

N° 74

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2004-2005

Annexe au procès verbal de la séance du 25 novembre 2004

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 2005, 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. Paul GIROD

(1) *Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, président ; MM. Claude Belot, Marc Massion, Denis Badré, Thierry Foucaud, Aymeri de Montesquiou, Yann Gaillard, Jean-Pierre Masseret, Joël Bourdin, vice-présidents ; M. Philippe Adnot, Mme Fabienne Keller, MM. Michel Moreigne, François Trucy, secrétaires ; M. Philippe Marini, rapporteur général ; MM. Bernard Angels, Bertrand Auban, Jacques Baudot, Mme Marie-France Beaufils, MM. Roger Besse, Maurice Blin, Mme Nicole Bricq, MM. Auguste Cazalet, Michel Charasse, Yvon Collin, Philippe Dallier, Serge Dassault, Jean-Pierre Demerliat, Eric Doligé, Jean-Claude Frécon, Yves Fréville, Paul Girod, Adrien Gouteyron, Claude Haut, Jean-Jacques Jegou, Roger Karoutchi, Alain Lambert, Gérard Longuet, Roland du Luart, François Marc, Michel Mercier, Gérard Miquel, Henri de Raincourt, Michel Sergent, Henri Torre, Bernard Vera.*

Voir les numéros :

Assemblée nationale (12^{ème} législ.) : 1800, 1863 à 1868 et T.A. 345

Sénat : 73 (2004-2005)

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION : LE DERNIER BUDGET DES CHARGES COMMUNES	4
CHAPITRE PREMIER : UNE PROGRESSION DES CRÉDITS DE 3,2 % EN 2005	6
I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS	6
A. L'ÉVOLUTION DES DÉPENSES PAR RAPPORT À 2004	6
1. Une hausse des dépenses nettes de 3,2 %	6
2. Les changements de périmètre	9
B. L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE 2003 ET 2004	10
1. La gestion budgétaire 2003	10
2. La gestion budgétaire 2004	13
II. LA CHARGE DE LA DETTE ET DES GARANTIES	14
A. LES CONTRAINTES	14
1. Une contrainte de volume très forte	15
2. Une remontée prévisible des taux d'intérêt, dans des proportions incertaines	29
3. Répartition entre effet-volume et effet-taux	31
B. LA POLITIQUE D'ÉMISSION DU TRESOR ET LA COUVERTURE DU BESOIN DE FINANCEMENT DE L'ÉTAT	34
C. LA CONSÉQUENCE BUDGÉTAIRE : UNE CHARGE DE LA DETTE EN PROGRESSION REELLE DE PRES DE 3,1 %	36
III. LES DÉGRÈVEMENTS ET REMBOURSEMENTS D'IMPÔTS	38
A. RÉPARTITION DES REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS ENTRE ÉTAT ET COLLECTIVITÉS LOCALES	39
B. LA RELATIVE STABILITÉ DES DÉGRÈVEMENTS ET REMBOURSEMENTS D'IMPÔTS LOCAUX	40
C. RÉPARTITION DES REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS DE L'ÉTAT ENTRE IMPOSITIONS DIRECTES ET INDIRECTES	41
IV. LES AUTRES CRÉDITS DES CHARGES COMMUNES	42
A. LE BLEU « CHARGES COMMUNES » HÉBERGE LE BUDGET DES POUVOIRS PUBLICS	42
B. LES DÉPENSES COMMUNES DE PERSONNEL ET DE CHARGES SOCIALES	44
1. Les dépenses de personnel	44
2. Les pensions	46
C. LES RELATIONS AVEC LES RÉGIMES DE SÉCURITÉ SOCIALE	49
D. LES INTERVENTIONS ÉCONOMIQUES ET SOCIALES : LE POIDS DE L'ÉPARGNE LOGEMENT	50

CHAPITRE II : LES CONSÉQUENCES DE LA LOLF SUR LE BUDGET DES CHARGES COMMUNES	54
I. LES PRINCIPALES MISSIONS LIÉES AUX CHARGES COMMUNES	54
A. LES PRINCIPALES MISSIONS ISSUES DES CHARGES COMMUNES	55
B. DEUX COMPTES SPÉCIAUX MIROIR : DETTE ET PENSIONS	57
1. <i>Un compte de commerce pour la dette</i>	57
2. <i>Un compte d'affectation spéciale pour les charges de retraite</i>	58
II. LA MESURE DE LA PERFORMANCE : LA QUESTION DES OBJECTIFS ET DES INDICATEURS	58
A. DES INDICATEURS RÉELLEMENT NÉCESSAIRES ?	58
B. LE PROGRAMME « DETTE-TRÉSORERIE » CLARIFIE LA STRATÉGIE DE GESTION DE LA DETTE.....	59
EXAMEN DE L'ARTICLE 73 RATTACHÉ AU BUDGET DES CHARGES COMMUNES	62
MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE	66
EXAMEN EN COMMISSION	67

INTRODUCTION : LE DERNIER BUDGET DES CHARGES COMMUNES

Le budget des charges communes contient traditionnellement 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. Il a longtemps abrité des crédits liés à des politiques transversales, comme celle par exemple en direction des rapatriés. Le budget des charges communes a progressivement été resserré dans sa présentation en loi de finances initiale. Dans le projet de loi de finances pour 2005, 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**.

Les quelques postes budgétaires du budget des charges communes présentés ci-dessous pour l'exemple démontrent les masses financières considérables dont traite la présente note de présentation :

- charge nette de la dette :	39,5 milliards d'euros
- dégrèvements d'impôts locaux :	11,1 milliards d'euros
- primes PEL CEL ¹ :	1,25 milliard d'euros
- pouvoirs publics (titre II) :	0,84 milliard d'euros
- pensions PTT :	4,66 milliards d'euros
- compensation aux régimes de sécurité sociale :	2,08 milliards d'euros
- fonds de retraite des mines :	0,58 milliard d'euros

Trois grand blocs représentent 96,9 % des crédits des charges communes : la charge de la dette (33,6 % du total), les remboursements et dégrèvements (54,2 % du total) et les dépenses de personnel et de pension (9 % du total).

¹ Plan d'épargne logement – compte d'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 2005, à 125,99 milliards d'euros, soit 43,7 % du budget général. En net, hors crédits de remboursements et de dégrèvements, le budget des charges communes s'élève à 55,16 milliards d'euros en 2005, soit 19,1 % du total des dépenses nettes du budget général.

La différence entre le budget brut et le budget net est constituée par 68,3 milliards d'euros de remboursements et dégrèvements¹ d'impôts et par des recettes dites improprement d'ordre, en atténuation de la charge de dette².

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

(en %)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
	LFI	LFI	PLF							
Part par rapport aux crédits initiaux	24,5 %	25,4 %	24,8 %	22,2 %	22,0 %	20,4 %	20,2 %	20,5 %	19,5 %	20,2 %
Part par rapport aux dépenses nettes	33,3 %	33,2 %	33,1 %	29,9 %	29,6 %	29,4 %	29,1 %	29,14 %	-	-

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**.

L'article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) fixe comme date butoir, pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires, au plus tard huit jours francs à compter de la date de dépôt du projet de loi de finances.

A cette date, 97 % des réponses étaient parvenues à votre rapporteur spécial.

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 2,5 milliards d'euros.

CHAPITRE PREMIER : UNE PROGRESSION DES CRÉDITS DE 3,2 % EN 2005

I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS

A. L'ÉVOLUTION DES DÉPENSES PAR RAPPORT À 2004

1. Une hausse des dépenses nettes de 3,2 %

Le total des crédits prévus pour 2005 au titre du bleu « *Charges communes* » s'élève à 125,99 milliards d'euros contre 120,07 milliards d'euros en loi de finances initiale pour 2004, soit une augmentation de 4,9 %. Hors remboursements et dégrèvements (68,33 milliards d'euros contre 64,21 milliards d'euros en loi de finances initiale pour 2004) et recettes d'ordre liées à la dette (2,51 milliards d'euros contre 2,4 milliards d'euros en loi de finances initiale pour 2004), ces montants sont de 55,16 milliards d'euros en 2005 contre 53,46 milliards d'euros en 2004, soit une augmentation de 3,2 %.

Cette évolution s'explique par une augmentation des crédits de 2,24 milliards d'euros sur les principaux postes budgétaires suivants :

- augmentation de la charge nette de la dette, de 1,26 milliard d'euros (+ 3,3 %), en raison du maintien à haut niveau des déficits et de la progression prévue des taux d'intérêt ;

- accroissement du versement à la caisse nationale d'allocations familiales, de 0,73 milliard d'euros, lié au transfert aux caisses d'allocations familiales du service des prestations familiales des fonctionnaires de l'Etat, ce qui induit un transfert des dotations inscrites sur les autres sections budgétaires vers le budget des charges communes ;

- réévaluation des charges de pensions inscrites sur le budget des charges communes à hauteur de 0,1 milliard d'euros.

Certains chapitres sont évalués à la baisse, pour 0,54 milliard d'euros. Ceci résulte :

- de l'absence de dotation dans le projet de loi de finances pour 2005 au titre des mesures générales intéressant les agents du secteur public (- 0,2 milliard d'euros) ;

- de la diminution des crédits au titre des primes à la construction et à l'épargne logement, pour 0,1 milliard d'euros ;

- de la diminution des crédits relatifs aux versements de l'Etat au titre de la compensation des ressources et des charges des régimes de sécurité sociale pour un montant de 0,24 milliard d'euros.

Le budget des charges communes à périmètre constant

(en millions d'euros)

Titres	Intitulés	LFI 2004	PLF 2005	Ecart PLF-LFI
Titre I	Dette et garanties	105.597,27	111.106,48	5.509,21
Titre I (hors R&D ¹)	Dette et garanties	41.383,57	42.781,16	1.397,59
Titre II	Pouvoirs publics	830,96	844,40	13,44
Titre III	Moyens des services	11.104,48	11.642,44	537,96
Titre IV	Interventions publiques	2.309,85	2.247,31	-143,54
	DO hors R&D	55.709,86	57.515,31	1.805,45
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)	120.074,56	125.991,63	5.917,07
	Total DO + CP (hors R&D)	55.860,86	57.666,31	1.805,45
	Recettes de coupons courus	2.404,00	2.508,00	104,00
	DO + CP (hors R&D, coupons courus)	53.456,86	55.158,31	1.701,45

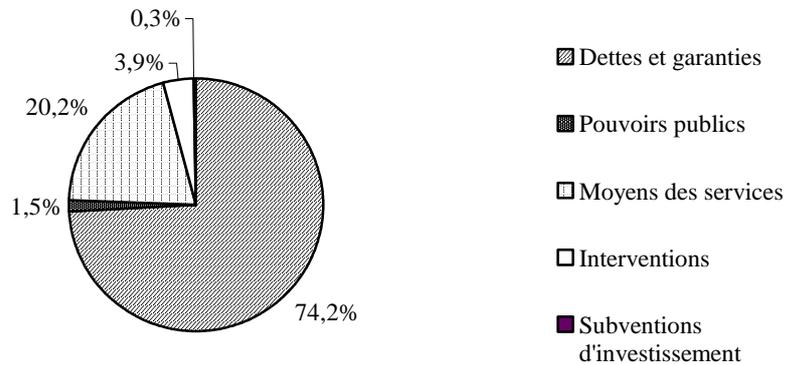
Sans prendre en compte les remboursements et dégrèvements d'impôts, le graphique suivant montre que le budget des charges communes est avant tout consacré au financement de la dette de l'Etat (74,2 % des crédits). Il est en second lieu, un budget de fonctionnement (20,2 % des crédits en loi de finances initiale). La part du fonctionnement augmente en cours d'exécution car les charges communes constituent le support budgétaire d'éventuelles augmentations de rémunération des fonctionnaires et du paiement 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 (3,9 %) et héberge par ailleurs les crédits (1,5 %) alloués aux pouvoirs publics (Présidence de la République, Assemblées parlementaires, Conseil constitutionnel).

¹ Remboursements et dégrèvements d'impôts.

Pour mémoire, le budget des charges communes comporte depuis la loi de finances initiale pour 2003 un chapitre d'investissement 68-01 (0,3 % 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.

Répartition des crédits des charges communes hors remboursements et dégrèvements

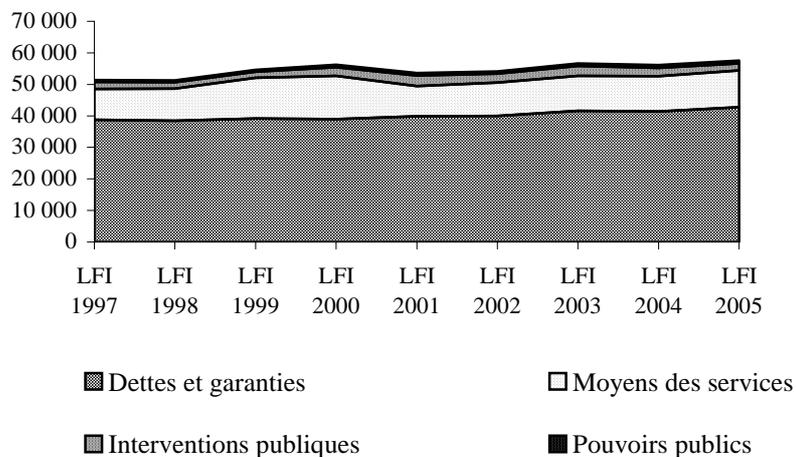
(en %)



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 hors prélèvements et dégrèvements des charges communes par titre

(en millions d'euros)



2. Les changements de périmètre

Deux transferts affectent le budget des charges communes pour 2005.

Dans le cadre des stratégies ministérielles de réforme, le gouvernement a décidé de transférer en 2005 le service des prestations des agents de l'Etat aux caisses d'allocations familiales (CAF). Ce transfert interviendra au 1^{er} janvier 2005 à l'exception des cotisations versées au personnel du ministère de l'éducation nationale dont le transfert n'aura lieu qu'à compter du 1^{er} juillet 2005. En contrepartie, l'Etat acquittera une cotisation employeur calculée sur la base d'un taux de 5,2 %. Dans cette perspective, afin d'assurer le paiement de la cotisation employeur, les charges communes bénéficient du transfert des dotations relatives aux prestations familiales inscrites sur les autres sections budgétaires, pour un montant de 643,44 millions d'euros.

En sens inverse, 12,15 millions d'euros sont transférés en 2005 vers le budget du ministère de la santé au titre des crédits liés à la réparation de préjudices résultant de la contamination par le VIH et aux contentieux transfusionnels. En conséquence de ces derniers transferts, deux nouveaux chapitres ne sont plus dotés dans le projet de loi de finances 2005, ce qui traduit un resserrement du budget des charges communes autour de ses missions fondamentales : financement des engagements financiers de l'Etat, dette et garanties et prise en charge d'une part de la masse salariale de l'Etat employeur, provision pour augmentations de rémunération, pensions, prestations familiales...

Un chapitre est supprimé. Il s'agit du chapitre 41-23 « aides de l'Etat en faveur des collectivités locales ». La loi de finances initiale pour 2004 avait prévu l'intégration du fonds national de péréquation dans la dotation globale de fonctionnement et son transfert en prélèvement sur recettes de l'Etat. La compensation aux départements des réductions des taux de taxe de publicité foncière et de droit d'enregistrement en faveur des jeunes agriculteurs a également été transformée en prélèvement sur recettes.

Le budget des charges communes comprend désormais 41 chapitres contre 42 en loi de finances initiale pour 2004 :

Evolution du nombre de chapitres depuis 2002

Titre	LFI 2002	LFI 2003	LFI 2004	PLF 2005
Dettes publiques et dépenses en atténuation de recettes	13	13	13	13
Pouvoirs publics	10	10	10	10
Moyens de services	7	8	8	8
Interventions publiques	9	9	9	8
Subventions d'investissement	2	3	2	2
Total	41	43	42	41

B. L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE 2003 ET 2004

1. La gestion budgétaire 2003

L'écart entre prévision et exécution a peu de sens en ce qui concerne le budget des charges communes dont la plupart des chapitres concernent des crédits évaluatifs. De plus, un transfert intervient chaque année en début d'exercice pour abonder le chapitre « pensions » du budget des charges communes, à hauteur de plusieurs milliards d'euros.

Comme toutes les sections budgétaires, le budget des charges communes a fait l'objet de mesures de gel de crédits qui ont concerné les reports de 2002 à 2003. Ces mesures se sont appliquées aux chapitres :

- 46-02 « secours aux victimes de sinistres et calamités » (15,061 millions d'euros, dont une partie a été consommé en cours d'exercice) ;

- 46-93 « majorations de rentes » (1,015 million d'euros : ces crédits n'ont pas été consommés) ;

- 46-90 « versements à divers régimes obligatoires de sécurité sociale » (10,347 millions d'euros). Sur ce dernier chapitre, il a été procédé à l'annulation de 7,047 millions d'euros par le décret n° 2003-946 du 3 octobre 2003 et le reliquat a été annulé en loi de finances rectificative pour 2003¹.

¹ Loi n° 2003-1312 du 30 décembre 2003.

**Le budget des charges communes par agrégat en 2003 :
de la loi de finances initiale à l'exécution**

(en millions d'euros)

Agrégats	LFI	Exécution
Interventions politiques et administratives et action internationale	367	297
Interventions économiques et sociales	3.202	2.803
Gestion de la dette et de la trésorerie de l'Etat	41.278	40.120
Dépenses en atténuation de recettes	62.793	66.650
Pouvoirs publics	811	813
Dépenses communes de personnel	10.992	37.352
Total	119.443	148.035

Source : compte rendu de gestion budgétaire 2003

En ce qui concerne l'agrégat « interventions politiques, administratives et action internationale », divers mouvements de crédits sont intervenus en gestion sur les dotations relatives aux dépenses accidentelles et éventuelles, pour 69,09 millions d'euros. Aucune dépense n'a donc été constatée sur les chapitres budgétaires correspondants.

En gestion, sur cet agrégat, les reports sur le chapitre 37-07 « remboursements au titre de services rendus à diverses administrations » ont permis de verser l'annuité (15,2 millions d'euros) au titre de la résorption de la dette de l'Etat envers France Télécom pour l'exploitation du réseau Rimbaud.

S'agissant de l'agrégat « interventions économiques et sociales », la consommation de crédits a été inférieure aux prévisions de la loi de finances initiale. Ceci s'explique par une évolution des crédits liés aux primes d'Etat des PEL et CEL¹ (1.076 millions d'euros) inférieure à la prévision en loi de finances initiale (1.503 millions d'euros). Il a été procédé à une annulation de crédits de 200 millions d'euros en loi de finances rectificative. Par ailleurs, les dépenses relatives aux garanties diverses ont représenté 161,5 millions d'euros pour une dotation initiale limitée à 92,7 millions d'euros.

¹ Plan d'épargne logement - Compte épargne logement.

En gestion, sur cet agrégat, divers mouvements de crédits ont permis d'assurer l'adéquation entre les crédits ouverts et les dépenses. Des majorations de crédits à hauteur de 10,39 millions d'euros ont permis d'assurer le financement des secours aux victimes de sinistres et de calamités. Les crédits relatifs aux versements à divers régimes obligatoires de sécurité sociale ont fait l'objet d'annulations à hauteur de 36,35 millions d'euros.

Sur l'agrégat « gestion de la dette et de la trésorerie de l'Etat », les ouvertures et annulations effectuées en loi de finances rectificative représentent – 946 millions d'euros. Ceci s'explique par l'influence favorable qu'a eu l'évolution des taux d'intérêt sur le montant de la charge de la dette.

L'agrégat « dépenses en atténuation de recettes », qui concerne principalement les dégrèvements et remboursements d'impôts a fait l'objet globalement d'ouvertures de crédits supplémentaires à hauteur de 865 millions d'euros en loi de finances rectificative et en loi de règlement.

En ce qui concerne l'agrégat « pouvoirs publics », l'Assemblée nationale et le Sénat ont fait l'objet d'ouvertures de crédits supplémentaires à hauteur de 2,5 millions d'euros en loi de finances rectificative.

Enfin, l'agrégat « dépenses communes de personnel » a enregistré en cours d'exécution, comme chaque année, d'importants mouvements de crédits. S'agissant de la dotation pour mesures générales intéressant les agents du secteur public, la répartition de crédits en faveur des différents ministères s'est élevée à 557 millions d'euros. Les crédits relatifs au fonds spécial des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'Etat (FSPOEIE) des différentes sections ministérielles ont été transférés sur le budget des charges communes par arrêté de transfert publié au journal officiel du 17 janvier 2003 pour un montant de 970,7 millions d'euros. La subvention versée au fonds s'est élevée en 2003 à 986,9 millions d'euros. De même, le chapitre des pensions du budget des charges communes a été abondé par arrêté de transfert publié au journal officiel du 22 janvier 2003 pour un montant de 26 milliards d'euros. Les dépenses de pensions ont représenté 32,4 milliards d'euros en 2003.

Enfin, en loi de finances rectificative, la dotation relative aux prestations sociales des personnels en activité a été abondée de 126,8 millions d'euros. Au total, les dépenses de prestations sociales se sont établies à 4.008,2 millions d'euros.

En définitive, le taux de consommation des crédits s'établit pour l'exercice 2003 ainsi :

**Taux de consommation des crédits du budget des charges communes
(y compris remboursements et dégrèvements d'impôts)
(en %)**

Titre I	102,33 %
Titre II	99,96 %
Titre III	99,84 %
Titre IV	91,35 %
Titre VI	86,78 %

2. La gestion budgétaire 2004

En 2004, les reports de 2003 vers 2004 ont fait l'objet d'une procédure de gel pour les chapitres suivants :

- 44-02 « indemnisation des préjudices subis dans le secteur du tourisme suite au naufrage de l'Erika » (1,3 million d'euros) ;

- 46-90 « versements à divers régimes obligatoires de sécurité sociale » (24,6 millions d'euros) ;

- 46-91 « diverses aides en faveur des rapatriés prises en charge par l'Etat (22,3 millions d'euros). Un montant de 3,6 millions d'euros a été annulé par décret n° 2004-962 du 9 septembre 2004 ;

- 46-93 « majorations de rentes » (0,3 million d'euros) ;

- 68-01 « aide à la reconversion de l'économie polynésienne » (0,1 million d'euros).

II. LA CHARGE DE LA DETTE ET DES GARANTIES

La charge brute de la dette serait en nette augmentation, selon le projet de loi de finances pour 2005 : son montant s'établirait à 42.356 millions d'euros contre 41.922 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2004. Mais le chiffre significatif est celui de la charge nette de la dette¹ qui s'établirait à 39,85 milliards d'euros avant swaps contre 38,59 milliards d'euros en loi de finances initiale 2004, soit + 3,3 %.

En prenant en compte les gains budgétaires prévus au titre des opérations de swaps, 347 millions d'euros contre 290 millions d'euros en 2004, la charge nette de la dette après swaps² s'établirait à 39.501 millions d'euros en 2005 contre 38.298 millions d'euros en 2004, soit une augmentation prévue de 1,2 milliard d'euros (+ 3,1 %).

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.

La dégradation des déficits de l'Etat en 2002 et 2003 s'est opérée jusqu'à présent, en ce qui concerne la charge de la dette, sous **anesthésie budgétaire**, en raison du niveau, historiquement bas, des taux d'intérêts. Alors que le déficit budgétaire est désormais contenu, certes à un niveau très élevé, la remontée des taux d'intérêt envisagée par le consensus des économistes pour 2005 fait peser une épée de Damoclès sur le budget de l'Etat. Néanmoins, l'impact d'une hausse de taux sur les charges d'emprunt n'est pas immédiat ni brutal : il y a diffusion progressive dans l'ensemble des compartiments de la dette.

¹ 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.

² 61 milliards d'euros de swaps avaient été réalisés à la fin 2002, pour un gain budgétaire de 290 millions d'euros en 2004. Depuis l'été 2002, aucun nouveau swap n'a été conclu en raison de la forte volatilité des taux d'intérêt. Le stock actuel de swaps devrait néanmoins engendrer un gain budgétaire en 2005 de 347 millions d'euros. L'écart entre 2004 et 2005 s'explique par le renouvellement des swaps d'échéance 2 ans conclu du dernier trimestre de 2001 et en 2002.

1. Une contrainte de volume très forte

La constatation, chaque année, d'un déficit du budget de l'Etat entraîne une augmentation de la dette en montant nominale. Cette croissance globale s'accompagne d'un changement de sa structure.

a) La croissance de la dette nette de l'Etat

En moins d'un an, la dette nette de l'Etat s'est accrue de près de 67,7 milliards d'euros.

Selon la dernière *situation résumée des opérations du Trésor* (Journal Officiel du 10 octobre 2004), la dette nette de l'Etat au 31 août 2004 peut être évaluée à 879,91 milliards d'euros contre 819,25 milliards d'euros au 30 septembre 2003.

Evolution récente de la dette nette de l'Etat

(en milliards d'euros)

	Situation au 30 septembre 2003	Situation au 31 août 2004	Variation
Dettes financières négociables	790,35	826,30	+ 35,95
Dettes financières non négociables	12,88	13,06	+ 0,18
Dépôts correspondants du Trésor	54,88	47,56	- 7,32
Opérations de placement à court terme et compte à la Banque de France	- 38,87	- 7,01	+ 31,86
TOTAL	819,25	879,91	+ 67,67

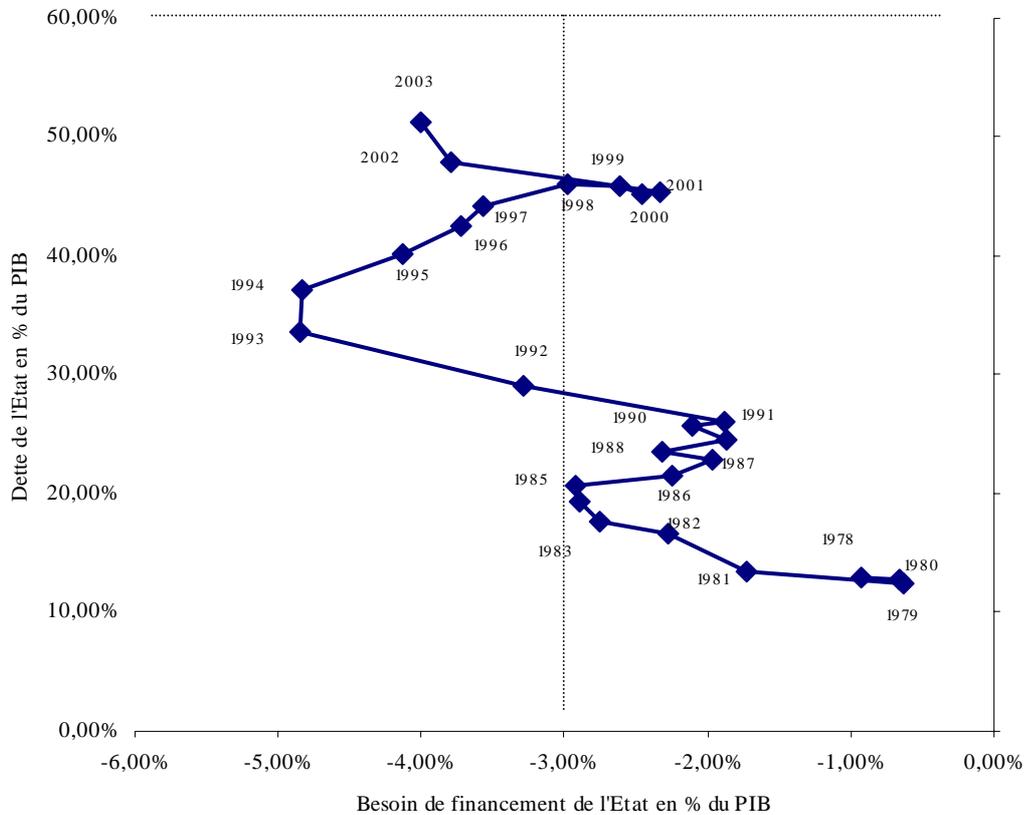
Source : *situation résumée des opérations du trésor*

Il existe bien évidemment un enchaînement logique entre déficits et dette qui explique sur longue période la forte progression de l'endettement public. La dette de l'Etat résulte en effet de l'accumulation des déficits annuels en gestion auxquels s'ajoute le solde des profits et pertes de trésorerie.

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 2003. 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 et 2003 comme en 1991-1992, a un effet immédiat et important, sur l'accroissement de la dette.

Lien entre besoin de financement de l'Etat et dette de l'Etat : les déséquilibres jumeaux

(en points de 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.

Le solde budgétaire pour 2005 déduction faite de la charge de la dette reste légèrement négatif puisqu'il s'élève à $-44,93 + 39,5 = -5,4$ milliards d'euros.

Au sein de la dette des administrations publiques, le poids de la dette de l'Etat est prépondérant.

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 représentait 63,7 % du PIB en 2003 et représenterait 64,8 % du PIB en 2004 et atteindrait 65,0 % du PIB en 2005. Elle dépassera ainsi depuis trois années le seuil de 60 % figurant parmi les critères du pacte de croissance et de stabilité.

La programmation pluriannuelle des finances publiques 2006-2008 annexée au présent projet de loi de finances pour 2005 montre que ce seuil devrait resté durablement dépassé malgré des dépenses publiques contenues à un rythme de progression annuel de 1,2 % en volume.

Evolution prévue de la dette publique selon la programmation pluri-annuelle 2006-2008

(en points de PIB)

2004	2005	2006	2007	2008
64,8 %	65,0 %	64,6 %	63,6 %	62,0 %

Source : rapport économique, sociale et financier annexé au projet de loi de finances pour 2005

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-étatique¹ 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.

¹ Il existe encore certains objets juridiques non identifiés qui ne relèvent ni des ODAC, ni de l'Etat, ni du champ de consolidation des entreprises publiques. Ainsi, la dette de 9 milliards d'euros du service annexe d'amortissement de la dette de la SNCF ne figure ni au budget de l'Etat, ni sur les comptes de la SNCF.

Les organismes divers d'administration centrale

Les organismes divers d'administration centrale (ODAC) regroupent des organismes de statut juridique varié – souvent des établissements publics à caractère administratif –, en général dotés de la personnalité juridique, auxquels l'Etat a confié une compétence fonctionnelle, spécialisée, au niveau national. Ils sont financés à plus de 50 % par des subventions de l'Etat ou des contributions obligatoires. Il existe près de 800 organismes de ce type, certains existants dans chaque académie (universités) ou chaque région. Les ODAC peuvent être regroupés par grandes fonctions suivantes : action économique, culture, enseignement-recherche, interventions sociales, logement, santé et transports. On trouvera ci-dessous la liste des principaux ODAC classés selon ces grandes fonctions.

L'action économique

- l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME),
- l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments (AFSSA),
- l'Association nationale pour le développement agricole (ANDA),
- l'Institut national de la recherche agronomique (INRA),
- l'Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail (ANACT),
- l'Agence nationale de valorisation de la recherche (ANVAR),
- l'Association française de la normalisation (AFNOR),
- Charbonnages de France (CDF),
- le Commissariat à l'énergie atomique (CEA),
- le Consortium de réalisation (CDR),
- l'Etablissement public de réalisation de défaisance (EPRD),
- l'Etablissement public de financement et de restructuration (EPFR),
- la Société de gestion de garantie et de participations (SGGP),
- la Commission des opérations de bourse (COB),
- l'Institut géographique national (IGN),
- l'Institut national de la propriété industrielle (INPI),
- l'Office des migrations internationales (OMI),
- l'Office national interprofessionnel des céréales (ONIC),
- l'Office national interprofessionnel des fruits et légumes horticulture (ONIFLHOR),
- l'Office national interprofessionnel des laits et produits laitiers (ONILAIT),
- l'Office national interprofessionnel des viandes (OFIVAL),
- l'Office national interprofessionnel des vins (ONIVINS),
- le Fonds d'investissement des départements d'outre-mer (FIDOM),
- l'Agence nationale pour l'indemnisation des français d'outre-mer (AMIFOM),
- le Fonds national de garantie contre les calamités agricoles (FNGCA),
- le Fonds de garantie contre les actes de terrorisme (FGCAT).

La culture

- les musées nationaux (musée du Louvre, Cité des sciences et de l'industrie,...),
- les théâtres nationaux (théâtre national de l'Opéra, ...),
- les bibliothèques nationales,
- les Centres d'information et de documentation de la jeunesse (CIDJ).

L'enseignement et la recherche

- l'Association pour la formation professionnelle des adultes (AFPA),
- le Centre d'études et de recherches sur les qualifications (CEREQ),
- le Centre national d'enseignement à distance (CNED),
- les écoles nationales (ENA, ENM, ENSP, ...),
- l'enseignement supérieur (enseignement artistique, enseignement supérieur agricole, ...),
- la formation des adultes (formation des personnels enseignants),

- les universités,
- les Centres régionaux de documentation pédagogique (CRDP),
- les Instituts universitaires de formation des maîtres (IUFM),
- les écoles d'architecture,
- les écoles d'infirmières,
- le Centre national d'études spatiales (CNES),
- le Centre national de la recherche scientifique (CNRS),
- l'Établissement public Météo France (METEO),
- le Collège de France,
- les instituts d'études et de recherche (Institut national des études démographiques, Institut de recherche pour le développement, ...).

Les interventions sociales

- l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE),
- le Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (CNASEA),
- le Fonds action sociale pour les travailleurs immigrés (FAST),
- le Fonds de financement de l'aide personnalisée à l'autonomie (FAPA),
- le Fonds de réserve des retraites (FRR),
- le Fonds de solidarité (FS),
- l'Office national des anciens combattants (ONAC),
- le Fonds spécial d'invalidité (FSI),
- la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES).

Le logement

- l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH),
- le Fonds national de l'habitation (FNH),
- le Fonds national d'aide au logement (FNAL).

La santé

- l'Agence nationale d'accréditation et d'évaluation en santé (ANAES),
- l'Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé (AFSSAPS),
- l'Agence nationale de recherches sur le sida (ANRS),
- les Agences régionales d'hospitalisation (ARH),
- l'Établissement français des greffes (EFG),
- le Fonds de financement de la Couverture maladie universelle (CMU),
- l'Institut de veille sanitaire (IVS),
- l'Institut national de la transfusion sanguine (INTS),
- l'Institut national de la santé et de la recherche médicale (INSERM),
- l'Office de protection contre les rayons ionisants (OPRI).

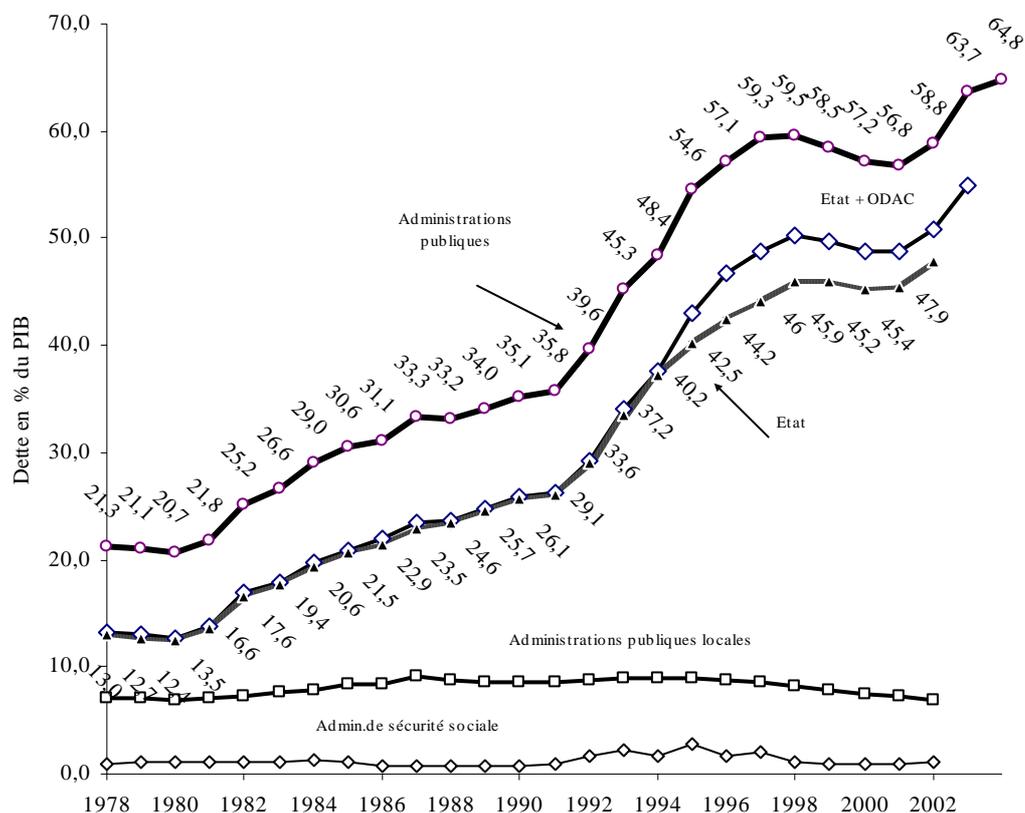
Les transports

- l'Institut du transport aérien (ITA),
- la Société nationale du sauvetage en mer (SNSM),
- les Voies navigables de France (VNF).

Pour mieux apprécier le poids de celle-ci, il convient donc d'additionner la dette relevant de l'Etat et celle relevant des ODAC.

Dette des administrations publiques

(en points de PIB)



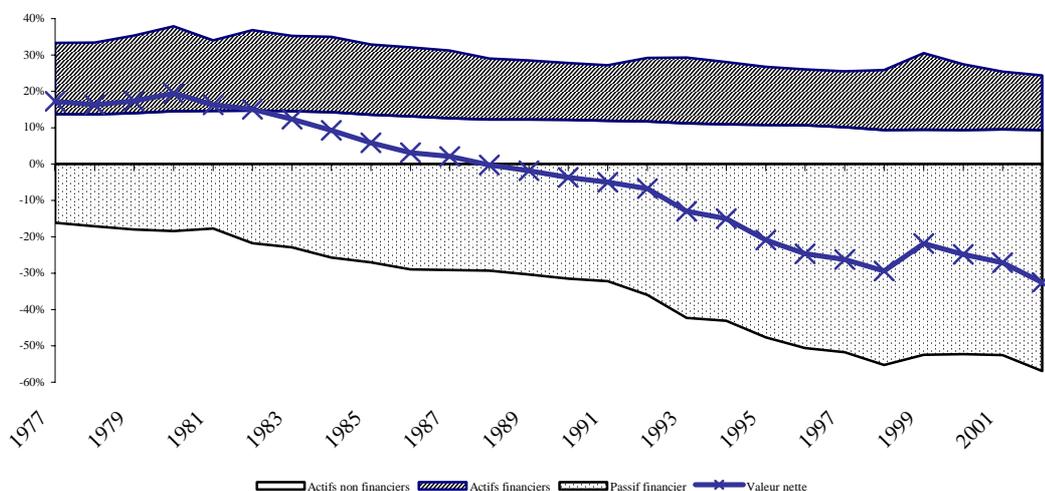
Source : comptes nationaux INSEE

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.

b) Les contreparties de la dette de l'Etat

Dans les comptes de la Nation pour 2003, l'INSEE a établi les comptes de patrimoine de l'Etat de 1977 à 2002. Ils mettent en regard l'actif de l'Etat, composé d'actifs financiers et non financiers, et le passif financier (la dette). De manière inquiétante, ces comptes montrent que la croissance de l'endettement n'a pas eu pour contrepartie un accroissement du patrimoine de l'Etat. **Au contraire, la valeur nette du patrimoine de l'Etat est devenue négative : elle suit très exactement l'évolution du passif financier.**

Comptes de patrimoine de l'Etat : évolution de la valeur nette du patrimoine de l'Etat
(en points de PIB)

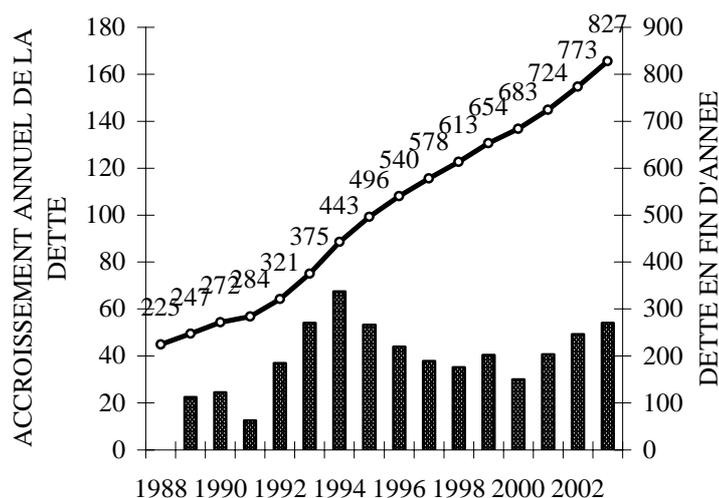


Source : INSEE, comptes de la nation 2003

c) 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 liquidité¹. La part de la dette non négociable dans le total décroît régulièrement. Elle ne représentait plus au 31 décembre 2003 que 4,8 % du total².

Progression de la dette de l'Etat depuis 1996
(en milliards d'euros)



¹ C'est là une différence essentielle avec la dette des collectivités locales contractée auprès d'intermédiaires financiers et non négociable.

² Disparition des fonds issus des comptes chèques postaux notamment.

Encours de la dette de l'Etat

(en millions d'euros)

	31/12/1997	31/12/1998	31/12/1999	31/12/2000	31/12/2001	31/12/2002	31/12/2003
Dette négociable (hors titres émis au profit du fonds de soutien des rentes, hors ICNE)							
OAT ¹ – valeur actualisée	330 779	363 444	395 087	419 119	442 472	477 787	511 530
BTAN ²	142 807	149 524	154 270	154 126	158 374	151 227	165 514
BTF ³	41 234	47 194	33 688	43 014	52 440	88 177	106 697
Total (valeur actualisée)	514 819	560 161	583 045	616 259	653 286	717 192	787 741
Dette non négociable							
Engagements de l'Etat	5 646	4 277	3 360	2 576	2 100	909	862
Bons du Trésor sur formules	2 139	2 310	2 049	1 756	1 417	557	198
Bons souscrits par des organismes internationaux	8 592	7 596	10 281	12 132	11 196	10 535	9 090
Dépôts des correspondants	63 170	68 792	74 192	68 494	66 156	71 188	56 557
Autres	4 579	4 262	3 967	3 689	3 143	2 857	2 632
Total brut	84 125	87 237	93 849	88 646	84 013	86 046	69 339
A déduire Créances + solde compte Etat à la Banque de France	-21 029	-34 271	-23 381	-21 452	-13 472	-29 874	- 26 691
Total net	63 096	52 966	70 468	67 194	70 542	56 172	39 648
Dette totale	577 915	613 128	653 513	683 454	723 827	773 364	827 389

Selon la dernière *situation résumée des opérations du Trésor* (Journal Officiel du 10 octobre 2004), les composantes de la dette brute de l'Etat s'établissent ainsi :

Composantes de la dette brute de l'Etat

(en milliards d'euros et en %)

	En milliards d'euros	En pourcentage de la dette brute
Obligations assimilables du Trésor (OAT)	544,837	61,43 %
Bons à taux annuel (BTAN)	175,733	19,81%
Bons à taux fixe (BTF)	105,692	11,92%
Dépôts des correspondants du Trésor	47,563	5,36%
Autres dettes financières non négociables	13,059	1,47%
Total dette brute	886,89	100%

Source : *situation résumé des opérations du trésor – 31 août 2004*

¹ Obligations assimilables du Trésor.

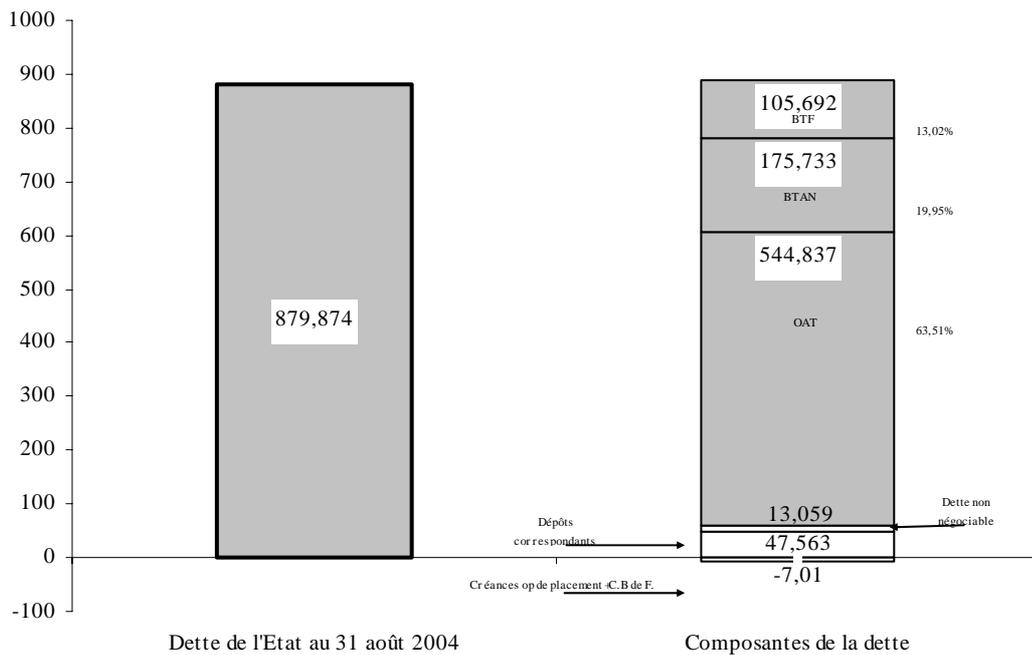
² Bons à taux annuel.

³ 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 7,01 milliards d'euros au 31 août 2004.

Dette au 31 août 2004

(en milliards d'euros)

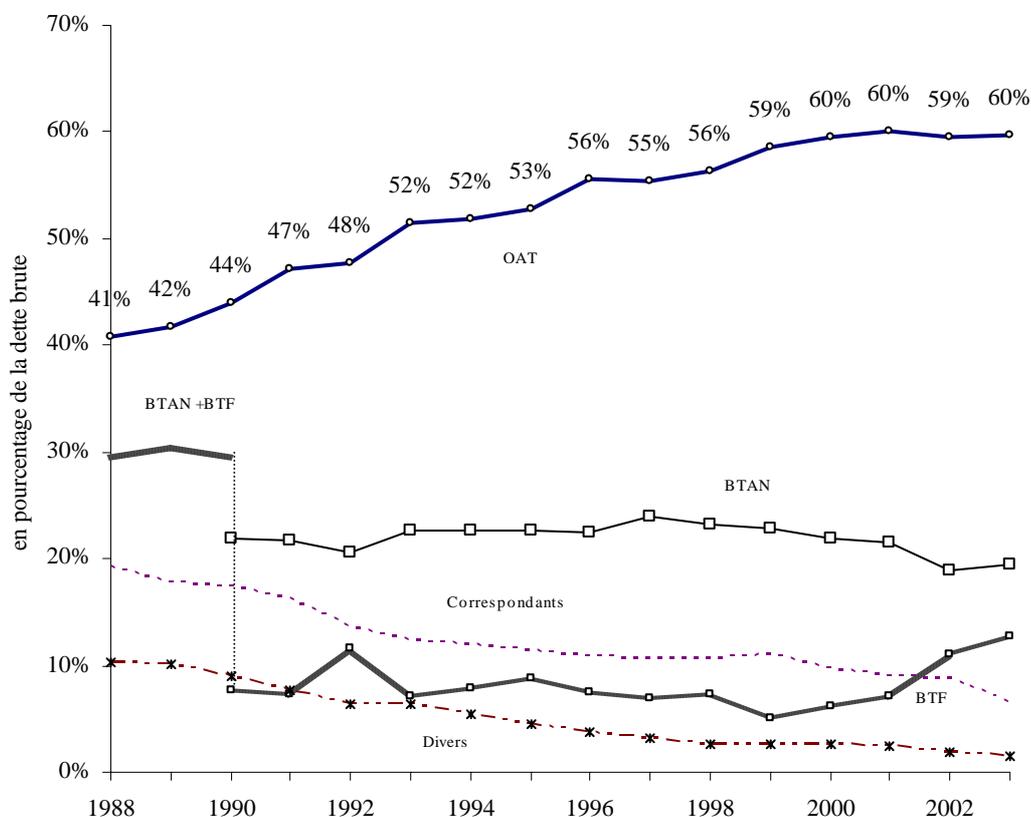


Votre rapporteur spécial tient enfin à souligner deux évolutions importantes de la structure de la dette

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, 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 quasi nul au 30 septembre 2003. 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.

Structure de la dette brute en fin d'année

(en % du total)

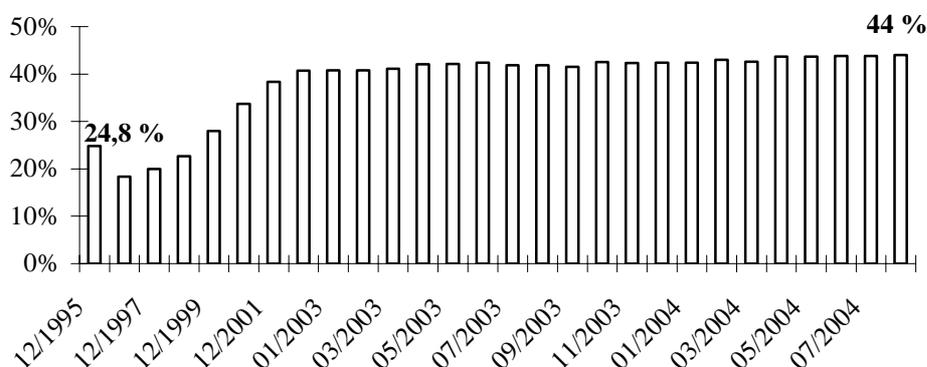


La seconde est la **part croissante de la dette négociable détenue par les non-résidents**. Alors que l'on avait assisté à une « renationalisation de la dette de l'Etat entre 1992 et 1996, un mouvement inverse s'effectue depuis, favorisé par la création de la zone euro. De ce fait la dette négociable 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, mais comme une dépendance de la Nation toute entière vis-à-vis de l'extérieur.

Le pourcentage de titres de la dette négociable détenue par des non-résidents est ainsi passé de 24,8 % en octobre 1996 à 44 % en août 2004. Selon les informations fournies par l'agence France Trésor, les détenteurs de la dette non négociable de l'Etat sont principalement des institutions financières de l'Union européenne¹.

¹ Les statistiques utilisées pour cet indicateur sont les résultats de l'enquête réalisée trimestriellement par la Banque de France sur "les Placements en Valeurs Mobilières des Agents Economiques". Ceux-ci ne comportent pas de décomposition entre zone euro et hors zone euro.

Part de la dette négociable détenue par des non-résidents



Source : balance des paiements

Selon les réponses quelque peu optimistes fournies au questionnaire de votre rapporteur spécial, « une forte détention de la dette par des non-résidents ne doit pas inquiéter : en effet, plus la dette sera détenue de manière diversifiée, moins la réponse aux chocs de demande sera uniforme. La détention par les non-résidents contribue ainsi à une meilleure sécurité de refinancement; de plus, elle allège l'offre de titres de taux sur le marché domestique, et, par là, leurs prix ; elle contribue donc à la baisse des taux d'intérêt. »

d) Les engagements hors bilan de l'Etat

En plus de la dette doivent être mentionnés les engagements hors bilan de l'Etat dont l'évaluation figure désormais chaque année dans le compte général de l'administration des finances. Si les engagements hors bilan ne sont pas recensés de manière exhaustive, le compte général de l'administration des finances 2003 fait état d'évaluations s'agissant des retraites, des garanties et des primes d'épargne logement.

Les engagements au titre des retraites des fonctionnaires de l'Etat sont évalués à environ 850 milliards d'euros, soit environ 55 % du PIB¹ pour un taux d'actualisation réel de 2,5 %. Le compte général de l'administration des finances 2003 propose des simulations pour mesurer l'impact de la réforme des retraites engagée par la loi du 21 août 2003² portant réforme des retraites.

Un sondage mené par le FMI donne une indication sur ce point: 50 % de la détention non résidente pour les obligations françaises (Etat et émetteurs français) serait localisée hors zone euro.

¹ Le compte général de l'administration des finances 2002 fournissait un chiffre de 700 milliards d'euros, soit environ 50 % du PIB. Le taux d'actualisation retenu était de 3 %.

² Loi n° 2003-775 du 21 août 2003.

L'ordre de grandeur de l'impact de la réforme des retraites sur les engagements de retraite de l'Etat est évalué à près de 100 milliards d'euros, avec une fourchette comprise entre 60 et 110 milliards d'euros selon l'ampleur et le rythme des changements escomptés, soit environ 10 % du montant des engagements avant réforme.

L'impact de la réforme sur le besoin de financement actualisé du régime est évalué à 10 milliards d'euros sur 20 milliards d'euros en 2020, soit un gain d'environ 50 % du besoin de financement tendanciel de 2020 pour le régime de la fonction publique de l'Etat. Pour un taux d'actualisation réel de 2,5 %, l'impact sur le besoin de financement actualisé du régime de la fonction publique est évalué à environ 500 milliards d'euros (on passe ainsi de 1.150 milliards d'euros avant réforme à 630 milliards d'euros après réforme), soit un gain proche de la moitié du besoin de financement actualisé.

Les engagements au titre des retraites des fonctionnaires avant et après réforme

(en milliards d'euros)

	Taux d'actualisation		
	2,5 %	3 %	3,5 %
Engagements avant réforme Tendanciel	940	850	780
Engagements après réforme Scénario de changements de comportements lents	880	800	740
Engagements après réforme Scénarios de changements de comportements rapides	830	760	700

Source : compte général de l'administration des finances 2003

Le chiffrage des engagements hors bilan au titre des retraites : l'avis de la Cour des comptes dans les réponses adressées à la commission des finances du Sénat sur le projet de loi de règlement 2003

« Le chiffrage du compte général de l'administration des finances fait appel notamment à un modèle de projection du régime de retraite de la Fonction Publique d'Etat, appelé ARIANE.

S'agissant de l'exercice 2003, la Cour n'a pas été en mesure de porter une appréciation critique sur l'évaluation des engagements de retraite de l'Etat après réforme des droits à pension, qui a fait l'objet d'un ajout tardif au rapport de présentation du Compte Général de l'Administration des Finances (C.G.A.F.).

1) La norme comptable sur les engagements de l'Etat comporte une ambiguïté

Au terme de l'arrêté du 21 mai 2004 portant adoption des règles relatives à la comptabilité générale de l'Etat, les engagements de retraite sont l'un des objets de la norme n° 13 relative aux « engagements à mentionner dans l'annexe ».

En ce qui concerne la méthode retenue, la Cour observe que ces dispositions normatives, applicables le 1er janvier 2006, comportent une ambiguïté. Après avoir précisé que l'engagement de l'Etat correspondait à « la différence entre les pensions actualisées qu'il versera et les cotisations actualisées qu'il recevra », la norme n° 13 dispose que le champ retenu pour le calcul des engagements de retraites des fonctionnaires de l'Etat, « est restreint aux seules charges de retraites des fonctionnaires titulaires à l'exclusion des recettes et charges annexes » parmi lesquelles sont citées les cotisations. La norme évoque donc à la fois une charge brute, le montant des retraites, et un solde net, le besoin de financement du régime (pensions – cotisations).

La révision de la norme qui devrait intervenir en 2005 pour tirer les conséquences de la parution attendue d'une nouvelle norme comptable internationale sur les engagements de retraite doit être l'occasion d'en clarifier la rédaction.

Dans son dernier rapport sur l'exécution des lois de finances, la Cour appelle à une clarification de la norme comptable sur les engagements de l'Etat, en ce qui concerne la méthode d'évaluation des engagements de retraites des fonctionnaires¹.

2) La méthode de calcul utilisée par le modèle ARIANE est présentée comme conforme à la norme comptable internationale actuelle

L'évaluation des engagements de l'Etat en matière de retraite est actuellement conduite en utilisant la méthode dite des unités de crédit projetées. Cette méthode, validée par le comité des normes de comptabilité publique, est préconisée par la norme comptable internationale IAS2 19 pour estimer les avantages du personnel et en particulier les avantages de retraite à prestations définies.

Elle consiste à évaluer, à législation constante, la valeur actualisée des pensions qui seront versées aux retraités et aux actifs présents à la date d'évaluation. Les pensions futures des actifs, évaluées sur la base de leur évolution de carrière probable à l'aide des paramètres actuels du régime, sont prises en compte au prorata des années de services effectuées à la date d'évaluation sur le nombre d'années de services au moment du départ à la retraite.

¹ Rapport sur l'exécution des lois de finances pour l'année 2003, rapport sur les comptes de l'Etat, page 74.

² IAS : International Accounting Standards.

Le champ retenu a été restreint aux seules charges de pensions des fonctionnaires titulaires, à l'exclusion des recettes et charges annexes liées aux pensions des fonctionnaires (cotisations, transferts de compensation démographique vieillesse), des subventions et charges de pension actuellement garanties par l'Etat ou susceptibles de l'être à moyen terme, ainsi que des charges de fonctionnement.

Développé depuis 2002, le modèle ARIANE précité vise à fournir une première estimation des engagements de l'Etat et suivre l'évolution du régime en mesurant notamment l'impact de la réforme des retraites.

Les données utilisées portent d'une part sur les actifs (fichiers de paye exploités par l'INSEE, décomposition hommes/femmes, décomposition civils/ militaires/ PTT) et d'autre part sur les retraités (effectifs et flux par âge, indices et taux de liquidation fournies par le Service des pensions). Les hypothèses du modèle sont à la fois démographiques (recrutement, taux de départ en retraite et de mortalité) et financières (progression du salaire moyen, indices et taux de liquidation).

Afin de prendre en compte les changements potentiels de comportement des agents face aux modifications introduites en premier lieu par la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites, le modèle inclut enfin un module spécifique, développé à cette occasion.

Enfin, ce modèle repose sur une actualisation des flux futurs, dont le taux retenu exerce une très forte influence sur l'évaluation des engagements : une hausse de 1 point, soit un taux de 3,5%, se traduit par une baisse de près de 16% de l'estimation des engagements après prise en compte de la réforme des retraites.

3) Certaines hypothèses retenues par le modèle, notamment pour prendre en compte l'impact de la réforme des retraites, doivent faire l'objet d'investigations complémentaires.

Si l'impact de l'augmentation progressive de la durée de cotisation nécessaire pour obtenir le pourcentage maximum de la pension, l'instauration à compter de 2006 d'une décote sur les pensions et l'indexation des pensions sur l'évolution des prix peut être mesuré toutes choses égales par ailleurs, ces modifications sont de nature à induire des changements de comportements, dont l'ampleur et le rythme sont difficiles à estimer. L'évaluation des engagements de l'État dépend notamment des hypothèses faites sur une éventuelle augmentation de l'âge moyen de départ en retraite, du fait de la réforme.

Dans le cadre de son programme de travail 2004-2005, la Cour a prévu de conduire une expertise des engagements de l'Etat au titre des retraites des fonctionnaires. »

S'agissant des garanties, le compte général de l'administration des finances, selon la même méthode qu'en 2002, recense différents types d'engagements hors bilan. La dette garantie au sens de la loi du 23 décembre 1946, opérations de crédits à court, moyen et long terme, qui était en forte diminution depuis 10 ans, a augmenté en raison de nouvelles garanties apportées par l'Etat (UNEDIC pour 4 milliards d'euros, ERAP pour 9,4 milliards d'euros). Elle s'établissait en 2003 à plus de 26 milliards d'euros.

D'autres garanties sont recensées au titre des engagements hors bilan. Il s'agit des 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

¹ *Le taux d'actualisation –hors inflation- retenu en 2003 est de 2,5 %, proche de celui des obligations d'Etat.*

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 2004, le seuil prévisionnel d'intervention de l'Etat était de 257 millions d'euros s'agissant des risques exceptionnels de transport et risques nucléaire et de 654 millions d'euros s'agissant du risque catastrophe naturelle. Au 31 décembre 2002, la COFACE garantissait pour le compte de l'Etat un encours total de créance de 25,77 milliards d'euros, l'Etat devant chaque année assurer l'équilibre entre recettes et dépenses au titre de ces créances.

Par ailleurs, au titre des garanties de passif, l'Etat accorde 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 et consignations. L'encours de ces fonds au 31 décembre 2003 était estimé à 214 milliards d'euros.

Enfin, il convient de prendre en compte 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. Une remontée prévisible des taux d'intérêt, dans des proportions incertaines

Pour 2005, la prévision sur les taux d'intérêt est faite comme les années précédentes depuis 1996 à partir des prévisions du consensus des économistes. Les hypothèses d'évolution des taux d'intérêt montrent un durcissement graduel et modéré des conditions de financement du budget de l'Etat.

**Prévision des taux d'intérêt dans le bleu « charges communes »
selon le consensus forecast des économistes¹**

	Fin 2002	Fin 2003	2004	2005	Fin 2006	Fin 2007	Fin 2008
Taux à 3 mois	2,67 %	2,03 %	2,2 %	2,4 %	3,42 %	3,95 %	4,33 %
Taux à 10 ans	4,26 %	4,30 %	4,5 %	4,8 %	4,8 %	4,99 %	5 %

¹ Pour 2004 et 2005, consensus des économistes. Au-delà, taux extraits de la courbe à terme des swaps de taux d'intérêt.

Au cours des trois 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 malgré les incertitudes sur la croissance économique, il paraît peu probable que la baisse des taux se poursuive encore en 2005. Le consensus des économistes prévoit une très légère remontée des taux en 2005, qui s'accentuerait à compter de 2006.

Votre rapporteur spécial a obtenu des simulations permettant de connaître l'impact d'une augmentation des taux d'intérêt au-delà des prévisions de 2005. De façon générale, la charge de la dette de l'année en cours est relativement peu sensible aux variations de taux à moyen terme enregistrées durant l'année.

Ainsi, pour les OTAN et les BTAN, les émissions de l'année n ont globalement peu d'influence sur la charge nette de la dette en n. Compte tenu de phénomènes calendaires tenant aux dates de maturité des lignes abondées ou créées dans l'année (avril, juillet et octobre pour les OAT ; janvier et juillet pour les BTAN) ainsi qu'aux dates auxquelles ces lignes sont abondées, les émissions de l'année sont en effet pratiquement neutres sur le budget de l'année, les recettes de coupons courus à l'émission équilibrant globalement les intérêts versés.

En revanche, une éventuelle hausse de taux en année n aurait un effet sur la charge de la dette à taux variable (TEC10) pour laquelle les fluctuations des taux de marché se répercutent avec trois mois de retard. Le tableau ci-après permet de mesurer cet effet, qui demeure limité compte tenu de la part relative de cette dette dans l'encours global de dette négociable. Enfin, la hausse des taux aurait également un effet direct sur la charge de la dette à court terme.

Au-delà de l'année n, la hausse des taux a un effet sur la charge de la dette à moyen et long terme émise en n. Quant à la charge de la dette à court terme, elle dépend de la hausse des taux de l'année en cours. Le tableau ci-après détaille cet effet en 2006 sous les différentes hypothèses de taux mentionnées.

Impact sur la charge de la dette d'une hausse simultanée de 50 à 200 points de base de tous les taux en 2005 (court, moyen et long terme), hausse étalée sur l'année 2005¹

(en milliards d'euros)

Hausse des taux	+ 50 points de base		+ 100 points de base		+ 150 points de base		+ 200 points de base	
	2005	2006	2005	2006	2005	2006	2005	2006
Dettes à moyen/long terme (encours de la dette à taux variable)	0,04	0,11	0,08	0,22	0,12	0,33	0,17	0,44
Dettes à moyen/long terme (émissions 2005)	-	0,37	-	0,74	-	1,11	-	1,48
BTF	0,41	0,50	0,83	0,99	1,24	1,49	1,65	1,98

Source : agence France Trésor

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.

L'analyse n'est pas réellement possible *a priori*. En revanche, il est possible d'expliquer pour l'évolution constatée entre 2003 et 2004 la part revenant à l'effet volume, à l'effet taux et à l'effet calendaire².

Charge nette de la dette négociable à moyen et long terme

(en millions d'euros)

	année 2003	année 2004 estimations	Variation 2004/2003
OAT	28.922	29.556	+ 634
BTAN	6.247	6.427	+ 180
TOTAL	35.169	35.983	+ 814

¹ + ¼ de hausse chaque trimestre (les émissions sont considérées comme également réparties sur tous les trimestres de l'année).

² Modulation de la recette de coupon couru selon la date d'émission ; paiement ou non de l'intérêt annuel selon que l'émission a lieu avant ou après la date anniversaire.

La méthode employée par l'Agence France Trésor

Pour procéder au partage entre les différentes variables qui agissent sur la charge de la dette, il convient de distinguer pour les OAT et BTAN quatre grandes catégories :

- la dette acquise au 31 décembre de l'année n-2 et échue l'année n-1 (A) ;
 - la dette acquise au 31 décembre de l'année n-2 et non échue l'année n-1 (B) ;
 - les opérations des années n-1 (C) et n (D), qu'il s'agisse d'émissions, de rachats ou d'échanges.

En notant C la charge de la dette et V le volume concerné on a alors les égalités suivantes :

$$- C_{n-1} = C_{n-1}(A) + C_{n-1}(B) + C_{n-1}(C)$$

$$- C_n = C_n(B) + C_n(C) + C_n(D)$$

$$- C_n - C_{n-1} =$$

$$(1) C_n(B) - C_{n-1}(B) +$$

$$(2) V(A) \times [C_n(C) / V(C)] - C_{n-1}(A) +$$

$$(3) [V(C) - V(A)] \times [C_n(C) / V(C)] +$$

$$(4) C_n(D) - C_{n-1}(C)$$

La différence (1) représente la variation de charge sur la dette pérenne, variation entièrement imputable à un « effet taux » (le volume est par définition constant).

La différence (2) représente le gain (ou le coût) de refinancement moyen de la dette échue en n-1 et est donc également assimilable à un « effet taux ».

La grandeur (3) représente le coût en n du surplus d'émission de n-1 (surplus par rapport aux besoins nés du refinancement de la dette échue en n-1) et est donc assimilable à un « effet volume ».

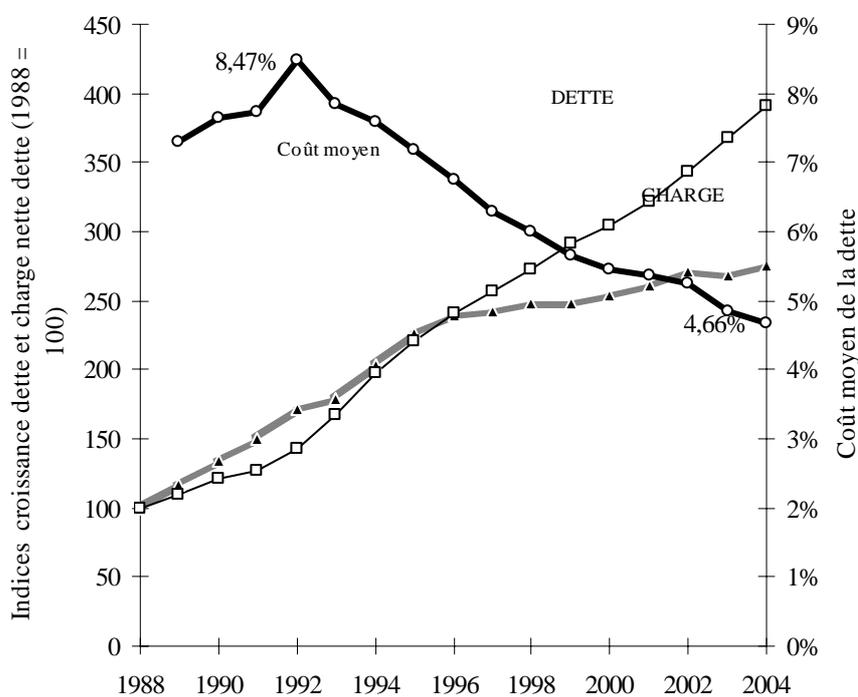
Enfin, la grandeur (4) représente la variation d'une année à l'autre du coût sur l'année des opérations propres à cette même année. Ce coût dépend évidemment des volumes émis ainsi que des taux, mais il est surtout lié à des phénomènes calendaires.

Décomposition de la variation entre 2003 et 2004 pour les OAT et les BTAN
(en millions d'euros)

		Variation 2003-2004
OAT		+ 634
	effet "volume"	+ 1.340
	effet "taux"	- 755
	effets "calendaires"	+ 49
BTAN		+ 180
	effet "volume"	+ 555
	effet "taux"	- 353
	effets "calendaires"	-22
TOTAL		+ 814
	effet "volume"	+ 1.895
	effet "taux"	- 1.108
	effets "calendaires"	+ 27

Source : Agence France Trésor

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 2005 prévoit un besoin de financement égal à 118 milliards d'euros. Celui-ci s'explique par 44,9 milliards de déficit budgétaire¹, 33,8 milliards d'amortissement de la dette à long terme et 39,3 milliards d'amortissement de la dette à moyen terme.

Tableau prévisionnel de financement de l'Etat

(en milliards d'euros)

	LFI 2004	2004 (estimation septembre 2004)	PLF 2005
I. Besoin de financement			
Déficit budgétaire	55,5	49,1	44,9
Amortissement de la dette à long terme	36,5	36,0	33,8
Amortissement de la dette à moyen terme	34,5	30,5	39,3
Amortissement des engagements de l'Etat	0,0	0,0	0,0
Total besoin de financement	126,5	115,6	118,0
II. Ressources de financement			
Produit des émissions à moyen et long terme	122,0	122,0	118,0
Variation nette de titres à court terme (BTF) ^(a)	0,0	- 9,6	0,0
Variations diverses	0,0	3,2	0,0
Variation des dépôts des correspondants (CCP)	4,5	0,0	0,0
Total ressources de financement	126,5	115,6	118,0

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

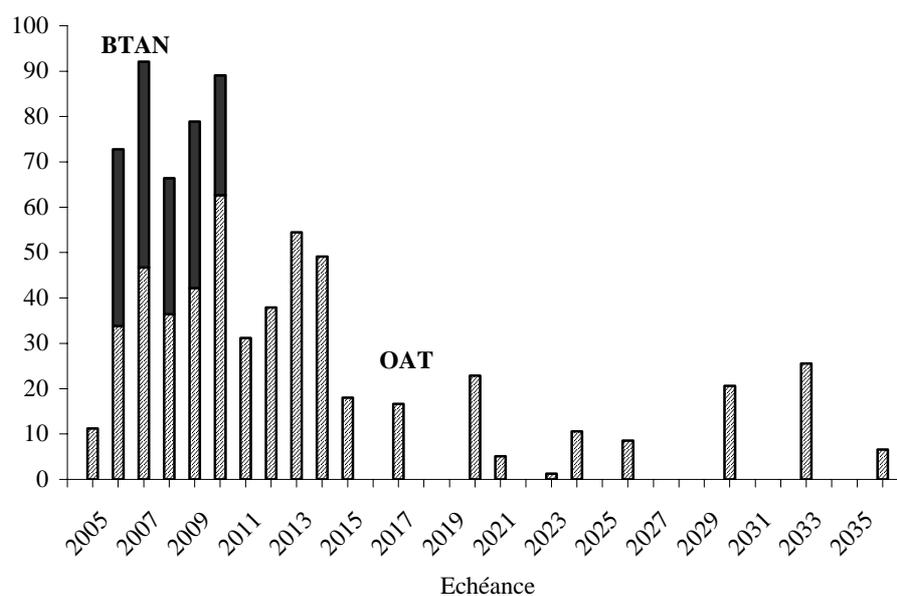
Source : ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

¹ 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 majeure que revêt l'amortissement de la dette à long et moyen terme arrivant à échéance dans le besoin de financement.

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 2005 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.

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 référence¹.

La plupart des lignes d'OAT sont à taux fixe (le taux est fixé lors de la création de la ligne), remboursables *in fine* et détachent un coupon annuel. L'Agence France Trésor a néanmoins récemment lancé des OAT indexés sur l'inflation, dont certaines indexées sur l'inflation de la zone euro.

- **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).

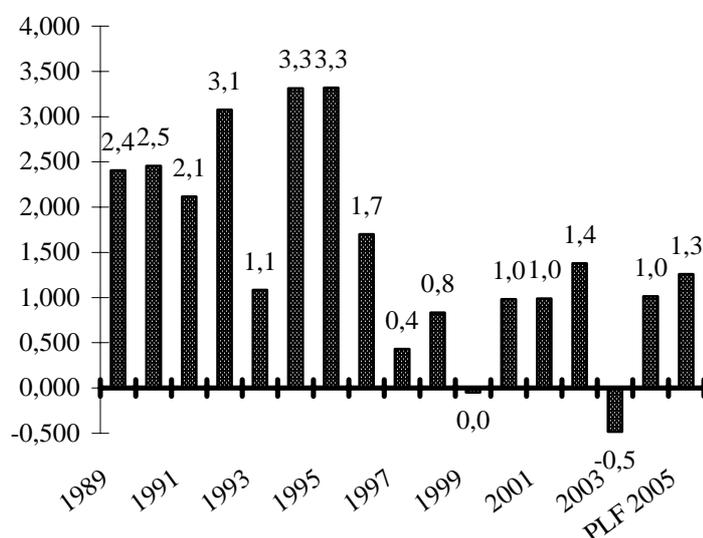
C. LA CONSÉQUENCE BUDGÉTAIRE : UNE CHARGE DE LA DETTE EN PROGRESSION REELLE DE PRES DE 3,1 %

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.

¹ Les OAT font l'objet d'une émission mensuelle (le premier jeudi du mois avec règlement le jeudi suivant) par voie d'adjudication « à la hollandaise » (les demandes sont servies au prix effectif de soumission lorsque celui-ci est supérieur au prix limite arrêté par le Trésor. Les demandes au prix limite sont réduites à concurrence d'un pourcentage arrêté. Les demandes en-dessous du prix limite ne sont pas servies).

Evolution de la charge nette de la dette

(en milliards d'euros)



Force est de constater la progression ininterrompue de la charge de la dette depuis plus de quinze ans, seul l'exercice 2003¹ ayant paradoxalement (malgré le fort déficit) enregistré une décroissance de la charge de la dette. **Ceci illustre l'importance de l'effet taux sur la variation de la charge de la dette et la nécessité pour l'Etat de gérer sa dette au mieux, afin d'obtenir un « spread » favorable.** C'est pour cette raison qu'a été créée l'Agence France Trésor dont les équipes s'emploient à réduire autant que possible le coût de la dette pour le contribuable (14 % des dépenses nettes du budget général). C'est pour cette raison **qu'il est regrettable que certaines structures publiques ou parapubliques s'acharnent à gérer à leur compte leur endettement alors que les services de l'Agence France Trésor pourraient conduire à des gains budgétaires pour l'Etat.**

Ainsi, la direction générale de l'aviation civile s'endette de façon indépendante à des conditions financières dégradées par rapport à celles de l'Agence France Trésor (de l'ordre de 20 points de base) et celles obtenues par la plupart des établissements publics. Ce surcoût correspond au faible volume des opérations réalisées, qui ne permettent que le recours à l'emprunt bancaire ou éventuellement, comme ce fut le cas dans le passé, à des emprunts obligataires de petite taille.

De même, Charbonnages de France ayant été requalifié en ODAC, le mode de gestion de son endettement intéresse directement les gestionnaires de

¹ La charge nette de la seule dette négociable a diminué de 0,1 milliard d'euros par rapport à 2002. L'effet taux (- 2 milliards d'euros) a compensé intégralement l'effet volume (+ 2 milliards d'euros). L'effet calendaire a joué pour - 0,1 milliard d'euros.

l'Etat. Les engagements de Charbonnages de France se composent de deux parties : le gisement obligataire, d'un montant de l'ordre de 5 milliards d'euros, et le portefeuille de produits dérivés adossés au portefeuille obligataire. Ce portefeuille a servi à réduire la charge d'intérêt, en contrepartie d'une plus grande volatilité de cette charge d'intérêts. Le portefeuille de produits dérivés adossés au gisement obligataire de Charbonnages de France a été annulé en septembre 2003. Cette annulation, qui a dégagé un résultat positif, a fait disparaître les engagements correspondants du bilan et du hors bilan de Charbonnages de France. Charbonnages de France ne devrait plus recourir à ce type de couverture à l'avenir. L'extinction de Charbonnages de France est aujourd'hui prévue pour la fin de l'année 2007. Au plus tard à cette date, l'Etat devrait avoir repris la dette de Charbonnages de France. Jusqu'à la reprise de sa dette, Charbonnages de France devrait continuer à se financer sur les marchés.

Or on doit relever que le surcoût (« spread ») lié aux émissions obligataires de Charbonnages de France, actuellement de 15 points de base par rapport au coût des emprunts de l'Etat, représenterait entre 5 et 10 millions d'euros en valeur actualisée sur les émissions réalisées à fin 2004. Pour limiter l'augmentation de ce surcoût par les nouveaux appels au marché, il conviendrait que les émissions à venir se fassent sur des maturités courtes.

III. LES DÉGRÈVEMENTS ET REMBOURSEMENTS D'IMPÔTS¹

Les remboursements et dégrèvements² 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 ;

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

¹ 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.

² 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.

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 relativement stables depuis 2000. Ceux concernant l'Etat enregistrent une croissance plus forte.

Entre 2004 (évaluation révisée) et 2005, les dégrèvements et remboursements d'impôts progresseraient de 2,6 %.

Remboursements et dégrèvements répartis entre Etat et collectivités locales

(en millions d'euros)

	2001	2002	2003	2004	PLF 2005
Collectivités locales	10.106	9.693	10.159	10.355	11.111
Etat	50.665	51.679	52.404	56.256	57.214
Total	60.771	61.372	62.563	66.611	68.325

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

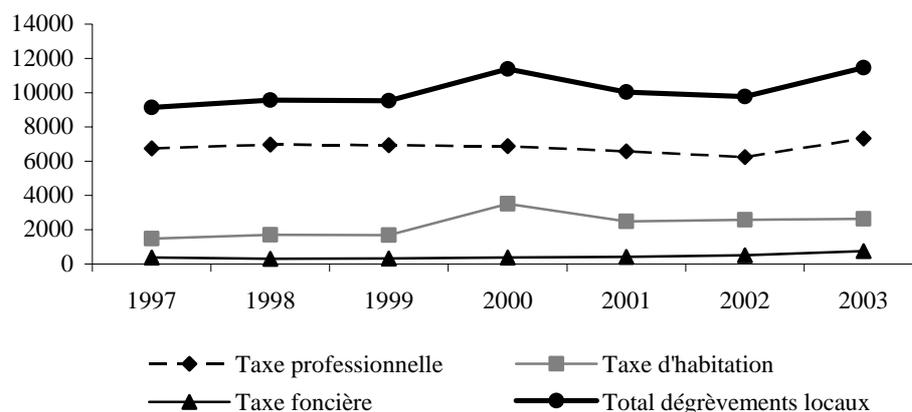
financier en faveur des collectivités locales »¹ alors que les remboursements d'impôts d'Etat sont évalués dans le cadre du bleu « voies et moyens » avec les recettes fiscales de l'Etat dont ils sont un élément constitutif.

B. LA RELATIVE STABILITÉ 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 11,11 milliards d'euros pour 2005. Votre rapporteur se félicite que depuis 1998 les dégrèvements d'impôts locaux soient clairement identifiés au sein du chapitre 15-01 ; il regrette cependant, comme l'année passée, que les admissions en non valeur du § 32 ne soient pas ventilées entre les différents impôts.

Evolution des dégrèvements d'impôts locaux

(en millions d'euros)



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, la relative stabilité 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 de 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

¹ C'est ainsi qu'il aurait été imaginable dans la perspective de la LOLF d'intégrer ses dégrèvements pour impôts locaux dans la mission « relations avec les collectivités territoriales ».

(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.

S'agissant des dégrèvements de taxe d'habitation, leur montant est dû 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. Notre collègue Yves Fréville a, de ce fait, estimé utile de développer son analyse sur les dégrèvements de taxe d'habitation dans un rapport d'information¹.

C. RÉPARTITION DES REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS DE L'ETAT 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** (PPE) sont suivis dans le paragraphe 42 du chapitre 15-01 et sont évalués pour 2005 à 1,989 milliard d'euros. Ils ne correspondent pas au coût global de la prime pour l'emploi. Selon que le contribuable est imposable ou non, la prime pour l'emploi prend la forme d'une réduction de la cotisation d'impôt (en matière budgétaire, il s'agit alors d'une moindre recette, décrite dans le fascicule « voies et moyens ») ou d'une restitution d'impôt, qui correspond juridiquement à un dégrèvement. Les crédits liés à la prime pour l'emploi figurant au budget des charges communes sont donc les dégrèvements.

La prime pour l'emploi a été attribuée en 2003, au titre des revenus 2002, à 8,4 millions de foyers fiscaux pour un montant de 2.221 millions d'euros, dont 534 millions d'euros imputés et 1.687 millions d'euros restitués.

¹ Rapport d'information n° 71 (2003-2004).

Répartition des foyers bénéficiaires de la prime pour l'emploi par déciles de revenu fiscal de référence¹

(coût de la prime pour l'emploi en millions d'euros)

Montant du revenu fiscal de référence	Nombre de foyers bénéficiaires	Montant de la PPE²
Moins de 4.916 euros	823.000	201
De 4.916 à 6.507 euros	823.000	237
De 6.507 à 7.675 euros	823.000	260
De 7.675 à 8.590 euros	823.000	269
De 8.590 à 9.506 euros	823.000	226
De 9.506 à 10.515 euros	823.000	161
De 10.515 à 12.772 euros	823.000	151
De 12.772 à 16.078 euros	823.000	194
De 16.078 à 20236euros	823.000	242
Plus de 20 236 euros	823.000	220
Total	8.230.000	2.160

Par ailleurs, les dégrèvements au titre de la redevance audiovisuelle qui figuraient auparavant sur le compte d'affectation spéciale 902-15 (compte d'emploi de la redevance audiovisuelle) sont inscrits sur le budget des charges communes pour 440 millions d'euros en 2005 en raison de l'adossement de cette redevance sur la taxe d'habitation.

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

Pour 2005, il a été estimé que les remboursements de crédits de TVA progresseraient de 7 % par rapport à 2004 (révisé). Ils passeraient en 2005 à 36.678 millions d'euros contre 35.480 millions d'euros prévus en 2004.

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) ;

¹ Ce chiffrage est réalisé à partir d'un échantillon de 500.000 déclarations d'impôt sur le revenu 2002, représentatif de l'ensemble des déclarations déposées en métropole et taxées jusqu'à la 4^{ème} émission.

² Montant imputé ou restitué.

- 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 des dotations

(en millions d'euros)

Composantes du titre II	1998	1999	2000	2001	2002	2003	LFI 2004	PLF 2005
Présidence de la République	12,97	13,32	15,3	17,15	15,10	30,87	31,33	31,90
Parlement	662,35	691,94	709,01	732,27	756,99	775,98	793,09	804,96
Conseil constitutionnel	4,01	4	6,99	5,53	6,02	5,35	5,54	6,59
Cours de justice	0,62	0,92	0,65	0,68	1,00	0,67	1,00	0,95
Totaux	679,95	710,18	731,93	755,63	779,10	812,87	830,96	844,40

Le budget de la présidence de la République progresserait pour 2005 de 1,8 %. Il convient de remarquer que 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 de 1,5 %, soit moins que l'hypothèse d'inflation qui sous-tend le présent projet de loi de finances pour 2005. Les crédits mis à la disposition de la chaîne parlementaire pour les deux assemblées s'élèveraient au total à 14,92 millions d'euros contre 14,73 millions d'euros en 2004.

Ceux attribués au Conseil constitutionnel passeraient de 5,54 millions d'euros en 2004 à 6,59 millions d'euros en 2005.

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 n'est pas doté pour 2005. 200 millions d'euros y figuraient au titre des crédits votés pour 2004, soit l'équivalent budgétaire d'une augmentation générale de demi point sur six mois.

Le gouvernement fait valoir que, pour 2005, 400 millions d'euros sont déjà inscrits sur les différents fascicules ministériels au titre des mesures catégorielles, ce qui équivaut en moyenne à une augmentation d'un demi point du point fonction publique pour tous les agents de l'Etat.

Votre rapporteur spécial souhaite également souligner la progression constante de la masse salariale et des dépenses induites de personnel, même lorsque aucune augmentation générale des rémunérations des agents de l'Etat n'est accordée. Le tableau ci-après montre les tensions inflationnistes qui existent sur les dépenses induites de personnel.

**Principales composantes des dépenses induites de personnel de l'Etat
en loi de finances initiale**

(montants en milliards d'euros)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
I							
Rémunérations principales ¹	45,959	47,221	48,636	50,160	50,694	51,926	52,011
Indemnités résidentielles	1,081	1,108	1,190	1,213	1,282	1,443	1,503
Primes et indemnités	7,270	7,331	8,483	9,093	9,513	10,163	10,844
Supplément familial de traitement	0,731	0,750	0,751	0,751	0,747	0,760	0,754
Autres charges connexes	0,584	0,788	0,818	0,846	0,940	0,883	0,847
Provisions et crédits non ventilés par nature	0,545	0,564	0,010	0,016	0,050	0,009	0,396
Total (I) : Rémunérations d'activité	56,170	57,762	59,887	62,079	63,226	65,184	66,354
Evolution annuelle	2,2%	2,8%	3,7%	3,7%	1,8%	3,1%	1,8%
dont masse salariale ²	54,465	56,032	58,250	60,339	61,359	63,307	64,655
II							
Cotisations sociales ³	10,748	10,928	11,333	11,236	10,368	11,341	11,166
Prestations sociales	1,541	1,662	1,780	1,930	1,953	2,073	2,093
Pensions	22,014	22,963	26,569	28,583	29,418	30,980	32,147
Divers ⁴	0,302	0,254	0,268	0,360	0,521	0,136	0,185
Total (I+II) : Frais de personnel	90,775	93,569	99,837	104,188	105,486	109,714	111,944
III							
Taxes sur les transports et salaires	0,327	0,349	0,352	0,358	0,415	0,450	0,446
Frais de déplacement	1,171	1,118	1,165	1,144	1,195	1,054	1,152
Enseignement privé	5,496	5,664	5,844	6,050	6,167	6,350	6,490
Autres ⁵	1,083	1,066	0,980	0,919	0,586	0,685	0,325
Total (I+II+III) : Dépenses induites	98,852	101,767	108,178	112,659	113,849	118,253	120,357
Evolution annuelle	4,0%	2,9%	6,3%	4,1%	1,1%	3,9%	1,8%
Pensions anciens combattants	3,736	3,611	3,536	3,484	3,321	3,248	3,181
dont dépenses indexées ⁶	93,879	96,415	102,535	106,744	107,935	112,417	114,529

¹ Rémunérations brutes c'est à dire y compris la part salariale des cotisations sociales.

² Masse salariale : rémunérations d'activité versées aux personnels occupant un emploi permanent à temps complet et qui sont rétribués sur la base de la grille indiciaire (cela exclut les ouvriers et les vacataires).

³ Part employeur.

⁴ Dépenses de personnels non ventilées et vacations.

⁵ Indemnités représentatives de frais, primes d'alimentation (militaires), aides sociales, secours et prêts.

⁶ Dépenses indexées : dépenses directement liées à la valeur du point.

2. Les pensions

Les fascicules ministériels disposent des crédits concernant leurs propres pensionnés, calculés en valorisant au point « mesure nouvelle » les dépenses constatées en 2003. Un arrêté de transfert intervient en début de gestion pour regrouper la totalité des crédits sur le budget des charges communes. En exécution en effet, le chapitre 32-97 du budget des charges communes sert au paiement de l'ensemble des pensions versées aux tributaires du code des pensions civiles et militaires de retraite et aux bénéficiaires d'allocations temporaires d'invalidité.

Les crédits de pension inscrits en projet de loi de finances sur le chapitre 32-97 des charges communes ne traduisent donc que la variation du nombre et du montant (effet volume et effet structure) des pensions attribuées au titre du code des pensions civiles et militaires de retraite et des allocations temporaires d'invalidité par rapport à la dernière année d'exécution connue au moment de la préparation du projet de loi de finances, soit 2003.

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

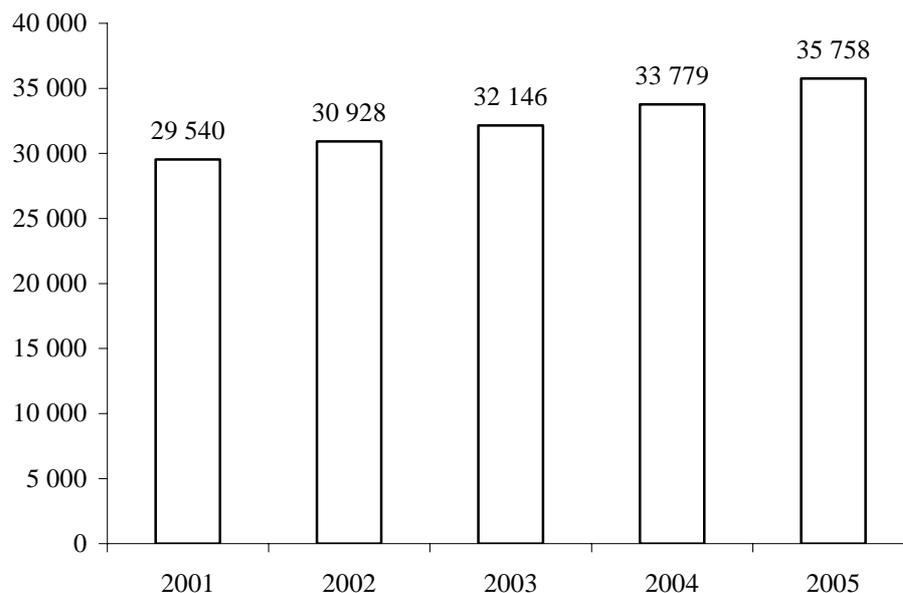
(en millions d'euros)

	2001	2002	2003	2004	2005
Montant global des pensions	29.540	30.928	32.146	33.779	35.758
<i>Dont charges communes</i>	29.540	30.928	6.100	6.762	6.866
<i>Dont ministères</i>			26.046	27.017	28.892

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 poursuivent la tendance avec une augmentation de 5,27 % entre 2003 et 2004. En 2005, la progression serait de 5,8 %.

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 2004 ne prend pas en compte les revalorisations du point fonction publique que pourrait décider le gouvernement d'ici le 31 décembre 2005.

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 Télécom 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 60,2 % de la masse salariale.**

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

(en millions d'euros)

EMPLOIS	Exécution 2002	Exécution 2003	LFI 2003	PLF 2004	PLF 2004 en % des emplois	PLF 04/LFI 03
Pensions (1)	31.011	32.432	33.864	35.844	93,9 %	5,8 %
Civils hors P et T (2)	19.291	20.397	21.408	22.870	59,9 %	6,8 %
La Poste	2.534	2.646	2.778	2.925	7,7 %	5,3 %
France Télécom	1.509	1.560	1.660	1.740	4,6 %	4,9 %
Militaires	7.676	7.828	8.018	8.309	21,8 %	3,6 %
Majoration de pensions remboursées par le FSV	1	1	0	0	0,0 %	
Transferts	3.111	2.314	2.579	2.319	6,1 %	-10,1 %
Compensation (3)	3.035	2.226	2.499	2.239	5,9 %	-10,4 %
<i>Dont compensation au titre des personnels civils</i>	<i>3.360</i>	<i>2.883</i>	<i>2.922</i>	<i>2.550</i>	<i>6,7 %</i>	<i>-12,7 %</i>
<i>dont compensation au titre des personnels militaires</i>	<i>- 325</i>	<i>- 617</i>	<i>-423</i>	<i>-311</i>	<i>-0,8 %</i>	<i>-26,5 %</i>
Versements à la CNAV et IRCANTEC (titulaires sans droits)	76	38	80	80	0,2 %	0 %
Total emplois	34.122	34.746	36.443	38.163	100,0 %	4,7 %
RESSOURCES	Exécution 2002	LFI 2003	LFI 2004	PLF 2005	en % des emplois	2005/2004
Cotisations salariales (4)	4.583	4.643	4.687	4.693	12,3 %	0,1 %
Civils (hors P et T) et militaires	4.353	4.418	4.464	4.472	11,7 %	0,2 %
France Télécom (5)	230	225	223	221	0,6 %	- 1,0 %
Contribution des employeurs autres que l'Etat	4.439	4.471	4.574	4.772	12,5 %	4,3 %
Contribution France Télécom (5)	1.100	1.076	1.071	1.069	2,8 %	-0,2 %
Remboursement La Poste (6)	2.547	2.619	2.684	2.920	7,7 %	8,8 %
Cotisation patronale des Etablissements Publics	792	776	819	783	2,1 %	-4,4 %
Transferts	337	366	388	418	1,1 %	7,7 %
Etablissement de la soulte F. Télécom	246	270	297	327	0,9 %	10,0 %
Reversement de la CNAV et de l'IRCANTEC (validations)	79	84	80	80	0,2 %	0,0 %
Récupération des indus sur pension	11	10	10	10	0,0 %	0,0 %
FSV	1	1	1	1	0,0 %	0,0 %
Total ressources autres que Etat	9.359	9.480	9.649	9.883	25,9 %	2,4 %
Contribution Etat (charge nette)	24.763	25.266	26.794	28.280	74,1 %	5,3 %
Total ressources	34.122	34.746	36.443	38.163	100,0 %	4,7 %
Masse des traitements (y compris NBI)	47.393	47.858	46.915	46.998		
Taux de cotisation implicite de l'Etat employeur (7)	52,3 %	52,8 %	57,1 %	60,2 %		

(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.

Les crédits ouverts en loi de finances pour 2004 sur le chapitre 33-91 article 40 des charges communes sont de 2.321 millions d'euros. Les versements de compensation donnent lieu à des acomptes et à des apurements au titre de l'année n-1. Ainsi, l'exécution budgétaire sur cette ligne devrait être inférieure aux dotations de la loi de finances initiale et proche de 2.095 millions d'euros en intégrant :

- les acomptes pour 2004 des charges de compensation globale pour l'Etat. Ces montants résultent des acomptes de compensation généralisée et de surcompensation à la charge ou à la faveur de l'Etat au titre des personnels civils hors La Poste, des militaires et des ouvriers de l'Etat. Ils devraient s'élever à 1.315 millions d'euros pour la compensation généralisée et 517 millions d'euros pour la compensation spécifique (sous réserve du montant des acomptes qui seront fixés pour les mois de novembre et décembre), soit un total de 1.832 millions d'euros ;

- les apurements au titre de l'exercice 2003 des charges de compensation pour l'Etat, définies comme pour les acomptes. Ils sont aujourd'hui estimés à - 44 millions d'euros pour la compensation généralisée et - 87 millions d'euros pour la compensation spécifique, soit un total prévu pour les apurements à hauteur de - 31 millions d'euros ;

- la prise en charge de la dérive des charges de pension de La Poste depuis 1997 en euros courants si les termes du contrat de plan Etat – La Poste 1998-2001, signé en 1998 et prorogé en 2002 et 2003, devaient être appliqués pour l'année 2004. La prise en charge par l'Etat de cette dérive s'élèverait alors à 285 millions d'euros sur le chapitre 33-91 article 40 des charges communes, en application des dispositions du contrat de plan (dont 23 millions d'euros d'apurements au titre de l'année 2003).

Pour 2005, les dépenses sur cet article sont estimées à 2.081 millions d'euros dans le présent projet de loi de finances initiale. Ce montant prend en compte :

- une hypothèse, dans le cadre du prochain contrat de plan Etat - La Poste, de poursuite de prise en charge partielle par l'Etat, pour l'année 2005, de la dérive des charges de retraite de la Poste. La prise en charge par l'Etat, telle qu'elle est provisionnée dans le présent projet de loi de finances initiale s'élève ainsi à 371 millions d'euros sur le chapitre le 33-91 article 40.

- la baisse du taux de surcompensation, qui passe de 24 % à 21 %. Elle a un impact sur cet article de - 45 millions d'euros (moindres charges brutes pour l'Etat employeur). Le surcoût global pour le budget de l'Etat, après prise en compte des subventions aux régimes spéciaux, est de l'ordre de 160 millions d'euros par rapport au taux retenu pour 2004, et de l'ordre de 480 millions d'euros par rapport au taux retenu pour 2002 (30 %). Cette mesure s'inscrit dans le cadre d'un effort partagé de redressement de la CNRACL incluant également une hausse des taux de cotisation des employeurs (+ 0,4 point en 2003 et en 2004).

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.

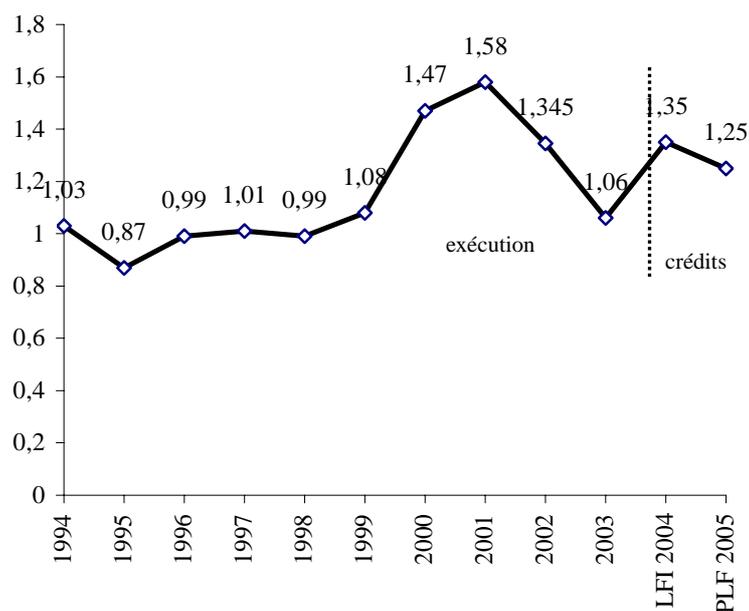
La dotation inscrite au chapitre 44-91 « encouragements à la construction immobilière. Primes à la construction » consiste pour l'essentiel dans l'octroi des primes d'épargne logement. Les crédits correspondants, qui figurent à l'article 30, représenteraient **1,250 milliard d'euros en 2004**, contre 1,350 milliard d'euros en 2003. Ces crédits correspondent aux 2/7^{èmes} 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 2005**, qui ferait suite à baisse des crédits pour 2003, tient 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'écart entre prévision et exécution devient significatif.

Les primes d'épargne logement en loi de finances initiale et en exécution

(en milliards d'euros)

Crédits inscrits en loi de finances initiale pour 2003	Exécution 2003	Crédits inscrits en loi de finances initiale pour 2004	Exécution au 30 juin 2004
1,48	1,059	1,35	0,62

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

Nombre de PEL et CEL sur un an

	Au 30 juin 2003	Au 30 juin 2004 (provisoire)
Plans	16.025.593	15.697.376
Comptes	9.167.808	6.532.434
Total	25.193.401	25.229.434

Encours des dépôts sur PEL et CEL

(en milliards d'euros)

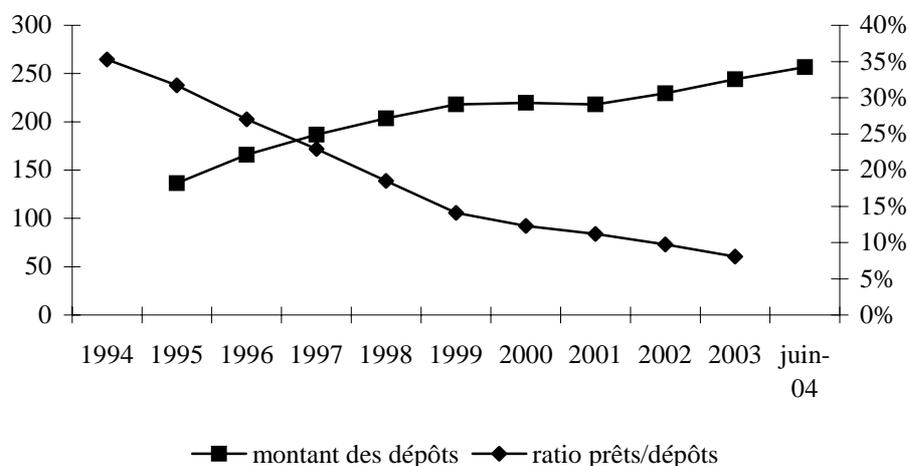
	Au 30 juin 2003	Au 30 juin 2004 (provisoire)
Plans	209,48	219,67
Comptes	34,76	37,18
Total	244,24	256,85

Dans le même temps, le ratio prêts/dépôts continue à se dégrader.

En 2003, 576.282 prêts épargne logement ont été accordés, pour un montant de 3,80 milliards d'euros (- 19,28 % par rapport à 2002).

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) a pour conséquence la suppression du budget des charges communes et une répartition de ses dotations et chapitres entre **pas moins de quinze missions. Ceci démontre le besoin de mise en cohérence des crédits des charges communes.** Certains chapitres auraient en effet pu être rattachés depuis longtemps à tel ou tel fascicule.

Certaines missions sont néanmoins créées à partir du seul support budgétaire des charges communes. Elles constituent le cœur actuel du fascicule. Il s'agit des missions :

- engagements financiers de l'Etat ;
- dégrèvements et remboursements ;
- provisions ;
- pouvoirs publics ;
- régimes sociaux et de retraites.

Votre rapporteur spécial concentrera son analyse sur ces missions.

I. LES PRINCIPALES MISSIONS LIÉES AUX CHARGES COMMUNES

Votre rapporteur spécial considère que les missions destinées à remplacer le budget des charges communes devraient améliorer la lisibilité du projet de loi de finances. Il regrette néanmoins la création de la mission « dégrèvements et remboursements ». Les dégrèvements et remboursements d'impôts locaux auraient pu trouver leur place au sein de la mission « relations avec les collectivités territoriales » tandis que les dégrèvements et remboursements d'impôts d'Etat auraient pu être répartis selon la finalité de la dépense entre les différentes missions, le reliquat étant affecté à la mission « gestion et contrôle des finances publiques ».

A. LES PRINCIPALES MISSIONS ISSUES DES CHARGES COMMUNES

Au sein des différentes missions, les programmes ont parfois une justification incertaine. Il en est ainsi de certains programmes de la mission « engagements financiers de l'Etat » qui, comme son nom l'indique, a vocation à rassembler les charges de la dette et du hors bilan de l'Etat. Les majorations de rentes et les versements à la caisse nationale d'allocations familiales ne correspondent pas à cette définition. Le programme « versements à la caisse nationale d'allocations familiales » devrait néanmoins disparaître à l'horizon 2007.

Missions et programmes issus du budget des charges communes¹

ENGAGEMENTS FINANCIERS DE L'ETAT	Charge de la dette et trésorerie de l'Etat (crédits évaluatifs)	Appels en garantie de l'Etat (crédits évaluatifs)	Epargne	Majoration de rentes	Versement à la Caisse nationale d'allocations familiales
PROVISIONS	Provision relative aux rémunérations publiques		Dépenses accidentelles et imprévisibles		
POUVOIRS PUBLICS	Présidence de la République	Assemblée nationale	Sénat	Conseil constitutionnel	
RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE	Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres	Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins	Régime social des mines	Régimes de retraite de la SEITA, de l'Imprimerie nationale et divers	
REMBOURSEMENTS ET DEGREVEMENTS	Remboursements et dégrèvements d'impôts d'Etat (crédits évaluatifs)		Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux (crédits évaluatifs)		

La structuration des crédits issus du budget des charges communes selon ces missions devrait apporter une visibilité politique plus importante aux engagements financiers de l'Etat, qui doivent devenir, votre rapporteur spécial en est persuadé, un objet du débat politique lors de l'examen en projet de loi de finances. L'émergence de cette mission a de plus pour corollaire le vote d'un plafond de variation de la dette nette de l'Etat prévue par l'article 34 de la LOLF.

¹ En gris, missions interministérielles. En blanc, les missions ministérielles sont assumées par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

L'application de l'article 34 de la LOLF selon la commission des finances du Sénat

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 ne paraît pas souhaitable, et contraire à l'esprit de la LOLF, d'inclure au sein d'un plafond voté par le Parlement une marge de manœuvre certes technique, liée à une politique active de gestion de la dette, qui pourrait atteindre jusqu'à 5 milliards d'euros chaque année. Il convient en effet de garder à l'esprit la signification, avant tout politique, d'un plafond de variation de la dette qui permet de poursuivre, et sous un autre angle, celui du besoin de financement de l'Etat, le débat sur l'article d'équilibre et le déficit budgétaire.

L'article 34 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances 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 avait été adopté à l'initiative de MM. Alain Lambert et Philippe Marini, ceux-ci reconnaissant : « *Il est certain que les aléas qui s'attachent tant aux décaissements qu'aux encaissements de l'Etat justifient que les opérations liées à la tenue de la trésorerie de l'Etat ne soient pas contraintes par un plafond strict, sauf à imaginer des procédures d'urgence complexes. De même, fixer un plafond brut de la dette risquerait de soulever des difficultés pour la gestion de celle-ci. Des techniques financières complexes, qui peuvent conduire à racheter de la dette passée pour en émettre une nouvelle et donc à augmenter les émissions brutes, pouvant permettre de minorer finalement la charge de la dette. Celle-ci représentant la première dépense de l'Etat, il serait désastreux d'en rendre impossible la diminution par des dispositions inappropriées* » C'est pour ces raisons que l'article 34 fixe le « *plafond de la variation nette de la dette négociable de l'Etat d'une durée supérieure à un an, appréciée en fin d'année* ». La variation nette permet d'éviter les biais mentionnés ci-dessus d'un plafond de dette brute ; la prise en compte de la seule dette supérieure à un an permet d'éviter d'y inclure les émissions de très court terme nécessitées par des besoins ponctuels de trésorerie. Cette variation est de plus appréciée en fin d'exercice.

L'article 34 tel qu'il est rédigé ne vise donc pas à juger de la qualité du pilotage de la charge de la dette en cours d'exécution par l'agence France Trésor, comme l'article d'équilibre en loi de finances ne vise pas à juger de la qualité du pilotage du solde budgétaire par les services de la direction du budget. Néanmoins, ce plafond a une valeur contraignante et oblige donc le gouvernement à en demander le relèvement dans le cadre d'un collectif budgétaire 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 ainsi 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 la variation de la dette a ainsi un statut juridique analogue à celui du solde 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.

Si, entre l'examen du projet de loi de finances rectificative de fin d'année et la clôture de l'exercice, le plafond de variation de la dette devait néanmoins être dépassé pour des raisons techniques, il conviendrait au gouvernement de le justifier à l'occasion de l'examen par le Parlement du projet de loi de règlement. La loi de règlement constitue en effet la sanction ultime d'un exercice budgétaire.

B. DEUX COMPTES SPÉCIAUX MIROIR : DETTE ET PENSIONS

Deux comptes de commerce sont prévus par la LOLF, qui constituent pour l'un le miroir du programme « charge de la dette et trésorerie de l'Etat » et pour l'autre la contrepartie des cotisations employeurs de retraite des différents ministères gestionnaires.

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 opérations du service primaire de la dette.

Ainsi, en recettes pourront figurer les recettes d'ordre liées aux politiques d'émission des emprunts, ce qui permettra enfin une présentation budgétaire en **charge nette de la dette**.

Selon l'article 54 du projet de loi de finances rectificative pour 2004, le compte de commerce serait structuré en deux sections.

La première section retracerait les opérations relatives à la gestion de la dette et de la trésorerie de l'Etat, à l'exclusion des opérations réalisées au moyen d'instruments financiers à terme. Elle comporterait, en recettes et en dépenses, les produits et les charges résultant de ces opérations ainsi que les dépenses directement liées à l'émission de la dette de l'Etat.

La seconde section retracerait les opérations de gestion de la dette et de la trésorerie de l'Etat effectuées au moyen d'instruments financiers à terme. Elle comporterait, en dépenses et en recettes, les produits et les charges des opérations d'échange de devises ou de taux d'intérêt, d'achat ou de vente d'options ou de contrats à terme sur titres d'Etat autorisées en loi de finances.

Chacune de ces sections ferait l'objet d'une autorisation de découvert limitative dont le montant serait fixé chaque année par la loi de finances.

La première section ferait l'objet de versements réguliers à partir du budget général, sans doute hebdomadaire.

Comme c'est aujourd'hui le cas pour le compte de commerce n° 904-22 « gestion active de la dette et de la trésorerie de l'Etat », le gouvernement transmettra au Parlement le compte rendu d'un audit contractuel organisé chaque année sur les états financiers du compte de commerce, sur les procédures prudentielles mises en œuvre, sur l'ensemble des opérations effectuées en vue de couvrir les charges de la trésorerie et de gérer les liquidités ou les instruments d'endettement de l'État, ainsi que sur l'incidence de ces opérations sur le coût de la dette.

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

L'article 21 de la loi de finances prévoit qu'un compte d'affectation spéciale est créé de plein droit pour retracer les opérations relatives aux pensions et avantages accessoires.

En recettes devraient être versées les cotisations salariales et employeurs liées aux retraites et en dépenses les pensions servies aux fonctionnaires retraités. Ainsi apparaît enfin, certes sans personnalité juridique, une « caisse de retraite » de la fonction publique permettant de faire apparaître de manière transparente un taux de cotisation employeur pour les retraites, comme cela existe évidemment dans le secteur privé.

Ces cotisations employeurs seront inscrites au sein de chaque mission, au prorata des personnels employés. Votre rapporteur spécial estime nécessaire de moduler le taux de cotisation entre ministères civils et militaires, mais également en fonction des régimes de départ à la retraite spécifiques applicables dans certains ministères (intérieur par exemple) afin que contribuent davantage les ministères, qui, en raison des avantages sociaux concédés, impactent le plus le régime de retraite de la fonction publique.

II. LA MESURE DE LA PERFORMANCE : LA QUESTION DES OBJECTIFS ET DES INDICATEURS

A. DES INDICATEURS RÉELLEMENT NÉCESSAIRES ?

Les missions « engagements financiers de l'Etat », « pouvoirs publics », « provisions », « régimes sociaux de retraite » et « dégrèvements et remboursements d'impôts » présente des caractéristiques distinctes de celles des autres missions. Elles recensent pour une large part des crédits évaluatifs. Pour certains programmes, les crédits consommés correspondent à des dépenses de pure constatation. Les gestionnaires de ces crédits ne définissent pas de véritable politique, mais assument des décisions prises une fois pour toutes par le Parlement.

Il est ainsi de la mission « dégrèvements et remboursements » pour laquelle des objectifs et indicateurs de performance paraissent difficilement réalisables. D'ailleurs, les indicateurs présentés dans l'avant-projet annuel de performances « taux d'usagers percevant leurs remboursements de crédit TVA dans les trente jours qui suivent leur demande » ou « taux de réclamations contentieuses en matière d'IR traitées dans le délai d'un mois » relèvent plutôt de la mission « gestion et contrôle des finances publiques » que d'une politique qui vise à dégrever certaines personnes sous conditions de ressources ou certaines entreprises en fonction de leur effort de recherche. Or c'est l'effet de cette politique-là qu'il paraît intéressant d'évaluer, et non la rapidité du traitement du dégrèvement qui n'est qu'un objectif de second rang.

En ce qui concerne la mission « provisions », l'existence d'indicateurs paraît évidemment exclue.

Enfin, pour les pouvoirs publics, qui constituent l'essence du pouvoir régalien, la présentation d'objectifs et d'indicateurs est-elle réellement susceptible d'épuiser le sujet ?

Seule la qualité de la gestion de la dette, et éventuellement le programme « épargne » paraissent pouvoir faire l'objet au sein des missions précitées d'indicateurs de performance pertinents.

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

Pour la quatrième année, les crédits relatifs à la dette sont présentés par anticipation sous la forme d'un programme conforme aux dispositions de la LOLF¹. 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.

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, est 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.

¹ Il constitue bien évidemment le modèle de l'avant-projet annuel de performance proposé à votre commission des finances.

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.

Les indicateurs de performance proposés dans le programme « dette – trésorerie » permettent de réellement mesurer la part prise par les gestionnaires dans la gestion de la dette de l'Etat et leurs résultats, sur le plan budgétaire, de leur politique de couverture du besoin de financement de l'Etat et d'optimisation de sa trésorerie :

Indicateurs de performance de l'Agence France-Trésor

Gestion de la dette	Couverture du programme de financement	- nombre d'adjudications ouvertes - taux de couverture des adjudications
	Evaluation de la cohérence des choix de mise en œuvre	- indicateurs temps - indicateurs allocation
	Réduction de la durée de vie moyenne de la dette après swap	- durée de vie moyenne après swap
Gestion de la trésorerie	Placer les excédents de trésorerie de l'Etat au meilleur prix	- taux des opérations de prêts - taux des pensions
	Limiter au maximum le solde du compte de l'Etat à la Banque de France en fin de journée	Solde du compte de l'Etat en fin de journée
	Annonce par les correspondants du Trésor des opérations affectant le compte de l'Etat	Taux d'annonce des opérations
Suivi des risques	Obtenir un niveau de contrôle des risques de qualité constante et qui minimise la survenance d'incidents	- qualité su système de contrôle - incidents d'exécution des opérations

L'agence France Trésor a ainsi le grand mérite de proposer des indicateurs pertinents, 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.

EXAMEN DE L'ARTICLE 73 RATTACHÉ AU BUDGET DES CHARGES COMMUNES

A l'instar de la récente amélioration des droits des affiliés du régime général d'assurance vieillesse qui ont commencé tôt leur activité professionnelle, le présent article propose d'**instaurer un dispositif de départ anticipé pour les fonctionnaires de l'Etat ayant eu une carrière longue.**

Il est à noter qu'un dispositif strictement identique est en voie d'être instauré au profit des fonctionnaires appartenant aux fonctions publique hospitalières et territoriales, qui sont affiliés à la Caisse nationale des retraites des agents des collectivités locales (CNRACL), au travers de l'article 29 du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2005.

I. LA PRISE EN COMPTE DES CARRIÈRES LONGUES PAR LE RÉGIME GÉNÉRAL

L'article 23 de la loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites, avait ouvert la possibilité d'un départ anticipé pour les assurés ayant commencé leur activité avant un certain âge, et renvoyé à un décret pour en déterminer les modalités.

Le décret n° 2003-1036 du 30 octobre 2003 relatif à l'abaissement de l'âge de la retraite pour les assurés ayant commencé à travailler jeunes et eu une longue carrière, a instauré, à compter du 1^{er} janvier 2004, sous les conditions d'âge et de durée de cotisation qu'il détermine, ce droit au départ anticipé à la retraite aux affiliés du régime général.

S'ils ont commencé à travailler avant 17 ans, les assurés du régime général, les salariés agricoles et les non salariés peuvent, depuis le 1^{er} janvier 2004, cesser leur activité professionnelle entre 56 et 59 ans avec leur retraite de base à taux plein, suivant des conditions reprises par le tableau suivant :

Conditions du droit à départ anticipé dans le régime général

Date d'ouverture	Âge du début de carrière	Âge de départ	Durée d'assurance validée	Durée d'activité ayant donné lieu à cotisation
1 ^{er} janvier 2004	moins de 16 ans	56 ans ou 57 ans	42 ans	42 ans
1 ^{er} janvier 2004	moins de 16 ans	58 ans	42 ans	41 ans
1 ^{er} janvier 2004	moins de 17 ans	59 ans	42 ans	40 ans

II. LA PRISE EN COMPTE DES CARRIÈRES LONGUES PAR LE RÉGIME DE L'ETAT

A. LA RÉFLEXION SUIVIE EN VUE D'UNE « TRANSCRIPTION » AU PROFIT DES FONCTIONNAIRES

Un groupe de travail a été installé à l'été 2003 afin de cerner, dans les trois fonctions publiques, les problèmes posés par les départs anticipés en retraite pour les fonctionnaires ayant commencé à travailler très jeunes.

Au terme de ces travaux, le ministre de la fonction publique a conduit en juin 2004 une concertation avec les organisations syndicales représentatives de la fonction publique (CFDT, CGT, CFTC, CGC, FSU, FO, et UNSA) sur les modalités d'accès et de mise en œuvre de la mesure aux fonctionnaires de l'Etat, des collectivités locales et des hôpitaux.

Le gouvernement avait proposé un dispositif qui ne se distinguait de celui mis en œuvre pour le secteur privé que sur deux points : d'une part, il était demandé une durée minimale de service public pour bénéficier d'un départ avant 60 ans, d'autre part, un calendrier de montée en charge progressive était prévu qui conduisait à un alignement complet avec les salariés du secteur privé au 1^{er} janvier 2008.

Au cours des échanges avec les syndicats, il est apparu qu'exiger une durée de service public minimum pour pouvoir partir avant 60 ans constituait une source d'iniquité qui risquait de pénaliser les salariés ayant eu une carrière mixte (publique et privée). Le ministre de la fonction publique et de la réforme de l'Etat a donc renoncé à cette condition.

En revanche, il a maintenu le calendrier de mise en œuvre progressive jusqu'en 2008 dans la réforme, ne conduisant à une véritable parité entre public et privé qu'au 1^{er} janvier 2008.

Ainsi, d'après les réponses au questionnaire budgétaire se rapportant au budget de la fonction publique et de la réforme de l'Etat, le dispositif « carrières longues » proposé dans la fonction publique « *respectera les principes (...) d'équité et de responsabilité* » qui sont les suivants :

- un départ anticipé proposé à tous les fonctionnaires ayant atteint l'âge de 59 ans en 2004 et remplissant les conditions requises ;
- une montée en charge progressive du dispositif, jusqu'au 1^{er} janvier 2008, « *comme le sont beaucoup d'éléments de la réforme des retraites applicables aux fonctionnaires* » (principe de « responsabilité ») ;
- « *par souci de cohérence et d'équité* », des paramètres (durée cotisée, durée validée, conditions de début de carrière) identiques à ceux retenus pour le régime général pour qualifier de « longue » la carrière d'un assuré et lui ouvrir droit à un départ anticipé.

B. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

L'article 73 du projet de loi de finances pour 2005 tend à introduire dans le code des pensions civiles et militaires de retraite un **article L. 25 bis nouveau**, aux fins de mise en place du nouveau dispositif accordant aux fonctionnaires le bénéfice du départ anticipé en retraite pour carrière longue.

Les caractéristiques de ce dispositif sont retracées par le tableau suivant, qui fait apparaître, **pour seule différence avec le régime général, une mise en œuvre progressive** :

Conditions du droit à départ anticipé dans le régime de l'Etat

Date d'ouverture	Âge du début de carrière	Âge de départ	Durée d'assurance validée	Durée d'activité ayant donné lieu à cotisation
1 ^{er} janvier 2008	moins de 16 ans	56 ans ou 57 ans	42 ans	42 ans
1 ^{er} juillet 2006	moins de 16 ans	58 ans	42 ans	41 ans
1 ^{er} janvier 2005	moins de 17 ans	59 ans	42 ans	40 ans

Au terme du texte prévu pour le nouvel L. 25 bis du code des pensions civiles et militaires de retraite, il est prévu, comme pour les salariés du secteur privé :

- de prendre en compte, au titre de la durée d'activité ayant donné lieu à cotisation, à hauteur respectivement de quatre trimestres, les périodes de service national et les périodes de congés maladie ;

- de tenir compte, pour la durée d'assurance validée, de l'ensemble des bonifications et majorations à caractère familial ;

L'entrée en vigueur du dispositif est fixée au 1^{er} janvier 2005.

C. UN DISPOSITIF ÉQUITABLE, UTILE ET D'UN COÛT MAÎTRISÉ

Dans le cadre de la réforme des retraites, qui tend à unifier les règles de liquidation des différents régimes obligatoires, publics et privés, il aurait été anormal d'instaurer un dispositif en faveur des « carrières longues » qui n'eût pas profité aux fonctionnaires, ces derniers connaissant, au surplus, l'extinction progressive du congé de fin d'activité (CFA), décidée en loi de finances pour 2003.

En réponse¹ à une question écrite de notre collègue député Alain Bocquet, M. Renaud Dutreil, ministre de la fonction publique et de la réforme de l'Etat, a précisé : *« Ce sont **15.000 salariés des collectivités publiques qui pourront partir à la retraite avant 60 ans en 2005. Ce nombre dépassera 30.000 en 2007 et 2008. La solution équilibrée ainsi retenue d'une mise en œuvre progressive du dispositif, permettra à tous les fonctionnaires qui ont commencé à travailler très jeunes, de partir à la retraite avant 60 ans s'ils ont eu une carrière longue, sans remettre en cause la qualité du service public pour les usagers et avec un coût supportable pour le contribuable ».***

Le coût de la mesure, qui est évalué à **70 millions d'euros en 2005**, devrait atteindre **190 millions d'euros en 2006. En rythme de croisière, ce coût devrait représenter environ 340 millions d'euros.** Pour la fonction publique territoriale et hospitalière, la dépense supportée par la CNRACL est évaluée à 70 millions d'euros en 2005. A titre de comparaison, pour le régime général, le coût de la mesure « carrière longue » a été évalué à 630 millions d'euros en 2004, puis à 1,3 milliard d'euros en 2005.

¹ *Journal officiel du 17 août 2004, page 6.477.*

MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le chapitre 37-95, article 10, qui supporte le crédits destinés aux dépenses accidentelles, a vu ses crédits minorés de 95.315.000 euros.

Par ailleurs, le chapitre 15-02 a vu sa dotation majorée de 123 millions d'euros (55 millions d'euros sur l'article 10 et 68 millions d'euros sur l'article 20), pour des motifs de coordination, afin de prendre en compte les votes intervenus au cours de la première partie de l'examen du projet de loi de finances pour 2005, permettant d'une part, d'étendre à la batellerie des mesures de dégrèvement de taxe professionnelle, dont le montant a également été majoré pour les transporteurs routiers, et, d'autre part, de mettre en place un remboursement partiel de la TIPP pour les transporteurs publics routiers de voyageurs et de marchandises et aux agriculteurs.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mardi 23 novembre 2004, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, puis de M. Jean-Pierre Masseret, vice-président, la commission a procédé à l'examen des crédits des charges communes et de l'article 73 rattaché, sur le rapport de M. Paul Girod, rapporteur spécial.

M. Paul Girod, rapporteur spécial, a tout d'abord indiqué que le budget des charges communes pour 2005 s'élevait à 125,99 milliards d'euros, soit une augmentation de 4,9 % par rapport à 2004. Il a précisé que les crédits, nets des dégrèvements et remboursements, qui s'élevaient à 68,33 milliards d'euros, et des recettes d'ordre, d'un montant de 2,5 milliards d'euros, s'établissaient à 55,16 milliards d'euros, soit une progression à structure courante de 3,2 %. Il a souligné que le budget des charges communes représentait 20,1 % des crédits du présent projet de loi de finances, ajoutant, qu'en exécution, ses crédits concernaient traditionnellement 30 % des dépenses nettes du budget général, car il bénéficiait en cours de gestion du transfert des crédits pour charges de pensions en provenance des autres fascicules budgétaires.

Il a fait observer que trois grands blocs représentaient 96,9 % des crédits des charges communes : la charge de la dette (33,6 % du total), les remboursements et dégrèvements (54,2 % du total) et les dépenses de personnel et de pension (9 % du total).

M. Paul Girod, rapporteur spécial, a ensuite présenté ses principales observations, relevant en premier lieu que le budget 2005 était le dernier budget des charges communes et, qu'à compter de la loi de finances pour 2006, le budget des charges communes serait supprimé. Il a précisé que ses dotations et chapitres seraient répartis entre pas moins de quinze missions, soulignant le caractère encore hétéroclite des chapitres inscrits au budget des charges communes et la nécessité d'une mise en cohérence, dans la perspective de la LOLF. Il a énuméré les principales missions destinées à remplacer le budget des charges communes : engagements financiers de l'Etat, dégrèvements et remboursements, provisions, pouvoirs publics, régimes sociaux et de retraites.

Il a considéré que ces missions devraient améliorer la lisibilité du projet de loi de finances. Il a fait remarquer que, grâce à cette nouvelle présentation, la dette pourrait devenir, plus qu'elle ne l'était aujourd'hui, l'enjeu d'un débat politique à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances.

M. Paul Girod, rapporteur spécial, a ensuite présenté les principaux éléments relatifs à la dette, relevant que la charge de la dette, nette des recettes d'ordre, serait en progression de 3,1 %, à 39,5 milliards d'euros, en 2005. Procédant à l'aide d'une vidéo-projection, il a montré, en ce qui concerne l'Etat, la spirale entre déficit et endettement, ceux-ci constituant des déséquilibres jumeaux. Il a également présenté un graphique, tiré des comptes de la Nation pour 2003, démontrant que la progression de l'endettement de l'Etat n'avait pas eu pour corollaire, bien au contraire, une augmentation de son patrimoine.

Il a ensuite évoqué l'impact sur la charge nette de la dette de la remontée, même limitée, des taux d'intérêt, prévue par le consensus des économistes pour 2005, qui rendrait les choses plus difficiles qu'en 2003 et 2004. Il a rappelé que l'exercice 2003, marqué par un déficit record, n'avait pas vu exploser la charge de la dette, cet exercice constituant paradoxalement un des rares exercices au cours desquels la charge de la dette s'était réduite. Il a expliqué qu'en 2003, pour la dette négociable, l'effet taux avait joué à hauteur de 2 milliards d'euros et qu'il avait très exactement compensé l'effet volume, de 2 milliards d'euros, lié à l'aggravation du solde budgétaire, l'effet calendaire ayant eu, par ailleurs, un impact favorable pour 100 millions d'euros.

Il a remarqué que les perspectives pour 2005 étaient plus sombres, la charge nette de la dette ayant déjà progressé de 800 millions d'euros de 2003 à 2004. Il a indiqué que cette charge progresserait encore de 1,2 milliard d'euros entre 2004 et 2005 pour atteindre 39,5 milliards d'euros, avec pourtant une prévision de remontée des taux d'intérêt modérée. Il a expliqué que, selon les simulations de l'agence France Trésor, une augmentation supplémentaire de 100 points de base aurait un coût supplémentaire de 910 millions d'euros en 2005, à volume d'émission inchangé, et de 1,95 milliard d'euros en 2006.

M. Paul Girod, rapporteur spécial, a dès lors souligné l'importance d'une gestion performante de la dette, saluant à ce sujet le professionnalisme des équipes de l'Agence France Trésor et s'inquiétant, au contraire, des conditions de gestion de la dette du budget annexe de l'aviation civile, gérée en direct par la direction générale de l'aviation civile, et de celle de Charbonnages de France, gérée par cet établissement. Il a montré que les estimations disponibles faisaient état de conditions de financement moins favorables que celles obtenues par l'Agence France Trésor, de l'ordre de 20 points de base pour la première et de l'ordre de 15 points de base pour la seconde.

En ce qui concernait les dégrèvements et remboursements d'impôts, il a relevé leur poids financier considérable, 68,3 milliards d'euros, en augmentation de 2,6 % en 2005, sans que ceux-ci fassent l'objet d'un réel débat lors de l'examen du projet de loi de finances. Il a regretté pour cette raison que la nouvelle nomenclature proposée par le gouvernement, en application de la LOLF, n'ait pas prévu une présentation des crédits de dégrèvements par nature de dépense, au lieu de les regrouper ensemble dans une mission « fourre-tout », tous les dégrèvements n'obéissant évidemment pas à la même logique.

Il a évoqué par ailleurs le poids budgétaire des dégrèvements liés à la prime pour l'emploi, qui équivalait à près de 2 milliards d'euros en 2005. Il a indiqué que la répartition des foyers bénéficiaires de la prime pour l'emploi par décile tendait à montrer que le montant de la prime pour l'emploi était sensiblement le même quel que soit le décile de revenu auquel on appartenait, s'interrogeant sur le rôle véritable joué par la prime pour l'emploi.

Enfin, **M. Paul Girod, rapporteur spécial**, a analysé l'évolution des charges de pensions des fonctionnaires, rappelant que le hors bilan lié à ces charges de retraite représentait, selon le compte général de l'administration des finances, 850 milliards d'euros, soit 55 % du PIB. Il a précisé que ce montant, considérable, tenait pourtant compte de la réforme des retraites issue de la loi du 21 août 2003. Il fait observer qu'en 2005, les charges de pensions devraient représenter 35,75 milliards d'euros, soit presque autant que la charge de la dette, la progression des crédits de retraite s'établissant à 5,8 % en 2005, après une hausse de 4,7 % en 2002, de 3,94 % en 2003 et de 5,27 % en 2004. Il a jugé que cette progression avait lieu « hors la vue du Parlement » car jusqu'à présent, en loi de finances initiale, les crédits étaient répartis entre les charges communes et les différents fascicules ministériels. Il a indiqué que le taux de cotisation implicite de l'Etat employeur était de 60,2 % de la masse salariale, se félicitant, notamment pour cette raison, de la création d'un compte d'affectation spéciale « Pensions » à compter du 1^{er} janvier 2006 qui constituerait en quelque sorte une caisse des retraites de la fonction publique, certes sans personnalité juridique, avec en dépenses, les retraites servies aux anciens fonctionnaires et d'autre part, en recettes, les cotisations patronales et salariales, sur le modèle du privé. Il a reconnu que la création de ce compte n'entraînerait évidemment pas en soi une amélioration du financement des pensions des retraites de la fonction publique, mais a souligné qu'il permettrait une plus grande transparence et une plus grande visibilité sur un sujet qui deviendrait dans l'avenir de plus en plus lourd sur le plan budgétaire.

Au final, sous le bénéfice de ces observations, **M. Paul Girod, rapporteur spécial**, a recommandé l'adoption des crédits des charges communes.

Il a ensuite brièvement présenté l'article 73 rattaché visant à instaurer un dispositif de départ anticipé pour les fonctionnaires de l'Etat ayant eu une

carrière longue, à l'instar de la récente amélioration des droits des affiliés du régime général d'assurance vieillesse qui avaient commencé tôt leur activité professionnelle. Il a expliqué qu'il s'agissait donc d'une mesure d'équité qui visait à offrir les mêmes conditions de retraite au public et au privé, le coût de la mesure étant évalué à 70 millions d'euros en 2005 et à 340 millions d'euros, en rythme de croisière.

M. Paul Girod, rapporteur spécial, a également préconisé l'adoption de cet article.

Un débat s'est ensuite engagé.

En réponse à **M. Jean Arthuis, président**, **M. Paul Girod, rapporteur spécial**, a précisé que la dette du service annexe d'amortissement de la dette de la SNCF (SAAD) n'était pas incluse, malgré son montant, plus de 9 milliards d'euros, dans la dette de l'Etat.

M. Alain Lambert après avoir félicité le rapporteur spécial pour sa clarté, a rappelé que le niveau d'endettement, supérieur à 60 %, atteint par la dette des administrations publiques françaises constituait un précédent historique en temps de paix, la dette de l'Etat à l'issue de la seconde guerre mondiale représentant, par exemple, à titre de comparaison, « seulement » 40 % du PIB.

Au cours d'une discussion où sont successivement intervenus **MM. Paul Girod, Henri de Raincourt et Michel Moreigne**, ont été présentés des éléments de comparaison historique, en ce qui concerne la dette de l'Etat, entre la période contemporaine et le 18^e siècle, en 1723 et à partir de 1789.

La commission a alors **adopté les crédits des charges communes**.

Réunie à nouveau le jeudi 25 novembre 2004, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a confirmé sa position, après avoir pris acte des modifications apportées par l'Assemblée nationale et a adopté sans modification l'article 73.