



La modernisation de la gestion administrative de la dette publique

La gestion de la dette publique est une activité administrative très ancienne, dont l'origine remonte à François 1^{er} lequel autorisa, par un édit du 15 octobre 1522, une première aliénation de rentes à « perpétuel rachat et réméré » et donna ainsi naissance aux rentes sur l'hôtel de ville de Paris.

La loi du 24 août 1793, en créant un Grand livre de la dette publique qui devenait le titre unique et fondamental de tous les créanciers de l'Etat, a posé les principes de la première organisation administrative de la dette publique.

Jusqu'en 1914, la dette publique était constituée, pour sa quasi-totalité, de rentes sur l'Etat dont le taux d'intérêts était de 3 %, à la veille du premier conflit mondial.

La dette perpétuelle représentait, alors, plus des deux tiers de l'ensemble de la dette, le reste étant constitué d'emprunts amortissables à long terme (plus de 20 ans), à moyen terme (plus de 5 ans), à court terme (jusqu'à 5 ans) et d'engagement divers.

Le Grand livre était tenu sur des registres de grand format (52 cm x 36 cm x 5,5 cm) dont le poids (de 5 à 8 kg) ne facilitait pas les opérations d'inscription et de mise à jour réalisées, manuellement, par les agents du service de la dette publique.

La modernisation de la gestion administrative des emprunts d'Etat résulte de la conjonction de deux phénomènes complémentaires :

- une volonté politique qui s'est traduite par des mesures législatives et réglementaires visant à réformer en profondeur les procédures d'émission et de gestion de la dette publique ;
- l'utilisation simultanée de l'informatique comme instrument d'aide à la gestion administrative.

Bien que de réels progrès aient été accomplis, cette modernisation n'est pas achevée et de nouveaux projets, tendant à la compléter, sont actuellement en cours d'étude.

Cette étude, qui porte sur un domaine extrêmement vaste, a été volontairement limitée à quelques-uns des aspects les plus significatifs de la modernisation de la dette publique dont la gestion est actuellement confiée à la sous-direction E de la Direction de la Comptabilité publique.

Des dispositions qui ont permis la modernisation de la dette publique

La dématérialisation

L'article 94-II de la loi de finances pour 1982 n° 81-1160 du 30 décembre 1981 et son décret d'application n° 83-359 du 2 mai 1983, prévoyant la dématérialisation des titres de valeurs mobilières, ont rendu obligatoire l'inscription en compte de tous les titres d'emprunts d'Etat, à l'exception des emprunts amortissables par tirages au sort de numéros de titres.

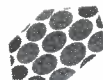
Cette réforme du régime des valeurs mobilières a conduit à la suppression des formules de titres qui ne sont plus matérialisés que par une inscription en compte auprès d'un intermédiaire financier habilité. Les intermédiaires sont tous affiliés à la Société interprofessionnelle pour la compensation des valeurs mobilières (SICOVAM) qui a le monopole de la tenue des comptes de valeurs mobilières de tous les émetteurs.

Désormais, les pertes, vols et détériorations de titres n'existent plus, ce qui constitue une sécurité absolue pour les détenteurs de titres.

Les règlements d'intérêts et de capitaux antérieurement effectués sur présentation des titres aux guichets des comptables du Trésor, ont été remplacés par un seul règlement global par emprunt, au profit de la SICOVAM, laquelle règle les intermédiaires financiers teneurs de comptes qui créent, à leur tour, leurs clients du montant des capitaux et intérêts correspondants aux titres inscrits à leurs comptes individuels.

La procédure du paiement direct des intérêts échus et capitaux amortis, par le prélèvement automatique, au profit de la SICOVAM sur les comptes courants du Trésor à la Banque de France (en francs et en écus), accélère le règlement de la dette publique puisqu'elle permet à l'émetteur, par l'intermédiaire de la SICOVAM, de payer d'office, le jour de l'échéance, tous les affiliés teneurs de comptes.

La dématérialisation des valeurs mobilières a en outre provoqué un raccourcissement des délais d'exécution des différentes opérations. En effet, les souscriptions, achats et ventes se font désormais par simples transferts d'écritures entre les comptes de l'Etat, en sa qualité d'émetteur, de la



SICOVAM, chargée de la tenue des comptes des intermédiaires, desdits intermédiaires, teneurs des comptes de leurs clients, et des particuliers, souscripteurs, acheteurs ou vendeurs des titres.

Les techniques de gestion active de la dette

Définies par la Direction du Trésor, leur objectif est double.

Il s'agit, d'une part, du lissage de l'échéancier des titres en circulation qui permet d'augmenter la durée de l'endettement de l'Etat par les techniques :

- de l'offre publique d'échange au gré du porteur d'un gisement de plusieurs dizaines de lignes d'emprunts d'Etat ou garantis par l'Etat contre deux ou trois lignes d'OAT d'échéances diverses (six, onze et seize ans par exemple) ;
- de l'adjudication « à l'envers » qui permet aux établissements financiers soumissionnaires de proposer un prix de vente pour des titres qui sont en leur possession, et autorise la reprise des titres dans des conditions plus proches de celles du marché ;
- des rachats sur le marché de gré à gré d'obligations détenues par des spécialistes en valeurs du Trésor, en vue de réduire l'impact sur la trésorerie de l'Etat d'une échéance d'OAT considérée comme trop proche ou trop importante.

Les liquidités, ainsi remises en circulation sur le marché, deviennent disponibles pour de nouvelles souscriptions sur le marché primaire obligataire, et notamment, pour de nouvelles OAT.

Le deuxième objectif des nouvelles techniques est l'amélioration de la liquidité des emprunts d'Etat qui est obtenue par :

- l'assimilation des lignes d'OAT : depuis 1985, l'assimilation de nouvelles émissions à des OAT existantes a permis de constituer des lignes d'emprunts d'Etat très importantes. Ainsi, près de la moitié de l'encours de la dette négociable à moyen et long terme (1061 milliards de francs au 31 décembre 1992) est aujourd'hui regroupé sur huit lignes d'emprunts. L'OAT 8,50 % avril 2003 représente à elle seule un encours de plus de 83 milliards de francs au 28 février 1993 ;
- la constitution d'une réserve d'OAT : cette réserve, émise au profit du fonds de soutien des rentes, permet d'alimenter la liquidité du marché secondaire au moyen de prêts — emprunts ou de pensions livrées pour de courtes périodes aux spécialistes en valeur du Trésor.

Un instrument efficace : l'informatique

Historique de l'informatisation de la dette

Entreprise dès 1970 par l'informatisation de la gestion des rentes sur le matériel informatique de l'ancien service des pensions, la modernisation de

la gestion de la dette publique s'est poursuivie, en 1974, par la conversion des applications sur l'ordinateur de l'Agence comptable centrale du Trésor.

Cette application dénommée « Dette » comprenait la gestion :

- des emprunts d'Etat et des PTT ;
- de l'emprunt libératoire 1976 ;
- des subventions aux collectivités locales ;
- des dommages de guerre ;
- de la dette garantie par l'Etat.

La gestion des emprunts d'Etat et des PTT représentait l'essentiel de l'application « Dette » et impliquait le fonctionnement de trois chaînes de traitement :

- une chaîne journalière ;
- une chaîne mensuelle ;
- une chaîne annuelle (échéance et, le cas échéant, tirage).

Elle nécessitait la saisie des informations sur écrans, le transfert journalier des disquettes à l'Agence comptable centrale du Trésor, l'établissement d'un listing récapitulatif de saisie provisoire des opérations (vérifié par les services administratifs responsables des différents emprunts et renvoyé, après rectification éventuelle, à l'Agence comptable centrale du Trésor) et l'établissement du listing définitif, après exécution des opérations sur le fichier informatique.

Cette procédure, qui constituait dans les années soixante-dix un progrès véritable, a favorisé une première compression des effectifs affectés à la tenue du Grand livre par suppression des tâches de tenue manuelle des registres de celui-ci.

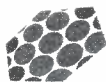
A partir de 1983, l'application s'est trouvée allégée d'un grand nombre d'opérations puisque tous les titres des emprunts dématérialisés ont été annulés et remplacés par des inscriptions en comptes titres.

L'apport de la micro-informatique

L'évolution des procédures a permis aux services gestionnaires de la dette publique d'être déchargés des opérations massives que représentait toute nouvelle décision d'émission, d'échange, de conversion ou de renouvellement de la Dette. Elle a conduit les agents responsables à imaginer de nouveaux outils d'aide à la gestion afin de suivre sur micro-ordinateur, par emprunt dans leur globalité, les fonctions confiées à la SICOVAM.

Dans ce contexte, une première application a permis aux services administratifs chargés des emprunts d'Etat de suivre, en qualité d'émetteur des emprunts d'Etat soumis au règlement général de la SICOVAM, la comptabilité « matière » mise en place par cet établissement (répartition par catégories des titres).

L'initiation à la micro-informatique a en outre conduit les gestionnaires des différents emprunts à développer des programmes simples leur permet



tant d'établir les moyens de paiement correspondants aux produits échus, en capital et en intérêts, des titres nominatifs purs inscrits dans les comptes-portefeuille de l'Etat, de rédiger en fin d'année l'imprimé fiscal et de suivre le règlement des produits de négociations en bourse consignés auprès de la Caisse des dépôts et consignations dans l'attente de la présentation des valeurs dématérialisées non inscrites en compte.

C'est aussi ce matériel micro-informatique qui permet au secteur chargé des émissions des emprunts d'Etat de réaliser et d'appliquer dans les délais les plus brefs la politique de gestion active de la dette.

Par ailleurs, au service du portefeuille chargé de l'approvisionnement en formules non dématérialisées des comptables du Trésor, une application sur micro-ordinateur facilite la tenue de la comptabilité des valeurs inactives.

Cette application, complétée par le personnel administratif soucieux de disposer d'un outil prévisionnel, permet d'évaluer les besoins en formules dans toutes les catégories de bons et la périodicité des commandes à effectuer à l'Imprimerie nationale. Une nouvelle amélioration, suggérée et développée par les agents eux-mêmes, a en outre été apportée. Elle concerne l'approvisionnement en bons du Trésor des différentes comptables.

L'informatisation du contentieux

Dans le cadre de l'évolution de la gestion administrative de la dette, il a été décidé, dès 1986, d'informatiser le secteur du contentieux des valeurs perdues détruites ou volées (titres d'emprunts d'Etat, des PTT et bons du Trésor).

Confiée, en 1988, à un analyste — chef de projet, l'étude d'automatisation, d'une dimension relativement importante (analyse transactionnelle en temps réel, en réseau par télétraitement — gestion d'informations nominatives — importance du volume des opérations à prendre en charge) a été menée en collaboration avec le responsable du service contentieux.

La description de l'application, précisée dans le dossier de définition des besoins du projet et dans les propositions d'organisation du service, peut être résumée de la manière suivante :

L'analyse des procédures

Elle a dressé le constat de l'existant.

Le service du contentieux gère trois types de dossier :

- il est chargé de traiter les déclarations de pertes relatives aux bons du Trésor et des PTT et aux titres d'emprunts émis avant 1956. Ces valeurs sont soumises aux dispositions du décret n° 64-1183 du 27 novembre 1964 précisant les conditions de remplacement ou de remboursement des titres d'emprunts émis par l'Etat détériorés, détruits, perdus ou volés ;

- il gère le contentieux des titres d'emprunt émis après 1972 et non dématérialisés. Les procédures de remplacement et de remboursement de ces valeurs sont définies par le décret n° 56-27 du 11 janvier 1956 modifié par le décret n° 93-225 du 16 février 1993 ;
- il assure le remplacement et le remboursement des titres perdus, détruits ou volés des emprunts d'Etat à long terme inscrits au Grand livre de la dette publique. Cette gestion est réalisée, en application des dispositions du décret n° 64-1183 du 27 novembre 1964 précité.

La réflexion qui a été menée sur les volumes d'opérations traitées a conduit, dans un premier temps, à limiter l'étude aux deux premiers secteurs et, dans un deuxième temps, à renoncer à l'informatisation du second secteur dont le volume d'opérations s'était considérablement réduit en raison de la dématérialisation des valeurs (il ne reste plus désormais qu'une centaine de dossiers de ce type à traiter et aucun nouveau dossier n'est à prévoir dans l'avenir).

En définitive, seul le premier secteur a donc été informatisé.

La définition des besoins

L'étude des procédures administratives a ensuite permis de définir les besoins afin d'identifier les grandes fonctions du système.

Trois grandes fonctions ont ainsi été reconnues :

- la prise en charge des événements contentieux ;
- la gestion contentieuse des valeurs ;
- l'apurement des dossiers contentieux.

A ces grandes fonctions, a été ajoutée une fonction statistique indispensable au suivi de l'activité du secteur concerné.

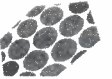
Les principales options fonctionnelles et techniques

Après étude des différents paramètres du projet, la solution technique retenue est celle d'une application reposant sur le télétraitement et exploitable sur le DPS7 de Bercy auquel sont reliés, par ligne de télétransmission, des terminaux installés dans les bureaux des agents chargés du traitement des dossiers.

Les grandes fonctions étant reconnues, l'ordre suivant a été retenu pour le développement des options fonctionnelles :

Première phase :

- création et mise à jour du fichier nominatif des déclarants de perte et des fichiers numériques des valeurs opposées ;
- édition des notifications de déclarations de pertes (sur bons et titres) et des annulations de déclarations de pertes destinées aux comptables ou aux déclarants ;
- édition des avis de remboursement adressés aux déclarants ;



- établissement de documents statistiques.

Deuxième phase :

- étude d'une interface destinée à supprimer le circuit d'information sur support papier entre les services gestionnaires grâce à un rapprochement des fichiers de mouvements du contentieux et des bons.

La réalisation de ce projet permettra la mise à jour automatique des événements contentieux sur le fichier des bons, l'édition du listing des bons émis non remboursés ayant donné lieu à contentieux, et la consultation périodique de ces informations par le service du contentieux.

Troisième phase :

- prise en charge des demandes de remboursement différé cinq ans après la date d'échéance des valeurs ;
- calcul et édition des autorisations de remboursement à transmettre aux comptables.

La saisie des premiers dossiers a débuté au début du mois de mars 1991.

Les nouvelles études de modernisation

Ces études portent sur :

L'amélioration des applications informatiques

Il s'agit de parfaire les différentes applications informatiques utilisées pour la gestion de la dette publique en complétant les programmes, afin d'automatiser les opérations qui restent manuelles. C'est le cas de l'imprimé fiscal unique dont la confection, manuelle jusqu'en 1991, a été assurée, pour 1992, sur micro-ordinateur par les sections gestionnaires des emprunts d'Etat et des PTT.

C'est aussi le cas de l'interface précitée, entre l'application du contentieux et celle de la centralisation des émissions et des remboursements des bons et de la délivrance automatique des autorisations de paiement en capital et en intérêt des valeurs qui ouvrent droit à remboursement, à l'issue des délais réglementaires.

De nouveaux projets d'automatisation

Les projets actuels ont également pour objectif de tirer tout le parti possible de l'évolution des techniques, afin d'automatiser au maximum les tâches qui relèvent de la compétence des bureaux gestionnaires de la dette publique, mais aussi de repenser des applications anciennes qui ne correspondent plus aux besoins actuels des services. C'est le cas de l'application « Dette », toujours confiée à l'Agence comptable centrale du Trésor, qui ne traite plus que les titres des rentes, amortis conformément à l'arrêté du 9 avril 1987, et les obligations de l'emprunt 4,5 % 1973, également remboursables en application d'un arrêté du 9 mars 1988.

Le transfert des données sur micro-ordinateur et l'étude d'une nouvelle application adaptée à ce matériel devrait permettre au bureau gestionnaire de traiter plus rapidement les différentes opérations (demandes de remboursement des titres de rentes présentées aux guichets des comptables du Trésor, autorisation de leur paiement, suivi de leur comptabilisation) et, par conséquent, d'améliorer la qualité du service, au bénéfice de l'utilisateur, mais également, dans l'intérêt de l'administration gestionnaire de fonds publics.

Des mesures d'ordre législatif ou réglementaire

Les projets de modernisation consistent également à étudier des mesures d'ordre législatif ou réglementaire visant à proposer des actions de simplification ou d'amélioration des relations avec les administrés afin de promouvoir l'action administrative dans le cadre du projet de service de la Direction mais également de la politique de renouveau du service public définie par le Gouvernement.

Ainsi, une simplification des formalités de nantissement des certificats d'indemnisation des rapatriés sera proposée au Cabinet du ministre pour être intégrée dans un prochain projet de loi.

S'agissant du régime des oppositions des emprunts non dématérialisés, le bureau chargé du contentieux participe, avec la Direction du Trésor et la SICOVAM, à la rédaction de l'instruction relative aux modalités d'application du décret n° 92-225 du 16 février 1993 modifiant le décret n° 56-27 du 11 janvier 1956 relatif à la procédure à suivre en cas de dépossession de titres au porteur ou de coupures.

La modernisation de la gestion administrative de la dette publique a permis la réduction progressive des effectifs de la sous-direction E, qui sont ainsi passés de plus de 550 agents, au début des années soixante-dix, à 438 agents en janvier 1984, et 221 agents en mars 1993.

Cette évolution a nécessité une adaptation constante des structures de la sous-direction E.

Plus qu'une action spectaculaire, réformant en profondeur l'activité de la dette publique, la modernisation de la gestion administrative traduit une volonté de progrès indispensable à l'amélioration de la qualité du service public. Elle se manifeste, au niveau des méthodes de travail, par une réflexion, toujours renouvelée, sur l'adaptation des moyens mis en œuvre, qu'ils soient techniques ou réglementaires.

Le projet de service, dans le cadre duquel plusieurs groupes de travail ont été constitués au sein de la direction, permet d'associer les personnels à la marche du service, et d'ouvrir le débat à la critique, afin d'élargir la réflexion, gage d'une meilleure appréhension des besoins, et d'une parfaite réalisation des objectifs, dans un secteur clef de la politique économique, celui de la dette l'Etat.

Christiane Metge.