente de la dette nette de l'Etat

⁶ La charge nette de la dette s'obtient en déduisant les recettes de placement de trésorerie et les recettes de coupons courus. Ces dernières proviennent du fait que l'Etat émet au cours de l'année des titres qui présentent des caractéristiques semblables (on parle de titres assimilables) : payer un « coupon couru » revient pour l'investisseur à acheter le droit de recevoir un coupon plein (portant sur 12 mois) à la date anniversaire du titre et à restituer par avance un trop-perçu d'intérêt venant du fait que le titre a été acheté en cours d'année.

⁷ Après déduction de 290 millions d'euros de gains budgétaires liées aux opérations de swaps, la charge nette pour 2004 s'élèverait à 38,298 milliards d'euros

(en milliards d'euros)

	Situation au 30 septembre 2002	Situation au 30 septembre 2003	Variation
Dette financière négociable	700,62	790,35	+ 89,73
Dette financière non négociable	15,59	12,88	- 2,71
Dépôts correspondants du Trésor	64,61	54,88	- 9,73
Opérations de placement à court terme et compte Banque de France	- 11,60	- 38,87	- 27,27
TOTAL	769,22	819,25	+ 50,03

- L'enchaînement des déficits et de la dette en longue période,

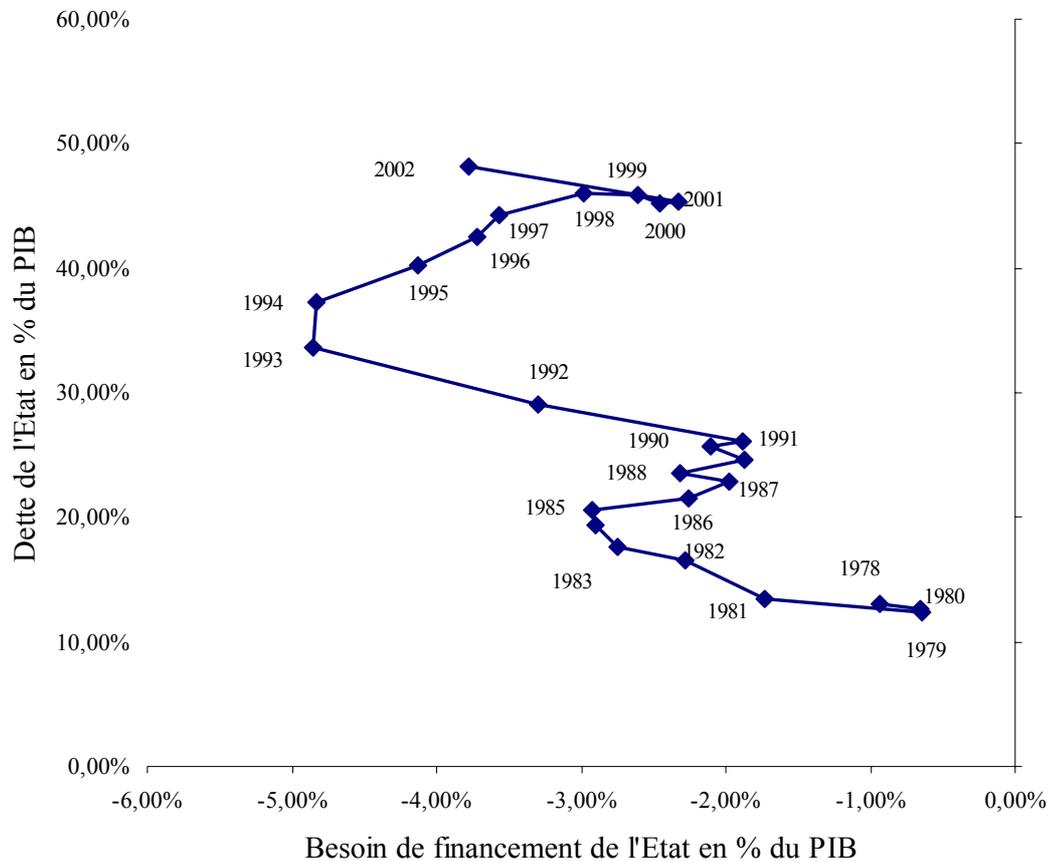
La dette de l'Etat résulte de l'accumulation des déficits annuels en gestion auxquels s'ajoute le solde des profits et pertes de trésorerie. Ce solde a heureusement fortement diminué au cours des dernières années⁸ depuis qu'il n'est plus grevé par des opérations de débudgétisation de certains engagements de l'Etat (reprise de la dette de l'ACOSS, suppression du décalage d'un mois de la TVA, échange d'OAT contre ORT...)

Le graphique suivant montre la spirale entre déficit et dette de l'Etat, exprimés l'un et l'autre en pourcentage du produit intérieur brut (PIB), de 1978 à 2002. La réduction des déficits publics met du temps à se répercuter sur la dette tandis que leur augmentation, pendant les phases de ralentissement économique, en 2002 comme en 1991-1992, a un effet immédiat et important, sur l'accroissement de la dette.

⁸ En 2002, les pertes et profits sur emprunts et engagements et sur prêts du Trésor se sont élevés à 2,016 milliards d'euros

Lien entre besoin de financement de l'Etat et dette de l'Etat

(en % du PIB)



Ce graphique révèle également le défaut majeur de la gestion pluriannuelle des finances de l'Etat depuis 1980. A la fin de chaque période de forte croissance, le déficit se situe très au dessus du niveau qu'il avait atteint lors du pic antérieur (- 0.64 % en 1980, - 1,88 % en 1991, - 2,33 % en 2001).

Mais la dette engendre à son tour les déficits par le jeu de l'effet « boule de neige » qui reprend vigueur en période de stagnation économique ou de croissance molle, lorsque le taux de croissance « g » de l'économie devient inférieur au taux d'intérêt moyen « r » de la dette. Pour que la dette, « D », ne croisse pas plus vite que le PIB, il faut en effet que le solde « S » du budget, *charge d'intérêt de la dette exclue* soit égal au produit de la dette existante par la différence entre le taux d'intérêt et le taux de croissance : $S = D(r-g)$. Or le ralentissement du taux de croissance « g » au cours des deux dernières années a relevé mécaniquement le niveau du solde *positif*, charge de la dette exclue, qui serait nécessaire pour stabiliser la dette exprimée en pourcentage du PIB. Pire, le solde budgétaire pour 2004 déduction faite de la charge de la dette est redevenu très fortement négatif puisqu'il s'élève à $- 55,5 + 38,3 = - 17,2$ milliards d'euros !

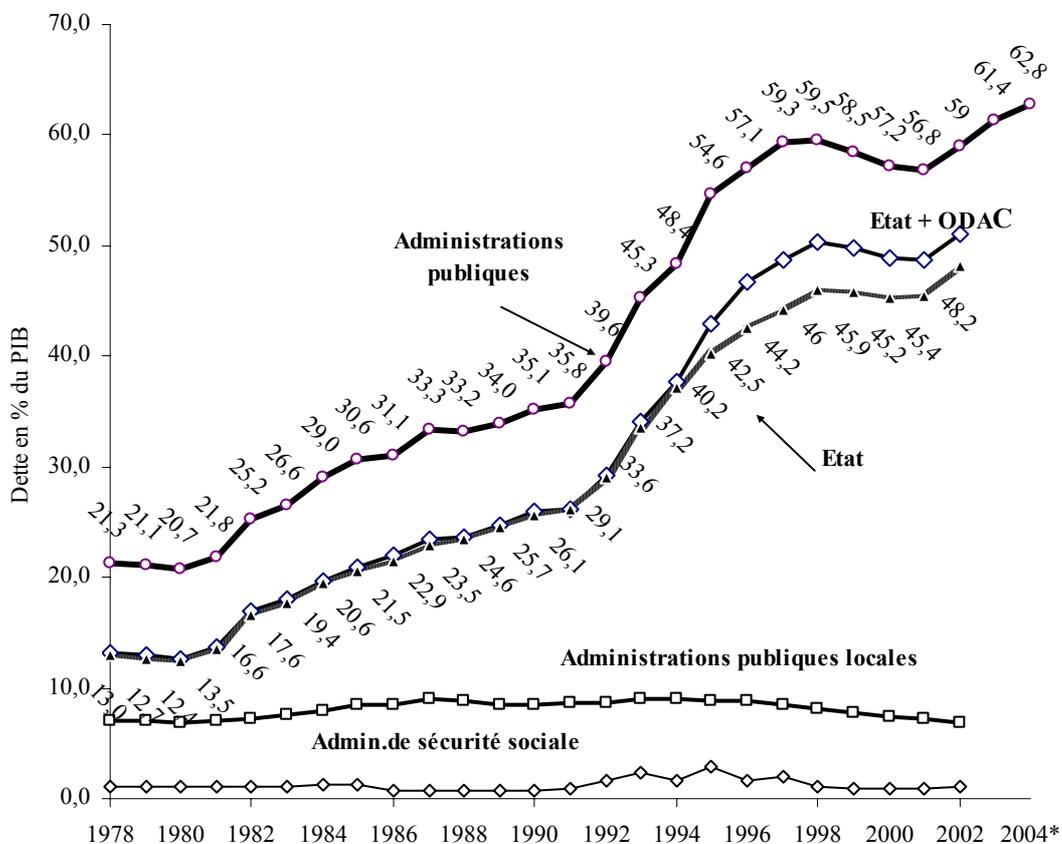
- *Le poids prépondérant de la dette de l'Etat au sein des administrations publiques.*

La dette publique des administrations publiques exprimée 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 a dépassé depuis l'année 2003 la zone des 60 points de PIB : elle pourrait représenter 61,4 % du PIB en 2003 et atteindre 62,8 % du PIB en 2004. Elle dépasserait ainsi le seuil de 60 % figurant parmi les critères du pacte de croissance et de stabilité.

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.

Dette des administrations publiques

(en % du PIB)



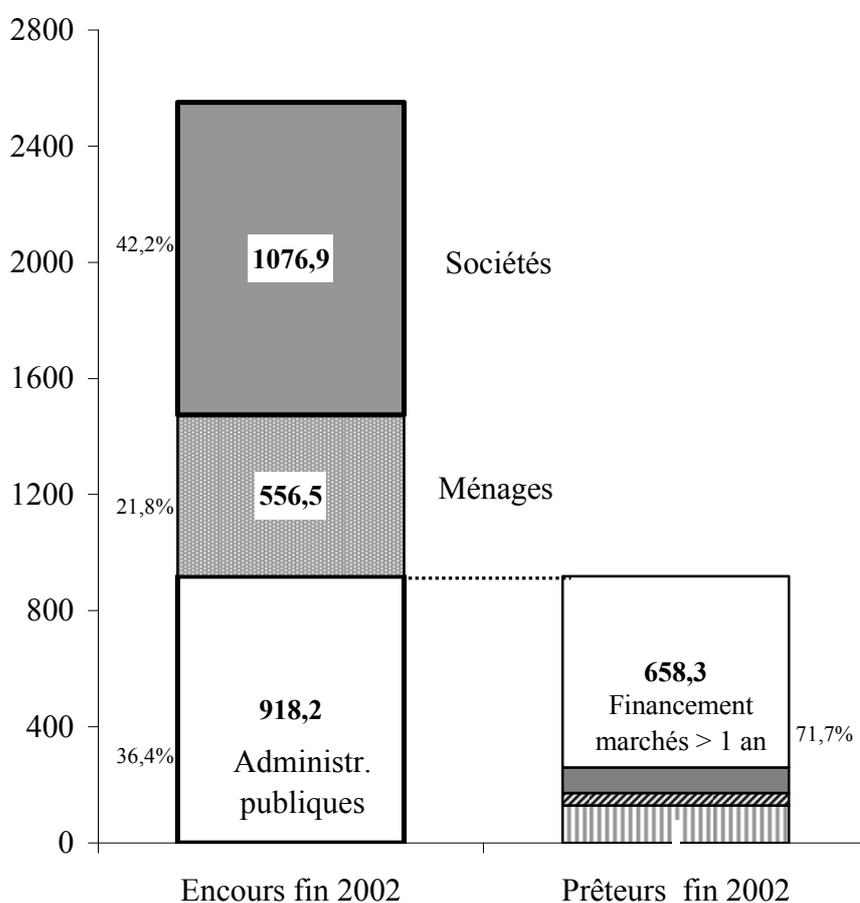
Source : comptes nationaux INSEE

Comme le montre le graphique précédent, la progression de la dette des administrations publiques s'explique quasi exclusivement par l'augmentation de la dette totale ou négociable de l'Etat.

- L'endettement des administrations publiques représente enfin une part croissante de l'endettement intérieur total qui agrège l'ensemble des dettes des agents non financiers résidant en France : il est le double de l'endettement des ménages et est du même ordre de grandeur que celui de l'ensemble des entreprises françaises.

Structure de l'endettement intérieur total

(en milliards d'euros)



Source : rapport sur les comptes de la nation de l'année 2002 et Banque de France

Selon les statistiques établies par la Banque de France, le financement de cet endettement des administrations publiques se répartissait ainsi fin 2002 :

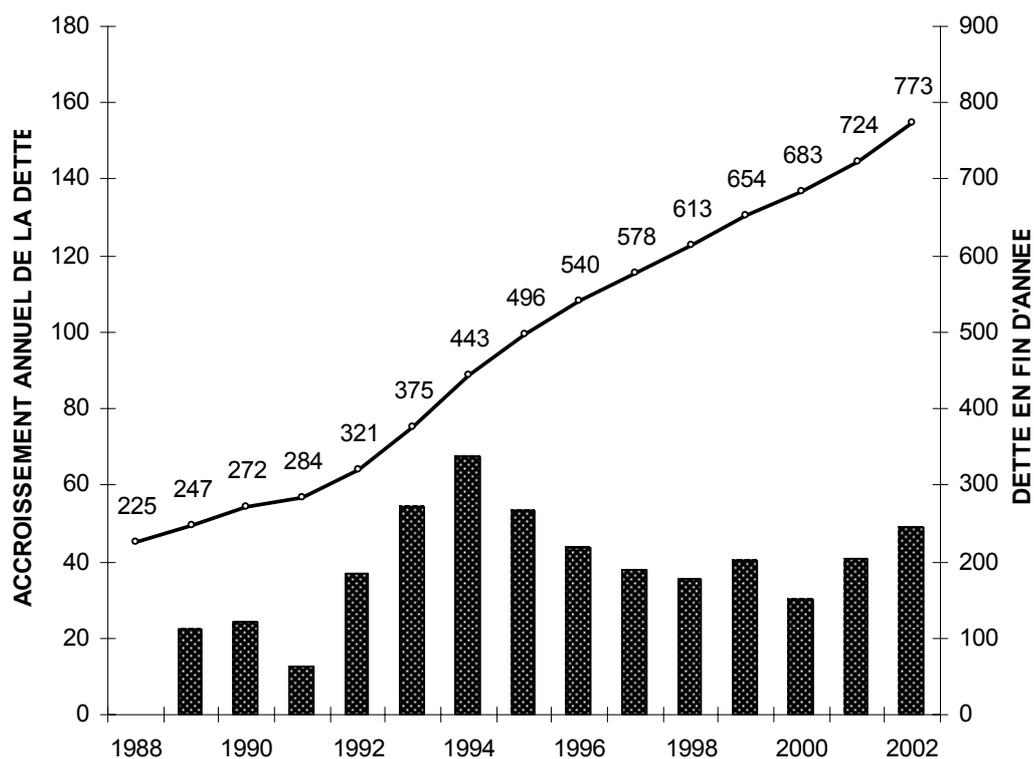
- crédits auprès des institutions financières : 129,7 milliards d'euros ;
- financement monétaire : 42,1 milliards d'euros ;
- financement de marché inférieur à un an : 88,2 milliards d'euros ;
- financement de marché supérieur à 1 an : 658,3 milliards d'euros.

b) Les composantes de la dette de l'Etat

La dette de l'Etat est devenue aujourd'hui une dette négociable dont les titres peuvent s'échanger sur le marché secondaire, ce qui assure sa liquidité⁹. La part de la dette non négociable dans le total décroît régulièrement. Elle ne représentait plus en 2002 que 7,26 % du total.

Progression de la dette de l'Etat depuis 1996

(en millions d'euros)



⁹ C'est là une différence essentielle avec la dette des collectivités locales contractée auprès d'intermédiaires financiers et non négociable.

Encours de la dette de l'Etat

(en millions d'euros)

	31/12/1996	31/12/1997	31/12/1998	31/12/1999	31/12/2000	31/12/2001	31/12/2002
Dette négociable (hors titres émis au profit du fonds de soutien des rentes, hors ICNE)							
OAT ¹⁰ – valeur actualisée	308 191	330 779	363 444	395 087	419 119	442 472	477 787
BTAN ¹¹	124 894	142 807	149 524	154 270	154 126	158 374	151 227
BTF ¹²	41 261	41 234	47 194	33 688	43 014	52 440	88 177
Total (valeur actualisée)	474 346	514 819	560 161	583 045	616 259	653 286	717 192
Dette non négociable							
Engagements de l'Etat	8 310	5 646	4 277	3 360	2 576	2 100	909
Bons du Trésor sur formules	1 469	2 139	2 310	2 049	1 756	1 417	557
Bons souscrits par des organismes internationaux	8 701	8 592	7 596	10 281	12 132	11 196	10 535
Dépôts des correspondants	60 265	63 170	68 792	74 192	68 494	66 156	71 188
Autres	4 871	4 579	4 262	3 967	3 689	3 143	2 857
Total brut	83 616	84 125	87 237	93 849	88 646	84 013	86 046
A déduire Créances + solde compte Etat à la Banque de France	-17 856	-21 029	-34 271	-23 381	-21 452	-13 472	-29 874
Total net	65 760	63 096	52 966	70 468	67 194	70 542	56 172
Dette totale	540 106	577 915	613 128	653 513	683 454	723 827	773 364

Selon la dernière *situation résumée des opérations du Trésor* (Journal Officiel du 20 novembre 2003), les composantes de la dette brute de l'Etat s'établissent ainsi :

	En milliards d'euros	En pourcentage de la dette brute
Obligations assimilables du Trésor (OAT)	520,273	60,65 %
Bons à taux annuel (BTAN)	163,443	19,05%
Bons à taux fixe (BTF)	106,635	12,43%
Dépôts des correspondants du Trésor	54,884	6,40%
Autres dettes financières non négociables	12,519	1,46%
Total dette brute	819,176	100%

¹⁰ Obligations assimilables du Trésor.

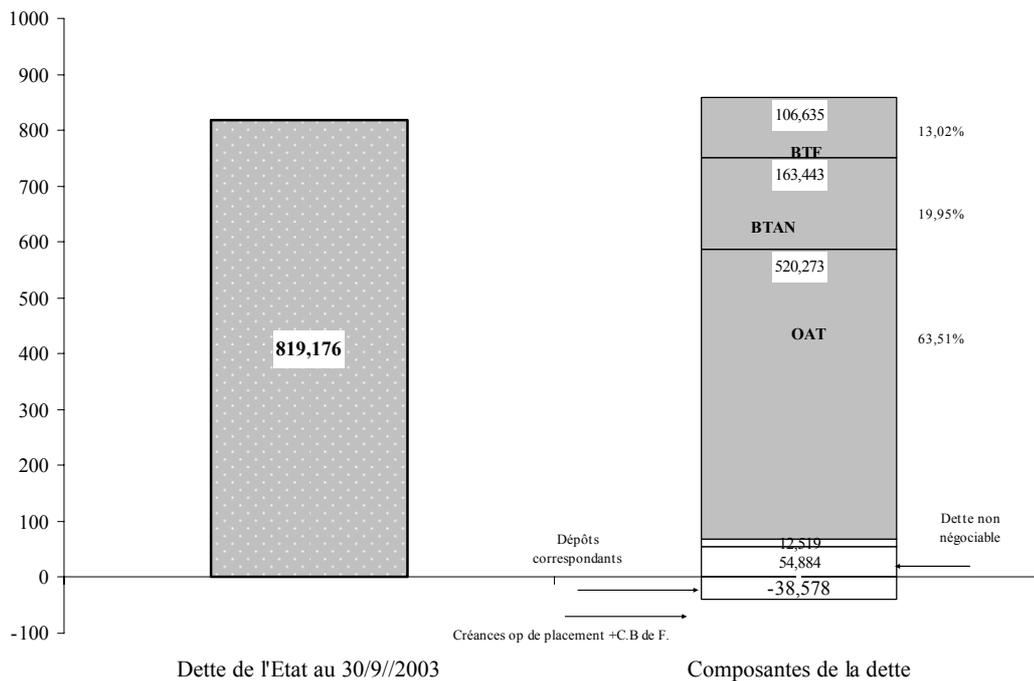
¹¹ Bons à taux annuel.

¹² Bons à taux fixe.

La dette nette se déduit conventionnellement de la dette brute en soustrayant du total les seules créances résultant des opérations de placement à court terme de l'Etat sur le marché de la pension livrée et le solde créditeur du Trésor auprès de la Banque de France, soit 38,578 milliards d'euros au 30 septembre 2003.

Dette au 30 septembre 2003

(en milliards d'euros)

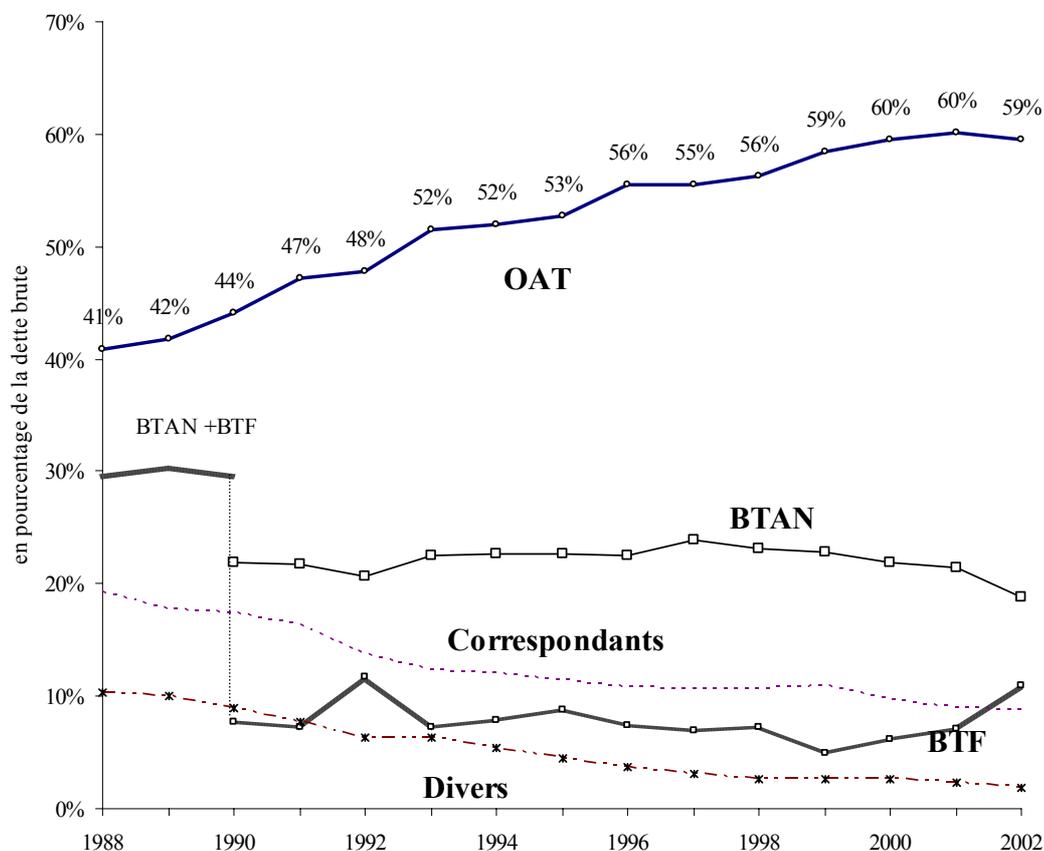


Votre rapporteur spécial tient enfin à souligner deux évolutions importantes de la structure de la dette

La première correspond à la réduction progressive de la part des dépôts des correspondants du Trésor. Si les dépôts des collectivités locales continuent à croître assez régulièrement, comme l'illustre le graphique ci-dessous, la Poste a, avec retard par rapport au contrat passé avec l'Etat, été amenée à ne plus déposer auprès du Trésor les avoirs créditeurs des comptes courants postaux. Le montant de ces dépôts est devenu nul au 30 septembre 2003. En sens inverse, le gonflement en 2003 des dépôts des établissements publics nationaux est dû au Fonds de réserve pour les retraites, dans l'attente de nouvelles modalités de placement. Le Trésor public a donc été amené à accroître ses émissions de BTF à moins d'un an pour compenser la réduction des dépôts de la Poste et devra continuer à le faire lors du retrait des dépôts du Fonds de réserve pour les retraites.

Dépôts des correspondants du Trésor en fin d'année

(en milliards d'euros)



La seconde est la **part croissante de la dette négociable détenue par les non-résidents**. Alors que l'on avait assisté à une « renationalisation de la dette de l'Etat entre 1992 et 1996, un mouvement inverse s'effectue depuis, favorisé par la création de la zone euro. Le pourcentage du stock d'OAT détenu fin 2002 par les non-résidents a crû de 20 points (de 10 % à 30 %). Il en est de même pour le stock de BTAN dont les non-résidents détiennent plus de 50 % (au lieu de 20 % il y a six ans) et de BTF dont les non-résidents possèdent un peu moins de 30 % (au lieu de 10 % fin 1996). Mais de ce fait la dette négociable française s'apparente de plus en plus à une dette extérieure, ce qui implique que la charge d'intérêt correspondante ne s'analyse plus économiquement comme un simple transfert de ressources à l'intérieur du pays entre contribuables et détenteurs de titres (ce sont d'ailleurs parfois les mêmes !), mais comme un appauvrissement réel de la Nation toute entière vis à vis de l'extérieur. De façon plus imagée, la charge de la dette française finance sans doute certains fonds de pensions étrangers !

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 2002 fournit néanmoins des informations de plus en plus précises relatives aux engagements hors bilan suivants :

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

Les engagements au titre des retraites des fonctionnaires de l'Etat sont évalués à environ 700 milliards d'euros, soit environ 50 % du PIB pour un taux d'actualisation réel de 3 %. En fonction du taux d'actualisation retenu (entre 4 % et 2 % en réel), le montant des engagements est compris entre environ 600 et 800 milliards d'euros.

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

- 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 2002 à moins de 18 milliards d'euros.

- 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 2003, le seuil prévisionnel d'intervention de l'Etat est de 250 millions d'euros s'agissant des risques exceptionnels de transport et risques nucléaire et de 856 millions s'agissant du risque catastrophe naturelle. Au 31 décembre 2001, la COFACE garantissait pour le compte de l'Etat un encours total de créance de 15,3 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 2002 était estimé à 199 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, **les engagements de l'Etat paraissent voisins de 10 milliards d'euros.**

2. La contrainte de taux provisoirement desserrée

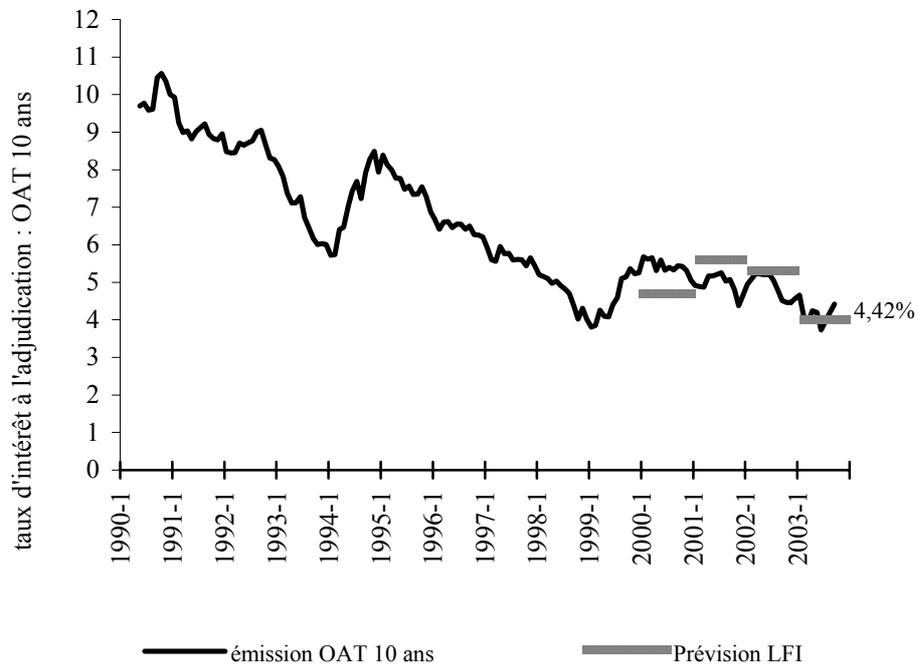
Pour 2004, la prévision sur les taux d'intérêt est faite comme les années précédentes depuis 1996 à partir des prévisions du consensus des économistes. Selon le bleu, les taux d'intérêt évolueraient ainsi :

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

	Fin 2001	Fin 2002	2003 Consensus forecast des économistes (août 2003)	2004 Consensus forecast des économistes (août 2003)
Taux à 3 mois	3,26%	2,67%	2,0%	2,1%
Taux à 10 ans	5,07%	4,26%	4,1%	4,5%

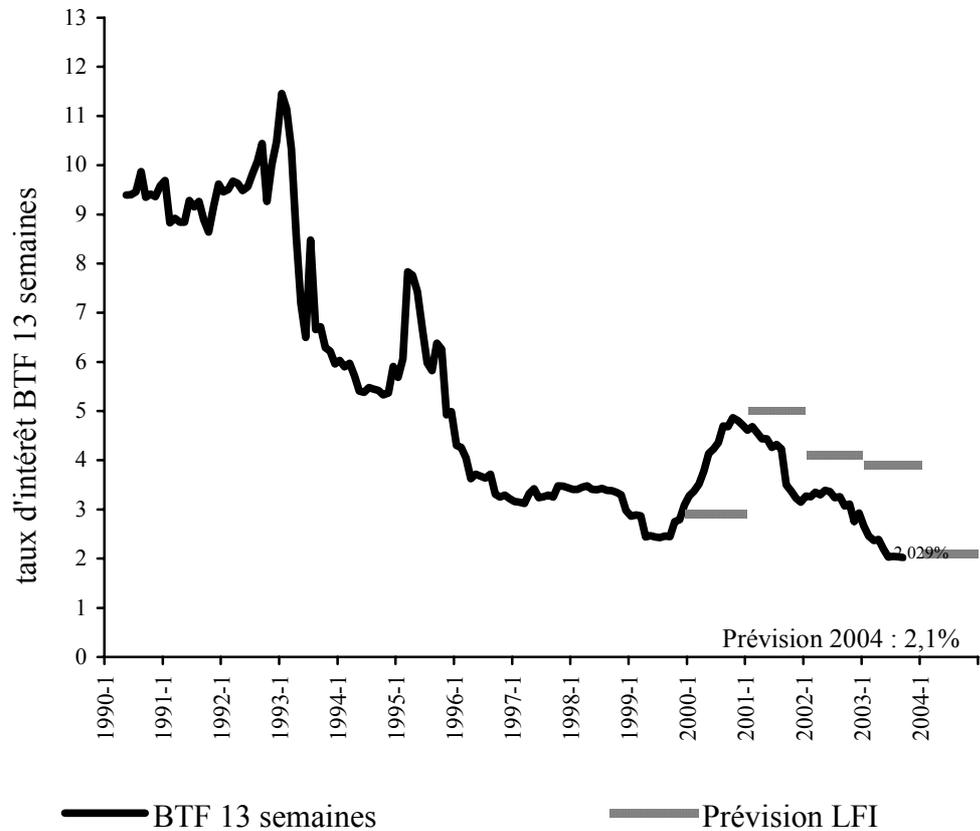
En ce qui concerne les taux à long terme, le graphique suivant montre qu'au cours des deux derniers exercices, la prévision du taux à long terme en loi de finances initiale a été supérieure aux taux effectivement constatés durant l'année. Compte tenu des bas niveaux atteints au cours des derniers mois et de la reprise possible de la croissance économique, on peut se demander si l'année 2004 ne marquera pas la fin de la baisse des taux à long terme. De toute manière, les erreurs de prévision sur les taux à l'émission en 2004 n'ont qu'un impact très limité sur la charge de la dette à plus d'un an en 2004 puisque celle-ci dépend des émissions réalisées en 2003.

Taux actuariel à l'adjudication des OAT 10 ans



De la même manière, les prévisions en loi de finances initiale sur les taux courts ont systématiquement excédé l'évolution des taux d'intérêt en cours d'année depuis 2001. En ce qui concerne 2004, le consensus des économistes d'un taux à 2,1 % peut paraître à certains observateurs plutôt optimiste : l'hypothèse d'une remontée des taux courts au-dessus de leur niveau actuel (2,029 %, dernier chiffre connu) n'est en effet pas à exclure pour peu que la Banque centrale européenne durcisse ses conditions d'intervention pour contrer au niveau de la politique monétaire le « benign neglect » dont font preuve certains Etats européens dans la gestion de leur politique financière. Mais votre rapporteur considère que le Gouvernement a raison de s'en tenir à la prévision du consensus des économistes, dans la mesure où les décisions de politique monétaire ne lui appartiennent plus et dépendent d'une banque centrale indépendante.

Taux actuariel à l'adjudication des BTF 3 mois



3. Répartition entre effet-volume et effet-taux

Le coût de la dette est donc la résultante d'un effet-volume, qui tient donc à l'accroissement du volume de la dette tel qu'il résulte du besoin de financement de l'Etat, et d'un effet-prix correspondant à l'évolution du taux moyen d'intérêt, applicable à cette dette. Encore faut-il savoir quelle est l'incidence, et dans quelle proportion, de l'effet-taux et de l'effet-volume.

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-taux 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. Effet des taux sur la charge budgétaire

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.

Entre 2001 et 2002 (derniers chiffres disponibles en exécution), l'augmentation de la charge nette de la dette négociable de 1,2 milliard d'euros peut être décomposée en :

- un alourdissement de 2,2 milliards d'euros lié à un effet « *volume* » imputable à hauteur de 1,2 milliard d'euros aux OAT, de 0,8 milliard d'euros aux BTF et de 0,2 milliard d'euros aux BTAN ;

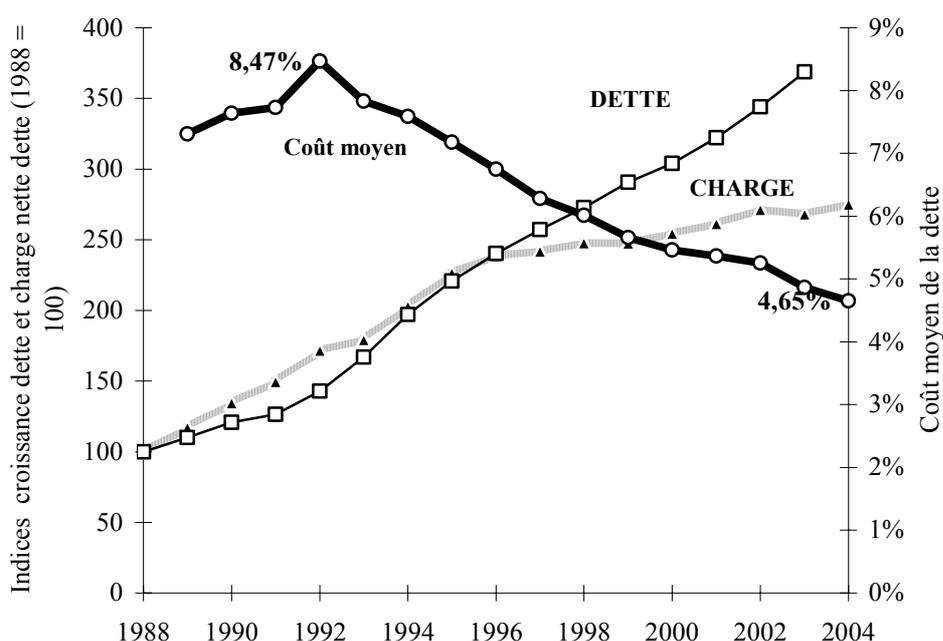
- un effet « *taux* » favorable (-1 milliard d'euros) qui concerne surtout les OAT (- 0,5 milliard d'euros) et les BTF (- 0,4 milliard d'euros) ;

- un niveau stable des effets calendaires sur les OAT et BTAN (0,3 milliard d'euros en 2002 comme en 2001).

Les effets favorables de la baisse des taux d'intérêt devraient s'atténuer en 2004 les hypothèses du Consensus forecast des économistes quant à une remontée des taux longs se vérifient. Ils ne seront néanmoins pas absents tant que perdurera le refinancement d'emprunts anciens émis à des taux supérieurs aux taux actuels et arrivant à échéance, même si ces effets taux devaient être compensés par un effet-volume significatif.

Le graphique ci-dessous montre l'effet positif qu'a eu la diminution des taux d'intérêt sur l'évolution de la charge de la dette. Le coût moyen de la dette, calculé en rapportant la charge de la dette au stock de dette en début de période a diminué de 3,7 points depuis le pic historique de 1992. De ce fait la charge de la dette qui croissait plus vite que le stock de 1991 à 1995 évolue depuis moins vite que la dette elle-même. Mais cette conjoncture favorable disparaîtra lorsque cesseront les amortissements d'emprunts émis à des taux supérieurs aux taux actuels.

Evolution croisée des taux d'intérêt, de la dette et de la charge de la dette
(en %)



B. LA POLITIQUE D'EMISSION DU TRESOR ET LA COUVERTURE DU BESOIN DE FINANCEMENT DE L'ETAT

La politique d'émission du Trésor sur les marchés financier et monétaire européens doit d'abord couvrir le besoin de financement

Le tableau de financement de l'Etat présenté dans le projet de loi de finances 2004 prévoit un besoin de financement égal à 126,5 milliards d'euros. Celui-ci s'explique par 55,5 milliards de déficit budgétaire¹³, 36,5 milliards d'amortissement de la dette à long terme et 34,5 milliards d'amortissement de la dette à moyen terme.

Tableau prévisionnel de financement de l'Etat

(en milliards d'euros)

	LFI 2003	2003 (estimation septembre 2003)	PLF 2004
I. Besoin de financement			
Déficit budgétaire	44,6	56,0	55,5
Amortissement de la dette à long terme	30,3	30,3	36,5
Amortissement de la dette à moyen terme	37,6	32,2	34,5
Amortissement des engagements de l'Etat	1,0	1,0	0
Total besoin de financement	113,5	119,5	126,5
II. Ressources de financement			
Produit des émissions à moyen et long terme	111,4	111,4	122,0
Variation nette de titres à court terme (BTF) ^(a)	12,5	25,1	0
Variations diverses	0	1,1	4,5
Variation des dépôts des correspondants (CCP)	-10,4	-18,1	0
Total ressources de financement	113,5	119,5	126,5

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

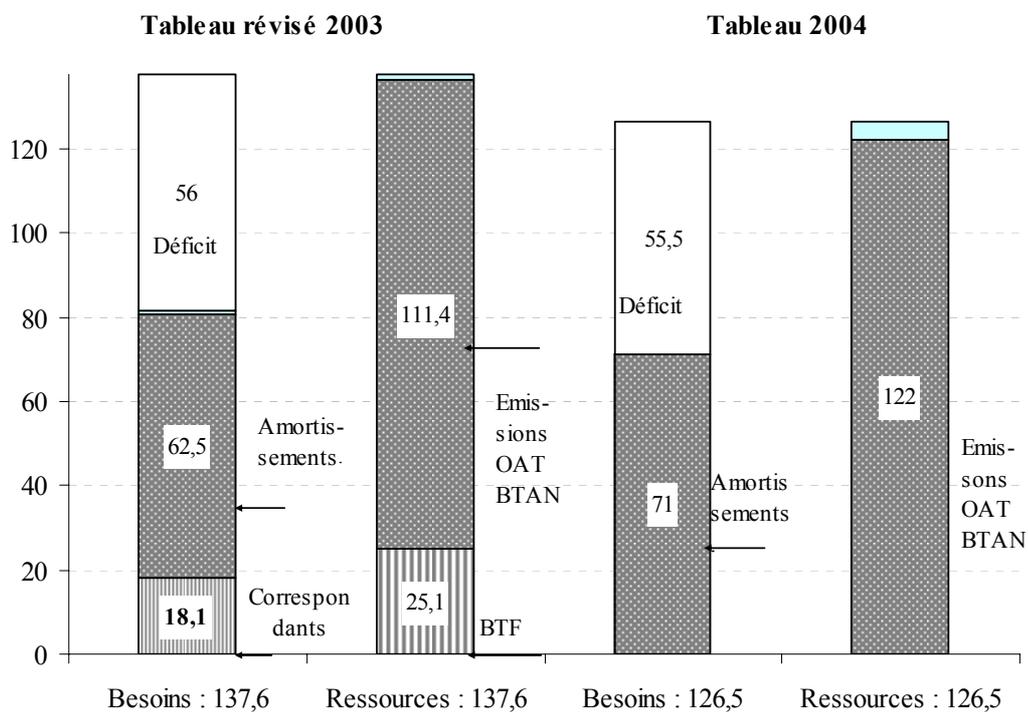
Source : ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

¹³ Il s'agit d'une évaluation conventionnelle, le déficit budgétaire prévisionnel ne coïncidant pas avec le solde d'exécution des lois de finances

On doit constater l'importance de plus en plus grande que revêt l'amortissement de la dette à long et moyen terme arrivant à échéance dans le besoin de financement. Cette tendance ne se ralentira pas au cours des prochaines années comme le prouve l'échéancier de la dette à long et moyen terme au 30 septembre 2003.

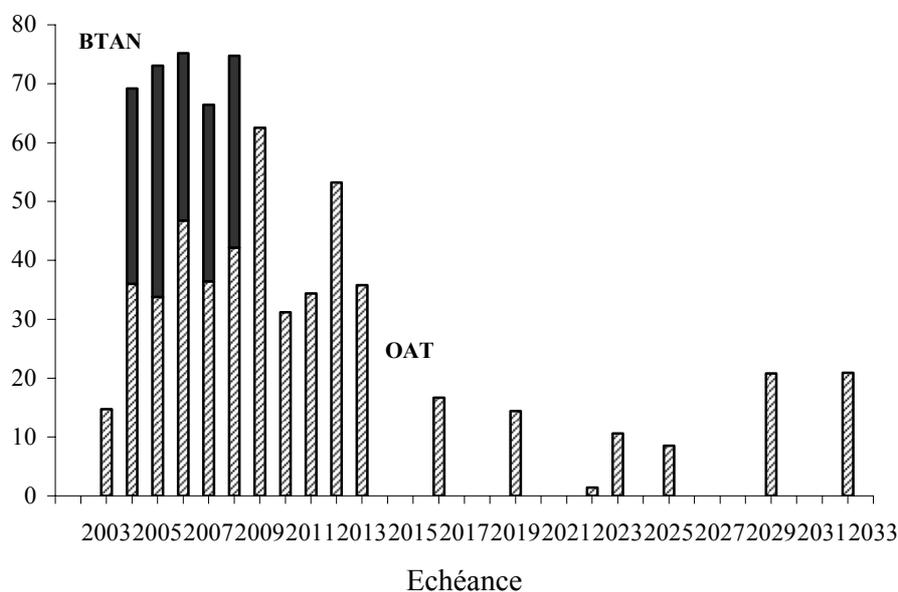
Le tableau de financement pour 2003 et 2004

(en milliards d'euros)



Amortissement de la dette négociable à long et moyen terme

(en milliards d'euros)



Les ressources de financement qui constituent la contrepartie de ce besoin de financement seront issues en 2004 pour l'essentiel du produit des émissions de titre de dette à moyen et long terme (BTAN et OAT).

Sur la base de ce besoin de financement, la politique d'émission de la dette à long et moyen terme devrait peu changer, à l'exception d'une augmentation sensible des OAT indexés.

Evolution de la structure de la dette à moyen et long terme

(en milliards d'euros)

	Fin 2002	Remboursements 2003	Emissions 2003	Fin 2003	Soit en %	Remboursements 2004	Emissions 2004	Fin 2004	Soit en %
OAT	448	30	50	468	69,8%	37	50	481	67,8%
BTAN	151	38	50	163	24,3 %	35	50	178	25,1%
OATi	29	0	11	40	5,96 %	0	11	51	7,2 %
Total	628	68	111	671	100 %	72	111	710	100%

En revanche, les années 2002 et 2003 ont été caractérisées par une croissance en cours d'année des BTF pour couvrir les besoins de financement supplémentaires liés à l'augmentation du déficit au delà ce qu'aurait nécessité la réduction des dépôts de certains correspondants du Trésor. Interrogé sur ce point dans le questionnaire général relatif au projet de loi de finances pour 2004, le gouvernement a fourni les précisions suivantes :

« La répartition entre OAT et BTAN est effectuée de manière à répondre à la demande des investisseurs. D'une année sur l'autre, cette répartition fluctue peu, et se situe aux alentours de 50/50. Au fil des adjudications, les spécialistes en valeur du Trésor (SVT) sont réunis par l'Agence France-Trésor (AFT) pour exposer leurs souhaits quant aux titres et aux montants adjugés, et l'AFT programme ses adjudications selon sa perception de la demande. Quant aux BTF, l'AFT a résolu d'en augmenter l'encours pour apporter de la liquidité à ce secteur de marché, permettant ainsi de financer l'accroissement du déficit budgétaire. En 2004, il est probable que l'AFT cherche à ne plus augmenter sensiblement l'encours de BTF, qui a atteint un volume significatif.

Les instruments diversifiés de la politique d'émission

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

- les obligations assimilables du Trésor (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 7 ans. 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 référence¹⁴.

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.

¹⁴ 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 bons du Trésor à taux fixe et à intérêt annuel (BTAN)** représentent l'endettement à moyen terme de l'Etat. Leur durée à l'émission est de deux ans ou de cinq ans. Comme pour les OAT, les BTAN font l'objet d'une émission mensuelle (le troisième jeudi du mois avec règlement le jeudi suivant) par voie d'adjudication « à la hollandaise » selon un calendrier semestriel prévisionnel (les lignes et les dates sont annoncées). Tous les BTAN sont en euros, à taux fixe annuel et remboursables *in fine*.

- **les bons du Trésor à taux fixe 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).

Les émissions d'OAT et de BTAN réalisées en 2002 ont eu (et auront, s'agissant de 2003) l'impact budgétaire suivant :

<i>En millions d'euros</i>		2002	2003
OAT	Intérêts versés (y compris provisions pour indexation des OAT indexées)	1 845	2 632
52,98 milliards d'euros émis	Recettes de coupon couru à l'émission	1 265	—
	Charge budgétaire nette	580	2 632
BTAN	Intérêts versés	442	1 759
43,02 milliards d'euros émis	Recettes de coupon couru à l'émission	780	—
	Charge budgétaire nette	- 338	1 759

Pour les BTF, l'encours est passé en 2002 de 52,4 milliards d'euros en début d'année à 88,2 milliards d'euros en fin d'année, soit une moyenne de 70,3 milliards d'euros. Pour financer cet encours, l'Etat a dépensé 2,3 milliards d'intérêts courus, soit 33 millions d'euros par milliard d'euros d'encours moyen ($2,3/70,3 \times 1000$). En première approximation, le supplément d'encours des BTF en 2002 (35,7 milliards d'euros) a donc représenté une charge d'intérêts courus de 0,6 milliard d'euros ($0,033 \times 35,7/2$).

En 2003, l'encours de BTF devrait passer de 88,2 milliards d'euros en début d'année à 113,3 milliards d'euros en fin d'année, soit une moyenne de 100,8 milliards d'euros. Pour financer cet encours, l'Etat devrait dépenser 2,5 milliards d'euros d'intérêts courus, soit 25 millions d'euros par milliard d'encours moyen ($2,5/100,8 \times 1000$). On en déduit que le supplément d'encours de 2002 (35,7 milliards d'euros) se traduit par une charge supplémentaire en 2003 de 0,9 milliard d'euros ($0,025 \times 35,7$), soit un gain de 0,3 milliard d'euros

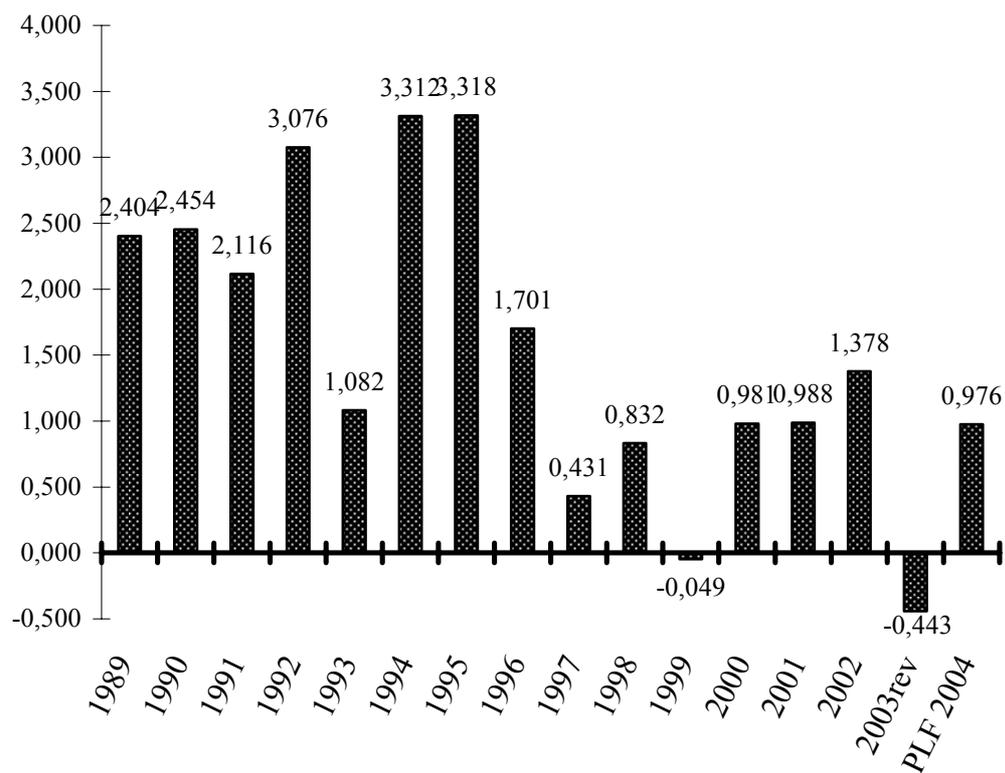
lié à la baisse des taux d'intérêt : si les taux s'étaient maintenus en 2003 à leur niveau de 2002, la charge aurait été de 1,2 milliard d'euros (multiplication par 2 de la charge en 2002, du fait du passage en année pleine), alors qu'elle n'a été en fait que de 0,9 milliard d'euros ».

C. LA CONSÉQUENCE BUDGÉTAIRE : UNE CHARGE DE LA DETTE EN PROGRESSION REELLE DE PRES DE 2 %

Du besoin de financement de l'Etat et des contraintes de volume et de taux, il est possible de déduire la charge nette de la dette. Celle-ci a évolué au cours des dernières années de la façon suivante :

Evolution de la charge nette de la dette

(en milliards d'euros)



Le bleu budgétaire présente, en application du programme « gestion de la dette et de la trésorerie de l'Etat » qui constitue une préfiguration des programmes définis par la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de

finances, la charge nette de la dette, tenant lieu des swaps, en comptabilité budgétaire (optique de caisse) et en droits constatés (optique d'engagement).

En comptabilité budgétaire, la charge brute de la dette se décompose entre service de la dette négociable, à hauteur de 40,51 milliards d'euros, service de la dette non négociable, d'un montant de 420 millions d'euros, et charges résultant de la gestion de la dette qui s'élèvent à 60 millions d'euros.

Pour obtenir la charge nette de la dette (38,588 milliards d'euros avant swaps et 38,298 milliards d'euros y compris le gain¹⁵ 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 2,404 milliards d'euros.

Par rapport à la loi de finances initiale pour 2003, la charge nette de la dette progresserait de 0,78 % avant swaps et de 0,64 % après swaps.

En droits constatés, la charge nette de la dette y compris le gain réalisé sur les opérations de swaps s'élèverait en 2004 à 38,569 milliards d'euros. Toutefois le projet de loi de finances rectificative pour 2003 ramène la charge nette de la dette à 37,841 milliards d'euros, suite notamment à la forte baisse des taux à court terme **La progression de la charge nette de la dette entre 2003 et 2004 peut donc être estimée à + 1,97 %.**

III. LES DÉGRÈVEMENTS ET REMBOURSEMENTS D'IMPÔTS¹⁶

Les remboursements et dégrèvements¹⁷ sont inscrits aux chapitres 15-01 et 15-02 du budget des charges communes. Ils ont pour objet de venir en déduction des recettes fiscales et présentent la particularité de figurer à la fois en dépenses et en recettes du budget général.

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 ;

¹⁵ Ce gain figure actuellement sur le compte de commerce 904-22 « gestion active de la dette et de la trésorerie de l'Etat ».

¹⁶ Ceux-ci figurent au sein de l'agrégat 32 « dépenses en atténuation de recettes » qui concerne aussi, pour des montants plus limités (270 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.

¹⁷ Les remboursements au profit des contribuables correspondent à un débit au titre d'un impôt ou d'une taxe déjà versée par la 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.

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

- **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 ;

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)

	2001	2002	2003	PLF 2004
Collectivités locales	10.106	9.693	10.159	9.416
Etat	50.665	51.679	52.404	54.795
Total	60.771	61.372	62.563	64.211

Les remboursements et dégrèvements concernant l'Etat sont 5 fois plus importants que ceux concernant les collectivités locales, mais cette comparaison est sans grande signification économique. Les dégrèvements législatifs d'impôts locaux constituent aux yeux de votre rapporteur spécial de véritables dépenses de l'Etat figurant à juste titre dans le jaune « effort financier en faveur des collectivités locales » alors que les remboursements d'impôts d'Etat sont évalués dans le cadre du bleu « voies et moyens » avec les recettes fiscales de l'Etat dont ils sont un élément constitutif.

B. LA STABILITÉ GLOBALE DES DÉGRÈVEMENTS ET REMBOURSEMENTS D'IMPÔTS LOCAUX

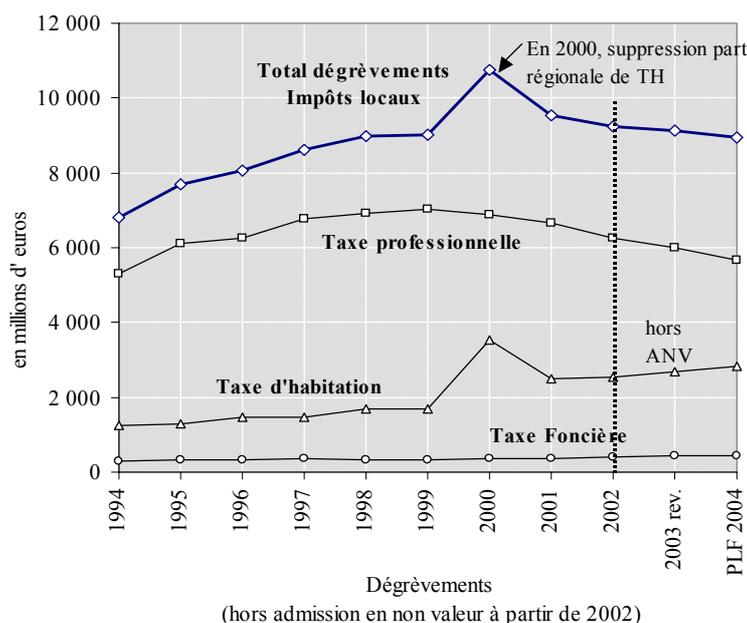
Les dégrèvements concernant les contribuables locaux sont inscrits aux paragraphes 16, 17, 18 et 32 du chapitre 15-01 des charges communes à hauteur de 9,416 milliards d'euros pour 2004. Votre rapporteur se félicite que depuis 1998 les dégrèvements d'impôts locaux soient clairement identifiés au sein du chapitre 15-01 ; il regrette cependant que les admissions en non valeur du § 32 ne soient pas ventilées entre les différents impôts.

Entre le projet de loi de finances 2004 et la loi de finances initiale pour 2003, les dégrèvements d'impôts locaux diminueraient de 7,31 %. Mais la baisse n'est plus que de 2% par rapport aux données révisées pour 2003.

Ceci correspond aux évolutions suivantes par rapport aux données révisées :

- diminution de 345 millions d'euros des dégrèvements de taxe professionnelle¹⁸ ;
- augmentation de 130 millions d'euros des dégrèvements de taxe d'habitation ;
- augmentation de 20 millions d'euros au titre de la taxe foncière.

Evolution des dégrèvements d'impôts locaux

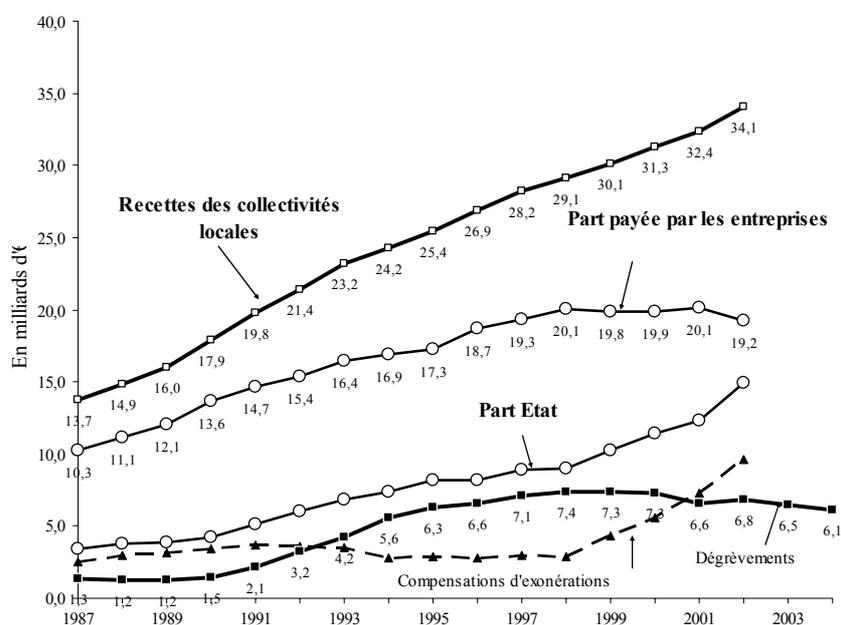


¹⁸ Les dégrèvements de taxe professionnelle poursuivront leur diminution du fait de l'incidence de la suppression progressive de la part « salaires » dans les bases sur le montant des cotisations.

Si l'on fait abstraction de l'incidence de la suppression de la part régionale de la taxe d'habitation qui prit provisoirement en 2000 la forme de dégrèvements, l'inflexion à la baisse des dégrèvements d'impôts locaux sur la période récente est due à la baisse des dégrèvements de taxe professionnelle. Le principal dégrèvement de taxe professionnelle correspond au plafonnement des cotisations des entreprises en fonction de la valeur ajoutée ; il représente environ 90 % des ordonnancements de la direction générale des impôts. Il subit les effets de deux évolutions de sens contraire. D'abord, la suppression progressive de la part des salaires dans les bases d'imposition de la taxe professionnelle réduit le montant des cotisations. Mais, en sens inverse, le ralentissement économique fait croître le rapport entre les bases imposables (notamment celles des entreprises à forte intensité capitalistique utilisant beaucoup d'outillages) et la valeur ajoutée et accroît en conséquence la fréquence de l'éligibilité au plafonnement. La part de l'Etat dans les recettes des collectivités locales liées à la taxe professionnelle ne cesse pas pour autant de croître : la légère baisse des dégrèvements est compensée par une forte augmentation des compensations d'exonérations liées à la suppression progressive de la part des salaires dans les bases d'imposition.

Evolution de la taxe professionnelle

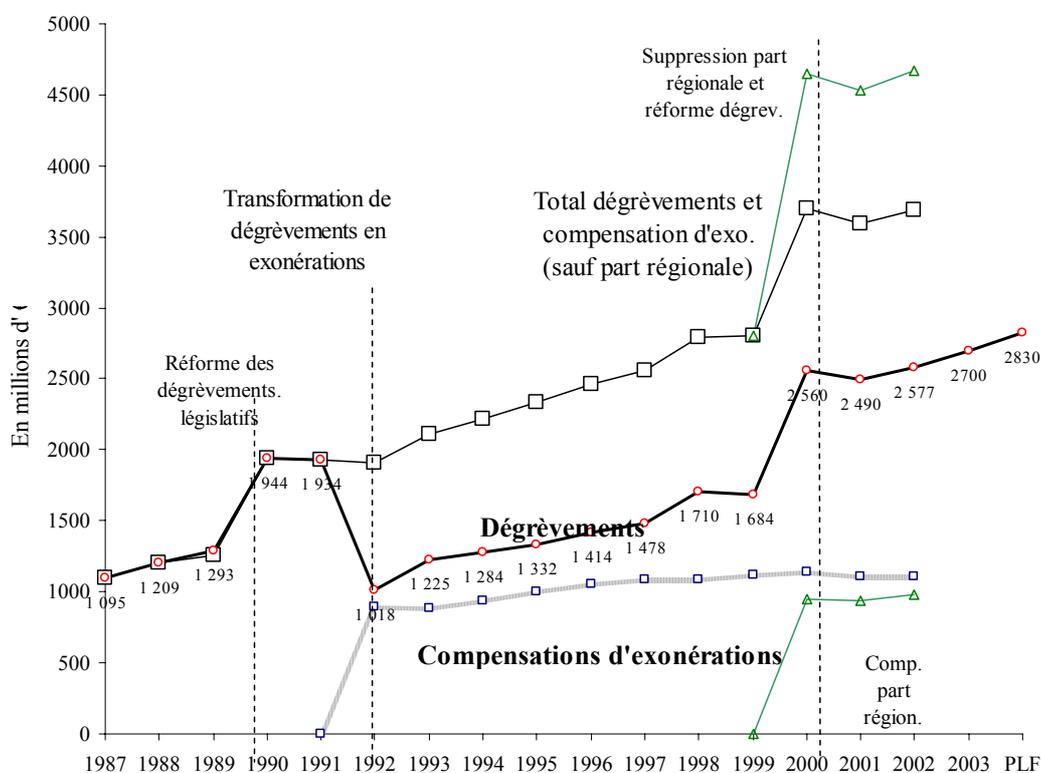
(en milliards d'euros)



S'agissant des dégrèvements de taxe d'habitation, leur progression continue, comme le montre le graphique ci-dessous, suite à la réforme de 2000 qui a modifié sensiblement les règles de plafonnement des cotisations de taxe d'habitation en fonction du revenu des contribuables au titre de leurs résidences principales. Votre rapporteur spécial a, de ce fait, estimé utile de développer son analyse sur les dégrèvements de taxe d'habitation dans un récent rapport d'information¹⁹.

Evolution des dégrèvements de taxe d'habitation

(en millions d'euros)



¹⁹ Rapport d'information n° 71 (2003-2004).

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

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.

Les crédits au titre de la **prime pour l'emploi** sont suivis dans le paragraphe 42 du chapitre 15-01 et sont évalués pour 2004 à 2,2 milliards d'euros dont 383 millions correspondent à des aménagements substantiels des droits dans le cadre de l'article 3 du projet de lois de finances pour 2004.

Pour 2004, le montant des remboursements et dégrèvements inscrits au chapitre 15-01 **hors impôts locaux et prime pour l'emploi** devrait diminuer de 882 millions d'euros, soit - 4.67 % par rapport à l'évaluation révisée pour 2003 due essentiellement à un niveau très élevé de restitutions en matière d'impôt sur les sociétés en 2003 (sur la base de la révision de juillet).

Le chapitre 15-02 concerne les remboursements sur produits indirects.

Pour 2004, il a été estimé que les remboursements de crédits de TVA resteraient stables par rapport à 2003 (révisé). La hausse des remboursements de TVA, de 32.290 millions d'euros à 33.726 millions d'euros est due à une mesure de périmètre générée par la réaffectation de la TVA de l'ancien BAPSA dans le budget général, d'un montant de 1,34 milliard d'euros.

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	1998	1999	2000	2001	2002	LFI 2003	PLF 2004
Présidence de la République	12,97	13,32	15,3	17,15	15,10	30,87	31,33
Parlement	662,35	691,94	709,01	732,27	756,99	773,48	787,02
Conseil constitutionnel	4,01	4	6,99	5,53	6,02	5,35	5,54
Cours de justice	0,62	0,92	0,65	0,68	1,00	0,99	1,00
Totaux	679,95	710,18	731,93	755,63	779,10	810,69	824,89

Le budget de la présidence de la République progresserait pour 2004 de 1,5 % : le travail de clarification opéré sur cette section budgétaire, consistant à prendre en compte dès la dotation initiale les ouvertures complémentaires de crédits accordés précédemment à la présidence de la République en cours de gestion est désormais achevé.

Les crédits alloués à l'Assemblée nationale et au Sénat progresseraient respectivement de 1,7 % et de 2,1 %. Les crédits mis à la disposition de la chaîne parlementaire pour les deux assemblées s'élèveraient au total à 14,73 millions d'euros contre 14,63 millions d'euros en 2003.

Ceux attribués au Conseil constitutionnel augmenteraient de 3,5 %.

B. LES DÉPENSES COMMUNES DE PERSONNEL ET DE CHARGES SOCIALES

1. Les dépenses de personnel

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 n'est pas doté pour 2004 : « officiellement », aucune hausse des rémunérations des fonctionnaires n'est donc prévue en 2004²⁰.

2. Les pensions

Les fascicules ministériels disposent des crédits concernant leurs propres pensionnés, calculés en valorisant au point « mesure nouvelle » les dépenses constatées en 2002. Un arrêté de transfert intervient en début de

²⁰ Une hausse d'un point du point « fonction publique » représente 1,04 milliard d'euros.

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 2002.

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

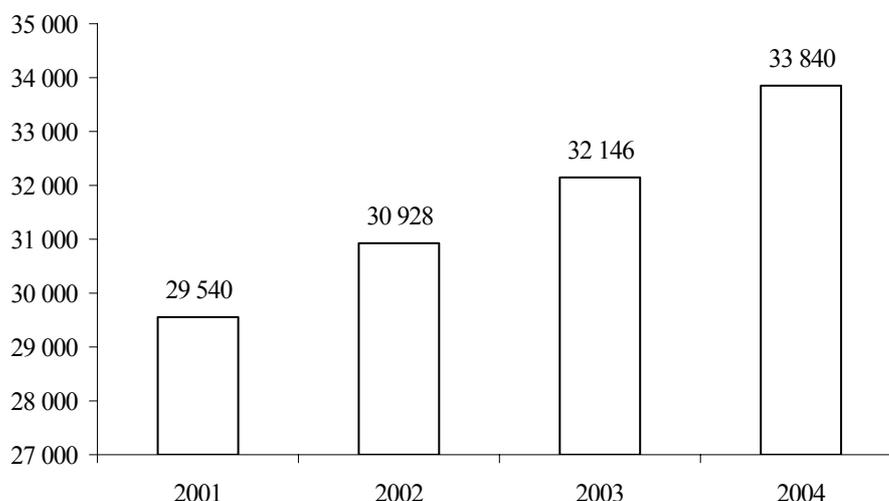
(en millions d'euros)

	2001	2002	2003	2004
Montant global des pensions	29.540	30.928	32.146	33.840
<i>Dont charges communes</i>	29.540	30.928	6.100	6.742
<i>Dont ministères</i>			26.046	27.102

Le graphique ci-dessous illustre le dynamisme de dépenses liées aux pensions. Entre 2001 et 2002, elles ont progressé de 4,7 %. Elles ont encore progressé de 3,94 % entre 2002 et 2003 et poursuivraient la tendance avec une augmentation de 5,27 % entre 2003 et 2004, de loi de finances initiale à loi de finances initiale.

Progression des pensions servies par l'Etat

(en millions d'euros)

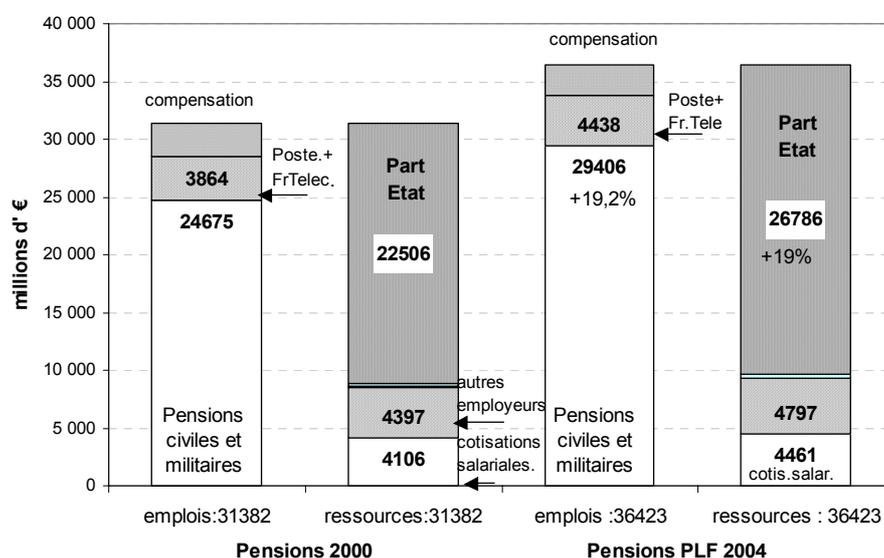


La progression de ces crédits sur le chapitre par rapport à la loi de finances initiale pour 2003 ne prend pas en compte les revalorisations du point fonction publique que pourrait décider le gouvernement d'ici le 31 décembre 2004.

Votre rapporteur spécial, en raison du poids en exécution de ces dépenses sur le budget des charges communes, a souhaité identifier avec précision les charges et les ressources des pensions financées par l'Etat. Le tableau montre l'écart entre les pensions servies par l'Etat aux retraités de France Telecom et de la Poste et les compensations qu'il reçoit de ces deux entités. **Il souligne que le taux de cotisation implicite de l'Etat employeur est de 55,3 % de la masse salariale.**

Le financement des pensions de l'Etat

(en millions d'euros)



Structure des dépenses et des recettes des pensions des fonctionnaires civils de l'Etat

(en millions d'euros)

EMPLOIS	Exécution 2000	Exécution 2001	Exécution 2002	LFI 2003	PLF 2004	PLF 2004 en % des emplois	PLF 04/LFI 03
Pensions (1)	28.538	29.620	31.011	32.383	33.844	92,9 %	4,5 %
Civils hors P et T (2)	17.352	18.229	19.291	20.321	21.410	58,8 %	5,4 %
La Poste	2.380	2.450	2.534	2.615	2.778	7,6 %	6,2 %
France Télécom	1.484	1.472	1.509	1.634	1.660	4,6 %	1,6 %
Militaires	7.321	7.468	7.676	7.812	7.996	22,0 %	2,3 %
Majoration de pensions remboursées par le FSV	2	1	1	0	0	0,0 %	
Transferts	2.843	2.498	3.111	2.575	2.579	7,1 %	0,1 %
Compensation (3)	2.776	2.359	3.035	2.484	2.499	6,9 %	0,6 %
<i>Dont compensation au titre des personnels civils</i>	<i>3.400</i>	<i>2.725</i>	<i>3.360</i>	<i>2.838</i>	<i>2.922</i>	<i>8,0 %</i>	<i>3,0 %</i>
<i>dont compensation au titre des personnels militaires</i>	<i>- 624</i>	<i>- 366</i>	<i>- 325</i>	<i>- 354</i>	<i>- 423</i>	<i>- 1,2 %</i>	<i>19,5 %</i>
Versements à la CNAV et IRCANTEC (titulaires sans droits)	67	139	76	91	80	0,2 %	- 12,3 %
Total emplois	31.381	32.117	34.122	34.958	36.423		4,2 %
RESSOURCES	Exécution 2000	Exécution 2001	Exécution 2002	LFI 2003	PLF 2004	PLF 2004 en % des ressources	PLF 04/LFI 03
Cotisations salariales (4)	4.341	4.531	4.583	4.702	4.684	12,9 %	- 0,4 %
Civils (hors P et T) et militaires	4.106	4.300	4.353	4.476	4.461	12,2 %	- 0,3 %
France Telecom (5)	236	231	230	226	223	0,6 %	- 1,4 %
Contribution des employeurs autres que l'Etat	4.161	4.309	4.439	4.522	4.574	12,6 %	1,1 %
Contribution France Télécom (5)	1.091	1.089	1.100	1.084	1.071	2,9 %	- 1,2 %
Remboursement La Poste (6)	2.353	2.396	2.547	2.615	2.684	7,4 %	2,6 %
Cotisation patronale des Etablissements Publics	716	824	792	823	819	2,2 %	- 0,5 %
Transferts	373	490	326	482	379	1,0 %	- 21,3 %
Etablissement de la soulte F. Télécom	203	223	246	270	297	0,8 %	10,0 %
Reversement de la CNAV et de l'IRCANTEC (validations)	168	266	79	210	80	0,2 %	- 61,8 %
FSV	2	1	1	2	2	0,0 %	0,0 %
Total ressources autres que Etat	8.875	9.330	9.347	9.706	9.637	26,5 %	- 0,7 %
Contribution Etat (charge nette)	22.506	22.787	24.775	25.252	26.786	73,5 %	6,1 %
Total ressources	31.381	32.117	34.122	34.958	36.423		
Masse des traitements (y compris NBI)	45.771	46.757	47.918	48.682	48.458		
Taux de cotisation implicite de l'Etat employeur (7)	49,2 %	48,7 %	51,7 %	51,9 %	55,3 %		

(1) les pensions comprennent les pensions d'ancienneté et les pensions d'invalidité.

(2) y.c. pensions Alsace-Lorraine, pensions du BAAC et, à compter de 2000, les crédits précédemment rattachés par voie de fonds de concours au titre de la contribution des établissements publics.

(3) Minimum vieillesse. Porté en exécution sur le chapitre 32-97-91 doté pour mémoire en LFI

(4) hors compensation La Poste et FSPOEIE

(5) Ligne de recettes non fiscales 502 : contribution libératoire employeur France Télécom et retenues salariales

(6) Les cotisations salariales prélevées sur les agents de La Poste sont conservées par l'établissement, en contrepartie normale de son remboursement à l'Etat des charges de pension liées à ses agents fonctionnaires (recette sur la ligne de recettes non fiscales 508)

(7) Le taux de cotisation implicite de l'Etat employeur correspond au quotient de la contribution de l'Etat en charge nette par la masse des traitements (y compris NBI).

C. 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.

La charge de l'Etat versée à partir du chapitre 33-91 article 40 du budget des charges communes restera stable en 2004. Elle s'élèvera à 2.321 millions d'euros contre 2.287 millions d'euros en 2003, soit une progression de 1,5 %.

D. LES INTERVENTIONS ÉCONOMIQUES ET SOCIALES : LE POIDS DE L'ÉPARGNE LOGEMENT

Outres les dépenses de garantie, l'agrégat 22 « interventions économiques et sociales » correspond pour l'essentiel aux dépenses liées à l'encouragement à la construction immobilière.

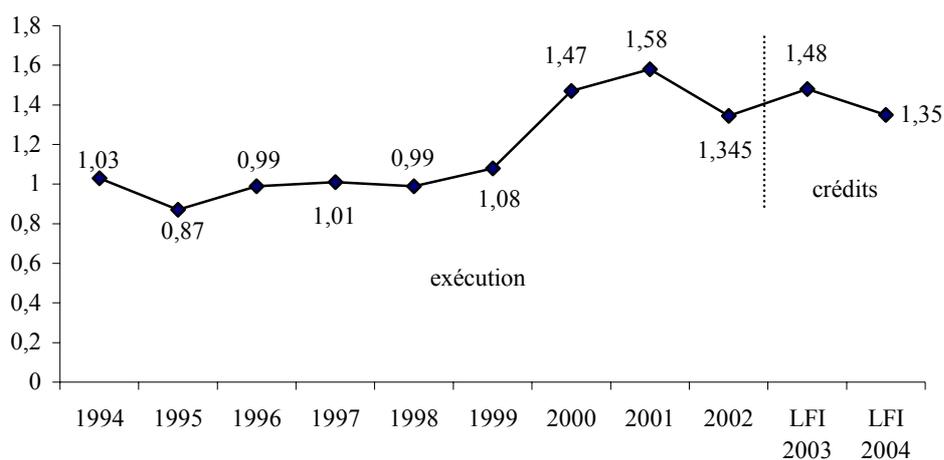
La dotation inscrite au chapitre 44-91 « encouragements à la construction immobilière. Primes à la construction » consiste pour l'essentiel dans l'octroi des primes d'épargne logement. Les crédits correspondants, qui figurent à l'article 30, représenteront **1,350 milliard d'euros en 2004**, contre 1,480 milliard d'euros en 2003. Ces crédits correspondent aux 2/7^{ème} du taux qui rémunère les plans d'épargne logement (PEL), fixé à 4,5 %. Ils constituent une prime de l'Etat plafonnée à 1.525 euros depuis le 1^{er} janvier 2002, et dont l'octroi est désormais conditionné, pour les nouveaux plans d'épargne logement, grâce à l'initiative de votre commission des finances en loi de finances pour 2003, à la souscription effective d'un prêt logement.

L'estimation de la dépense budgétaire au titre des primes d'épargne logement sur PEL est difficile à prévoir car elle 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. **La baisse de dépense prévue en 2004**, qui fera suite à une annulation de crédits de 200 millions d'euros dans le projet de loi de finances rectificative pour 2003,

de tient sans doute à la moindre attractivité des emprunts souscrits dans le cadre de l'épargne logement par rapport aux prêts souscrits au taux de marché, aujourd'hui particulièrement bas. Les épargnants diffèrent ainsi le moment où ils percevront leur prime.

Evolution du poids budgétaire des primes d'épargne logement

(en milliards d'euros)



L'épargne logement constitue un produit d'épargne encore attractif :

Nombre de PEL et CEL sur un an

	Au 30 juin 2002	au 30 juin 2003 (provisoire)
Plans	15.725.256	16.025.593
Comptes	8.756.960	9.167.808
Total	24.482.2156	25.193.401

Encours des dépôts sur PEL et CEL

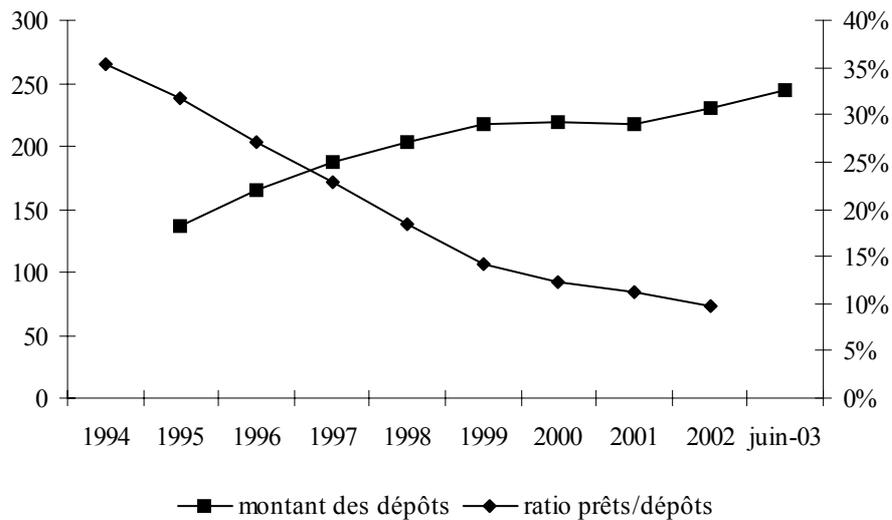
(en milliards d'euros)

	Au 30 juin 2002	Au 30 juin 2003 (provisoire)
Plans	198,2	209,48
Comptes	31,4	34,76
Total	229,6	244,24

Dans le même temps, le ratio prêts/dépôts continue à se dégrader.
En 2002, 669.485 prêts épargne logement ont été accordés, pour un montant de 4,71 milliards d'euros (- 10,07 % par rapport à 2001).

Evolution croisée du montant des dépôts et du ratio prêts/dépôts

(en milliards d'euros)



CHAPITRE II : LES CONSÉQUENCES DE LA LOLF SUR LE BUDGET DES CHARGES COMMUNES

L'application de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) risque de remettre en cause l'existence en tant que tel du budget des charges communes. Elle devrait permettre, en ce qui concerne la dette publique, une clarification de la stratégie de gestion de la dette et une meilleure évaluation de ses performances.

I. L'EXISTENCE DU BUDGET DES CHARGES COMMUNES EST REMISE EN CAUSE PAR L'APPLICATION DE LA LOLF

L'application de la LOLF risque d'entraîner l'éclatement du budget des charges communes dont la plupart des dotations budgétaires²¹ devrait être, tout à fait logiquement, réparties entre les différents fascicules ministériels. Sans même prendre en considération l'impact de la LOLF, l'appartenance de certaines dotations au budget des charges communes est pour le moins contestable, qu'il s'agisse des primes d'épargne logement, qui devraient sans doute être imputées sur les crédits du ministère du logement, des crédits relatifs à l'aide à la reconversion polynésienne, qui trouveraient davantage leur place dans le budget de l'outre-mer, ou de bien d'autres chapitres budgétaires²².

Ainsi, outre les chapitres supprimés dans le présent projet de loi de finances pour 2004, d'autres devraient l'être d'ici 2006. Il s'agit ainsi par exemple du chapitre 37-07 « *dépenses de télécommunication de diverses administrations* » ou du chapitre 44-93 « *indemnisation des préjudices subis dans le secteur du tourisme suite au naufrage de l'Erika* ».

²¹ Leur principal point commun est aujourd'hui qu'elles sont dotées le plus souvent de crédits évaluatifs.

²² Les primes des agents des douanes, ainsi que les crédits alloués à l'œuvre des orphelins des douanes et aux sociétés de secours mutuels intéressant le personnel des douanes, inscrites au chapitre 15-03 du budget des charges communes, devront ainsi tôt ou tard être transférés sur le budget des services financiers.

A. DEUX COMPTES SPÉCIAUX : DETTE ET PENSIONS

1. Un compte de commerce pour la dette

L'article 22 de la LOLF prévoit que les opérations budgétaires relatives à la dette et à la trésorerie de l'Etat, à l'exclusion de toute opération de gestion courante, seront retracées dans un compte de commerce déterminé. Le compte de commerce actuel n° 904-22 « *gestion active de la dette et de la trésorerie de l'Etat* » qui constitue le support budgétaire des opérations de swaps verra son périmètre élargi à l'ensemble des charges de la dette.

2. Un compte d'affectation spéciale pour les charges de retraite

L'article 21 prévoit qu'un compte d'affectation spéciale est créé de plein droit pour retracer les opérations relatives aux pensions et avantages accessoires. La logique de la LOLF devrait conduire, contrairement à la pratique habituelle, à inscrire les crédits de pensions dès la loi de finances initiale afin que la représentation nationale puisse enfin débattre de l'enjeu budgétaire lié aux charges de retraites de la fonction publique.

Votre rapporteur spécial considère, de plus, que la ventilation dans les divers missions et programmes de la charge (nette) des crédits de pensions, pour faire apparaître le coût complet des charges de personnel, outre qu'elle n'a pas de raison d'être en matière de gestion financière puisque les crédits de pensions ne sont pas fongible, se heurte à d'importantes difficultés méthodologiques tenant notamment à la différence de structure des pyramides des âges.

B. LA PRÉSENTATION BUDGÉTAIRE DES AUTRES CRÉDITS

1. Le traitement budgétaire des garanties, remboursements et dégrèvements

L'article 10 de la LOLF dispose que les crédits relatifs aux remboursements, restitutions et dégrèvements et à la mise en jeu des garanties accordées par l'Etat font l'objet de programmes distincts dotés de crédits évaluatifs.

En outre, l'article 61 conduira à mieux évaluer l'impact budgétaire des garanties accordées par l'Etat puisque toute garantie de l'Etat qui n'aura pas été expressément autorisée par une disposition de loi de finances devra faire l'objet d'une telle autorisation d'ici le 1^{er} août 2004.

Une annexe récapitulant les garanties de l'Etat qui, au 31 décembre 2004, n'ont pas été expressément autorisées par une loi de finances sera jointe au projet de loi de règlement du budget de l'année 2004.

2. La création de deux missions budgétaires spécifiques

En vertu de l'article 7 de la LOLF, une mission spécifique regroupera les crédits des pouvoirs publics.

Une autre mission regroupera les deux dotations budgétaires suivantes :

- la dotation pour dépenses accidentelles, destinée à faire face à des calamités, et pour dépenses imprévisibles (chapitre 37-95 actuel) ;

- la dotation pour mesures générales en matière de rémunérations dont la répartition par programme ne peut être déterminée avec précision au moment du vote des crédits (chapitre 31-94 actuel).

En conclusion, la disparition du budget des charges communes, regroupant des crédits par trop hétérogènes, paraît clairement annoncée.

II. 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.

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'Etat reporte le paiement sur les années futures. **En se prononçant sur la dette, le Parlement décide expressément de la charge imposée aux générations futures.**

A. L'ARTICLE 34 DE LA LOLF

L'article 34 de la loi organique du 1^{er} août 2001 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 M. Alain Lambert et de notre collègue Philippe Marini, rapporteur général, 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 précité 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 trésorerie²³. Cette variation est appréciée en fin d'année. Enfin, l'interprétation retenue par le Gouvernement et les Commissions des finances des deux Assemblées est que cette disposition vise la fixation d'un plafond pour la variation nette de la dette négociable de plus d'un an « **à l'émission** », soit la variation du stock des OAT et des BTAN du 1^{er} janvier au 31 décembre de l'année considérée.

Le plafond de variation de la dette tel qu'il est défini par l'article 34 de la loi organique précitée 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 dépassement²⁴. 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.

1. 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.**

Le 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.

Le vote d'un plafond interdit également le recours à la pratique critiquable des engagements de l'Etat classés en opérations de trésorerie « hors la vue » du Parlement, comme ce fut le cas avant 1995 (reprise de la dette de l'ACOSS en 1994, reprise de la charge résultant de la suppression du décalage

²³ 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...

²⁴ 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 milliards de dollars le 5 août 1997. Le Président a dû négocier avec le Congrès l'augmentation de cette limite **dans l'urgence**.

d'un mois pour les remboursements de TVA, reprise de dettes d'entreprises diverses). Si des engagements de type nouveau devaient un jour être pris (et personne ne peut exclure cette possibilité), ils devraient nécessairement apparaître en contrepartie de l'autorisation d'emprunter.

2. Une interprétation méritant d'être précisée

L'interprétation présentée précédemment ne semble pas, à ce jour, pleinement acceptée par le gouvernement.

La demande d'une « marge de manœuvre » associée au plafond de dette par le gouvernement

Dans le fascicule bleu des « Charges communes » annexé au projet de loi de finances pour 2003, le gouvernement rappelle que : « l'article 34 de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 dispose que la loi de finances de l'année doit fixer « 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 . (...) A titre d'information, la variation nette de la dette négociable à plus d'un an serait de 43,5 milliards d'euros en 2003, si toutes les hypothèses qui sous-tendent le tableau de financement étaient satisfaites. On sait que tel peut ne pas être le cas, pour des raisons tenant tant à l'évolution des marchés²⁵ qu'à l'évolution budgétaire. Une marge de manœuvre de 5 milliards d'euros apparaît de ce fait nécessaire pour faire face à ces évolutions. Cette marge de manœuvre reste par ailleurs relativement limitée puisqu'elle correspond à 1 % ou 2 % seulement du stock de la dette négociable à plus d'un an ».

Le gouvernement évoque les écarts entre l'évaluation du déficit de la loi de finances et la loi de règlement, et indique que « la moyenne des écarts en valeur absolue des deux évaluations s'élève, de 1990 à 2001, à 3,95 milliards d'euros. L'écart-type moyen est de 5,77 milliards d'euros. En d'autres termes, sur la base des données historiques depuis 1990, 17 % des années auraient conduit à un dépassement du plafond intégrant une marge de manœuvre de 5 milliards d'euros par rapport à l'évolution prévue du stock OAT-BTAN (...) ».

Source : fascicule bleu des charges communes, projet de loi de finances pour 2003, page 61

A titre personnel, votre rapporteur spécial considère qu'une étude plus approfondie de ce problème devra être menée à la lumière de l'expérience des années 2002-2003 qui a conduit le Gouvernement à financer une fraction de l'augmentation en cours d'année du déficit budgétaire par émission d'un supplément de BTF pour profiter du contexte très favorable de baisse des taux à court terme.

²⁵ Par exemple, une augmentation brutale des taux à court terme, comparable à celle du début des années 90, inciterait rationnellement à un recours relatif accru en cours d'année au financement de long et moyen terme dans la politique d'émission de l'Etat.

B. LE PROGRAMME « DETTE-TRÉSORERIE » CLARIFIE LA STRATÉGIE DE GESTION DE LA DETTE

Pour la troisième année, les crédits relatifs à la dette sont présentés par anticipation sous la forme d'un programme conforme aux dispositions de la LOLF. Une mise en œuvre rapide de la LOLF était en effet rendue possible par les progrès qui avaient été réalisés dans la gestion de la dette depuis 1985 ; sous la contrainte de l'augmentation de l'endettement puis de la création d'un marché financier européen unifié.

1. L'agence France-Trésor

Confronté à l'augmentation de son endettement, l'Etat a été incité à mettre en place les outils les plus performants possibles de telle manière à être un émetteur de référence sur des marchés européens où il n'est plus en position dominante. La mise en œuvre de cette politique est confiée à l'Agence France Trésor.

a) Un acteur unique gestionnaire de la dette et de la trésorerie de l'Etat : l'agence France-Trésor

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.

Mise en place le 8 février 2001 par un décret de M. Laurent Fabius, alors 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 minimisant les besoins de trésorerie.

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.

b) Une agence soumise à un principe général de contrôle des risques

Pour faire face aux nombreux risques auxquels l'Etat est exposé -risques de marché, de contrepartie, de règlement, d'écart prévision/réalisation, risques opérationnels et informatiques -, l'agence France Trésor a été dotée d'un cahier des procédures approuvé par le directeur du Trésor et doit respecter une charte de déontologie, publiée par un arrêté du 18 septembre 2001. Une refonte en profondeur du « cahier interne des limites » et du « cahier interne des procédures » est actuellement en cours pour permettre à l'agence de disposer d'une approche cohérente du risque quel que soit le type d'opération négociée par l'agence qui est dotée d'une salle de marchés.

Par ailleurs votre rapporteur spécial a constaté avec satisfaction le développement d'un double contrôle externe, d'abord sous forme d'un audit contractuel portant sur le respect des procédures prudentielles au niveau du compte de commerce qui retrace les opérations de gestion active de la dette, que sous forme des observations présentées par la Cour des comptes²⁶ sur la mise en œuvre du programme « dette » et la réalisation par ladite Cour d'un audit comptable des opérations relatives à la dette, en anticipation sur sa mission de certification des comptes.

c) Une agence en relation constante avec un groupe sélectionné de « spécialistes en valeur du Trésor »

L'AFT est en relation constante avec l'ensemble des acteurs du marché, notamment par l'intermédiaire des spécialistes en valeur du Trésor. La mission de ces derniers a été redéfinie dans le cadre d'une charte publiée en février 2003 en substitution à l'ancien cahier des charges. De plus le classement des SVT ne tient plus uniquement compte de leur participation aux adjudications sur le marché primaire mais aussi de l'animation du marché secondaire.

²⁶ Cour des Comptes. « L'exécution des lois de finances pour 2002 » pages 145 et suivantes et pages 309 et suivantes.

d) La clarification des objectifs : le raccourcissement de la durée moyenne de la dette

Le programme « *gestion de la dette et de la trésorerie de l'Etat* » constitue le programme est sans doute le plus abouti de ceux en cours de construction pour l'application de la LOLF.

Le programme « *gestion de la dette et de la trésorerie de l'Etat* » offre une double présentation de la charge de la dette 2004 en comptabilité budgétaire et en droits constatés.

Il explicite les objectifs opérationnels de gestion de la dette : dans le cadre d'un « objectif général de minimisation de la charge de la dette pour le contribuable dans des conditions de sécurité absolues ». Cet objectif général est à juste titre un objectif à **moyen terme** ce qui exigera une évaluation également pluriannuelle de la performance ; mais il est abusif de se référer à des conditions de sécurité absolue car l'évolution future des taux d'intérêt est par nature incertaine et ne relève pas d'une simple analyse probabiliste en situation de risque. Au mieux, peut-on exiger un contrôle maximal des risques financiers et techniques encourus, ainsi que cela est d'ailleurs proposé.

Les deux objectifs opérationnels proposés sont d'une part la réduction de la durée moyenne de la dette, d'autre part une politique d'émission en adéquation avec la demande des investisseurs. Votre rapporteur spécial se bornera à évoquer le premier d'entre eux.

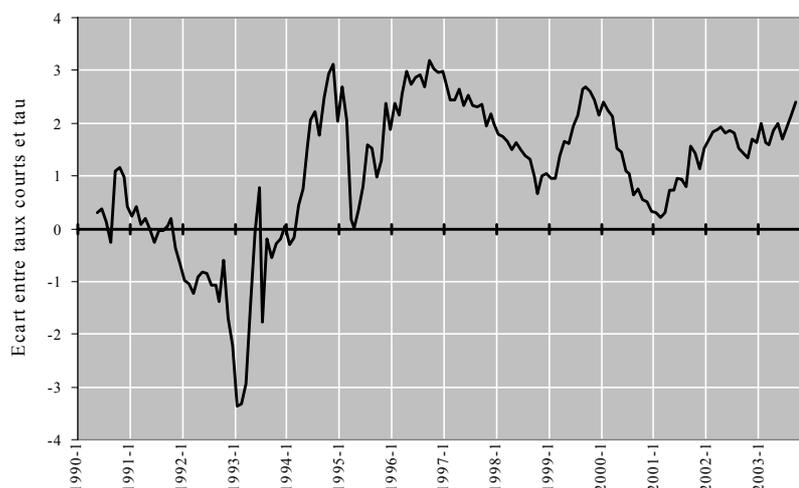
Jusqu'en 2001, la doctrine du Trésor consistait à n'emprunter à court terme que pour couvrir les charges infra-annuelles de trésorerie, les émissions d'OAT et de BTAN devant couvrir les besoins à plus long terme. Cette politique menée avec constance depuis 1985 a conduit à une dette de durée moyenne 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.

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. Le graphique ci-dessous illustre ce fait en retraçant l'évolution de l'écart entre les taux longs (représentés par le taux d'émission des OAT à 10 ans) et les taux courts (représentés par le taux d'émission des BTF à 3 mois)

Ecart de taux entre taux OAT 10 ans et taux BTF 3 mois

(en points de base)



Mais bien entendu, le risque d'inversion de la courbe des taux reste toujours présent en cas de crise monétaire, même si celles-ci sont devenues beaucoup moins probables depuis la création de l'euro qui a fait disparaître les crises de change à l'intérieur de l'Union européenne.

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** et du taux auquel elle est rémunérée conduit au renouvellement annuel d'une part plus importante de celle-ci, ce qui **accroît la variabilité de la charge d'intérêts**.

En définissant un objectif de réduction de la durée de vie moyenne du stock de dette, il s'agit donc de trouver un compromis entre moindre charge d'intérêts et plus grande variabilité de celle-ci.

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 a conduit pour le moment à des gains budgétaires en 2002 et 2003 .

Cette stratégie a été mise en œuvre de deux manières, d'abord par la création d'un portefeuille de swaps de taux d'intérêt, ensuite par un recours plus intense aux émissions de bons du Trésor à moins d'un an.

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 6 mois (ou 3 mois 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.

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. Le programme de swaps a été provisoirement suspendu en septembre 2002 par le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie en raison de conditions de marché défavorables, mais l'objectif de raccourcissement de la durée de la dette a été poursuivi grâce à l'accroissement du stock de BTF comme le montre le tableau suivant :

Durée moyenne de la dette de l'Etat

(en années)

	2000	2001	2002	Fin 2003	LFI 2004
Durée moyenne de la dette de l'Etat avant swaps	6,2	6,14	5,94	5,8	sans objet
Durée moyenne de la dette de l'Etat après mise en place des swaps de taux	sans objet	6	5,73	5,65	5,3

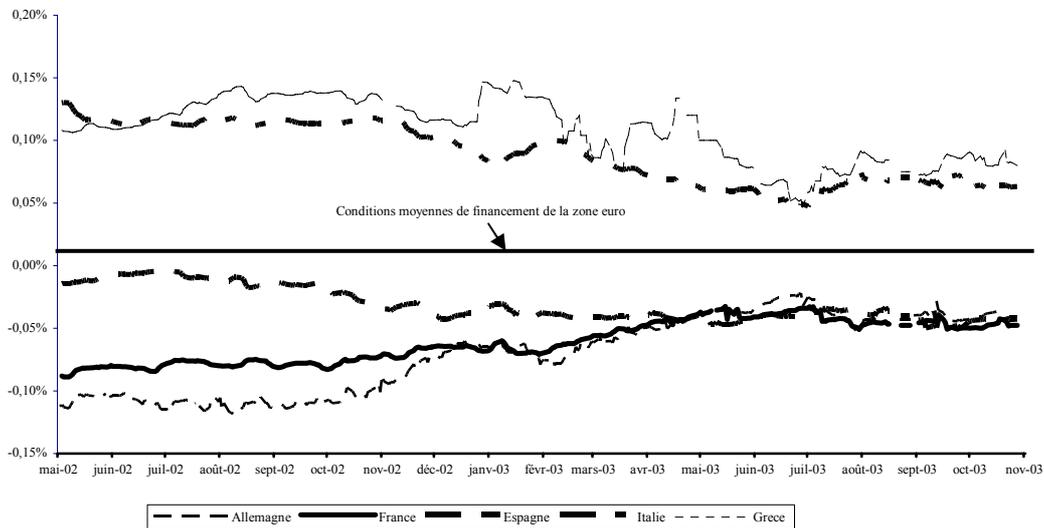
2. La mesure de la performance dans le programme dette-trésorerie

La mise en œuvre du programme dette-trésorerie témoigne enfin de la difficulté de définition d'indicateurs pertinents de la performance interne de gestion d'un programme. Car le recours à des indicateurs trop frustrés comme l'évolution de la charge de la dette ou du coût moyen de celle-ci sont sans aucune signification **en termes de qualité de gestion**, puisqu'ils sont fonction du déficit budgétaire et de l'évolution européenne des taux d'intérêt. Le taux moyen des émissions de dette chaque année dépend évidemment d'autres facteurs que de la seule performance de l'agence France Trésor.

Un indicateur de résultat plus satisfaisant est fourni par une comparaison externe : le « **spread** » c'est à dire l'écart de taux entre les taux français et ceux des principales autres dettes souveraines au sein de l'euroland. Il permet une appréciation nuancée des performances de la France par rapport aux autres pays européens.

L'indicateur synthétique de présentation des spreads

(en points de base)



Comme l'indique l'agence France - Trésor, « *il existe une compétition implicite entre les Etats pour vendre la dette publique au meilleur prix et les analystes accordent en général une grande importance à l'évolution des écarts de taux d'intérêt (spreads) entre les différents émetteurs. Un indicateur de référence permettant de juger les performances intrinsèques des émetteurs souverains pourraient s'avérer très utile pour le marché des obligations, et singulièrement, celui des obligations dont les Etats sont émetteurs* ».

Le graphique ci-dessus montre ainsi que si les performances en termes de spread sont meilleures en France qu'en Allemagne, elles sont aujourd'hui moindres que celles de l'Espagne.

Ce premier indicateur de performance s'appuyant sur une référence externe n'est pas totalement 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 qui influent sur la qualité de la signature du pays émetteur. Aussi, en cohérence avec la logique de la LOLF, l'agence France – Trésor est en train de développer **deux indicateurs s'appuyant sur des références internes** et qui permettront de comparer les performances de l'agence avec celles d'automates agissant sans « discernement ».

Selon le programme dette-trésorerie, « l'objectif est de mesurer la pertinence des choix de l'émetteur en matière de mise en oeuvre de la stratégie de financement au cours d'une année, conformément aux engagements pris dans le programme de l'an dernier. Il s'agit d'évaluer la stratégie de financement effectivement réalisée soit par rapport à une stratégie "aveugle", autrement dit à une réalisation linéaire du programme d'emprunt de l'année, indépendamment de toute prise en compte des informations de marché reçues par l'AFT, soit par rapport à une stratégie normative qui aurait été définie en début d'année et qui aurait été appliquée sans dévier. Depuis le début 2003, ces automates enregistrent les données quotidiennes relatives aux obligations afin de juger a posteriori la pertinence des choix de l'AFT quant aux lignes obligataires (maturité et volume) présentées aux adjudications. Les résultats chiffrés seront donc présents dans le prochain programme dette et trésorerie. Il est à l'évidence trop tôt pour tenter de fonder des objectifs sur ces indicateurs ».

L'agence France Trésor a ainsi le grand mérite de s'attaquer à un tel projet, sans céder à la facilité de proposer au Parlement des indicateurs biaisés confondant les résultats de sa propre performance avec ceux de la politique financière générale ou de l'environnement macroéconomique.

LES AMENDEMENTS PROPOSÉS PAR VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

I. LA TRANSFORMATION D'UNE DOTATION BUDGÉTAIRE EN PRÉLÈVEMENT SUR RECETTES

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. Ce chapitre correspond 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).

Les compensations de l'Etat au profit des collectivités locales sont inscrites, 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, ce qui est attesté par le fait que les amendements visant à majorer de telles dotations soient déposés sans jamais se voir opposer d'exception d'irrecevabilité.

Votre rapporteur spécial vous proposera donc un **amendement de réduction de crédits** au chapitre 41-23 du budget des charges communes de 2,3 millions d'euros qui a eu comme contrepartie un amendement de première partie portant majoration à due concurrence du prélèvement sur recettes.

II. LA CORRECTION DES ABUS ATTACHÉS À CERTAINES MAJORATIONS DE PENSIONS OUTRE-MER

Les retraités titulaires d'une pension de l'Etat **justifiant d'une résidence effective** à La Réunion, à Saint-Pierre-et-Miquelon, à Mayotte, en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et à Wallis-et-Futuna bénéficient d'une majoration, dont le montant varie entre 35 % et 75 %.

Le taux de la majoration pour les différents territoires est donné dans le tableau suivant.

Taux de majoration des pensions de retraites

La Réunion	35 %
Saint-Pierre-et-Miquelon	40 %
Mayotte	35 %
Nouvelle-Calédonie	75 %
Polynésie française	75 %
Wallis-et-Futuna	75 %

Cette disposition est issue pour les pensions civiles et militaires du décret n° 52-1050 du 10 septembre 1952.

Cette indemnité bénéficie de plus des régimes fiscaux particuliers applicables outre-mer, notamment en ce qui concerne l'impôt sur le revenu. A l'exception de La Réunion, elle n'est soumise ni à la CSG, ni à la CRDS.

Le décret pose des conditions de résidence, qui doivent être « *au moins équivalentes à celles imposées aux fonctionnaires en activité de service* ». L'instruction comptable n° 82-17-B3 du 20 janvier 1982 précise que les absences de territoire ne peuvent en conséquence dépasser en une ou plusieurs fois quarante jours pour l'année civile et qu'une période probatoire, de six mois de présence ininterrompue sur le territoire est nécessaire avant le premier versement de l'indemnité.

Le tableau suivant permet de récapituler la liste des bénéficiaires par collectivité pour 2002.

Collectivités	Nombre de bénéficiaires	Coût en millions d'euros
La Réunion	14.823	69
Polynésie française	5.256	62,1
Nouvelle-Calédonie, Wallis et Futuna	3.936	47,4
Mayotte	431	1,5
Saint-Pierre-et-Miquelon	253	1,5
TOTAL	24.699	181,5

En raison de certains abus qui permettent à des particuliers de contourner l'obligation de résidence, votre rapporteur spécial propose une réduction de crédits qui permettra au gouvernement de prendre les mesures pour faire cesser une situation dommageable pour les finances publiques et sans retombée économique pour l'outre-mer, puisque les personnes en cause n'y résident pas réellement.

MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

I. MODIFICATION DES CRÉDITS

Le chapitre 15-01, article 10, qui supporte les crédits destinés aux dégrèvements, remises, annulations, remboursements et restitutions sur contributions directes, a vu sa dotation majorée de 15.000.000 euros afin de prendre en compte l'incidence de l'article 18 *bis* adopté en première partie par l'Assemblée nationale concernant les remises gracieuses dues au titre des intérêts de retard.

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 46-93 article 10 « *majoration des rentes allouées en réparation du préjudice causé par un véhicule à moteur* » a vu sa dotation de 7,5 millions d'euros supprimée. Cette réduction de crédits traduit l'incidence de l'adoption par l'Assemblée nationale de l'article 74 *bis* (*cf. infra*) transférant la prise en charge de certaines majorations de rentes, au titre de la période du 1^{er} janvier 2003 au 1^{er} août 2003, au Fonds de garantie des assurances obligatoires de dommages (FGAO).

II. ARTICLE 74 BIS RATTACHÉ : TRANSFERT DU FINANCEMENT DES MAJORATIONS DE CERTAINES RENTES DE L'ÉTAT AU FGAO

L'Assemblée nationale a adopté un article 74 *bis* proposé par le gouvernement et rattaché au budget des charges communes. Il transfère la prise en charge des majorations de certaines rentes, versées au cours de la période du 1^{er} janvier 2003 au 1^{er} août 2003, du budget des charges communes au FGAO.

A. L'ÉTAT ACTUEL DU DROIT

L'article 82 de la loi de sécurité financière²⁷ a transféré la gestion et le financement des majorations de certaines rentes de l'Etat au FGAO.

²⁷ Loi n° 2003-706 du 1^{er} août 2003.

Etaient concernées,

- d'une part, les rentes allouées suite à un accident de la circulation, dont les majorations incombant normalement aux compagnies d'assurance et au Fonds de garantie contre les accidents de la circulation et de la chasse étaient intégralement prises en charge par l'Etat²⁸ pour un montant moyen annuel de l'ordre de 15 millions d'euros²⁹ ;

- et d'autre part, les autres rentes allouées en réparation d'un préjudice dont, sauf exception, les majorations incombant aux compagnies d'assurance étaient partiellement prises en charge par l'Etat³⁰ pour un montant annuel de l'ordre de 150.000 euros³¹.

En l'absence de précision dans l'article 82 de la loi de sécurité financière, le transfert entre le budget des charges communes et le FGAO prend effet à la date de publication de la loi, soit le 2 août 2003, les majorations de rentes pour la période allant du 1^{er} janvier au 1^{er} août 2003 restant donc à la charge de l'Etat.

B. LA MODIFICATION PROPOSÉE PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Pour alléger les tâches des agents de l'Etat et réaliser une économie budgétaire, il est proposé à l'article 74 *bis* de confier l'intégralité des remboursements relatifs à l'exercice 2003 au FGAO qui est en mesure d'absorber financièrement et techniquement ce surcroît d'activité.

Pour le budget des charges communes, il en résulte une économie de 7,5 millions d'euros et pour les services de l'Etat un allègement de leur charge de travail.

L'article 74 *bis* précise par ailleurs que les créances relatives aux majorations de rentes se prescrivent dans un délai de quatre ans, pour ne pas transférer au FGAO d'obligations supérieures à celles de l'Etat. Par ailleurs, le FGAO se voit confier un pouvoir de contrôle sur pièce et sur place afin de vérifier les renseignements fournis par les sociétés d'assurance.

²⁸ Article 2 de la loi n° 74-118 du 27 décembre 1974 relative à la revalorisation de certaines rentes allouées en réparation du préjudice causé par un véhicule terrestre à moteur.

²⁹ Article 10 du chapitre 46-93 du budget des charges communes.

³⁰ Article 2 de la loi n° 51-695 du 24 mai 1951 portant majoration de certaines rentes viagères et pensions et décret n° 70-104 du 30 janvier 1970 dont l'article 29 fixe la quote-part échouant à l'Etat (100 % ou 90 % selon les cas).

³¹ Article 20 du chapitre 46-93 du budget des charges communes.

C. L'APPRÉCIATION DE VOTRE COMMISSION

Cet article constitue un alourdissement limité des charges du FGAO³².

Il s'inscrit néanmoins dans un mouvement général d'accroissement des charges du nouveau fonds qu'il convient de rappeler :

- extension de ses missions aux risques technologiques et naturels avant même la publication de la loi de sécurité financière³³ ;

- prélèvement de 300 millions d'euros par l'article 16 du présent projet de loi de finances.

³² *Qui a déjà provisionné 870 millions d'euros au titre des revalorisations de rentes et qui a budgété pour 2004 une somme de 15 millions d'euros pour faire face à cette catégorie de dépenses.*

³³ *Loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages.*

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mardi 18 novembre 2003, sous la **présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission des finances a procédé à l'examen du rapport de M. Yves Fréville, rapporteur spécial, sur les crédits des charges communes pour 2004.**

Procédant à l'aide d'une vidéo-projection, **M. Yves Fréville, rapporteur spécial**, a observé que le budget des charges communes constituait un budget à géométrie variable. Pour 2004, il a indiqué que les crédits du fascicule s'élevaient, en brut, à 120,2 milliards d'euros et en net, à 53,6 milliards d'euros, soit respectivement 42 % et 23,6 % des dépenses du budget général. Il a expliqué la différence entre les deux montants par la présence, au sein du budget des charges communes, des crédits de remboursements et de dégrèvements, s'élevant pour les impôts d'Etat à 54,8 milliards d'euros et pour les impôts locaux à 8,9 milliards d'euros, auxquels il convenait de rajouter les recettes de coupons courus pour 2,4 milliards d'euros. Il a constaté qu'en exécution, les dépenses réalisées au titre des charges communes s'étaient élevées à 142,8 milliards d'euros en 2002.

Il a ensuite présenté les grandes masses du budget des charges communes et leur évolution. Il a rappelé le poids de la charge nette de la dette, dont le montant hors « swaps » s'élèverait en 2004 à 38,6 milliards d'euros, en hausse de 0,8 %. Il a évoqué la suppression de la subvention au budget annexe des prestations sociales agricoles, de 574 millions d'euros, l'intégration des crédits du fonds national de péréquation, à hauteur de 106 millions d'euros, dans la dotation globale de fonctionnement (DGF), et le non-abondement du chapitre dédié aux mesures générales de revalorisation des rémunérations des fonctionnaires. Il a indiqué que les primes des plans d'épargne logement et des comptes d'épargne logement baisseraient de 8,8 % en 2004, pour un volume global de 1,35 milliard d'euros. Il a souligné la progression des crédits de pension, quels que soient les régimes de pension (PTT, régime général, retraites des mines...).

En ce qui concernait la dette, **M. Yves Fréville, rapporteur spécial**, a montré que le poids de la dette totale fin 2002 avait atteint 773,3 milliards d'euros. Il a observé que le besoin de financement du Trésor s'établissait, en 2004, à 126,5 milliards d'euros, correspondant pour 55,5 milliards d'euros à la couverture du déficit prévu en 2004 et pour 71 milliards d'euros au coût de l'amortissement de la dette. Il a remarqué que la charge nette de la dette avait évolué moins fortement que la dette elle-même, en raison de la réduction des taux d'intérêt à moyen et long terme. Il a ainsi jugé que l'effet volume avait été partiellement compensé par un effet taux. Il s'est demandé si la baisse des taux à long terme se poursuivrait réellement en 2004, jugeant par ailleurs

l'évolution des taux d'intérêt à court terme prévue par le consensus des économistes relativement optimiste. Il a rappelé que la politique de raccourcissement de la durée de la dette, qui devait permettre de profiter de l'écart entre taux courts et taux longs, comportait des risques qu'il convenait d'évaluer correctement.

Il a souligné, par ailleurs, la maîtrise des primes d'épargne logement sur le plan budgétaire en 2004. Il a jugé en revanche préoccupante l'explosion des crédits de pensions. Il a ainsi évalué le taux de cotisation implicite de l'Etat, rapportée à la masse des traitements, à 55,3 % en loi de finances initiale pour 2004, contre 49,2 % en 2000. Il a constaté une baisse tendancielle des dégrèvements d'impôts locaux liée essentiellement à la seule taxe professionnelle.

Enfin, **M. Yves Fréville, rapporteur spécial**, a jugé que l'application prochaine de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) conduisait à la « mort programmée » du budget des charges communes, évoquant la création de deux comptes spécifiques, l'un consacré à la dette publique, l'autre dédié aux retraites. Il a indiqué que les pouvoirs publics feraient l'objet d'une mission unique et que les mesures générales en matière de rémunération et les dotations pour dépenses accidentelles seraient regroupées au sein d'une mission spécifique. Il a annoncé que la LOLF prévoyait un programme spécifique pour les garanties et un autre pour les dégrèvements et remboursements.

Un large débat s'est alors ouvert.

En réponse aux questions de **MM. Aymeri de Montesquiou et Gérard Braun, et après les interventions de M. Jean Arthuis, président, et de M. Michel Charasse, M. Yves Fréville, rapporteur spécial**, a indiqué que le taux de cotisation de l'Etat pour les retraites correspondait au besoin de financement du chapitre budgétaire des retraites qui n'était pas satisfait par les cotisations des fonctionnaires, et qui était ainsi « comblé » par l'Etat. Il a, en effet, rappelé qu'il n'existait pas de caisse de retraite pour les fonctionnaires de l'Etat. Il a jugé, en tout état de cause, que le taux de cotisation de l'Etat employeur pour les retraites était supérieur à celui des employeurs privés.

M. Paul Loridant, après avoir félicité le rapporteur spécial pour l'intérêt de sa présentation, a souligné l'importance politique, souvent ignorée, du budget des charges communes. Il a appelé à un suivi plus approfondi de l'action menée par l'agence France-Trésor en ce qui concernait la gestion de la dette.

M. Jean Arthuis, président, a indiqué, à ce titre, que l'agence France-Trésor faisait l'objet chaque année d'une certification de ses comptes par un cabinet d'audit extérieur.

M. Yves Fréville, rapporteur spécial, a évoqué les efforts réalisés par le programme consacré à la gestion de la dette et de la trésorerie de l'Etat dans le « bleu budgétaire » pour évaluer les performances réalisées en matière de gestion de la dette.

En réponse à l'inquiétude exprimée par **M. René Trégouët** sur le poids budgétaire des retraites des fonctionnaires, à échéance de dix ans, **M. Yves Fréville, rapporteur spécial**, a exprimé le souhait, qu'à compter de l'application de la LOLF, les crédits de pension soient regroupés dès la loi de finances initiale au sein d'un compte spécial pour que le Parlement puisse disposer d'une vision globale.

En réponse à **M. Philippe Adnot**, **M. Yves Fréville, rapporteur spécial**, a indiqué qu'il souhaitait réaliser un travail de contrôle sur les dégrèvements de taxe professionnelle durant l'année 2004.

En réponse à **M. Maurice Blin**, **M. Yves Fréville, rapporteur spécial**, a rappelé les incidences de l'adoption de l'euro pour la gestion de la dette. Il a estimé que la France n'était plus un émetteur souverain, mais un émetteur en concurrence avec, au moins deux autres pays, l'Allemagne, et l'Italie, dont le volume d'endettement était comparable, et qu'il convenait dès lors d'harmoniser les calendriers d'émission.

M. Yves Fréville, rapporteur spécial, a ensuite présenté deux amendements de réduction de crédits, l'un portant sur le titre III, au chapitre 32-97 « pensions » de 15 millions d'euros, visant à réduire certains abus liés aux majorations de pensions versées, sous conditions, aux fonctionnaires ayant exercé leur activité outre-mer ; l'autre portant sur le titre IV, au chapitre 41-23, article 10, « 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 », de 2,3 millions d'euros, afin de transformer cette dotation budgétaire en prélèvement sur recettes.

M. Jean-Philippe Lachenaud a exprimé son accord sur le fond s'agissant du premier amendement tout en annonçant son intention de s'abstenir.

M. François Trucy s'est interrogé sur la durée de présence outre-mer nécessaire pour bénéficier d'une majoration de pension.

M. Michel Charasse a souligné que le premier amendement n'avait pas d'effet rétroactif car il ne portait que sur le « flux à venir » de retraités et non sur le « stock » actuel.

M. Gérard Braun a exprimé son intention de cosigner cet amendement en tant que rapporteur spécial des crédits de la fonction publique.

M. Jean Arthuis, président, a indiqué que cet amendement précédait un autre amendement visant à réformer profondément le régime actuellement en vigueur.

La commission a alors décidé de proposer au Sénat d'adopter les crédits des charges communes ainsi amendés.

Réunie le jeudi 20 novembre 2003, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a décidé de **confirmer son vote favorable à l'adoption du budget des charges communes** tel qu'amendé à l'Assemblée nationale, sous réserve des deux amendements relatifs respectivement à la diminution des crédits consacrés aux majorations de pension outre-mer et à la compensation aux départements d'exonérations de taxe foncière qu'elle avait déjà adoptés. Elle a par ailleurs **adopté l'article 74 bis (nouveau)** relatif au transfert du financement de certaines ventes de l'Etat au fonds général d'assurance obligatoire (FGAO). Enfin, elle a adopté un amendement tendant à introduire un article additionnel après l'article 74 bis prévoyant de subordonner désormais l'octroi pour certains des nouveaux pensionnés des indemnités temporaires prévues par les décrets n° 52-1050 du 10 septembre 1952 et n° 54-1293 du 24 décembre 1954 à la condition que ces agents aient été en poste dans les collectivités concernées pendant les cinq dernières années précédant la liquidation de leur retraite.