



N° 3298

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

ONZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 3 octobre 2001.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN ⁽¹⁾
SUR LE PROJET DE LOI (N° 3218) *portant règlement définitif du budget*
de 2000,

PAR M. DIDIER MIGNAUD,

Rapporteur général,

Député.

(1) La composition de cette commission figure au verso de la présente page.

La Commission des finances, de l'économie générale et du Plan est composée de : M. Henri Emmanuelli, président ; M. Michel Bouvard, M. Jean-Pierre Brard, M. Yves Tavernier, vice-présidents ; M. Pierre Bourguignon, M. Jean-Jacques Jégou, M. Michel Suchod, secrétaires ; M. Didier Migaud, Rapporteur Général ; M. Maurice Adevah-Poeuf, M. Philippe Auberger, M. François d'Aubert, M. Dominique Baert, M. Jean-Pierre Balligand, M. Gérard Bapt, M. François Baroin, M. Alain Barrau, M. Jacques Barrot, M. Christian Bergelin, M. Éric Besson, M. Alain Bocquet, M. Augustin Bonrepaux, M. Jean-Michel Boucheron, Mme Nicole Bricq, M. Christian Cabal, M. Jérôme Cahuzac, M. Thierry Carcenac, M. Gilles Carrez, M. Henry Chabert, M. Jean-Pierre Chevènement, M. Didier Chouat, M. Alain Claeys, M. Charles de Courson, M. Christian Cuvilliez, M. Arthur Dehaine, M. Yves Deniaud, M. Michel Destot, M. Patrick Devedjian, M. Laurent Dominati, M. Julien Dray, M. Tony Dreyfus, M. Jean-Louis Dumont, M. Daniel Feurtet, M. Pierre Forgues, M. Gérard Fuchs, M. Gilbert Gantier, M. Jean de Gaulle, M. Hervé Gaymard, M. Jacques Guyard, M. Edmond Hervé, M. Pierre Hériaud, M. Jean-Louis Idiart, Mme Anne-Marie Idrac, M. Michel Inchauspé, M. Jean-Pierre Kucheida, M. Marc Laffineur, M. Jean-Marie Le Guen, M. Maurice Ligot, M. François Loos, M. Alain Madelin, Mme Béatrice Marre, M. Louis Mexandeau, M. Gilbert Mitterrand, M. Pierre Méhaignerie, M. Jean Rigal, M. Gilles de Robien, M. Alain Rodet, M. José Rossi, M. Nicolas Sarkozy, M. Gérard Saumade, M. Philippe Séguin, M. Georges Tron, M. Jean Vila.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	7
PREMIERE PARTIE : PRESENTATION GENERALE	9
I.- DES PREVISIONS AUX RESULTATS	9
A.- DES PERFORMANCES ECONOMIQUES REMARQUABLES EN DEPIT DE CERTAINS OBSTACLES.....	9
1.- Un environnement international globalement favorable malgré le ralentissement de la croissance américaine en fin d'année	9
2.- Une croissance économique française soutenue et riche en emplois.....	10
B.- L'ÉQUILIBRE GÉNÉRAL	13
1.- Les grandes composantes de l'équilibre de la prévision à l'exécution.....	13
2.- En raison des baisses d'impôts prévues par les lois de finances de l'année, la réduction du déficit marque un ralentissement.....	17
C.- LES RESSOURCES	19
1.- Des recettes fiscales globalement proches des prévisions	21
2.- Des recettes non fiscales en augmentation.....	23
3.- Les résultats des comptes spéciaux du Trésor.....	27
D.- L'ÉVOLUTION DES DÉPENSES.....	32
1.- Le respect de la norme d'évolution des dépenses retenue par le Gouvernement	32
2.- Les dépenses ordinaires civiles	35
3.- Les dépenses civiles en capital.....	45
4.- Les dépenses militaires	48
5.- Les prélèvements sur recettes	51
II.- LA GESTION DES AUTORISATIONS BUDGÉTAIRES	56
A.- LES MODIFICATIONS DU MONTANT DES CRÉDITS PAR DES ACTES RÉGLEMENTAIRES.....	60
1.- Caractéristiques générales.....	60
2.- La balance des reports de crédits.....	65
3.- La poursuite de la remise en ordre des fonds de concours	67
4.- Les rétablissements de crédits : une progression confirmée.....	71

5.- Un recours très limité à la procédure du décret d'avance.....	73
6.- Des annulations de crédits en réduction sensible	75
7.- Les augmentations de crédits gagées par des ressources nouvelles	81
B.- LES REPORTS DE CREDITS A L'EXERCICE 2001 ET LES INTERVERSIONS D'EXERCICES	82
1.- Les reports de crédits à l'exercice 2001	82
2.- Les interversions d'exercices	88
C.- LES MODIFICATIONS DE LA REPARTITION DES CREDITS	94
1.- Les répartitions de crédits globaux.....	95
2.- Les transferts de crédits	97
3.- Les virements de crédits.....	98
4.- Les imputations irrégulières	99
III.- LES MODIFICATIONS DE CRÉDITS DEMANDÉES DANS LE PROJET DE LOI DE REGLEMENT	101
A.- LE BUDGET GÉNÉRAL	104
1.- Les dépassements et ouvertures de crédits.....	104
2.- Les annulations de crédits	115
B.- LES BUDGETS ANNEXES.....	119
1.- Les dépassements de crédits.....	119
2.- Les annulations de crédits	120
C.- LES COMPTES SPECIAUX DU TRESOR	121
DEUXIEME PARTIE : EXAMEN EN COMMISSION	123
I.- AUDITION DE M. FRANÇOIS LOGEROT, PREMIER PRESIDENT DE LA COUR DES COMPTES ET DE M. JEAN-RAPHAËL ALVENTOSA, CONSEILLER-MAITRE	123
II.- EXAMEN DES ARTICLES	131
<i>Article premier</i> : Résultats généraux de l'exécution des lois de finances pour 2000	131
<i>Article 2</i> : Recettes du budget général.....	132
<i>Article 3</i> : Dépenses ordinaires civiles du budget général.....	133
<i>Article 4</i> : Dépenses civiles en capital du budget général	135
<i>Article 5</i> : Dépenses ordinaires militaires du budget général	136
<i>Article 6</i> : Dépenses militaires en capital du budget général.....	137
<i>Article 7</i> : Résultats du budget général de 2000	138
<i>Article 8</i> : Résultats des budgets annexes	139
<i>Article 9</i> : Comptes spéciaux dont les opérations se poursuivent en 2001	140
<i>Article 10</i> : Comptes spéciaux définitivement clos au titre de l'année 2000	144

<i>Article 11</i> : Pertes et profits sur emprunts et engagements de l'Etat	145
<i>Article 12</i> : Reconnaissance d'utilité publique de dépenses comprises dans une gestion de fait	147
<i>Article 13</i> : Transport aux découverts du Trésor des résultats définitifs de 2000.....	154
TABLEAU COMPARATIF	157
ANNEXES	165
I.- Réponses de la Cour des comptes aux questions posées par le Rapporteur général	165
Question n° 1 : Les dépassements irréguliers de crédits	167
Question n° 2 : La charge de l'apurement des aides financées par le FEOGA -Garantie	171
Question n° 3 : Le coût du non-respect d'obligations communautaires	173
Question n° 4 : Les dépenses d'action internationale	175
Question n° 5 : Le programme « Nouveaux services – nouveaux emplois ».....	178
Question n° 6 : Le régime budgétaire des autorités administratives indépendantes	180
II.- Réponses du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie et de la secrétaire d'Etat au budget aux questions posées par le Rapporteur général	191
Question n° 1 : Dépenses de personnel.....	193
Question n° 2 : Dépenses de fonctionnement	196
Question n° 3 : Dépenses d'intervention	201
Question n° 4 : Dépenses en capital – Autorisations de programme	205
Question n° 5 : Dépenses en capital – Crédits de paiement	208
Question n° 6 : Crédits de fonds spéciaux.....	210

MESDAMES, MESSIEURS,

Ce projet de loi de règlement est le dernier examiné sous cette législature. Le projet de loi portant règlement définitif du budget de 2001 sera examiné au début de l'automne prochain, avant la discussion du projet de loi de finances pour 2003 conformément à l'article 41 de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001.

Grâce aux efforts de la Cour des comptes pour publier son rapport sur l'exécution des lois de finances de 2000 dès le mois de juin et aux efforts du Gouvernement pour déposer le projet de loi de règlement dès le début du mois de juillet, l'Assemblée nationale peut respecter, pour la deuxième année consécutive, la règle de l'antériorité de la discussion du projet de loi de règlement de l'année n par rapport à celle du projet de loi de finances de l'année $n+2$, anticipant ainsi sur l'application, à compter de 2002, de l'article 41 précité.

Pour la deuxième année consécutive également, le Gouvernement a présenté à l'appui du projet de loi de règlement des comptes rendus de gestion budgétaire des différents ministères. Ces comptes rendus tendent à préfigurer les rapports annuels de performance prévus par l'article 54 de la loi organique du 1^{er} août 2001. Ils présentent en effet les objectifs, les coûts ainsi que les éléments de mesure des résultats obtenus en termes d'efficacité socio-économique, d'efficacité de gestion et de qualité du service public.

Enfin, le Gouvernement a poursuivi l'effort d'amélioration de la présentation des comptes de l'Etat qu'il a engagé pour l'examen du règlement définitif du budget 1999. La présentation du compte général de l'Administration des finances de l'année 2000 a été complétée et affinée, en particulier s'agissant de la valeur des immobilisations non financières, de la réalisation des dotations et participations, du rapprochement de la TVA à l'exercice 2000 et de l'estimation de l'impact d'une intégration des budgets annexes dans les comptes de l'Etat. En outre, une annexe « Comptes Europe » vient enrichir ce document en présentant une synthèse des liens financiers entre la France et l'Union européenne.

Même si des améliorations sont encore nécessaires, il y a tout lieu de se réjouir que l'aspiration à un débat budgétaire renoué, dont la loi organique du 1^{er} août 2001 permettra l'accomplissement, rencontre dès à présent la volonté d'y répondre de la part de l'Exécutif.

Il y a également lieu de se réjouir des résultats de l'exécution budgétaire de l'exercice 2000.

En 2000, la croissance du PIB aura atteint 3,1%, retrouvant son rythme de 1998, après un niveau à peine inférieur en 1999 (2,9%).

La politique budgétaire a été marquée en 2000 par le souci d'assurer un équilibre satisfaisant entre la réduction des déficits publics, dans le respect des engagements pris par la France devant ses partenaires européens, la réduction des prélèvements obligatoires pesant sur les particuliers et les entreprises et le financement des priorités du Gouvernement et de sa majorité, en premier lieu au service de l'emploi et de la solidarité.

Le solde général définitif du budget de l'Etat s'établit à 191 milliards de francs, soit 14,8 milliards de francs de moins qu'en 1999. Le déficit budgétaire de l'Etat est ainsi ramené à 1,3% du PIB. Il était de 3% en 1997.

S'agissant de l'exécution du budget de l'Etat, les résultats définitifs de 2000 ont, globalement, été proches des prévisions associées à la loi de finances initiale, les ressources nettes du budget général marquant une plus-value de 23,4 milliards de francs par rapport aux estimations (+ 1,50%).

Les dépenses nettes du budget général ont été maîtrisées, le Gouvernement ayant respecté la norme d'évolution qu'il s'était fixé lors de l'élaboration du projet de loi de finances pour 2000, à savoir la stabilité en volume des charges du budget général, nettes des recettes d'ordre venant en atténuation des charges de la dette. En 2000, l'augmentation nominale de ces charges a été de 1,6%, l'indice des prix à la consommation s'étant lui-même établi à + 1,6%.

Le niveau des prélèvements obligatoires a légèrement baissé, revenant à 45,2% du PIB, alors qu'il s'établissait à 45,6% en 1999.

La stratégie budgétaire conduite depuis 1997 aura donc su allier les priorités budgétaires dans le cadre d'une évolution maîtrisée de la dépense publique, la réduction du déficit public et la baisse des impôts.

PREMIERE PARTIE

PRESENTATION GENERALE

I.- DES PREVISIONS AUX RESULTATS

A.- DES PERFORMANCES ECONOMIQUES REMARQUABLES EN DEPIT DE CERTAINS OBSTACLES

Poursuivant son cycle de croissance entamé depuis 1997, l'économie française a confirmé son embellie en l'an 2000 dans un contexte de croissance particulièrement forte de l'économie internationale en dépit, notamment, du choc pétrolier subi en cours d'année.

La croissance du produit intérieur brut (PIB) a ainsi atteint 3,1%, en France, au-delà des 2,8% initialement prévus. Le ralentissement de l'économie américaine au cours du second semestre n'a ainsi que peu affecté l'économie française confortée par une forte demande intérieure et par la poursuite de l'amélioration du marché de l'emploi. A l'instar de la plupart des autres pays de la zone euro, la France a su particulièrement maîtriser le risque inflationniste, rendu plus aigu par la hausse du prix du pétrole, tout en profitant de la faiblesse relative de la monnaie européenne pour stimuler ses exportations.

1.- Un environnement international globalement favorable malgré le ralentissement de la croissance américaine en fin d'année

Hormis le Japon, l'ensemble des économies régionales ont atteint des résultats exceptionnels en l'an 2000. Le commerce mondial, qui avait augmenté en 1999 de 5,3% en volume, a ainsi crû de 12,4% en 2000, tandis que le PIB réel mondial augmentait de 4,8% après une hausse de 3,5% en 1999. L'économie américaine, renforcée par une demande intérieure forte, un rythme soutenu de l'investissement total et un taux de chômage de 4%, à son plus bas niveau depuis plus de trente ans, a donné le ton en entraînant dans son sillage l'ensemble de l'économie mondiale. Son PIB augmentait ainsi en 2000 de 5%, tandis que celui de la zone euro progressait de 3,4% en moyenne annuelle contre 2,5% en 1999. L'inflation américaine s'est cependant accrue de 3,4% contre 2,7% en 1999, sous l'effet, en particulier, de l'augmentation du prix du pétrole brut passé de 25,4 dollars le baril en décembre 1999 à 33 dollars en septembre 2000 avant de retomber à 25,5 dollars à la fin de l'année. Les tensions inflationnistes produites par ce choc pétrolier ont conduit les autorités monétaires américaines à durcir leur politique en relevant le coût du capital, contribuant de ce fait à ralentir l'investissement des entreprises.

L'économie américaine est ainsi entrée, dans le courant de l'été 2000, dans une phase de ralentissement très sensible qui met en exergue certaines de ses faiblesses structurelles, au premier rang desquels l'endettement élevé des ménages et des entreprises ainsi qu'une forte dépendance vis-à-vis du financement externe et du marché boursier.

Les pays de la zone euro ont, quant à eux, bien résisté au choc pétrolier et au ralentissement de l'économie américaine. L'inflation a certes augmenté de 2,6% en 2000, alors qu'elle n'avait augmenté que de 1,4% en 1999. Hors produits pétroliers et produits frais, la hausse des prix a été cependant contenue à 1,5% sur l'année compte tenu d'une maîtrise certaine des coûts salariaux et à l'augmentation de 1,3% des gains de productivité (contre 0,7% en 1999). C'est le maintien d'une forte demande intérieure, consolidée par le repli du chômage et l'accroissement de 1,9% de l'emploi total au sein de toute la zone, qui auront permis, avec la forte progression des exportations, de soutenir la croissance européenne. L'affaiblissement de l'euro vis-à-vis du dollar a en effet fortement contribué à la progression de 11,7% des exportations des pays de la zone euro, contre 4,8% en 1999.

2.- Une croissance économique française soutenue et riche en emplois

A l'instar des autres pays de l'Union européenne, la France a relativement bien supporté les chocs subis durant l'année 2000, le ralentissement de l'économie américaine au second semestre n'ayant qu'un faible impact sur ses principaux indicateurs. L'investissement des entreprises et la consommation des ménages, qui est restée forte malgré l'impact de la hausse des produits énergétiques, sont les deux piliers de la croissance française au cours de cette période.

a) Les créations d'emplois à la source d'une consommation des ménages soutenue

La somme des salaires bruts versés aux ménages a augmenté de 5% en 2000, après 4,2% en 1999. Dans un contexte de modération salariale, cette hausse traduit bien l'importance du nombre de créations d'emplois qui a atteint sur l'année 506.300, soit le chiffre le plus élevé depuis trente ans. Cet excellent résultat est à mettre à l'actif de plusieurs facteurs parmi lesquels la conjoncture globalement favorable, une meilleure intégration des travailleurs non qualifiés, une progression du travail à temps partiel ainsi que les effets de la réduction du temps de travail. Le taux de chômage a ainsi reculé de 1,4 point en un an pour s'établir à 9,2%, retrouvant son niveau d'avril 1991.

Parallèlement à cette nouvelle et nette amélioration du marché de l'emploi, les ménages ont également bénéficié de revenus financiers en forte hausse et d'une baisse des impôts courants et des cotisations prélevés sur leurs revenus de 3,9% en 2000. Au total, le revenu disponible des ménages a progressé de 4,7% en 2000 contre 2,9% l'année précédente, cette hausse profitant à la consommation mais aussi à l'épargne.

b) Une inflation maîtrisée malgré des tensions à la hausse

Le cours des matières premières, au premier rang desquels celui du pétrole, s'est fortement accru dans l'année, hausse aggravée par la dépréciation de 10,9% de l'euro sur un an. Les prix à la consommation ont ainsi régulièrement augmenté pour atteindre leur point culminant en novembre 2000 à +2,2% en glissement annuel. Le repli du prix du

pétrole à la fin de l'année a cependant permis d'atténuer le rythme d'augmentation de l'inflation. Celle-ci devait finalement atteindre en moyenne + 1,7%, après une hausse de 0,5% en 1999, alors que les prévisions pour 2000 retenaient un taux de + 1%. Cette moindre performance doit être relativisée si l'on considère, d'une part que la contribution du secteur de l'énergie à la hausse des prix équivaut à 0,60 point et, d'autre part, que la France a réalisé le meilleur résultat de la zone euro avec une augmentation en glissement annuel de 1,6% en données brutes contre +1,3 % en décembre 1999, alors que le taux d'inflation, en glissement annuel, de l'ensemble de la zone s'est élevé en 2000 à 2,6%.

c) Un investissement dynamique

Poursuivant leurs efforts dans la continuité des années précédentes, les entreprises ont encore accru leurs investissements contribuant ainsi pour 0,8 point à la croissance. Les sociétés non financières et les entreprises individuelles, stimulées par les bonnes perspectives de la demande globale, ont augmenté de 7,2% leurs investissements après une hausse de 6,1% en 1999 et 9% en 1998. L'investissement des sociétés financières et des administrations, de son côté, est resté très dynamique, ce qui permet d'enregistrer une progression totale de l'investissement de 6,1% en 2000, alors que les prévisions envisageaient une augmentation de 5 points.

Plusieurs facteurs peuvent expliquer ce dynamisme : l'apparition de tensions dans l'appareil productif, dont les taux d'utilisation ont atteint des niveaux records, a, d'une part, incité de nombreuses entreprises à accroître leurs capacités d'offre ; les conditions de financement, d'autre part, sont restées favorables tandis que les coûts salariaux unitaires ont modérément progressé (+ 0,7% en moyenne en 2000 après 0,4% en 1999).

d) Une faible contribution des échanges extérieurs à la croissance

Stimulées par le dynamisme de la demande mondiale et par l'amélioration de la compétitivité des produits français, résultant en partie de l'appréciation du dollar, les exportations françaises ont dépassé de presque 8 points les prévisions initiales en augmentant de 12,6% en 2000. Cependant, l'accélération de la demande mondiale et la vigueur de l'investissement national ont également profité aux importations qui ont crû de 14,2%. Au total, la contribution à la croissance des échanges extérieurs, qui était nulle en 1999, a été en 2000 faiblement négative de 0,1 point.

e) Une nouvelle réduction du solde d'exécution limitée par l'effet des allègements fiscaux

Le solde général d'exécution (hors FMI et hors FSC) a été au total de 191,2 milliards de francs, contre 247,5 milliards de francs en 1999, soit une réduction du solde de 56,3 milliards de francs. La hausse spontanée des recettes fiscales résultant de la conjoncture économique favorable a été atténuée par l'impact des différentes mesures d'allègements, notamment des allègements d'impôts conduisant soit à une perte de produit

potentiel (TVA) ou à une augmentation des dépenses pour la compensation des allègements (vignette, taxe d'habitation, taxe professionnelle réformée...) et par sa contribution au financement d'exonérations de cotisations sociales. Exprimé en comptabilité nationale, le besoin de financement de l'Etat atteint 221 milliards de francs en 2000, soit une légère augmentation de 0,6 point par rapport à 1999 (219,6 milliards de francs) ⁽¹⁾ Les administrations de sécurité sociale dégagent, comme en 1999, grâce à la hausse des recettes (CSG et cotisations sociales) et à la progression ralentie des prestations sociales, une capacité de financement qui s'élève, en 2000, à 54,6 milliards de francs, soit 0,6% du PIB. Toutefois, ce bon résultat doit être relativisé devant la dérive continue des dépenses d'assurance maladie et l'impact des allègements de cotisations sociales liés à la mise en place de la réduction du temps de travail.

Les collectivités locales, quant à elles, enregistrent, pour la troisième année consécutive, une capacité de financement qui s'élève, en 2000, à 0,3% du PIB.

Au total, le taux de prélèvements obligatoires a légèrement baissé puisqu'il représentait, en 2000, 45,2% du PIB, alors qu'il s'établissait à 45,6% en 1999 et s'était maintenu à 44,8% du PIB en 1996, 1997 et 1998.

REALISATION DES PRINCIPALES HYPOTHESES ECONOMIQUES DES PROJETS DE LOI DE FINANCES POUR 1999 ET 2000				
	1999		2000	
	Prévisions ⁽¹⁾	Résultats ⁽²⁾	Prévisions ⁽³⁾	Résultats
Environnement international				
Cours du dollar en francs.....	5,98	6,55	6,96	7,13 ⁽⁴⁾
Taux de croissance en volume du PIB dans la zone OCDE hors France (en %)..	2,1	2,6	2	3,4 ⁽⁴⁾
Prix Brent spot du pétrole importé par la France (dollars/baril).....	16,5	16,5	18	28,4 ⁽⁴⁾
Prix à la consommation dans la zone OCDE (évolution en %).....	1,9	1,1	1,5	2,5 ⁽⁵⁾
Demande mondiale adressée à la France (évolution en %).....	5,4	3,0	5,7	10,1 ⁽⁶⁾
Economie française (% d'évolution en volume)				
PIB.....	2,7	2,9	2,8	3,1 ⁽⁴⁾
Consommation des ménages.....	2,7	2,2	2,7	2,5 ⁽⁴⁾
Investissement des entreprises.....	5,7	7,6	5	7,2 ⁽⁴⁾
Exportations.....	4,2	3,7	4,7	12,6 ⁽⁴⁾
Importations.....	5,2	3,6	4,9	14,2 ⁽⁴⁾
Prix à la consommation des ménages (en moyenne annuelle).....	1,3	0,5	1	1,7 ⁽⁴⁾

⁽¹⁾ Le besoin de financement est un indicateur de comptabilité nationale établi selon les normes du système européen des comptes nationaux et régionaux (SEC 95). Voir ci-après page 17.

- (1) Rapport économique, social et financier annexé au PLF pour 1999.
- (2) Rapport économique, social et financier annexé au PLF pour 2001.
- (3) Rapport économique, social et financier annexé au PLF pour 2000.
- (4) Projet de loi de finances pour 2002.
- (5) Rapport de l'OCDE : « Perspectives économiques de l'OCDE », juin 2001.
- (6) Rapport économique, social et financier annexé au PLF pour 2002.

B.- L'ÉQUILIBRE GÉNÉRAL

1.- Les grandes composantes de l'équilibre de la prévision à l'exécution

Le solde général d'exécution s'établit à 191 milliards de francs (hors FMI), en amélioration de 24,1 milliards par rapport à la loi de finances initiale et de 14,8 milliards de francs par rapport à l'exécution du budget 1999.

Si l'on se réfère aux prévisions de la loi de finances rectificative du 30 décembre 2000 qui proposait de ramener le solde d'exécution à 209,5 milliards de francs, l'amélioration finale aura été de 18,5 milliards de francs. Cette amélioration a toutefois été gonflée artificiellement de 3,15 milliards de francs par l'effet de la décision du Conseil constitutionnel n° 2000-441 DC du 28 décembre 2000, annulant l'affectation du reliquat du droit de consommation sur les tabacs, au fonds de financement de la réforme des cotisations patronales de sécurité sociale (FOREC).

Les dépenses du budget général, nettes des remboursements et dégrèvements d'impôts, s'élèvent à 1.720,8 milliards de francs. Les recettes fiscales nettes des remboursements et dégrèvements d'impôts, dont le montant s'établit à 368,2 milliards de francs, s'élèvent à 1.574,6 milliards de francs, les recettes non fiscales (hors FSC) à 200,1 milliards de francs et les recettes des fonds de concours à 39,2 milliards. Après déduction des prélèvements sur les recettes de l'Etat (- 285,4 milliards de francs), les ressources nettes du budget général s'élèvent à 1.528,5 milliards de francs. Le solde de la totalité des comptes spéciaux du Trésor (hors FMI), est créditeur et s'établit à +1,3 milliard de francs au lieu de +9,3 milliards de francs en 1999.

Le processus de réduction du déficit budgétaire de l'Etat, amorcé en 1997, se poursuit, même si la baisse est moins importante en 2000, qu'en 1999, année où le déficit a été réduit de 41,5 milliards de francs par rapport à 1998. En 1998, le déficit avait reculé de 20 milliards de francs.

Il faut naturellement prendre en compte, pour apprécier ce ralentissement, l'effet des baisses d'impôts très significatives décidées pour 2000, de l'ordre de 80 milliards de francs, entre les mesures d'allègement de la loi de finances initiale et celles contenues dans la loi de finances rectificative du 13 juillet 2000.

Le solde général d'exécution du budget de l'Etat est ainsi passé de – 267,7 milliards de francs en 1997 à – 247,5 milliards de francs en 1998, puis à – 206 milliards en 1999 et enfin sous la barre des 200 milliards en 2000.

Pour la deuxième année consécutive, le déficit d'exécution du budget de l'Etat est inférieur à la charge, nette des recettes d'ordre, de la dette qui s'élève à 234,1 milliards de francs. En 1999, le déficit d'exécution était de 206 milliards de francs et la charge nette de la dette de 227,7 milliards.

Le tableau ci-dessous retrace l'évolution des grandes composantes de l'équilibre, des prévisions initiales aux résultats d'exécution.

EQUILIBRE DES LOIS DE FINANCES POUR 2000				
<i>(en millions de francs)</i>				
	Loi de finances initiale	LFR du 13 juillet	LFR du 30 décembre	Projet de loi de règlement
L- Opérations définitives:				
A.- Charges nettes^(a):				
1. Budget général.....	1.682.024	+ 10.031	1.694.745	1.720.839
<i>dont :</i>				
- dépenses ordinaires civiles nettes	1.358.148	+7.174	1.369.630	1.436.434
- dépenses civiles en capital.....	81.043	+2.547	85.044	103.156
- dépenses militaires	242.833	+310	240.071	181.227
2. Comptes d'affectation spéciale	42.978	-	42.978	36.317
Total hors budgets annexes	1.725.002	+ 10.031	1.737.723	1.757.156^(c)
3. Budgets annexes	106.157	-	106.960	109.346
B.- Ressources nettes^(b):				
1. Budget général.....	1.463.698	+ 10.095	1.491.051	1.528.546
2. Comptes d'affectation spéciale	42.979	-	42.979	38.459
Total hors budgets annexes	1.506.677	+ 10.095	1.534.030	1.567.005
3. Budgets annexes	106.157	-	106.960	109.346
C.- Soldes :				
1. Budget général.....	- 218.326	+ 64	- 203.694	- 192.293
2. Comptes d'affectation spéciale	1	-	1	+ 2.142
Solde des opérations définitives	- 218.325	+ 64	- 203.693	- 190.151
II.- Opérations temporaires :				
A.- Charges.....	384.392	-	387.692	419.759
B.- Ressources	387.390	-	381.927	418.856
C.- Solde des opérations temporaires	2.998	-	- 5.765	- 903
III.- Solde général (hors FMI)^(d)	- 215.327	+ 64	- 209.458	- 191.054
(a) Hors remboursements et dégrèvements d'impôts.				
(b) Après déduction des remboursements et dégrèvements d'impôts et des prélèvements sur recettes de l'Etat (285.416 millions de francs).				
(c) Dont fonds de concours (39.209 millions de francs) et hors FSC.				
(d) Solde des opérations avec le FMI: - 12.490 millions de francs. Hors FMI et hors FSC (-169 millions de francs), le solde définitif s'établit à 191.222 millions de francs.				

Le déficit du budget général a été réduit de 26 milliards par rapport aux prévisions initiales, grâce à des plus-values de recettes de 64,8 milliards de francs. De même le solde des opérations définitives des comptes d'affectation spéciale, évalué à +1 million de francs, s'améliore en fin d'exercice pour s'établir à +2,1 milliards de francs (+3,2 milliards de francs en 1999). Les diminutions observées sur les recettes et surtout sur les dépenses des comptes d'affectation spéciale proviennent essentiellement du compte 902-24 « produits de cessions de titres, parts et droits de sociétés » en raison d'un niveau moindre de produits tirés des privatisations (11,3 milliards de francs au lieu de 31,3 milliards de francs en 1999) et de moindres versements aux entreprises publiques et

aux établissements publics (11,3 milliards de francs au lieu de 32,3 milliards de francs en 1999).

En revanche le solde des opérations à caractère temporaire des comptes spéciaux du Trésor s'est dégradé de plus de trois milliards de francs en cours d'exercice, en raison de la diminution des recettes retracées par les comptes d'avance liée à la suppression de la vignette automobile pour les particuliers et les associations, prévue par la loi de finances initiale pour 2001. Ces dispositions, appliquées à compter de la période d'imposition ouverte le 1^{er} décembre 2000, ont eu, en 2000, un coût budgétaire de 10 milliards de francs.

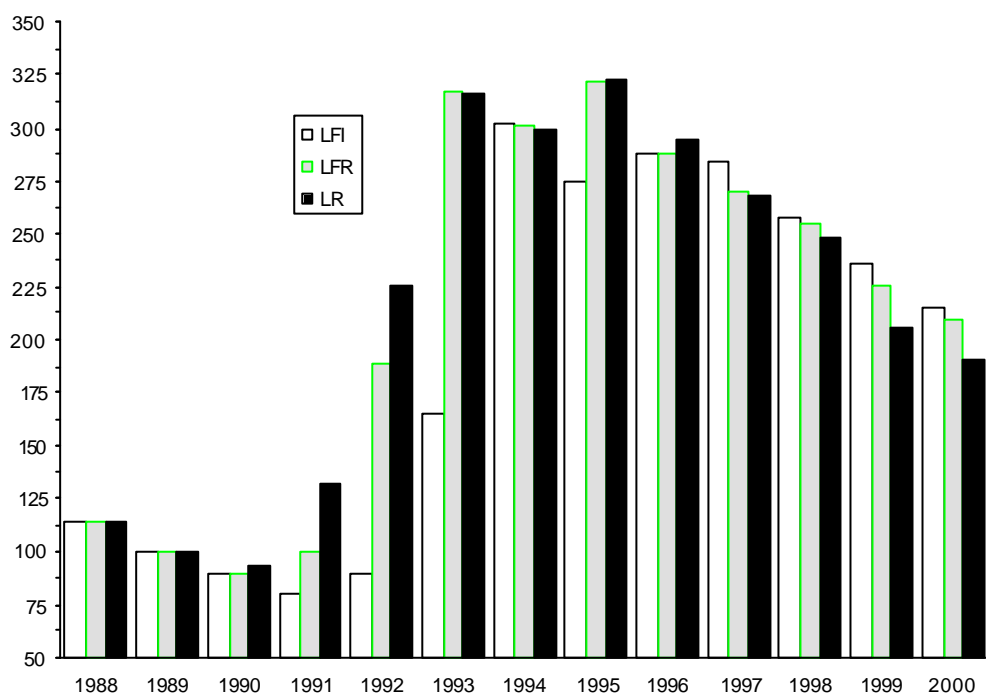
La baisse du déficit général permet de poursuivre le ralentissement de l'accroissement la dette et de faire descendre le ratio dette/PIB à 57,6% contre 58,5 % en 1999.

ÉQUILIBRE DES DERNIÈRES LOIS DE FINANCES EXÉCUTÉES					
(Dépenses et recettes nettes)					
<i>(en milliards de francs)</i>					
	1996	1997	1998	1999	2000
OPÉRATIONS DÉFINITIVES					
I- Budget général					
Dépenses	1.642	1.655,4	1.674,3	1.726,7	1.720,8
Recettes	1.345,4	1.386,2	1.421,9	1511,5	1.528,5
Solde	- 296,6	- 269,2	- 252,3	- 215,2	- 192,3
II- Comptes d'affectation spéciale (opérations définitives) :					
Dépenses	34,1	87,3	83,6	61,4	36,3
Recettes	36	89,3	87,3	64,6	38,5
Solde	+ 1,9	+ 2	+ 3,7	+ 3,2	+ 2,1
Ensemble des opérations définitives (I + II) :					
Dépenses	1.676,2	1.742,7	1.757,9	1771,2	1.757,1
Recettes	1.381,4	1.475,5	1.509,2	1559,1	1.567
Solde	- 294,8	- 267,2	- 248,7	- 212,1	- 190,1
B- OPÉRATIONS TEMPORAIRES					
Dépenses	368,1	401,1	396,3	443,9	419,7
Recettes	368,4	401,4	397,1	449,9	418,8
Solde	+ 0,3	+ 0,3	+ 0,8	+ 6	-1
Solde général d'exécution hors FMI (A + B)	- 294,5	- 266,9	- 247,9	- 206	- 191,1

Solde général d'exécution, hors FMI et hors FSC	- 295,4	- 267,7	- 247,5	- 206	- 191,2
Solde rapporté au PIB ⁽¹⁾	3,76%	3,29%	2,9%	2,3%	2,07%

(1) PIB calculé par l'INSEE selon les nouvelles normes SEC 95.

TENDANCE DU SOLDE GÉNÉRAL										
(hors FMI-FSC)										
<i>(en milliards de francs)</i>										
	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Loi de finances initiale	80,7	89,9	165,4	301,4	275,1	287,8	284,8	257,9	236,5	215,3
Collectif de fin d'année	100,2	188,8	317,6	301,2	321,9	288	270,7	254,6	225,9	209,5
Exécution.....	93,2	131,7	226,3	315,6	299,1	323	295,4	267,7	247,5	191,2



2.- En raison des baisses d'impôts prévues par les lois de finances de l'année, la réduction du déficit marque un ralentissement

L'exercice 2000 a été marqué par la mise en place d'importants allègements d'impôts qui représentent, cumulés avec les prolongements des dispositions antérieures, 85 milliards de francs de réductions.

Néanmoins la croissance soutenue et les créations d'emplois ont permis un rendement élevé des impôts et le maintien du dynamisme de la progression spontanée des recettes. Les plus-values de recettes ayant été en grande partie affectées à ces baisses d'impôts, le déficit budgétaire n'a pu diminuer dans les mêmes proportions que l'année précédente (– 41,5 milliards de francs en 1999 et seulement – 14,8 milliards de francs en 2000).

Le taux de prélèvements obligatoires recule néanmoins pour la deuxième fois depuis 1992 pour atteindre 45,2 points de PIB contre 45,6 points en 1999 ⁽²⁾.

Le besoin de financement des administrations publiques s'établit à 125,6 milliards de francs soit 1,3% du PIB, contre 142,5 milliards de francs à la fin de l'exercice précédent (1,6% du PIB) et 228,9 milliards de francs en 1998.

RATIOS DE FINANCES PUBLIQUES						
<i>(en % du PIB)</i>						
	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Déficit public	– 5,5	– 4,2	– 3,0	– 2,7	– 1,8	– 1,3
Dépenses publiques	55,2	55,6	55	53,9	53,5	52,8
Prélèvements obligatoires	43,7	44,8	44,8	44,8	45,6	45,2

Source : INSEE, Direction générale de la comptabilité publique, Direction de la prévision, Banque de France.

Il faut rappeler que le besoin de financement est un indicateur de comptabilité nationale établi selon les normes du système européen des comptes nationaux et régionaux, dit SEC 95. Il prend en compte les opérations en droits constatés, c'est à dire dès l'enregistrement de la créance et non lors du paiement (par exemple les recettes de TVA sont calculées par rapport au mois d'activité qui est le fait générateur et non par rapport au mois d'encaissement). Cet indicateur a été retenu au sein de l'Union européenne pour mesurer les objectifs fixés par l'article 104 du traité de la Communauté européenne (pacte de stabilité et de croissance). S'agissant de l'Etat, l'écart entre le solde budgétaire et le besoin de financement est de 30 milliards en 2000 puisque le besoin de

⁽²⁾ A périmètre constant, c'est-à-dire en neutralisant l'effet du transfert des droits sur les tabacs vers les administrations de sécurité sociale, la part des prélèvements obligatoires de l'Etat sur la richesse nationale recule de 0,1 point (Rapport sur les comptes de la Nation 2000).

financement s'établit à 221 milliards de francs, en légère augmentation par rapport à 1999, comme le montre le tableau ci-après.

De même le résultat patrimonial de l'Etat, présenté dans le rapport sur le compte général de l'administration des finances, diffère du résultat budgétaire et du besoin de financement. En 2000, ce résultat, calculé selon des règles conformes au plan comptable général, s'établit à - 186,3 milliards de francs au lieu de - 177,6 milliards de francs en 1999, soit une dégradation de 8,7 milliards. Selon le rapport précité, cette dégradation résulte essentiellement de la perte de recettes de 11 milliards de francs consécutive à la suppression de la taxe différentielle des véhicules à moteur.

CAPACITÉ (+) OU BESOIN (-) DE FINANCEMENT DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES				
<i>(en milliards de francs)</i>				
	1997	1998	1999	2000
Etat ^(a)	293,1	- 255,5	- 219,6	- 221
Organismes divers d'administration centrale	60,6	10,1	20,8	15,9
Administrations publiques locales	19,0	26,0	31,5	24,9
Administrations de sécurité sociale.....	35,7	- 9,5	24,7	54,6
Administrations publiques (SEC 1995).....	- 249,2	- 228,9	- 142,5	- 125,6
Dépenses publiques (en points de PIB).....	55,0	53,9	53,5	52,8
<i>Taux de prélèvements obligatoires des APU et des institutions européennes (en points de PIB)</i>	<i>44,9</i>	<i>44,8</i>	<i>45,6</i>	<i>45,2</i>
(a) Besoin de financement de l'Etat en comptabilité nationale, hors FMI, y compris FSC.				
<i>Source : Comptes de la Nation 2000.</i>				

L'excédent des administrations publiques locales est en recul, passant de 31,5 milliards de francs en 1999 à 24,9 milliards de francs en 2000. Le secteur des administrations de sécurité sociale reste largement excédentaire (54,6 milliards de francs) grâce à de bonnes rentrées de cotisations et de CSG.

Le tableau ci-dessous relate l'évolution des prélèvements obligatoires en valeur absolue en distinguant par secteur d'administration.

PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES PAR SOUS-SECTEUR					
<i>(en milliards de francs)</i>					
	1997	1998	1999	2000	Croissance 2000/99 (en %)
Etat.....	1.419,0	1.469,7	1.576,2	1.577	0,05
Organismes divers d'administration centrale	64,9	69	71	75	5,6
Administrations publiques locales	466,5	486	489	478	- 2,3
Administrations de sécurité sociale.....	1.681,1	1.757	1.850	1.974	6,7

Institutions de l'Union européenne.....	57	53	52	57	9,6
Total des prélèvements obligatoires	3.688,5	3.834	4.038	4.161	3% ⁽³⁾

Source : Comptes de la Nation année 2000

⁽³⁾ En termes relatifs par rapport au PIB, l'évolution est une diminution de 0,4 point par rapport à 1999.

C.- LES RESSOURCES

Comme l'an passé, mais dans un contexte plus apaisé, votre Rapporteur général s'est rendu le 6 février dernier à l'Agence comptable centrale du Trésor (ACCT) afin, notamment, de contrôler les opérations effectuées au cours de la période complémentaire de l'exercice budgétaire 2000.

Cette démarche qui devra être régulièrement renouvelée, a permis d'informer le Parlement de façon très précoce sur les premiers résultats de l'exécution du budget 2000 par la publication d'un rapport d'information dès le 28 février 2001 ⁽⁴⁾.

Aucune recette fiscale ne pouvant être encaissée durant la période complémentaire, les résultats d'exécution les concernant peuvent être examinés très tôt après la fin de l'exercice. S'agissant des recettes non fiscales, le contrôle du 6 février a permis de vérifier que les ajustements de circonstance qui avaient été constatés en 1999 ne se sont pas reproduits. L'examen du projet de loi de finances pour 2001 avait d'ailleurs permis d'éclaircir certains aspects concernant ces opérations de fin d'exercice puisqu'il était proposé au Parlement de reporter sur le budget 2001, plusieurs prélèvements prévus en 2000, sur les fonds d'épargne (8 milliards de francs) ainsi que sur la Coface (7 milliards de francs), en raison de la bonne tenue de l'exécution 2000.

Comme l'indique le tableau ci-après, les recettes fiscales brutes se sont élevées à 1.942,81 milliards de francs, tandis que les recettes fiscales nettes ont atteint 1.574,6 milliards de francs, soit un résultat très proche des prévisions initiales et des prévisions révisées, même si recette par recette des écarts apparaissent. Par rapport à 1999, on constate un ralentissement dans la croissance des rentrées fiscales qui ont augmenté (en recettes brutes) de 2,5% alors que l'augmentation en 1999 avait été de 7,1%. L'impôt sur les sociétés et l'impôt sur le revenu ont continué d'afficher un dynamisme important.

⁽¹⁾ « L'exécution du budget 2000 : premiers éléments », rapport n° 2934.

**LES RESSOURCES DU BUDGET GÉNÉRAL EN 2000 :
DE LA LOI DE FINANCES INITIALE AUX RÉSULTATS D'EXÉCUTION**

(en milliards de francs)

	A.	B.	C.	D.	E.	F.	G.
	LFI	Modifications des évaluations^(a)	Nouvelles évaluations	Variation % (C/A)	Projet de loi de règlement	Ecart/révisé (E/C)	Variation % (E/A)
Impôt sur le revenu.....	337,79	8,51	346,30	2,52	349,31	3,01	3,41
Autres impôts d'Etat sur rôles	55,30	- 1,80	53,50	- 3,25	37,65	-15,9	- 31,92
Impôt sur les sociétés	267,35	32,35	299,70	12,10	312,73	13,03	16,97
<i>(pour mémoire : impôt sur les sociétés net)</i>	229,35	26,35	255,70	11,49	263,93	8,23	15,08
Autres impôts directs	90,62	3,39	94,00	3,74	95,40	1,40	5,28
TIPP	167,14	- 3,38	163,76	- 2,02	159,20	- 4,56	- 4,75
Taxe sur la valeur ajoutée	858,25	15,12	873,37	1,76	874,16	0,79	1,85
<i>(pour mémoire : TVA nette)...</i>	681,25	6,12	687,37	0,90	687,12	- 0,25	0,86
Enregistrement, timbre et autres impôts indirects	106,01	2,89	108,90	2,73	114,33	5,44	7,86
Total des recettes fiscales brutes	1.882,45	57,08	1.939,53	3,03	1.942,81	3,25	3,20
<i>(pour mémoire : recettes fiscales nettes)</i>	1.551,22	23,59	1.574,81	1,52	1.574,60	- 0,21	1,51
Ressources non fiscales	200,51	- 0,26	200,25	- 0,13	200,14 ^(b)	- 0,28	- 0,27
dont :							
<i>Recettes d'ordre</i>	17,17	2,80	19,97	16,33	19,78	- 0,19	15,21
<i>Autres</i>	183,34	- 3,06	180,28	- 1,67	180,19	- 0,09	- 1,72
Prélèvements sur recettes de l'Etat.....	- 288,04	4,02	- 284,01	- 1,40	- 285,42	- 1,41	- 0,91
dont :							
<i>Collectivités locales</i>	- 189,54	- 0,28	- 189,81	0,15	- 189,25	0,56	- 0,15
<i>Communautés européennes ...</i>	- 98,50	4,30	- 94,20	- 4,37	- 96,16	- 1,96	- 2,38
Total des ressources brutes	1.794,93	60,84	1.855,77	3,39	1.857,53^(b)	1,56	3,48
Remboursements et dégrève- ments	- 331,23	- 33,49	- 364,72	10,11	- 368,20	- 3,45	11,15
Total des ressources nettes du budget général	1.463,70	27,35	1.491,05	1,87	1.489,33^(c)	- 1,89	1,74

(a) Somme des modifications effectuées successivement par la loi de finances rectificative du 13 juillet et celle du 30 décembre.

(b) Hors fonds de concours (39,2 milliards de francs).

(c) Le total des recettes y compris les fonds de concours est de 1.528,5 milliards de francs.

1.- Des recettes fiscales globalement proches des prévisions

Les recettes fiscales nettes s'élèvent finalement à 1.574,6 milliards de francs, ce qui représente une plus-value de 23,4 milliards de francs par rapport à la loi de finances initiale (1.551,22 milliards de francs). La progression par rapport à 1999 est faible, 0,57% mais supérieure à ce qui avait été anticipé dans la loi de finances initiale puisque les recettes fiscales avaient été évaluées en baisse de 14,4 milliards de francs par rapport à l'exécution de l'exercice précédent.

Comme en 1999, l'écart entre prévision et réalisation est nettement plus élevé s'agissant des recettes brutes que des recettes nettes. Les recettes brutes augmentent de 60,4 milliards de francs par rapport aux prévisions de la loi de finances initiale pour 2000 et de 48 milliards de francs par rapport à l'exécution 1999. Cet écart tient à la progression sensible des remboursements et dégrèvements. Ils s'établissent à 368,2 milliards de francs dans le projet de loi de règlement alors que la loi de finances initiale les évaluait à hauteur de 331,2 milliards de francs, somme voisine du résultat figurant dans la loi de règlement du budget 1999 (329,6 milliards de francs).

Une nouvelle fois, c'est le rendement de **l'impôt sur les sociétés** (312,73 milliards de francs de recettes brutes et 263,9 milliards de francs de recettes nettes) qui a été supérieur aux prévisions initiales (+13 milliards de francs de recettes brutes et +8,3 milliards de francs de recettes nettes). Les deux réévaluations en cours d'exercice, d'un total de 26,35 milliards de francs après l'adoption de la deuxième loi de finances rectificative, ont permis de se rapprocher du montant final.

Dans une moindre mesure, les résultats ont été supérieurs aux prévisions en matière **d'impôt sur le revenu**. En effet, ce sont au total 349,31 milliards de francs qui ont été enregistrés, soit 3 milliards de francs de plus que ce qui était attendu au moment du collectif de fin d'année et 11,5 milliards de plus que les prévisions initiales, et cela malgré la baisse d'un point des deux premiers taux du barème de l'impôt sur le revenu, adoptée dans la loi de finances rectificative du 13 juillet qui a entraîné une baisse de l'ordre de 11 milliards sur le produit global de cet impôt en 2000.

En ce qui concerne la **TVA** nette, son produit est presque identique aux prévisions révisées, avec des encaissements totalisant 687,12 milliards de francs en hausse de 17,12 milliards par rapport aux recettes de 1999. Il faut noter que là aussi, la baisse d'un point du taux normal de TVA adoptée dans le collectif de printemps et appliquée à compter du 1^{er} avril 2000, s'est traduite par une diminution de 18 milliards de francs sur les rentrées brutes de TVA.

D'autres catégories de recettes ont enregistré des résultats moindres que ce qui avait été anticipé.

C'est notamment le cas de la **taxe intérieure sur les produits pétroliers** (TIPP), dont le produit représente en exécution 159,2 milliards de francs, soit 4,56 milliards de francs de moins que l'évaluation révisée, elle-même en recul par rapport

à la loi de finances initiale. Il convient de rappeler que certaines dispositions de la loi de finances pour 2001 en matière de fiscalité pétrolière ont eu une incidence dès 2000. Ainsi à partir du 21 septembre 2000, le tarif de la TIPP sur le fioul domestique a été réduit de 30% (environ 16 centimes par litre), pour un coût en année pleine de 3,5 milliards de francs et de près de 800 millions de francs sur le dernier trimestre 2000. Par ailleurs, le mécanisme de la stabilisation de la fiscalité pétrolière adopté en 2001 est également entré en vigueur le 1^{er} octobre 2000. Ce mécanisme a pour objet de partiellement compenser les effets sur les prix des carburants des variations du cours du pétrole en stabilisant la charge fiscale globale portant sur ces produits. En 2000, les tarifs de la TIPP ont été diminués au 1^{er} octobre de manière à compenser la hausse des prix du pétrole brut enregistrée entre janvier et septembre 2000.

Enfin, la catégorie « **Enregistrement, timbre et autres impôts indirects** » a vu ses encaissements s'élever à 114,34 milliards de francs en 2000, alors que les prévisions révisées s'établissaient à 108,90 milliards de francs. L'essentiel de l'écart au regard des prévisions révisées s'explique par l'effet de la décision du Conseil constitutionnel du 28 décembre 2000, précitée, censurant l'article 3 de la deuxième loi de finances rectificative pour 2000, lequel prévoyait l'affectation au fonds de financement de la réforme des cotisations patronales de sécurité sociale (FOREC) du reliquat du droit de consommation sur les tabacs manufacturés perçu par l'Etat au titre de l'année 2000. Du fait de cette décision, les 3,15 milliards de francs de la ligne 81 « Droits de consommation sur les tabacs » ont été imputés sur le budget général.

Si les recettes nettes du budget général poursuivent leur progression, on note en 2000 un net ralentissement du rythme de leur croissance, comme cela résulte du tableau suivant dont les résultats intègrent les recettes des fonds de concours.

EVOLUTION DES RESSOURCES NETTES DU BUDGET GÉNÉRAL					
<i>(en millions de francs)</i>					
	1996	1997	1998	1999	2000
A.- Recettes fiscales nettes ^(a)	1.359.578	1.416.600	1.452.305	1.565.608	1.574.605
B.- Ressources non fiscales	159.517	157.899	159.019	168.443	200.148
C.- Fonds de concours	69.314	64.478	64.987	45.176	39.309
D.- Prélèvements sur recettes	- 243.016	- 252.766	- 254.390	- 267.705	- 285.416
TOTAL	1.345.393	1.386.211	1.421.921	1.511.522	1.528.646
<i>Évolution en %</i>	+ 4	+ 3	+ 2,6	+ 6,30	+ 1,13
Croissance du PIB en valeur (en %)	+ 2,6	+ 4,4	+ 4,1	3,4	+ 4
<i>(a) Après déduction des remboursements et dégrèvements.</i>					

On constate dans le tableau suivant, une évolution de même nature, pour les principales recettes.

RECETTES FISCALES								
<i>(en milliards de francs)</i>								
	1997		1998		1999		2000	
	LFI	Exécution	LFI	Exécution	LFI	Exécution	LFI	Exécution
TVA brute.....	757,5	755,4	777,5	807,5	830,06	841,45	858,2	874,2
TVA nette.....	635,2	626,1	636,2	641,9	673,06	671,1	681,3	687,1
Impôt sur le revenu.....	291,8	293,4	294,7	304	322,8	333,62	337,8	349,3
Impôt sur les sociétés brut.....	170,7	202	222	234,4	237,3	287,7	267,4	312,7
Impôt sur les sociétés net.....	144,8	172,2	188,2	184,7	199,3	229,7	229,4	263,9
T.I.P.P.....	151,9	150,7	154,9	153,9	160,0	161,7	167,1	159,2
Autres recettes fiscales brutes	272,7	280,7	278,3	269,4	291,3	270,2	251,9	247,3
Recettes fiscales brutes.....	1.644,6	1.682,2	1.727,4	1.769,2	1.841,6	1.894,7	1.882,5	1.942,8
Recettes fiscales nettes.....	1.395,3	1.416,6	1.448,2	1.452,3	1.534,9	1.565,6	1.551,2	1.574,6
Pour mémoire : PIB : taux de croissance associés (à prix courants).....	+ 2,6%	+ 3,4%	+ 4,2%	+ 4,08%	2,9%	+ 3,3%	+ 4	+ 4,2

2.- Des recettes non fiscales en augmentation

Les recettes non fiscales pour 2000 ont été inférieures de 0,1 milliard de francs aux prévisions rectifiées et inférieures de 364 millions de francs aux évaluations de la loi de finances initiale. Par rapport à l'exercice précédent, elles sont en hausse de 18,8% (200,14 milliards de francs contre 168,44 milliards de francs en 1999). Cette augmentation résulte en partie des changements de périmètre liés à la rebudgétisation de certaines recettes qui a entraîné un accroissement mécanique des recettes non fiscales de 13,7 milliards de francs.

L'augmentation porte sur presque tous les titres. Elle est particulièrement importante en ce qui concerne les opérations diverses du titre 8 (un tiers des recettes non fiscales) qui augmentent de 16,3 milliards de francs. Ces opérations comportent, notamment, les versements de la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES) pour lesquels un report de l'exercice 1999 d'un montant de 5 milliards de francs a été effectué en 2000. Les taxes, redevances et recettes assimilées (titre 3) progressent de 8,5 milliards de francs et les retenues et cotisations au profit de l'Etat (titre 5) de

5,9 milliards de francs. Seul le titre des intérêts des avances, prêts et dotations en capital baisse de 1,12 milliard de francs.

Le tableau suivant retrace l'évolution des recettes non fiscales depuis 1997.

RECETTES NON FISCALES

(en millions de francs)

	1997	1998	1999	2000	Variation 00/99 (en %)
1. Exploitations industrielles et commerciales des établissements publics à caractère financier.....	17.123,2	17.870,6	20.568,5	21.722,1	5,6
2. Produits et revenus du domaine de l'Etat...	1.978,8	2.215,2	2.253,3	2.469,6	9,6
3. Taxes, redevances et recettes assimilées....	25.159,4	26.968,2	35.739,2	44.279,7	23,9
4. Intérêts des avances, des prêts et dotations en capital.....	7.329	6.020,8	5.756,8	4.632,9	- 19,5
5. Retenues et cotisations sociales au profit de l'Etat.....	35.301,2	37.021,3	52.168,1	58.055,9	11,3
6. Recettes provenant de l'étranger.....	1.601,7	1.636,8	1.485,5	1.821,9	22,6
7. Opérations entre administrations.....	194,2	209,7	218,2	634,5	190,8
8. Divers	69.211,7	67.076,1	50.253,3	66.532,1	32,4
Total	157.899,2	159.018,7	168.442,9	200.148,7	18,8

Source : la Cour des comptes, Rapport sur l'exécution des lois de finances pour l'année 2000.

- En matière de « pilotage » des recettes, les recettes non fiscales jouent souvent un rôle déterminant.

On rappellera ainsi brièvement que, pour l'exercice 1999, la diminution de 15,8 milliards de francs par rapport aux prévisions de la loi de finances rectificative avait été délibérément choisie. Ce retrait correspondait, pour l'essentiel, à trois versements qui n'avaient pas été effectués au profit de l'Etat, alors qu'ils étaient prévus par la loi de finances et que les sommes correspondantes étaient disponibles et exigibles.

Il s'agissait d'une partie des prélèvements sur les fonds d'épargne gérés par la Caisse des dépôts et consignations (7 milliards de francs), de la totalité du versement de la COFACE (7 milliards de francs, ramenés à 3 milliards de francs par la loi de finances rectificative) et d'une partie des versements à effectuer par la Caisse d'amortissement de la dette sociale (5 milliards de francs).

Certaines lignes de recettes non fiscales sont donc plus susceptibles que d'autres d'être mises à contribution en fin d'exercice et au cours de la période complémentaire, qu'il s'agisse de percevoir davantage en cas de fléchissement des recettes fiscales ou,

inversement, de différer des prélèvements lorsqu'ils ne sont pas jugés nécessaires compte tenu des rentrées fiscales. Votre Rapporteur général a donc accordé, lors de son contrôle à l'ACCT, une attention toute particulière aux mouvements affectant ces lignes de recettes.

Il convient de rappeler d'ailleurs que le rôle de variable d'ajustement des recettes non fiscales diverses a été pleinement revendiqué et soumis à l'approbation du Parlement au moment de l'examen du projet de loi de finances pour 2001.

Le tome I de l'annexe Voies et moyens indiquait que l'évaluation révisée des recettes pour 2000 tenait compte d'« *une proposition de réduction des prélèvements prévus en 2000 sur les fonds d'épargne (- 8 milliards de francs par rapport à la loi de finances rectificative), ainsi que sur la COFACE (- 7 milliards de francs). Ces moindres prélèvements s'expliquent par la bonne tenue de la conjoncture économique en 2000 qui ne justifie pas la mobilisation d'un montant élevé de telles recettes* ».

- Qu'en a-t-il été de l'exécution 2000, tout particulièrement en ce qui concerne les recettes diverses ?

S'agissant des **versements de la COFACE** (ligne 812), les encaissements ont été exactement conformes aux prévisions révisées associées au collectif de fin d'année, soit 4 milliards de francs. Il n'est sans doute pas inutile de rappeler ici la réponse qui avait été apportée, s'agissant de la modification des évaluations, par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie à l'automne dernier :

« La loi de finances initiale 2000 avait évalué les prélèvements à effectuer sur la COFACE à 8 milliards de francs. Cette somme a été portée à 11 milliards de francs lors du collectif de printemps.

Un seul prélèvement d'un montant de 3 milliards de francs a été effectué en août dernier. L'exécution de l'assurance crédit en 2000 devrait être de l'ordre de 4 milliards de francs sur lesquels la marge d'incertitude porte sur les seules récupérations à intervenir et ne devrait pas dépasser quelques centaines de millions de francs.

Il est proposé, compte tenu du dynamisme actuel des recettes fiscales de ne prélever, en 2000, que les recettes constituées pendant cet exercice, soit 4 milliards de francs, ce qui réduirait ainsi le prélèvement de 7 milliards de francs par rapport à la loi de finances rectificative de printemps ».

En ce qui concerne les **prélèvements effectués sur les fonds gérés par la Caisse des dépôts et consignations**, l'évolution des prévisions a été plutôt erratique au cours de l'exercice 2000.

On rappellera que ces prélèvements sont retracés par les lignes 813 pour le fonds de garantie des caisses d'épargne (FRGCE), 815 pour le fonds de garantie de la Caisse nationale d'épargne (FRGCNE) et au sein de la ligne 899 « Recettes diverses » pour les prélèvements sur les autres fonds. Le tableau ci-après permet de mieux apprécier leurs variations en cours d'exercice.

PRELEVEMENTS EFFECTUES SUR LES FONDS DE GARANTIE EN 2000							
<i>(en milliards de francs)</i>							
	FRGCE (ligne 813)	FRGCNE (ligne 815)	FRLEP	Ep. Log. de la CNE	FREL	FRFL	Total
PLF	8,1	4,1	-	-	-	3,8	16
1^{ère} LFR	12,2	7,1	-	-	-	3,7	23
2^{ème} LFR	4,2	7,1	-	-	-	3,7	15
Exécution	4,18	7,15	-	-	-	3,67	15

Source : Données budgétaires et ACTT.

Il apparaît clairement que les prélèvements réalisés ont été strictement égaux aux prévisions révisées du collectif de fin d'année.

S'agissant de la ligne 815 (FRGCNE), le décret n° 2000-428 du 19 mai a fixé à 7,148 milliards de francs la rémunération de la garantie accordée par l'Etat et a donné lieu à un versement unique du même montant en mai 2000.

Pour la ligne 813 (FRGCE), les 4,18 milliards de francs perçus se décomposent ainsi :

- 2,5 milliards de francs au titre d'un prélèvement complémentaire (décret n° 99-336 du 3 mai 1999), correspondant donc à une partie des prélèvements non effectués au titre de 1999 ;

- 1,68 milliard de francs de prélèvement au titre du décret du 16 novembre 2000.

En ce qui concerne les recettes non fiscales diverses (ligne 899), on notera que les résultats de l'exercice s'élèvent au total à 7,8 milliards de francs, soit un montant extrêmement proche des prévisions révisées (7,58 milliards de francs). Sur cette ligne 3,67 milliards de francs ont été prélevés sur le fonds de réserve du financement du logement.

Par ailleurs, votre Rapporteur général a souhaité obtenir des précisions sur certaines lignes de recettes appartenant à la catégorie des « Exploitations industrielles et commerciales des établissements publics à caractère financier ». Là encore, les résultats sont extrêmement proches des prévisions révisées :

- les produits des participations de l'Etat dans des entreprises financières (ligne 110) se sont élevés à 4,38 milliards de francs (4,36 milliards de francs prévus) ;

– la contribution de la Caisse des dépôts et consignations représentative de l'impôt sur les sociétés (ligne 111) représente 2,24 milliards de francs (2,45 milliards de francs prévus) ;

– les produits des participations de l'Etat dans des entreprises non financières et bénéfiques des établissements publics non financiers (ligne 116) ont atteint 7,42 milliards de francs (7,39 milliards de francs prévus).

Lors de son contrôle à l'ACCT, votre Rapporteur général a souhaité savoir si, comme cela avait été le cas lors de la période complémentaire de l'exercice 2000, des décalages éventuels entre encaissements et prises en charge de recettes avaient pu être constatés pour l'ensemble des lignes de recettes non fiscales précitées. Les réponses qui lui ont été fournies oralement lors de sa visite ont été confirmées par écrit par l'ACCT :

« S'agissant des recettes imputées sur les lignes 110, 111, 116, 806, 812, 813, 815, 816 et 899 au titre de la gestion 2000, l'émission du titre est systématiquement intervenue au cours de la même gestion que le versement ».

3.- Les résultats des comptes spéciaux du Trésor

En 2000, le nombre de comptes spéciaux du Trésor est passé de 41 à 37. Cinq comptes ont été fermés, « le Fonds forestier national », « le Fonds de secours aux victimes des sinistres et calamités », « le Fonds national du livre », « le Fonds pour l'aménagement de l'Ile de France » et le « Fonds pour le financement de l'accession à la propriété ». Un compte de commerce a été ouvert, pour la « gestion active de la dette et de la trésorerie de l'Etat ».

Alors que la loi de finances initiale pour 2000 tablait sur un excédent d'ensemble des comptes spéciaux du Trésor de près de trois milliards de francs, le collectif de fin d'année avait prévu une substantielle détérioration des opérations temporaires⁽⁵⁾, conduisant à une charge nette de 5,81 milliards de francs. Les résultats d'exécution font apparaître une situation sensiblement différente de ces dernières prévisions, puisque les comptes spéciaux du Trésor dégagent un excédent, hors FMI et hors FSC de 1,23 milliard de francs. Ils ont donc contribué pour près de 7 milliards de francs à l'amélioration du solde général par rapport aux prévisions du collectif.

Le tableau ci-dessous présente les résultats d'exécution des comptes spéciaux du Trésor en 2000.

⁽⁵⁾ Voir le rapport de votre Rapporteur général sur le collectif budgétaire pour 2000, n° 2775, tome I, pages 48 et 49.

RÉSULTATS D'EXECUTION 2000 DES COMPTES SPECIAUX DU TRESOR				
<i>(en millions de francs)</i>				
	Recettes	Dépenses	Solde	Solde (hors FMI et FSC)
Comptes d'affectation spéciale, opérations définitives	38.459	36.317	2.142	2.142
Comptes d'affectation spéciale, opérations temporaires	9		8	8
1. Comptes d'affectation spéciale	38.468	36.318	2.150	2.150
2. Comptes de commerce	111.939	109.139	2.799	2.799
3. Comptes de règlement.....				
4. Compte d'opérations monétaires	9.311	24.292	- 14.981	- 2.490
5. Comptes de prêts	4.689	1.979	2.710	2.710
6. Comptes d'avances	414.159	418.088	- 3.929	- 3.929
Total des comptes – opérations définitives	38.459	36.317	2.142	2.142
Total des comptes – opérations temporaires	540.106	553.500	- 13.394	- 903
Total des comptes spéciaux du Trésor	578.565	589.817	- 11.252	1.239
<i>Source : Cour des comptes, Rapport sur l'exécution des lois de finances pour l'année 2000.</i>				

a) Les comptes d'affectation spéciale

• Les opérations enregistrées par le compte n° 902-24 « Compte d'affectation des produits de cessions de titres, parts et droits de sociétés » ont été sensiblement inférieures aux prévisions initiales. Ces dernières s'élevaient à 16,94 milliards de francs, tant en recettes qu'en dépenses.

Or, les résultats pour l'exercice 2000 font apparaître un niveau de recettes de l'ordre de 11,35 milliards de francs.

Les recettes imputées sur la ligne 1 de recettes du compte n° 902-24 (qui retrace le produit des ventes de titres, parts et droits de sociétés) se sont élevées à 9,86 milliards de francs, dont :

– 7,3 milliards de francs liés aux cessions de titres réalisées à l'occasion de la constitution d'*European Defence and Space Company* (EADS) ;

– 912,2 millions de francs au titre des souscriptions différées sur diverses opérations (ouvertures du capital de France Télécom et d'Air France, constitution d'EADS);

– 887,5 millions de francs résultant de la cession de la participation résiduelle de l'Etat dans Altadis ;

– 382,6 millions de francs de recettes complémentaires issues de la privatisation de la Société marseillaise de crédit (clause de retour à meilleure fortune) ;

– 165,9 millions de francs issus de la cession de titres de la Caisse nationale de prévoyance.

Par ailleurs, les reversements d'avances d'actionnaires ou de dotations en capital et produit de réduction du capital (ligne 2) se sont élevés à 1,46 milliard de francs, dont un milliard de francs versé par la Société de gestion de garanties et de participations (SGGP – ex GAN-SC) suite à la privatisation du GAN, et 450 millions de francs au titre d'un reversement d'excédent de trésorerie par l'Etablissement public de réalisation de défaisance (EPRD).

Les dépenses du compte se sont, pour leur part, élevées à 11,34 milliards de francs, dont 3,87 milliards de francs au cours de la période complémentaire. On rappellera que, s'agissant de l'exercice 1999, les dépenses réalisées en cours de la période complémentaire représentaient 10,1 milliards de francs soit une proportion de 31,3% des dépenses totales de l'exercice, légèrement inférieure aux 34,1% constatés pour 2000.

Ces versements en cours de période complémentaire ont concerné les mêmes destinataires qu'habituellement, à savoir Charbonnages de France (2,1 milliards de francs), l'Etablissement public de financement et de restructuration (1,5 milliard de francs) et EMC (275 millions de francs).

Hors période complémentaire, l'essentiel des dépenses du compte réside dans le versement d'une dotation en capital de 7 milliards de francs à Réseau ferré de France.

Au total, recettes et dépenses du compte n° 902-24 sont pratiquement équilibrées.

- L'explication de l'excédent de 2,15 milliards de francs dégagé par cette catégorie des comptes spéciaux du Trésor doit donc être recherchée parmi les résultats des autres comptes d'affectation spéciale.

Les principaux excédents observés, résultant du rythme de consommation des crédits, concernent :

– le compte n° 902-10 «Soutien financier de l'industrie cinématographique et audiovisuelle », avec 1,18 milliard de francs ;

– le Fonds national de l'eau (n° 902-00), avec 472,9 millions de francs ;

– le Fonds national de développement du sport (FNDS) (n° 902-17), avec 440,9 millions de francs ;

– le Fonds d’investissement des transports terrestres et des voies navigables (n° 902-26), avec 296,2 millions de francs.

Inversement, le compte n° 902-31 « Indemnisation au titre des créances françaises sur la Russie » a enregistré, au titre de l’exercice 2000, une charge nette de 146,8 millions de francs, les opérations d’indemnisation des porteurs d’emprunts russes, engagées à partir de novembre 2000, s’étant traduites par 1.004,7 millions de francs de dépenses au titre des premiers versements effectués.

On notera qu’en 1999, l’excédent dégagé par l’ensemble des comptes d’affectation spéciale avait été de 3,29 milliards de francs, soit un montant significativement supérieur à celui observé pour 2000. Il n’en reste pas moins que l’augmentation du taux de non-consommation des crédits n’est pas satisfaisante, s’agissant de deux comptes qui ont vu leurs recettes progresser de façon significative. En effet, les crédits du FNDS ont connu une forte progression par rapport aux prévisions initiales, ce taux atteignant 31,4%, contre 7,6% en 1999. La loi de finances initiale prévoyait 1.089 millions de francs de recettes. Or, ces dernières se sont élevées à 1.403,6 millions de francs sous l’effet, principalement, du versement de 150 millions de francs à titre d’acompte sur le boni de liquidation du comité français d’organisation de la coupe du monde de football ainsi que du fait de la progression plus forte qu’anticipé du prélèvement sur la Française des jeux (+ 14%).

Pour leur part, les crédits du Fonds national de l’eau ont crû de 32% en 2000, contre 16,2% l’année précédente. Cette progression s’explique par la réforme du compte n° 902-00, lequel comporte deux sections, la première reprenant les attributs du Fonds national de développement des adductions d’eau, la seconde, nouvelle, étant constituée par le Fonds national de solidarité pour l’eau, alimenté par un prélèvement de 500 millions de francs sur les agences de l’eau. Or, compte tenu du délai de mise en place effective de ce fonds en 2000, la consommation des crédits a été particulièrement faible (28,5%), d’où un taux de consommation pour l’ensemble du Fonds national de l’eau nettement plus réduit qu’à l’accoutumée.

b) Une charge nette des opérations temporaires moins élevée que prévu

Le collectif de fin d’année avait révisé les prévisions de solde des opérations temporaires des comptes spéciaux du Trésor, ce solde passant d’un excédent de près de trois milliards de francs à une charge nette de 8,81 milliards de francs. Cette dégradation résultait essentiellement de l’impact de la suppression, dès 2000, de la vignette automobile pour les particuliers et les artisans, conduisant à une baisse de 10,25 milliards de francs des recettes du compte n° 903-52 « Avances aux départements sur le produit de la taxe différentielle sur les véhicules à moteur ».

Les résultats en exécution font apparaître que cette dégradation du solde a été nettement moins forte que ce qui était estimé, puisque la charge nette des opérations temporaires (hors FMI) s’élève à 832 millions de francs.

En effet, les comptes de commerce ont dégagé un excédent de 2,8 milliards de francs (contre une charge nette initialement prévue de 46 millions de francs), tandis que l'excédent des comptes de prêts s'est élevé à 2,71 milliards de francs (1,5 milliard de francs prévu en collectif de fin d'année).

L'évolution la plus spectaculaire reste cependant celle du solde du compte d'avances n° 903-54 « Avances sur le montant des impositions revenant aux départements, communes, établissements et divers organismes », dont l'excédent a été plus de quatre fois supérieur à celui figurant dans les prévisions initiales. Le tableau ci-après récapitule l'évolution de ce solde au cours de l'exercice 2000.

COMPTE D'AVANCES SUR LE MONTANT DES IMPOSITIONS LOCALES					
<i>(en millions de francs)</i>					
	Exécution 1999	LFI 2000	Révisé 2000 associé au PLF 2001	Révisé 2000 associé au PLFR 2000	Exécution
Emissions d'impôts directs locaux (dépendances).....	359.306	363.000	365.900	365.900	365.035
Recouvrements d'impôts locaux (recettes).....	363.537	364.700	369.000	369.500	372.151
Charge nette (1)	- 4.231	- 1.700	- 3.100	- 3.600	- 7.116
Charge nette / recettes (en %).....	1,16	0,47	0,84	0,97	1,91
(1) Le signe (-) s'agissant de la charge nette représente un excédent des ressources sur les dépenses.					
<i>Source : Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.</i>					

En réponse aux questions de votre Rapporteur général sur l'origine de ces écarts entre prévisions révisées et résultats définitifs, le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie a apporté les éléments de réponse suivants :

« L'écart positif de 3.516 millions de francs constaté sur le solde résulte de l'effet combiné d'un surplus de recettes et de moindres émissions.

La plus-value de recettes, par rapport à la prévision révisée en septembre 2000, est due principalement à la taxe d'habitation et à la taxe professionnelle dont les résultats compensent largement la moins-value d'émission imputable, pour l'essentiel, à la taxe foncière.

Ces résultats s'expliquent, d'une part, par de meilleurs encaissements au titre de la taxe professionnelle et de la taxe d'habitation.

En effet, consécutivement à la suppression progressive de la part salariale dans le calcul de la taxe, les possibilités de plafonnement en fonction de la valeur

ajoutée, offertes aux entreprises, se trouvent réduites. Ce phénomène entraîne une baisse des anticipations de dégrèvements de la part des entreprises, qui se traduit par de meilleurs paiements au solde.

S'agissant de la taxe d'habitation, les efforts du Trésor public pour encaisser en 2000 la quasi-totalité du produit ont permis de constater de meilleurs encaissements que prévu, malgré le report de l'échéance du 15 novembre au 15 décembre qui avait conduit, dans les prévisions, à estimer qu'une partie de cette taxe serait effectivement encaissée non pas en 2000, mais en 2001.

D'autre part, l'impact des recettes d'ordre a été plus fort que prévu.

En ce qui concerne la taxe d'habitation, la gestion 2000 a été marquée par l'application des nouvelles mesures destinées à alléger le montant de la taxe d'habitation (suppression de la part régionale, élargissement du champ d'exonération) qui ont généré de nombreux dégrèvements.

S'agissant de la taxe professionnelle, les dégrèvements au titre du plafonnement en fonction de la valeur ajoutée (ordonnés pour l'essentiel au titre des émissions de l'année précédente), bien qu'en réduction par rapport à la gestion 1999 du fait de la réforme du calcul de la taxe, ont également été supérieurs à la prévision. »

D.- L'ÉVOLUTION DES DÉPENSES

1.- Le respect de la norme d'évolution des dépenses retenue par le Gouvernement

En 2000, les dépenses brutes du budget général se sont élevées à 2.089 milliards de francs, en augmentation de 33,1 milliards de francs par rapport à 1999, soit +1,6%. Ce taux d'évolution, s'il reste supérieur à celui enregistré en 1997 – année marquée par les efforts nécessaires pour qualifier la France pour la monnaie unique – n'en est pas moins très nettement inférieur à tous ceux observés depuis 1991. En particulier, il marque une nette décélération par rapport à 1998 et 1999 (respectivement +3,7% et +3,2%) et se situe nettement en deçà du taux moyen constaté sous la précédente législature, soit +3,4% par an, et du taux moyen des années 1997-2000 (2,8% par an).

Pour apprécier ce résultat, encore faut-il tenir compte de la dynamique retrouvée des remboursements et dégrèvements, qui, en atteignant 368,6 milliards de francs en 2000, progressent de 11,9% par rapport à 1999 et apportent ainsi une contribution significative à la progression des dépenses brutes. L'année précédente, les remboursements et dégrèvements n'avaient augmenté que de 3,8%, grevant de façon beaucoup plus modérée que d'habitude l'évolution des dépenses brutes du budget général. L'excellente conjoncture économique de l'année 2000 n'est peut-être pas

étrangère au regain de dynamisme des remboursements et dégrèvements, bien que l'articulation entre la croissance et le volume de cette catégorie de dépenses soit difficile à quantifier. Des facteurs spécifiques, comme l'imputation en dégrèvement de la compensation par l'Etat au profit des collectivités locales, en 2000, de la réforme de la taxe d'habitation (soit 11 milliards de francs) décidée dans la loi de finances rectificative n° 2000-656 du 13 juillet 2000, sont également intervenus.

Les dépenses du budget général nettes de remboursements et dégrèvements ont atteint 1.720,8 milliards de francs, en diminution de 5,9 milliards de francs par rapport à 1999, soit -0,3%. Ce recul de la dépense peut paraître surprenant, surtout lorsqu'on le porte au crédit d'un Gouvernement qui, s'il a fait de la maîtrise de la dépense un des axes majeurs de sa politique budgétaire, n'en a pas moins affirmé dans son discours et confirmé par ses actes sa ferme volonté de redonner ses lettres de noblesse à la dépense publique, injustement décriée depuis plusieurs années.

Pour être correctement apprécié, le taux d'évolution des dépenses nettes du budget général doit être analysé à la lumière des modifications qui ont affecté le budget de l'Etat entre 2000 et 1999. La suppression de certaines procédures d'affectation de recettes au sein du budget général par voie de fonds de concours ne modifie pas les conditions de réalisation de la dépense et n'a pas, à ce titre, à être prise en compte pour la comparaison des lois de finances en exécution. En revanche, il n'en est pas de même pour les autres changements de structure identifiés en 2000, à savoir :

– la clôture de certains comptes d'affectation spéciale et le transfert de leurs crédits vers le budget général (1,1 milliard de francs) ;

– la budgétisation de certaines recettes d'ingénierie publique relevant des ministères de l'Agriculture et de l'Intérieur (1,4 milliard de francs)⁽⁶⁾ ;

– l'élargissement du périmètre d'action de l'Etat, celui-ci compensant directement par des dotations budgétaires des pertes de recettes subies par d'autres personnes morales du fait de la suppression ou de la réduction de certaines impositions affectées (4,9 milliards de francs). Entre également dans cette catégorie la compensation par l'Etat des dépenses nouvelles (surcoûts d'imposition) supportées par l'Institut de protection et de sûreté nucléaire du fait de sa séparation d'avec le Commissariat à l'énergie atomique (163 millions de francs)⁽⁷⁾. De même, l'Etat a décidé de compenser les charges nouvelles supportées par Réseau ferré de France du fait de son assujettissement à

⁽⁶⁾ Dans le rapport général établi par votre Rapporteur général sur le projet de loi de finances pour 2000, l'impact budgétaire de la budgétisation des recettes d'ingénierie publique est présenté à la page 28 du volume 2 du tome I, le dispositif législatif y afférent faisant, par ailleurs, l'objet d'un commentaire sous l'article 25 du même projet. Il convient de préciser que le montant des crédits ouverts à cet effet est inclus dans le total des crédits portés sur la ligne « Suppression de fonds de concours et comptes de tiers » du tableau présenté à la page 112 du volume 2 du tome I du rapport général précité.

⁽⁷⁾ Dans le tableau précité, les crédits ouverts à cet effet ont été inclus dans la ligne « Suppression de fonds de concours et comptes de tiers », par mimétisme avec la présentation retenue par le Gouvernement dans l'exposé des motifs du projet de loi de finances.

la TVA, ce qui a amené le Gouvernement à déposer, au cours du débat parlementaire, un amendement majorant la subvention imputée à RFF imputée sur le budget des Transports terrestres (2,2 milliards de francs) ;

– la contraction du périmètre d’action de l’Etat, à la suite du transfert au Fonds de réforme des cotisations patronales de sécurité sociale (FOREC) de la majorité des crédits pour allègements de charges sociales (39,5 milliards de francs).

Au total, les changements de structure ont conduit à diminuer de 29,7 milliards de francs la masse des dépenses exécutées du budget général.

Par ailleurs, l’exécution budgétaire a été grevée, en 1999 comme en 2000, par des dépenses exceptionnelles. 13 milliards de francs avaient été imputés sur l’exercice 1999 du fait, d’une part, de la mise en jeu de la garantie de l’Etat pour le remboursement d’un emprunt de l’UNEDIC (10 milliards de francs) et, d’autre part, de la reconstitution des réserves légales de la Caisse française de réassurance, à la suite des dépenses supportées par elle consécutivement aux tempêtes de l’hiver 1999-2000 (3 milliards de francs). En 2000, les dégâts occasionnés par ces tempêtes ont nécessité l’ouverture de 5,5 milliards de francs de crédits clairement identifiés dans le collectif de printemps, auxquels s’ajoutaient 900 millions de francs de crédits à répartir inscrits sur les chapitres « réservoirs » du budget des Charges communes destinés à financer des « dépenses éventuelles » et des « dépenses accidentelles ». Cet effort a été complété dans le cadre de la loi de finances rectificative du 30 décembre 2000, avec l’ouverture de 340 millions de francs de crédits visant à financer les avenants « tempête » aux contrats de plan Etat-régions.

La prise en compte de ces facteurs conjugués permet de constater que le Gouvernement a respecté la norme d’évolution des dépenses qu’il s’était fixée lors de l’élaboration du projet de loi de finances pour 2000, à savoir la stabilité en volume des charges du budget général, nettes des recettes d’ordre venant en atténuation des charges de la dette.

COMPARAISON ENTRE L’EXECUTION DES BUDGETS 1999 ET 2000

(en milliards de francs)

	1999	2000	Évolution
Dépenses brutes du budget général.....	2.055,9	2.089,0	+ 1,6%
<i>A déduire : remboursements et dégrèvements d’impôts</i>	329,1	368,2	
Dépenses nettes du budget général.....	1.726,8	1.720,8	– 0,3%
<i>A déduire : recettes d’ordre (charges de la dette).....</i>	17,0	19,9	
Dépenses nettes des recettes d’ordre	1.709,8	1700,9	– 0,5%
<i>A déduire :</i>			
<i>- changements de structure 2000/1999.....</i>	–	– 29,7	
<i>- dépenses exceptionnelles.....</i>	13,0	6,8	
Agrégat-cible du Gouvernement	1.696,8	1.723,9	+ 1,6%

Votre Rapporteur général tient à faire observer que la prise en compte des dépenses dites « exceptionnelles », qui avait été fort critiquée pour la présentation des résultats budgétaires de l'année 1999, aboutit, en 2000, à majorer l'augmentation apparente des dépenses de (13 – 6,8), soit 6,2 milliards de francs. On ne peut donc pas reprocher au Gouvernement d'avoir voulu manipuler les chiffres à son avantage. Au contraire, depuis son entrée en fonction, le Gouvernement de Lionel Jospin a fait le choix de la transparence. La permanence des méthodes de présentation entre les exercices 1999 et 2000 en est une conséquence nécessaire, qui évite, en l'espèce, de se complaire dans un affichage flatteur mais peu sincère.

En définitive, l'inflation, mesurée par l'indice des prix à la consommation, s'étant établie à + 1,6% en 2000, l'augmentation nominale de 1,6% de l'agrégat-cible du Gouvernement correspond bien à une stabilité « en volume » de la dépense de l'Etat, mesurée selon des conventions désormais habituelles.

Toutes les grandes catégories de dépenses sont à peu près stabilisées et les dépenses d'interventions sont en baisse :

- la charge de la dette, nette des recettes d'ordre (19,9 milliards de francs), augmente de 6,4 milliards de francs (+ 2,8%) et s'établit à 233,5 milliards de francs ;

- sous l'effet mécanique des avancements automatiques et du gonflement de la masse des retraites (44.871 départs à la retraite dans la fonction publique d'Etat en 2000 contre 42.590 en 1999), les charges civiles de personnel s'élèvent à 586 milliards de francs, soit une progression de 14 milliards de francs (+ 2,8%) ;

- les dépenses de fonctionnement passent de 100,2 milliards de francs en 1999 à 103,2 milliards de francs en 2000, mais on constate une économie de 7,7 milliards de francs par rapport aux crédits ouverts pour l'ensemble des charges concernées ;

- les interventions publiques diminuent de 26,3 milliards de francs par rapport à 1999 (soit – 5,1%) et ne représentent plus que 485 milliards de francs. Toutefois, l'impact sur le titre IV des changements de structure intervenus en 2000 se traduit par une diminution des charges de 32 milliards de francs. En corrigeant de cette valeur l'évolution apparente des dépenses, il apparaît que les dépenses d'intervention augmentent de 5,7 milliards de francs (+ 1,1%). Ce résultat traduit, pour une grande part, les succès du Gouvernement en matière d'emploi et de lutte contre l'exclusion, qui influence favorablement les finances publiques ;

- les dépenses civiles en capital progressent de 3,7% pour atteindre 103,2 milliards de francs. Nonobstant les remarques de votre Rapporteur général sur le faible taux de consommation des crédits d'investissement en 2000, il faut se réjouir de la remontée des dépenses civiles en capital observée en 1999 et prolongée en 2000, sur le budget général ;

– les dépenses militaires atteignent 181,2 milliards de francs, en légère hausse de 1,6%, un peu plus marquée pour les dépenses de fonctionnement que pour les dépenses d'investissement.

2.- Les dépenses ordinaires civiles

a) La charge de la dette de l'Etat

Après une année 1999 exceptionnelle, où la charge brute de la dette de l'Etat avait diminué de 2,7% par rapport à 1998, l'année 2000 s'est révélée être un cru plus classique, enregistrant une augmentation de 9,3 milliards de francs (+ 3,8%). Elle s'établit ainsi à 254 milliards de francs, ce qui traduit un glissement annuel moyen depuis 1995 égal à + 1,6%. Votre Rapporteur général rappelle que le glissement annuel moyen de la charge brute de la dette entre 1990 et 1995 peut être évalué à + 11,4% environ. La charge nette de la dette de l'Etat s'est établie à 234,1 milliards de francs en 2000 (soit une progression de 2,8% par rapport à 1999).

La totalité de cette majoration des charges de l'Etat doit être imputée à la dette négociable. Deux facteurs principaux peuvent être individualisés :

– l'augmentation sensible des taux d'intérêt entre 1999 et 2000, dont l'impact se fait sentir immédiatement sur la charge de la dette à court terme (bons du Trésor à taux fixe et intérêt précompté : BTF). Le taux moyen à l'émission de ces titres était d'environ 2,8% en 1999 ; il s'est établi à plus de 4,5% en 2000. Par ailleurs, l'augmentation des taux d'intérêt agit immédiatement sur la charge brute des nouvelles lignes d'emprunt créées par l'agence France Trésor, alors qu'elle ne se traduit que par des charges de trésorerie – au sens de l'ordonnance du 2 janvier 1959 relative aux lois de finances – pour les émissions effectuées sur des lignes déjà existantes ;

– la réalisation d'un programme de rachat de dette par l'agence France Trésor, à hauteur de 10 milliards d'euros (65,6 milliards de francs), qui a majoré la charge des intérêts payés par l'Etat en 2000 de 1,6 milliard de francs puisque l'Etat paye au porteur le montant du coupon restant à courir jusqu'à l'échéance normale du titre racheté.

La charge de la dette non négociable diminue de près d'un milliard de francs et ne représente plus que 9,4 milliards de francs. L'essentiel de cette diminution résulte du processus – engagé en 2000 – de mise à disposition de la Poste des avoirs privés des comptes courants postaux, auparavant centralisés auprès du Trésor. La charge d'intérêt résultant de la rémunération versée par le Trésor à la Poste au titre de ces dépôts est passée de 7,8 milliards de francs en 1999 à 6,9 milliards de francs en 2000. Il convient de remarquer que les autres correspondants du Trésor ont, à l'inverse, apporté des ressources liquides à l'Etat en 2000, à hauteur de 34,6 milliards de francs. Cependant, la plupart de ces dépôts ne sont pas rémunérés.

Les charges diverses résultant de la gestion de la dette et de la trésorerie diminuent très fortement puisqu'elles ne représentent plus que 294 millions de francs en 2000 alors qu'elles s'élevaient à 1.820 millions de francs en 1999. La « mise en sommeil » du Fonds de soutien des rentes au profit d'interventions directes du Trésor sur les marchés génère une économie de 360 millions de francs sur le chapitre 13-01 et la suppression des commissions de services financiers pour les emprunts et obligations réduit les dépenses de près de 1,2 milliard de francs.

b) Les charges de garantie

Les dépenses liées à la mise en œuvre de la garantie de l'Etat sont ramenées à 914,5 millions de francs, ce qui confirme le caractère très erratique de cette catégorie de dépenses. Ainsi, une dépense de 1,5 milliard de francs a été enregistrée en 1996 et une dépense de 1,2 milliard de francs en 1998, alors que les années 1995, 1997 et 1999 ont été particulièrement « coûteuses » pour le budget de l'Etat, avec des dépenses s'élevant respectivement à 5,2 milliards de francs, 6,5 milliards de francs et 14,6 milliards de francs. En 1999, le montant très élevé de la dépense s'expliquait par deux opérations exceptionnelles : l'appel en garantie relatif au remboursement d'un emprunt de 10 milliards de francs, émis par l'UNEDIC et un versement de 3 milliards de francs au profit de la Caisse centrale de réassurance. Hors ces opérations exceptionnelles, des économies substantielles continuent donc d'être effectuées sur les charges de garantie grâce, notamment, à une meilleure maîtrise des risques de l'assurance-crédit à l'exportation. 325,5 millions de francs d'économies ont été réalisées au titre des garanties de l'Etat en 2000, par rapport à la totalité des crédits ouverts (1,24 milliard de francs).

Pour autant, votre Rapporteur général regrette que la Cour des comptes soit amenée à reprendre dans son rapport sur *L'exécution des lois de finances en 2000* certaines observations anciennes et récurrentes. Il en est ainsi de l'appréciation selon laquelle « *les opérations effectuées par la Coface pour le compte de l'Etat n'apparaissent toujours distinctement ni dans les comptes de l'Etat (annulations de dettes, versement de « provisions »), ni dans les comptes de la Coface, malgré les dispositions de l'article 37-III de la loi de finances rectificative pour 1997* ». Sans méconnaître les difficultés de la remise en ordre décidée par le législateur en 1997, il paraît surprenant que la « *fiabilité des informations* » fournies dans les bilans d'ouverture et de clôture de l'exercice 1999 ait pu être jugée insuffisante au point que le commissaire aux comptes oppose un refus de certification.

Au-delà du seul cas de la Coface, il serait peut-être souhaitable que soit engagé un réexamen d'ensemble des relations comptables et financières entre l'Etat et ses « satellites », afin que les comptes publics gagnent en clarté. L'adaptation nécessaire de l'administration à la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances fournit, à cet égard, une opportunité qu'il convient de saisir d'ici à 2006, date de l'entrée en vigueur intégrale de cette loi organique.

c) Les remboursements et dégrèvements

Les remboursements et dégrèvements constituent la majeure partie des dépenses dites « en atténuation de recettes ». Atteignant 368,6 milliards de francs en 2000, ils progressent de 39,2 milliards de francs par rapport à 1999, soit +11,9%. Ce niveau traduit un dépassement de 3,5 milliards de francs par rapport à la totalité des crédits ouverts à ce titre en 2000. Les prévisions inscrites en loi de finances initiale ont été sous-évaluées de 37,7 milliards de francs. L'exercice précédent avait été marqué par un dépassement de crédits de même niveau, par rapport à la totalité des crédits ouverts (3,7 milliards de francs au lieu de 9,3 milliards de francs en 1998).

Les remboursements de TVA ont atteint 187 milliards de francs, soit 16,6 milliards de francs de plus qu'en 1999 (+ 9,8%). Les recettes brutes et nettes de TVA, comme les remboursements relatifs à cet impôt ont été affectés par la diminution d'un point du taux normal de TVA à compter du 1^{er} avril 2000, ainsi que par l'assujettissement des péages autoroutiers à la TVA et à la mise en œuvre de la «TIPP flottante ». De même que votre Rapporteur général dans son rapport d'information sur les premiers éléments disponibles concernant l'exécution du budget en 2000, la Cour des comptes n'a pas trouvé dans les comptes qu'elle a examinés de «*tendance en matière de remboursements qui aurait pu affecter artificiellement le solde de l'exécution budgétaire* ». Il reste que la croissance rapide des remboursements de TVA est une caractéristique de l'exécution budgétaire de ces dernières années qui résiste encore largement à l'analyse.

Les restitutions d'impôt sur les sociétés ont été encore plus dynamiques, en valeur relative, puisqu'elles ont augmenté de 17,1% par rapport à 1999, s'établissant à 48,8 milliards de francs. Votre Rapporteur général rappelle que cette catégorie de dépenses est très difficile à évaluer *ex ante*, car elle dépend en grande partie de l'appréciation portée par les entreprises sur leurs perspectives de bénéfices de l'année en cours, du fait du système de versement de l'impôt par acomptes et solde.

Enfin, le montant des dégrèvements d'impositions locales pris en charge par l'Etat s'élève à 70,5 milliards de francs au lieu de 59,2 milliards de francs en 1999 (+ 19,2%). Les dégrèvements de taxe d'habitation s'élèvent à 23,1 milliards de francs, ce qui marque un doublement par rapport à 1999, en raison des allègements prévus, à hauteur d'environ 11 milliards de francs, par la loi de finances rectificative du 13 juillet 2000. Pour la première fois depuis la mise en place du dispositif gelant le plafonnement en fonction de la valeur ajoutée, en 1995, les dégrèvements de taxe professionnelle diminuent d'un milliard de francs (- 2,2%). Pour leur part, les dégrèvements de taxes foncières progressent de 280 millions de francs (+ 13,6%) et atteignent 2,4 milliards de francs.

d) Les dépenses civiles de fonctionnement

Les dépenses civiles de fonctionnement (titre II et titre III du budget général) s'élèvent à 694 milliards de francs en 2000, au lieu de 675,9 milliards de francs en 1999

(+ 2,7%). Elles représentent 45,1% des dépenses civiles nettes du budget général, au lieu de 43,7% en 1999. Ce résultat ne peut se comprendre, au-delà de la dynamique intrinsèque de cette catégorie de dépenses, qu'en prenant en compte l'impact des modifications du périmètre du budget général, dont la masse la plus importante a concerné le titre IV, majorant de ce fait la part des dépenses relevant des autres titres, notamment les titres II et III.

- **Les charges « civiles » de personnel** atteignent 586 milliards de francs, soit une augmentation de 14,9 milliards de francs par rapport à 1999. Elles représentent 38,1% des charges nettes du budget général ou 84,6% du total des dépenses civiles de fonctionnement. Comme les années précédentes, votre Rapporteur général rappelle que les charges dites « civiles » de personnel incluent, d'une part, dès la loi de finances initiale, la part de la Défense dans les charges de compensation et de surcompensation entre régimes de sécurité sociale et, d'autre part, en exécution, les pensions militaires.

DEPENSES CIVILES DE PERSONNEL (Titre III, parties 1 à 3)

(en millions de francs)

	Dépenses nettes			Évolution (%)		
	1998	1999	2000	98/97	99/98	2000/99
1. Rémunérations d'activité.....	306.708,2	314.119,3	325.048,7	+ 2,3	+ 2,4	+ 3,5
2. Pensions et allocations.....	177.684,7	183.669,8	192.409,9	+ 4,1	+ 3,4	+ 4,8
3. Charges sociales	70.641,5	73.228,8	68.528,6	+ 3,9	+ 3,7	- 6,5
Dépenses civiles de personnel.....	555.034,3	571.077,9	585.987,3	+ 3,0	+ 2,9	+ 2,6

L'année 2000 a été la dernière couverte par l'accord salarial de février 1998. Elle a connu, à ce titre, une augmentation de 0,5% du point d'indice au 1^{er} décembre, mais aussi l'effet de l'extension en année pleine des mesures de revalorisation (notamment l'augmentation du point d'indice) mises en œuvre en 1999. La loi de finances initiale pour 2000 évaluait à 8,8 milliards de francs l'effet en 2000 de l'accord salarial de 1998 ⁽⁸⁾.

En matière de rémunérations principales et accessoires, votre Rapporteur général remarque que le rapport de la Cour des comptes sur l'exécution des lois de finances en 2000 souligne à nouveau les insuffisances de la présentation budgétaire des effectifs rémunérés par l'Etat, nonobstant les progrès réalisés, ces dernières années, en matière de réintégration dans le budget de certaines rémunérations extra-budgétaires. Dans la perspective de la mise en œuvre, en 2006, des dispositions nouvelles de la loi organique n° 2001-696 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, il importe que les administrations s'interrogent de façon approfondie sur leurs méthodes de gestion du personnel et sur les moyens d'effectuer une présentation claire et pertinente de leurs moyens humains. C'est à cette condition seulement que pourront être définis des objectifs précis en matière de ressources humaines, au service de politiques publiques déterminées et expliquées au Parlement comme aux citoyens.

La diminution, inhabituelle, des dépenses de charges sociales s'explique, pour l'essentiel, par la réduction des charges supportées par l'Etat au titre de la compensation et de la surcompensation entre régimes de sécurité sociale. Le rapport de la Cour des comptes détaille l'impact en 2000 des différents paramètres influant sur ces charges (masse salariale du régime général, prestation de référence, système d'acomptes et de solde, etc.).

• **Les dépenses de fonctionnement courant** sont caractérisées, en 2000, par un basculement important entre la quatrième partie et la septième partie du titre III, effectué sur le budget de la Justice (services de la protection judiciaire de la jeunesse) et le budget Économie, finances et industrie (directions sous contrat d'objectifs et de moyens).

⁽⁸⁾ Sur le chiffrage de l'accord salarial de février 1998, votre Rapporteur général renvoie le lecteur aux pages 146 à 148 du volume I du tome I de son rapport général sur le projet de loi de finances pour 2000 (XI^e législature, n° 1861, octobre 1999).

Elles progressent globalement de 3 milliards de francs (+ 3%) et s'élèvent à 103,2 milliards de francs.

DEPENSES DE FONCTIONNEMENT COURANT (TITRE III, PARTIES 4 A 7)*(en millions de francs)*

	Dépenses nettes			Évolution (%)		
	1998	1999	2000	98/97	99/98	2000/99
4. Matériel et fonctionnement	27.232,2	27.440,3	22.590,8	+ 2,9	+ 0,8	- 17,7
5. Travaux d'entretien.....	1.610,9	1.551,0	1.914,7	- 2,8	- 3,7	+ 23,5
6. Subventions de fonctionnement.....	56.645,6	53.228,9	55.311,5	+ 11,3	- 6,0	+ 3,9
7. Dépenses diverses	16.954,1	17.965,5	23.380,3	+ 2,1	+ 6,0	+ 30,1
Dépenses de fonctionnement courant ..	102.442,8	100.185,6	103.197,4	+ 7,1	- 2,2	+ 3,0
Dépenses de fonctionnement courant (hors subventions).....	45.797,2	46.956,7	47.885,8	+ 2,4	+ 2,5	+ 2,0

Dans son rapport sur *L'exécution des lois de finances en 2000*, la Cour des comptes juge que les modifications récentes de la nomenclature budgétaire, en particulier sur le budget Économie, finances et industrie manquent de « pertinence »⁽⁹⁾. Votre Rapporteur général estime, pour sa part, que la ligne de partage idéale entre globalisation des crédits et description « fine » de la dépense ne peut être trouvée aisément et qu'un certain délai est inévitable, au plus quelques exercices, pour trouver la bonne formule. En ce sens, on peut considérer que les évolutions de la nomenclature budgétaire du fascicule Économie, finances et industrie sont comme une version expérimentale des nouvelles nomenclatures qui devront être mises en œuvre en application du nouveau cadre organique des lois de finances, à partir de 2006 et qu'il existe, en l'espèce, au profit du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, un inévitable temps d'adaptation qui doit être mis au service d'une démarche de progrès. Il est d'autant plus important que le Parlement approfondisse, de son côté, sa propre réflexion quant au format souhaitable de la nomenclature et fasse connaître ses souhaits à l'exécutif. La lisibilité des lois de finances ne pourra résulter que d'un processus partagé.

e) Les dépenses d'intervention

Les dépenses d'intervention publiques représentent 485 milliards de francs et diminuent de 26,3 milliards de francs par rapport à 1999 (soit - 5,1%). Comme votre Rapporteur général l'a indiqué précédemment, les changements de structure intervenus en 2000 conduisent à corriger l'évolution apparente des dépenses, à hauteur de 32 milliards de francs. A structure constante, il apparaît que les dépenses d'intervention augmentent de 5,7 milliards de francs (+ 1,1%).

⁽⁹⁾ Voir à ce titre les pages 54 et 55 de ce rapport.

DEPENSES D'INTERVENTION (TITRE IV, PARTIES 1 A 7)

(en millions de francs)

	Dépenses nettes			Évolution (%)		
	1998	1999	2000	98/97	99/98	2000/99
1. Interventions politiques et administratives	22.793,2	31.239,8	24.902,7	+ 6,6	+ 37,1	- 20,3
2. Action internationale	9.465,7	9.937,5	11.177,5	+ 0,2	+ 5,0	+ 12,5
3. Action éducative et culturelle	91.023,8	99.242,0	100.591,7	+ 4,3	+ 9,0	+ 1,4
4. et 5. Action économique.....	172.891,9	175.820,5	146.639,6	- 3,7	+ 1,7	- 16,6
6. et 7. Action sociale	184.779,2	195.039,0	201.673,3	- 1,5	+ 5,6	+ 3,4
Dépenses d'intervention	480.953,8	511.278,8	484.984,8	- 0,9	+ 6,3	- 5,1

• **Les dépenses relatives à l'emploi et à la formation professionnelle** ont été affectées par le transfert au FOREC des crédits pour allègements de charges sociales. Néanmoins, le financement de la politique de l'emploi reste un poste important de dépense pour l'Etat, dans ses grandes composantes que sont la formation professionnelle, les actions en direction des publics prioritaires, la promotion de l'emploi et le financement de revenus de remplacement :

– le *financement de la formation professionnelle* ⁽¹⁰⁾ montre, en 2000, les mêmes difficultés que précédemment pour évaluer correctement, au niveau de la loi de finances initiale, les charges que l'Etat aura à supporter au cours de l'exercice considéré. C'est ainsi qu'un flux d'entrées supérieur à celui pris en compte dans la loi de finances initiale a conduit à une insuffisance de crédits de 1,3 milliard de francs sur les articles relatifs à l'apprentissage. En sens inverse, les contrats de qualification (jeunes et adultes) n'ont pas consommé tous les crédits qui leur avaient été alloués du fait d'une montée en charge plus lente que prévue pour les contrats destinés aux adultes et d'une durée plus courte que prévue pour l'ensemble des contrats. Au-delà des incertitudes inhérentes à toute prévision, il conviendra que le ministère de l'emploi analyse les causes profondes de ces désajustements afin d'assurer, en tout état de cause, une meilleure adéquation entre les crédits approuvés par le Parlement et les dépenses effectives. Par ailleurs, dans son rapport sur *L'exécution des lois de finances pour l'année 2000*, la Cour des comptes retrace les heurts et malheurs d'une contribution de 500 millions de francs que le comité paritaire du congé individuel formation (Copacif) devait verser à l'Etat, à la suite de modifications réglementaires du régime financier des organismes gérant le congé individuel formation. Il serait souhaitable, à l'avenir, que, nonobstant le caractère modique du montant en cause au regard des dépenses consacrées par la Nation à la formation professionnelle, les actions relevant de l'Etat ne soient pas obérées par les divergences d'appréciation telles que celles relevées par la Cour des comptes ;

⁽¹⁰⁾ Dans le présent rapport, les dépenses relevant de la formation professionnelle sont définies comme : 1/ les subventions à l'AFPA et aux autres organismes (4,5 milliards de francs) ; 2/ les dépenses de formation en alternance (12,9 milliards de francs) ; 3/ les actions à la charge de l'Etat (5,5 milliards de francs) ; 4/ la dotation de décentralisation (7,7 milliards de francs), soit un total de dépenses de 30,8 milliards de francs.

– les *actions en faveur des publics prioritaires* font l’objet, surtout depuis 1997, d’un recentrage progressif vers les personnes les plus défavorisées. Les jeunes en difficulté ont pu bénéficier du dispositif des « emplois-jeunes », qui a occasionné près de 17 milliards de francs de dépenses en 2000, soit 4 milliards de francs de moins que les crédits ouverts en loi de finances initiale, essentiellement du fait de sorties du dispositif plus nombreuses que prévues, qui peuvent vraisemblablement être portées au crédit d’une situation économique exceptionnelle ⁽¹¹⁾. Parallèlement, d’autres dispositifs génèrent des dépenses décroissantes, à la fois sous l’effet d’une plus grande sélectivité des bénéficiaires au profit des personnes les plus éloignées du marché du travail, de la réduction de certains avantages qui apparaissaient moins justifiés et sous l’effet d’un « stock » moyen de bénéficiaires en constante diminution. Ainsi, la dépense a atteint 8,1 milliards de francs au titre des contrats emploi solidarité (CES) et 6,9 milliards de francs au titre des contrats initiative emploi (CIE), mais aussi 4,5 milliards de francs au titre des contrats emploi consolidé (CEC). La rémunération des chômeurs de longue durée stagiaires du fonds national pour l’emploi (FNE) ne représente plus que 1,6 milliard de francs ;

– les *exonérations de cotisations sociales* (à l’exception de celles qui sont associées aux dispositifs évoqués ci-avant : apprentissage, contrats de qualification, CIE, etc.) ont donné lieu à des dépenses excédant de façon significative les montants votés en loi de finances initiale : 2,2 milliards de francs pour le financement des incitations à la réduction du temps de travail ; 2,9 milliards de francs pour les autres exonérations. La Cour des comptes évoque, dans son rapport, la couverture de « *reports de charge* » en provenance de l’exercice 1999 ainsi que la difficulté intrinsèque à chiffrer de façon précise le coût des exonérations. Votre Rapporteur général forme le vœu que la constitution effective du FOREC permettra de clarifier le financement de la politique de réduction du temps de travail, conformément aux attentes de ses promoteurs ;

– les prévisions initiales relatives au *financement de revenus de remplacement* se sont révélées excessivement optimistes. Les dépenses au titre des allocations spéciales du FNE ont atteint 4,6 milliards de francs alors que la loi de finances initiale pour 2000 avait inscrit 4,1 milliards de francs de crédits. De même, les préretraites progressives ont occasionné des dépenses de 2,3 milliards de francs alors que la loi de finances initiale avait prévu 1,6 milliard de francs. Enfin, le versement de l’Etat au fonds de solidarité avait été évalué à 9,1 milliards de francs alors que la dépense effective s’est élevée à près de 10 milliards de francs.

• **L’aide au logement** a mobilisé en 2000 près de 45,7 milliards de francs. Les aides à la personne sont imputées sur le budget de l’Urbanisme et du logement (35,2 milliards de francs) au titre de l’aide personnalisée au logement (15,4 milliards de francs) et de l’allocation de logement social (19,1 milliards de francs). Les aides à la pierre

⁽¹¹⁾ Votre Rapporteur général rappelle que, compte tenu de la répartition vers les budgets de l’Intérieur et de l’Enseignement scolaire d’une partie de la dotation inscrite en loi de finances initiale sur le chapitre 44-01 du budget de l’Emploi, le montant de la dépense imputée en exécution sur ce même chapitre, soit 10,9 milliards de francs en 2000, ne concerne que le versement effectué au profit du CNASEA pour financer les emplois-jeunes dans les collectivités locales et le secteur associatif, ainsi que les mesures d’accompagnement.

sont imputées sur le budget des Charges communes (10,5 milliards de francs) et résultent, à hauteur de 9,4 milliards de francs, du versement des primes d'épargne-logement.

• **Les dépenses d'action sociale et d'assistance**, rassemblées sur les sixième et septième parties du titre IV forment un ensemble complexe, au sein duquel on peut individualiser deux groupes bien caractérisés :

– les *prestations et allocations* ont occasionné 131,5 milliards de francs de dépenses. Les dépenses de RMI ont baissé de 8,3% par rapport à 1999 et atteignent 29,2 milliards de francs ; le rapport de la Cour des comptes récapitule les éléments permettant d'expliquer cette évolution, qui va au-delà de la réduction heureuse du nombre des bénéficiaires suite à la baisse du chômage ⁽¹²⁾. En revanche, les dépenses exposées au titre de l'allocation pour adultes handicapés progressent de 6,6% et s'élèvent à 26,4 milliards de francs. Les aides à la personne (politique du logement) représentent 35,2 milliards de francs, soit une augmentation de 3,3% par rapport à 1999. Votre Rapporteur général rappelle que l'année 2000 était la dernière au cours de laquelle l'Etat a supporté une charge au titre de la majoration de l'allocation de rentrée scolaire ; la dépense a atteint 1,7 milliard de francs en 2000, compte tenu de l'effet favorable du système d'acomptes et d'apurement qui liait l'Etat à la CNAF pour le financement de cette prestation. Depuis cette année, cette prestation est désormais prise en charge intégralement par la CNAF ;

– les *concours à divers régimes de Sécurité sociale* se sont élevés à 30 milliards de francs. La part la plus importante relève de la participation de l'Etat aux charges de retraite de la SNCF (14 milliards de francs). La subvention d'équilibre au BAPSA (6,1 milliards de francs) a très nettement excédé les prévisions initiales du fait d'une évolution défavorable de l'assiette des cotisations, liée à celle du revenu agricole, comme à une dérive imprévue des dépenses supportées par le régime.

Les autres dépenses d'action sociale et d'assistance s'élèvent, au total, à près de 35 milliards de francs.

• **Les subventions aux entreprises d'intérêt national** atteignent 35,6 milliards de francs, au lieu de 34,1 milliards de francs en 1999. La plupart d'entre elles n'appellent pas d'observations particulières. Pour autant, il convient de noter le « basculement » d'une partie de la subvention prévue en loi de finances initiale au profit de Réseau ferré de France (RFF), imputée sur l'article 10 du chapitre 45-43 du budget des Transports terrestres, au profit de la SNCF, à hauteur de 400 millions de francs. Ce basculement représente le montant, en 2000, de la subvention temporaire au profit de la SNCF destinée à amortir, de façon dégressive, l'impact du relèvement des péages ferroviaires décidé en 1999. Une enveloppe de 800 millions de francs avait été versée à ce titre la même année. Par ailleurs, 200 millions de francs supplémentaires ont été versés à la SNCF, vraisemblablement pour compenser à titre transitoire, l'impact de

⁽¹²⁾ Rapport sur l'exécution des lois de finances pour l'année 2000, page 68.

l'introduction des 35 heures pour les personnels existants, en l'attente des recrutements complémentaires.

Ces deux subventions ont été imputées sur l'article 20 du chapitre 45-43 précité, intitulé « Contribution au désendettement de la SNCF ». Sans contester le bien-fondé des compléments de financement apportés par l'Etat à la SNCF, votre Rapporteur général pense qu'il aurait certainement été préférable, pour la bonne information du Parlement et la transparence des lois de finances, de créer en gestion un article différent, car les dépenses concernées n'ont pas grand chose à voir avec le désendettement de la SNCF.

• **Les dépenses d'interventions politiques et administratives** s'élèvent à 24,7 milliards de francs, une fois défalqués 158,5 millions de francs de concours financiers à caractère international, imputés sur le chapitre 41-43 du budget des Affaires étrangères, que votre Rapporteur général préfère analyser avec les autres interventions internationales.

Les dépenses à destination des collectivités locales ont été marquées par deux phénomènes allant en sens contraire :

– la création de la couverture maladie universelle a conduit à réduire la dotation générale de décentralisation, dans sa partie consacrée aux départements (chapitre 41-56, article 20), à hauteur de 9,1 milliards de francs (estimation de la loi de finances initiale) ;

– la compensation par l'Etat des pertes de recettes subies par les départements du fait de la nouvelle réduction des droits de mutation à titre onéreux mise en œuvre en 2000 a majoré les dépenses du même article du chapitre précité, à hauteur de 4,6 milliards de francs (estimation de la loi de finances initiale).

En définitive, les dépenses à destination des collectivités locales s'élèvent à 22,5 milliards de francs en 2000 (– 17,9% par rapport à 1999). Les autres interventions politiques et administratives recouvrent, notamment, le financement des partis politiques (526,5 millions de francs) et le plan d'urgence en faveur des lycées, pour lequel le niveau des dépenses comptabilisées en 2000 (22,7 millions de francs) ne semble pas correspondre aux opportunités réelles offertes dans le cadre de ce programme, lancé en 1999.

• **Les actions internationales** (11,3 milliards de francs) sont marquées par la forte augmentation des dépenses au titre des contributions obligatoires de la France aux organisations internationales. Celles-ci passent de 3.284 millions de francs en 1999 à 4.423 millions de francs en 2000.

• Parmi les **actions éducatives et culturelles** (100,6 milliards de francs), les dépenses relatives à la formation professionnelle (30,8 milliards de francs) ont été évoquées ci-avant. Les dépenses afférentes au système éducatif (56,4 milliards de francs) progressent de 3,4% par rapport à 1999. Les postes les plus dynamiques en valeur relative sont le soutien à l'enseignement privé agricole (2,9 milliards de francs, soit + 6,3% par rapport à 1999) et les bourses de l'enseignement supérieur (7,6 milliards de francs,

soit + 5,8% par rapport à 1999). Les dépenses afférentes aux bourses de l'enseignement agricole (476 millions de francs) reculent de 1,2% et celles relatives à la formation par la recherche (1,6 milliard de francs) progressent de 0,9% seulement.

Dans son rapport sur *L'exécution des lois de finances pour l'année 2000*, la Cour des comptes remarque que l'augmentation des dépenses des bourses de l'enseignement supérieur (+ 5,8%) est assez nettement inférieure à celle des crédits initiaux (+ 9%). Ce décalage traduit la difficulté de calibrer, sur plusieurs années, un plan définissant des objectifs aussi ambitieux que ceux assignés à l'origine au plan social étudiant. Des facteurs purement mécaniques jouent également dans le sens d'un désajustement entre crédits et dépenses, notamment le décalage entre calendrier budgétaire et universitaire – les droits à bourse étant connus à la fin de l'année seulement, donc donnant lieu à dépense en année n+1, ce qui occasionne des effets de report d'un exercice sur l'autre.

3.- Les dépenses civiles en capital

En 2000, les dépenses civiles en capital se sont élevées à 103,2 milliards de francs. La progression par rapport au budget exécuté de 1999 (99,5 milliards de francs) est de 3,7%. La tendance à la baisse ou à la stagnation de ces dépenses, importantes pour l'avenir, semble donc inversée : sans tenir compte, à ce stade, des dépenses en capital imputées sur les comptes d'affectation spéciale, il convient de rappeler que les dépenses sur le budget général avaient diminué de 8,3% en 1997 et de 2,1% en 1998, puis avaient augmenté de 3,1% en 1999.

DEPENSES CIVILES EN CAPITAL (Titres V, VI et VII)

(en millions de francs)

	Dépenses nettes			Évolution (%)		
	1998	1999	2000	98/97	99/98	2000/99
Titre V : Investissements exécutés par l'Etat	24.630,7	22.396,9	22.031,4	- 3,0	- 9,1	- 1,6
Titre VI : Subventions d'investissement accordées par l'Etat	72.815,4	77.068,0	81.125,2	- 1,7	+ 5,8	+ 5,3
Titre VII : Réparation des dommages de guerre	0,1	0,1	0,3	n.s.	n.s.	n.s.
Dépenses civiles en capital	97.446,2	99.465,0	103.156,9	- 2,1	+ 2,1	+ 3,7

a) Les dépenses d'investissements réalisés par l'Etat

- Les investissements exécutés par l'Etat (titre V) ont très légèrement diminué (- 365,5 millions de francs) par rapport au budget exécuté en 1999 pour s'établir à 22 milliards de francs. Curieusement, le taux de consommation des crédits ouverts diminue beaucoup plus nettement : 58,5% en 2000 au lieu de 64,5% en 1999 et 72,5% en 1998. Votre Rapporteur général s'est ouvert de cette évolution défavorable auprès du ministre

de l'économie, des finances et de l'industrie et de la secrétaire d'Etat au budget. Ceux-ci lui ont transmis la réponse reproduite dans l'encadré ci-après.

LE TAUX DE CONSOMMATION DES CREDITS OUVERTS

Les chiffres de consommation de crédits cités par le Rapporteur général incluent, dans l'ensemble des crédits ouverts, les reports issus des années passées. Or, si l'on rapporte les dépenses exécutées en 2000 à la somme des crédits ouverts par les lois de finances, par rattachements de fonds de concours et par mouvements réglementaires (transfert et répartition), le taux de consommation s'élève à 92% pour le titre V et à 93% pour le titre VI (contre 91% et 96% en 1999). Ces taux sont liés au rythme d'exécution des programmes.

L'apparente baisse du taux de consommation global s'explique donc par l'accroissement du volume de reports entre 1999 et 2000, qui résulte mécaniquement, au fil du temps, de la légère sous-exécution des crédits de lois de finances. La passation des marchés et l'exécution des travaux sont affectés par des aléas divers qui conduisent, certaines années, à un accroissement du montant des reports, et, d'autres années, à des consommations de reports lorsque le rythme d'exécution s'accélère. Par ailleurs, le rythme d'arrivée des fonds de concours (qui constituaient en 2000 près de 11% de l'ensemble des crédits ouverts sur les dépenses en capital et près de 17% de ceux du titre V) participe à ces aléas.

La comparaison, d'une année sur l'autre, des taux de consommation de l'ensemble des crédits ouverts n'est donc pas un bon indicateur de l'effort d'investissement de l'Etat. Le volume des reports est la contrepartie du degré de liberté laissé aux ministères gestionnaires dans l'exécution des programmes : si l'on voulait réduire le montant des reports (et accroître le taux de consommation des crédits), il faudrait minorer les ouvertures de crédits en loi de finances ou annuler des crédits en gestion. De telles pratiques ne peuvent être mises en œuvre qu'au vu d'une analyse précise du déroulement des opérations programmées, afin de respecter la pluriannualité inhérente aux autorisations de programme et de ne pas perturber l'exécution des travaux en période d'accélération.

Enfin, en termes purement conjoncturels, l'année 2000 a été marquée par l'effet des tempêtes sur les dépenses d'équipement de certains ministères (notamment celui de la culture), le rythme d'exécution de certains gros travaux s'en trouvant ralenti. En outre, certains crédits ouverts au titre des tempêtes n'ont pu être que partiellement dépensés en 2000, notamment les crédits délégués. A titre d'exemple, sur le chapitre 67-54 de l'Intérieur (subventions d'équipement aux collectivités pour les réparations des dégâts causés par les calamités publiques), seuls 14,2% des crédits mis à disposition par mouvements réglementaires, reports et ouverture de LFR ont pu être dépensés sur la gestion 2000, du fait des délais de mise en place des travaux.

Il ressort de l'ensemble de ces éléments que les dépenses effectuées sur les titres V et VI connaissent globalement une progression nettement plus dynamique que le reste du budget général, et que la variation, d'une année à l'autre, du taux de consommation de l'ensemble des crédits disponibles provient essentiellement du jeu des reports et des aléas liés aux rythmes d'exécution des travaux.

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

• Les investissements les plus importants ont été, comme l'an passé, réalisés dans le secteur des transports, des communications et télécommunications : leur montant total s'élève à 12,4 milliards de francs soit un taux de consommation des crédits de 81,5%. Viennent ensuite la réalisation d'équipements administratifs (5,9 milliards de francs) et celle d'équipements culturels et sociaux (3,2 milliards de francs).

L'analyse, par budget, des dépenses d'investissement de l'Etat montre une grande stabilité de celles-ci, réserve faite de l'absence de dotations en capital imputées sur le budget des Charges communes, et de l'augmentation de 364,2 millions de francs constatée sur le chapitre 53-22 « Études et développement » du budget des Transports aériens.

PRESENTATION FONCTIONNELLE DES DEPENSES DU TITRE V

(en millions de francs)

	1996	1997	1998	1999	2000
Routes	12.648,6	12.464,0	11.190,5	10.629,5	10.193,4
Dotations en capital.....	3.718,0	2.240,0	2.701,6	800,0	0
Justice – Équipement.....	1.339,5	1.342,7	1.115,6	1.121,0	1.228,9
Culture - Patrimoine monumental.....	1.450,0	1.369,7	1.326,8	1.364,5	1.356,3
Intérieur – Équipement	1.472,6	1.081,7	1.291,9	1.420,4	1.205,5
Transports aériens – Études et développement	1.520,5	903,6	1.277,7	1.082,7	1.446,9
Enseignement supérieur – Investissements	1.483,1	1.079,5	802,0	641,7	658,8
Services financiers - Équipement des services	989,0	894,2	807,9	960,0	1.052,5
Autres Titre V	4.346,5	4.020,4	4.116,7	4.377,0	4.889,1
<i>Titre V hors dotations en capital.....</i>	<i>25.249,9</i>	<i>23.155,8</i>	<i>21.929,1</i>	<i>21.596,9</i>	<i>22.031,4</i>
Total Titre V.....	28.967,9	25.395,8	24.630,7	22.396,9	22.031,4

b) Les subventions d'investissement

Les subventions d'investissement accordées par l'Etat (titre VI) connaissent une nouvelle et sensible augmentation de 5,3%, passant de 77,1 milliards de francs en 1999 à 81,1 milliards de francs en 2000. En 1999, l'augmentation avait été de + 5,8% par rapport à 1998.

Pour autant, le taux de consommation des crédits ouverts continue à diminuer passant de 78,6% en 1999 à 70,3% en 2000 alors qu'il était de 87,9% en 1998.

Parmi les subventions accordées par l'Etat, il convient de noter le niveau particulièrement élevé de dépenses enregistrées sur le budget de l'Économie, des finances et de l'industrie, dont une partie seulement s'explique par le transfert vers ce budget de chapitres précédemment inscrits sur le budget des Charges communes. Au chapitre 62-92 « Actions dans les domaines de l'énergie et des matières premières », 7,8 milliards de francs de subventions d'investissement ont été versés. Au chapitre 64-93 « Équipement naval », la dépense atteint 1,3 milliard de francs, ce qui est toutefois inférieur à la dépense de 3 milliards de francs enregistrée sur ce chapitre en 1999. Celle-ci était justifiée, notamment, par le coût de la fermeture des Ateliers et chantiers du Havre. Votre Rapporteur général signale encore, parmi les dépenses les plus importantes pour ce ministère, une subvention au développement pour la recherche industrielle, imputée sur un chapitre 66-01 (nouveau), pour un montant de 1,3 milliard de francs, ainsi que des participations, à hauteur de 3,2 milliards de francs, à divers fonds de développement,

imputées précédemment sur le budget des Charges communes et désormais sur le chapitre 68-04 (nouveau).

Sur le budget de l'Enseignement supérieur, des subventions d'équipement ont été accordées pour un montant de 5,8 milliards de francs.

Les dépenses de « construction et amélioration de l'habitat » s'accroissent pour la deuxième année consécutive, passant de 8,2 milliards de francs en 1999 à 11,6 milliards de francs. Il est vrai que les nombreux changements de structure pratiqués ces dernières années – notamment des transferts entre budget général et comptes d'affectation spéciale – affectent notablement la pertinence de comparaisons annuelles portant sur le seul chapitre 65-48 du budget de l'Urbanisme et du logement. S'agissant du budget de la Recherche et de la technologie, on note une légère diminution de la subvention au CNES (8 milliards de francs au lieu de 8,12 milliards de francs), une légère augmentation de la subvention au CNRS (2,7 milliards de francs au lieu de 2,6 milliards de francs) et une progression des dépenses de soutien à la recherche et à la technologie et notamment au fonds de la recherche et de la technologie (FRT), qui atteignent 1 milliard de francs au lieu de 888 millions de francs en 1999. Enfin, les dotations régionale et départementale d'équipement scolaire et des collèges, financées sur le budget de l'Intérieur et de la décentralisation, progressent légèrement, avec un montant de 5,2 milliards de francs (5 milliards en 1999).

4.- Les dépenses militaires

a) Les dépenses ordinaires de la Défense

Les dépenses ordinaires des services militaires s'établissent à 111,1 milliards de francs au lieu de 109,3 milliards de francs en 1999 (+ 1,6%), dont 85,8 milliards de francs de dépenses de personnel (+ 1,1%) et 25,3 milliards de francs de dépenses de fonctionnement courant (+ 3,3%).

Cependant, le titre III du budget de la Défense ne couvre pas la totalité des dépenses relatives aux personnels militaires. Notamment, les dépenses de pensions sont exécutées à partir du budget des Charges communes, après un transfert de crédits en début de gestion. La dernière ligne du tableau ci-après retrace l'évolution d'un agrégat « dépenses pour personnels militaires » incluant les dépenses du titre III du budget de la Défense et les dépenses imputées sur le budget des Charges communes, à savoir :

– les pensions militaires (article 10 du chapitre 32-97) ;

– les pensions des ouvriers de l'Etat employés par la Défense : par convention, le montant des dépenses afférentes à ces pensions est considéré comme égal au montant des crédits inscrits en loi de finances initiale sur le chapitre 32-92 du budget de la Défense. En effet, le chapitre 32-92 du budget des Charges communes, sur lequel est exécutée la

dépense, ne comporte qu'un unique article et ne permet donc pas d'isoler les pensions des ouvriers de la Défense de celles des ouvriers des ministères civils.

DEPENSES DE PERSONNEL DES SERVICES MILITAIRES

(en millions de francs)

	Dépenses nettes			Évolution (%)		
	1998	1999	2000	98/97	99/98	2000/99
1. Rémunérations d'activité.....	75.818,2	76.466,9	77.147,9	+ 6,4	+ 0,9	+ 0,9
2. Pensions et allocations (a)	52.519,2	52.433,8	53.387,5	+ 2,4	- 0,2	+ 1,8
3. Charges sociales	8.114,1	8.343,0	8.617,9	+ 5,3	+ 2,8	+ 3,3
Dépenses de personnel						
• Budget de la Défense (1 + 3)	83.932,3	84.809,9	85.765,8	+ 6,3	+ 1,0	+ 1,2
• Dépenses pour personnels militaires (1 + 2 + 3).....	136.451,4	137.243,8	139.153,3	+ 4,8	+ 0,6	+ 1,4

(a) Somme des crédits initiaux du chapitre 32-92 du budget de la Défense et des dépenses constatées sur l'article 10 du chapitre 32-97 du budget des Charges communes.

Les dépenses de fonctionnement courant s'établissent à 25,4 milliards de francs et progressent de 3,3% par rapport à 1999. Elles sont principalement constituées des dépenses de « matériel et fonctionnement des armes et services », qui atteignent 22,9 milliards de francs, contre 21,6 milliards de francs en 1999.

DEPENSES DE FONCTIONNEMENT COURANT (Titre III, parties 4 à 6)

(en millions de francs)

	Dépenses nettes			Évolution (%)		
	1998	1999	2000	98/97	99/98	2000/99
4. Matériel et fonctionnement des armes et services	22.758,8	21.603,2	22.864,4	- 7,0	- 5,1	+5,8
6. Subventions de fonctionnement.....	1.204,0	1.063,2	1.022,0	+ 20,2	- 11,7	- 3,9
7. Dépenses diverses	1.650,5	1.868,8	1.468,5	- 8,8	+ 13,2	- 21,42
Dépenses de fonctionnement courant ..	25.613,3	24.535,3	25.354,9	- 6,1	- 4,2	+ 3,3

b) Les dépenses d'investissement de la Défense

Les dépenses militaires en capital passent de 69 milliards de francs en 1999 à 70,1 milliards de francs en 2000, soit une progression de 1,6%. La part principale revient aux investissements exécutés par l'Etat, qui représentent 68,6 milliards de francs contre 67,8 milliards de francs en 1999.

DEPENSES MILITAIRES EN CAPITAL (Titres V et VI)

(en millions de francs)

	Dépenses nettes			Évolution (%)		
	1998	1999	2000	98/97	99/98	2000/99
Titre V ⁽¹⁾						
1. Etudes, recherches et prototypes	16.085,2			- 18,5	n.s.	
2. Investissements techniques et industriels	1.322,7			+ 15,9	n.s.	
3. Fabrications	44.368,8			- 7,8	n.s.	
4. Infrastructure logistique, opérationnelle et de stationnement	6.001,0			- 0,7	n.s.	
1. Espace, communication, dissuasion.....		14.043,9	14.510,0		n.s.	+3,3
2. Etudes		2.816,5	2.761,2		n.s.	- 2,0
3. Equipements conventionnels des forces		28.520,1	27.129,6		n.s.	- 4,9
4. Infrastructures		6.882,8	7.560,6		n.s.	+ 9,8
5. Soutien des forces et entretien des matériels.....		15.560,8	16.633,5		n.s.	+ 6,9
Sous-total Titre V	67.777,6	67.824,0	68.594,9	- 9,7	+ 0,1	+ 1,1
Titre VI						
1. Equipements culturel et social.....	405,5	514,0	794,7	+ 58,0	+ 26,8	+ 54,6
2. Equipements administratifs et divers	752,2	664,7	725,2	+ 11,4	- 11,6	+ 9,1
Sous-total Titre VI.....	1.157,7	1.178,7	1.520,0	+ 24,2	+ 1,8	+ 29,6
Dépenses militaires en capital	68.935,3	69.002,6	70.114,8	- 9,3	+ 0,1	+ 1,6

(1) La nomenclature du titre V a été entièrement refondue en 1999.

Les dépenses militaires en capital sont un « objet budgétaire » difficile à analyser en quelques paragraphes. Le rapport de la Cour des comptes sur *L'exécution des lois de finances pour l'année 2000* contient d'ailleurs une « *synthèse ministérielle* » consacrée au budget de la Défense, qui apporte des informations nombreuses.

Votre Rapporteur général limitera donc son propos à deux remarques. En premier lieu, il faut se réjouir des acquis de la réforme des procédures budgétaires et comptables entreprise à partir de 1998 : la réforme de la nomenclature clarifie quelque peu les documents budgétaires – notamment avec l'individualisation de la plupart des programmes d'armement ; les relations renforcées avec le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie – notamment la direction du budget – améliorent le suivi des engagements au niveau local ; les autorisations de programme sont devenues des instruments de gestion – en particulier grâce à leur articulation désormais effective avec les crédits de paiement.

En second lieu, la très forte remontée des engagements du ministère de la Défense depuis le « gel » de 1996 (107,4 milliards de francs en 2000 au lieu de 61,2 milliards de francs en 1996) laisse présager des besoins accrus en crédits de paiement au cours des prochaines années, même si la dynamique des paiements semble

frappé d'une inertie plus importante que dans les années 1980 et au début des années 1990. Une gestion équilibrée des crédits d'équipement de la Défense pourrait nécessiter, dans une perspective pluriannuelle, de ralentir le rythme des engagements et, en tout état de cause, de garantir un niveau suffisant de crédits, afin d'éviter un effet de ciseau qui déboucherait ultérieurement sur une nouvelle crise des paiements.

5.- Les prélèvements sur recettes

La technique du prélèvement sur recettes n'a pas été prévue par l'ordonnance du 2 janvier 1959, ni mentionnée par le règlement général sur la comptabilité publique du 29 décembre 1962. Mise en œuvre pour la première fois en 1969 pour remplacer des impôts locaux supprimés, cette procédure est analysée par la Cour des comptes comme une « *rétrocession directe d'un montant déterminé de recettes de l'Etat au profit des collectivités locales ou de l'Union européenne en vue de couvrir des charges qui incombent à ces bénéficiaires et non à l'Etat* ».

Les collectivités territoriales ont reçu ainsi près de 190 milliards de francs en 2000 tandis que les concours de l'Etat à l'Union européenne se sont élevés à 96,2 milliards de francs. Le total des prélèvements a crû cette année de 6,6%, passant de 267,7 milliards de francs à 285,5 milliards de francs.

Cette forte croissance tient, d'une part, à la compensation par l'Etat, de la suppression de certaines taxes prélevées au profit des collectivités territoriales, (la suppression de la part salariale de la taxe professionnelle a « coûté » près de 13 milliards de francs en 1999 et de 23 milliards de francs en 2000), et, d'autre part, à une progression de 4,5% des dépenses communautaires en 2000, ainsi qu'à des ajustements des assiettes TVA et PNB de la France, qui ont renchéri les prélèvements au profit de l'Union européenne.

ÉVOLUTION DES PRÉLÈVEMENTS SUR RECETTES (1995-2000)							
<i>(en milliards de francs)</i>							
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	00/95
Collectivités territoriales ...	156,7	162,2	164,9	162,8	176,6	189,3	
Taux d'évolution.....	1,6%	3,8%	1,4%	- 1,3%	8,5%	7,2%	20,8%
Union européenne	78,2	80,4	87,8	91,6	91,1	96,2	
Taux d'évolution.....	- 5,2%	2,8%	9,2%	4,2%	- 0,5%	5,5%	23%
Total.....	234,9	243,0	252,7	254,4	267,7	285,5	
Taux d'évolution.....	- 0,8%	3,4%	4,0%	0,6%	5,2%	6,6%	21,5%

Source : Cour des comptes.

a) Prélèvements au profit des collectivités territoriales

Alors que les prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales représentaient un peu moins de 8 milliards de francs lors de leur mise en place en 1969, ils se sont élevés à 189,3 milliards de francs en 2000, ce qui représente 8,7% des recettes brutes de l'Etat contre 5% en 1969.

Les concours financiers de l'Etat aux collectivités locales ont progressé de 3,4% par an en moyenne entre 1985 et 2000 (en francs constants), cette tendance s'étant d'ailleurs amplifiée entre 1998 et 2000 où la progression a atteint 6,3% selon les calculs de la Cour des comptes. Cette évolution peut être comparée à celle des dépenses de l'ensemble des administrations publiques, de rythme moins soutenu, puisqu'elles n'ont progressé, en moyenne annuelle pendant la même période que de 2,3%, comme cela ressort du tableau suivant.

EFFORT FINANCIER DE L'ÉTAT EN FAVEUR DES COLLECTIVITÉS LOCALES						
<i>(en francs constants, base =100 en 1985)</i>						
	Prélèvements sur recettes	Crédits budgétaires (DO+CP)	Comptes spéciaux du Trésor (CP)	Fiscalité transférée	Total des concours de l'Etat aux collectivités locales	Total des dépenses des administrations publiques
1985	100	100	100	100	100	100
1990	136	96	138	154	126	113
1995	147	126	116	135	138	130
1998	147	139	101	164	146	135
1999	158	159	100	172	160	138
2000 ^(a)	168	172	256	134	165	140
En moyenne annuelle	+ 3,5%	+ 3,7%	+ 6,5%	+ 2,0%	+ 3,4%	+ 2,3%
Ouvertures en 2000 (en MF)	189.785	116.704	2.584	39.496	348.569	4.866.577

(a) Pour la fiscalité transférée : état prévisionnel.

Source : Cour des comptes, Rapport sur l'exécution des lois de finances pour l'année 2000.

La diversité des critères pris en compte dans le calcul de l'évolution et de la répartition des concours est le reflet de la multiplicité et de l'imbrication des objectifs qui animent l'effort financier de l'Etat en faveur des collectivités locales.

Pour la Cour des comptes, ce système gagnerait à devenir plus transparent. Selon la Cour, les méthodes de calcul des dotations et leur répartition «*ne favorisent pas la clarté des objectifs auxquels répondent les dotations aux collectivités locales et rendent peu lisible la répartition qui en est faite. Se mêlent ainsi des objectifs de stabilisation des budgets des collectivités, de péréquation entre celles-ci, de compensation de moindres recettes fiscales, ou encore d'encouragement à l'investissement qui rendent délicates la mise en place d'indicateurs de résultat et l'appréciation de l'efficacité de tels concours.*»

S'agissant de la compensation des pertes de recettes des collectivités locales résultant des réformes fiscales, ces compensations ont été en progression rapide depuis 1999 : 19,4 milliards de francs en 1999, 36,2 milliards de francs en 2000 et 68,03 milliards de francs en 2001 (en loi de finances initiale).

Plusieurs compensations sont en effet intervenues depuis trois ans, à la suite des suppressions de la part des salaires dans les bases de la taxe professionnelle, de la part régionale de la taxe d'habitation et des droits de mutation à titre onéreux, ou encore de la taxe différentielle sur les véhicules à moteur des particuliers, des associations et des syndicats. La compensation de ces réformes s'est effectuée sous forme d'abondements de dotations budgétaires existantes, de la mise en place de nouvelles dotations, des prélèvements sur recettes de l'Etat et de la prise en charge par l'Etat, en cours de gestion, de moindres recettes du compte d'avance aux collectivités locales.

Votre Rapporteur général estime, pour sa part, que la légitime compensation de la perte de recettes des collectivités locales en raison de mesures d'allègements ou de modernisation des prélèvements obligatoires, lorsqu'elles concernent des impôts transférés à l'occasion de la répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales, doit également prendre en compte la nécessaire péréquation entre ces collectivités. L'action en vue de corriger les déséquilibres entre territoires est en effet inséparable d'une décentralisation bien comprise.

Le tableau suivant reprend les montants des différentes compensations prélevées sur le budget de l'Etat.

LA COMPENSATION DES RÉFORMES FISCALES INTERVENUES DEPUIS 1999			
<i>(en millions de francs)</i>			
	1999	2000	LFI 2001
Compensation de la suppression de la part des salaires dans les bases de la taxe professionnelle	13.119	22.850	35.350
Compensation de la suppression de la part régionale des droits de mutation à titre onéreux	5.092	5.134	5.309
Compensation de la suppression de la part départementale des droits de mutation à titre onéreux	1.200	8.182	8.462
Compensation de la suppression de la part régionale de la taxe d'habitation	-	-	6.082
Compensation (départements) des exonérations de taxe différentielle sur les véhicules à moteur	-	-	12.829
TOTAL	19.411	36.166	68.032
<i>Source : Cour des comptes, Rapport sur l'exécution des lois de finances pour l'année 2000.</i>			

b) Prélèvements au profit de l'Union européenne

Le financement du budget de l'Union est assuré par des ressources propres provenant des droits de douane, des prélèvements agricoles et des cotisations sur le sucre et l'isoglucose (ressources propres traditionnelles) et, dans des conditions déterminées par

la décision « ressources propres » du 31 octobre 1994, par une ressource TVA et par une ressource assise sur le produit national brut de chaque Etat membre, cette dernière constituant une variable d'ajustement.

L'essentiel des ressources propres traditionnelles est constitué par les droits de douane, qui se sont élevés à 9,9 milliards de francs (1,51 milliard d'euros) en 2000, soit une hausse de 13,6% par rapport à 1999 due à la reprise des échanges avec les pays tiers.

Le tableau ci-après retrace l'évolution des ressources propres traditionnelles.

RESSOURCES PROPRES TRADITIONNELLES					
<i>(en millions de francs)</i>					
	1996	1997	1998	1999	2000
Droits de douane nets	8.600,9	9.569,6	8.898,7	8.742,9	9.922,2
Taux d'évolution	- 12,0%	11,3%	- 7,0%	- 1,7%	13,6%
Prélèvements agricoles	3,3	34,8	9,3	5,3	0,9
Taux d'évolution	- 98,7%	954,5%	- 73,3%	- 43%	- 83%
Cotisations à la production sur les sucres	1.352,0	1.457,5	1.495,0	1.723,4	1.773,0
Taux d'évolution	- 14,0%	7,8%	2,6%	15,3%	2,9%
TOTAL	9.956,2	11.061,8	10.393,0	10.466,3	11.696,1

Source : Cour des comptes, Rapport sur l'exécution des lois de finances pour l'année 2000.

Les autres ressources, TVA, prélèvement sur le PNB et fonds de garantie relatif aux actions extérieures (FGAE) ont évolué comme suit :

RESSOURCES TVA, PNB ET FGAE					
<i>(en millions de francs)</i>					
	1996	1997	1998	1999	2000
TVA	43.547,1	44.971,6	41.667	40.904,0	44.814
Taux d'évolution	- 12,4%	3,3%	- 7,4%	- 1,8%	9,6%
PNB	26.667,0	31.498,7	39.147	39.474,1	39.407,1
Taux d'évolution	- 63,6%	18,1%	24,3%	0,8%	- 0,2%
Fonds de garantie des actions extérieures	257,8	307,1	365,3	280,0	244,7
Taux d'évolution	- 60,0%	19,1%	16,2%	- 23,4%	- 12,6%
TOTAL	70.471,9	76.777,3	81.179	80.658,1	84.468,7
TAUX D'ÉVOLUTION	5,8%	8,9%	5,7%	- 0,6%	4,7%

Source : Cour des comptes, Rapport sur l'exécution des lois de finances pour l'année 2000.

Selon la Cour des comptes qui a interrogé le ministère des finances, les variations de ressources TVA et PNB s'expliquent de la façon suivante : *«La révision à la baisse entre la prévision de la loi de finances initiale et celle du collectif de fin d'année est liée au réajustement des assiettes TVA et PNB pour 2000 entrepris par la Commission en avril, ajustement entré en vigueur au mois de septembre. L'assiette TVA de la France a légèrement augmenté, alors que la part de la France dans l'assiette PNB communautaire diminuait, en raison notamment de la forte augmentation de l'assiette de la contribution britannique, laquelle s'explique par la croissance constatée dans ce pays, et par la variation de la parité livre/euro. En outre, les Etats membres ont bénéficié de la diminution du taux d'appel de la ressource PNB, en raison notamment du report de solde excédentaire de l'exercice 1999 sur l'exercice 2000.»*

L'écart constaté en exécution par rapport au collectif de fin d'année correspond au réajustement des assiettes TVA et PNB pour les années 1982 à 1998 entrepris par la Commission au mois de novembre 2000, et entré en vigueur en décembre : ce réajustement s'est traduit par un surcoût concernant l'assiette TVA de 2,2 milliards de francs et par une diminution de la contribution PNB de 900 millions de francs. En outre, la sous-consommation de la réserve pour garantie de prêt et la décision de la Commission de financer l'utilisation de la réserve d'aide d'urgence sur sa trésorerie – et non par un appel supplémentaire de ressource PNB – se sont traduites par une diminution supplémentaire de la contribution PNB de 293 millions de francs. »

II.- LA GESTION DES AUTORISATIONS BUDGÉTAIRES

L'examen du projet de loi de règlement permet au Parlement de constater et de mesurer de manière définitive dans quelle mesure les autorisations budgétaires qu'il a adoptées ont fait l'objet, en cours d'exercice, de dispositions permettant aux autorités en charge de leur exécution de s'en écarter. Sauf à constater, le cas échéant, que les gestionnaires des autorisations budgétaires initiales procèdent à des opérations irrégulières tendant à modifier lesdites autorisations, il faut relever qu'il est loisible au Gouvernement de mettre en œuvre certaines procédures permettant, dès lors que certaines conditions sont respectées, de procéder à l'ajustement des crédits ouverts par les lois de finances.

Ces procédures et ces conditions sont issues de l'ordonnance portant loi organique relative aux lois de finances du 2 janvier 1959. Avant d'examiner le détail de l'usage desdites procédures par le Gouvernement s'agissant des crédits adoptés par le Parlement pour l'exercice 2000, il est nécessaire de souligner que la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances modifie celles-ci pour l'avenir et ce dans le sens d'une meilleure information du Parlement ainsi que d'un plus grand respect des autorisations qu'il a accordées. A titre d'exemple, on peut relever les deux modifications suivantes :

– à compter du 1^{er} janvier 2005, en vertu de l'article 13 de la loi organique précitée, un décret d'avance motivé par l'urgence donne nécessairement lieu à des avis préalables de chacune des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances. Le montant cumulé des crédits ouverts par de tels décrets d'avance ne peut excéder 1% des crédits ouverts par la loi de finances de l'année. Par ailleurs, un décret d'avance motivé par l'urgence et une nécessité impérieuse d'intérêt national donne nécessairement lieu à une information préalable des commissions évoquées ;

– à compter du 1^{er} janvier 2002, en vertu de l'article 14 de la loi organique évoquée, l'annulation des crédits devenus sans objet devra prendre la forme solennelle d'un décret et non plus d'un arrêté et fera l'objet, avant sa publication, d'une transmission pour information aux commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances ainsi qu'aux autres commissions parlementaires concernées. Par ailleurs, le montant des crédits que le Gouvernement sera ainsi susceptible d'annuler est limité au regard des crédits ouverts par la loi de finances.

S'agissant de l'exercice 2000, les crédits adoptés par le Parlement en loi de finances initiale ont été affectés, comme chaque année, dans leur montant et dans leur répartition. Par exemple, les deux lois de finances rectificatives n° 2000-656 et n° 2000-1353 des 13 juillet 2000 et 30 décembre 2000 ont ouvert des crédits pour un montant brut de 74,62 milliards de francs, soit 2,93% des crédits initiaux.

Par ailleurs, les procédures, notamment réglementaires, tendant à modifier le montant des crédits adoptés en loi de finances ont accru le montant des crédits disponibles en 2000 d'un montant de 125,71 milliards de francs, soit 4,58% des crédits initialement ouverts. Ce montant tient compte des reports de crédits initialement ouverts pour l'exercice concernant l'année 1999, du décret d'avance concernant l'exercice 2000, des arrêtés d'annulation, des rattachements de crédits par voie de fonds de concours, des augmentations de crédits gagées par des ressources nouvelles ainsi que des rétablissements de crédits. Ces opérations ont concerné un montant de crédits de 200,33 milliards de francs, soit 7,93% des crédits initialement ouverts.

La répartition des crédits votée en loi de finances initiale a été modifiée en 2000 à hauteur d'un montant de crédits de 209,76 milliards de francs, soit 8,23% des crédits initialement voté. Parmi ces crédits, 192,11 milliards de francs concernent des transferts de crédits dont la plus grande partie a pour objet l'imputation en cours d'exercice des crédits de pensions initialement attribués à chaque ministère au bénéfice du budget des Charges communes dont les gestionnaires liquident effectivement lesdites pensions. L'imputation initiale de ces crédits aux budgets des ministères permet d'informer le Parlement de la charge financière qui incombe à chacun d'eux au titre des pensions versées à leurs anciens agents respectifs.

Le tableau suivant présente l'ensemble des mouvements ayant affecté les crédits 2000, y compris les opérations tendant à modifier leur répartition initiale.

CRÉDITS, DÉPENSES ET AJUSTEMENTS DEMANDÉS POUR 2000

(en millions de francs)

Désignation	Budget général (montants bruts)	Budgets annexes	COMPTES SPÉCIAUX DU TRÉSOR			Ensemble
			d'affectation spéciale	d'avances	de prêts	
I.- CRÉDITS						
A.- Crédits votés						
Loi de finances initiale	2.013.253,52	106.156,05	42.978,69	379.400,00	4.351,00	2.546.139,26
Loi de finances rectificative ...	70.492,53	813,20	17,50	2.900,00	400,00	74.623,23
Total des crédits votés	2.083.746,05	106.969,25	42.996,19	382.300,00	4.751,00	2.620.762,49
B.- Modifications réglementaires						
1) du montant des crédits						
Reports de l'exercice précédent	75.623,54	1.427,60	8.383,57	-	4.589,49	90.024,20
Décrets d'avance.....	152,50	-	-	-	-	152,50
Arrêtés d'annulation.....	- 24.207,36	- 9,80	- 28,50	-	-	- 24.245,66
Fonds de concours rattachés .	39.017,73	1,94	-	-	-	39.019,67
Augmentation de crédits gagés par des ressources nouvelles	-	198,99	1.096,11	-	-	1.295,10
Soldes	90.586,41	1.618,73	9.451,18		4.589,49	106.245,81
2) de la répartition des crédits						
Virements ouvertures.....	5.030,63	39,80	10,40	-	-	5.060,83
Virements annulations.....	- 5.030,63	- 39,80	- 10,40	-	-	- 5.060,83
Transferts ouvertures	192.106,78	-	-	-	-	192.106,78
Transferts annulations	- 192.106,78	-	-	-	-	- 192.106,78
Répartitions ouvertures.....	12.623,07	-	-	-	-	12.623,07
Répartitions annulations.....	- 12.623,07	-	-	-	-	- 12.623,07
Soldes	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Total net des crédits ouverts	2.174.332,46	108.587,98	52.447,37	382.300,00	9.340,49	2.727.008,30
II.- DÉPENSES						
A.- Dépenses constatées.....	2.102.954,95	114.903,51	36.317,63	418.088,28	1.979,36	2.624.243,73
B.- Rétablissements de crédits	- 13.907,26	- 5.557,25	-	-	-	- 19.464,51
Dépenses nettes	2.089.047,69	109.346,26	36.317,63	418.088,28	1.979,36	2.654.779,23
III.- AJUSTEMENTS (Loi de règlement)						
A.- Reports à l'exercice suivant	- 85.968,54	- 1.355,14	- 10.515,19	-	- 7.360,13	- 105.199,00
B.- Régularisations						
Crédits complémentaires demandés.....	7.768,24	2.776,55	32,68	38.565,60	NS (1)	49.143,07

Crédits inutilisés à annuler.....	- 7.084,94	- 662,93	- 5.647,23	- 2.777,32	- 1,00	- 16.173,42
Soldes (I+III= II)	2.089.047,6	109.346,26	36.317,63	418.088,28	1.979,36	2.654.779,2
	9					3

(1) Non significatif. Le présent projet de loi de règlement propose en effet l'ouverture de crédits complémentaires pour les comptes de prêts à hauteur de 49 centimes.

Au-delà des modifications légales et réglementaires affectant le montant et la répartition des crédits initialement ouverts pour l'exercice 2000, il convient de relever les modalités par lesquelles le Gouvernement organise, en interne, pour chacun des ministères, la gestion des autorisations budgétaires. Dans ce domaine, il faut noter la poursuite de la mise en œuvre des contrats de gestion, passés entre certains ministères et les services en charge du budget au sein du ministère de l'Economie, des finances et de l'industrie.

Dans son rapport sur *L'exécution des lois de finances pour l'année 2000* ⁽¹³⁾, la Cour des comptes établit un bilan réservé de cette mise en œuvre. Elle rappelle en premier lieu que les contrats de gestion ont un triple objet :

- la compensation des besoins nouveaux nés en cours d'année au sein d'une section budgétaire par une non-consommation de crédits issus de cette section ;
- la stabilisation sur un exercice par rapport à l'exercice suivant et par section budgétaire du montant des crédits reportables ;
- la mise en réserve de crédits supplémentaires au cours d'un exercice qui seront, *in fine*, soit utilisés à la fin dudit exercice, soit annulés.

Concrètement, il apparaît que chaque contrat de gestion ne met pas systématiquement en œuvre les trois points évoqués, mais parfois seulement un ou deux d'entre eux.

En deuxième lieu, la Cour des comptes estime que si l'objectif poursuivi, soit une maîtrise accrue de la progression des dépenses de l'Etat, est légitime, « *la régularité du dispositif des contrats de gestion au regard des dispositions de l'ordonnance du 2 janvier 1959 est discutable à plusieurs titres* ». Le rapport précité évoque ainsi quatre points :

- la mise en réserve évoquée des crédits n'est pas une procédure permise par l'ordonnance du 2 janvier 1959 ;
- les annulations de crédits mises en œuvre dans le cadre de cette régulation budgétaire peuvent ne pas porter, dans certains cas, sur des crédits devenus sans objet, seul motif valable d'annulation au regard de l'ordonnance du 2 janvier 1959 ;
- la programmation des reports d'un exercice sur l'autre « *n'est pas compatible* » avec le principe d'annualité budgétaire. De plus, l'autorisation budgétaire adoptée par le Parlement en loi de finances initiale ne tient pas compte de la programmation de ces reports. En conséquence, son intérêt et sa précision en sont altérées ;

⁽¹³⁾ Cour des comptes, *L'exécution des lois de finances pour l'année 2000*, pages 36 et 37.

– enfin, la Cour des comptes évoque des cas dans lesquels l'élaboration trop tardive de certains contrats de gestion aboutit à la non-consommation de certains crédits qui, sans cela, aurait été utilisés.

Lors de l'audition relative au règlement définitif du budget de 1999 par la Commissions des finances, de l'économie générale et du plan de l'Assemblée nationale de MM. Pierre Joxe, alors Premier président de la Cour des comptes, François Logerot, alors Président de sa première chambre et Bernard Cieutat, alors Conseiller-maître, ce dernier avait estimé que « *ces contrats [de gestion] n'ont de contractuel que le nom et les économies correspondantes restent très largement imposés. Il faut donc poursuivre l'effort consistant à mieux informer les ministères, qui, aujourd'hui, demeurent souvent prévenus des annulations les concernant au dernier moment.* »⁽¹⁴⁾.

Sans remettre en cause la capacité pour le Gouvernement de mettre en œuvre des modalités internes de régulation budgétaire des autorisations votées par le Parlement, il importe qu'une réflexion soit menée afin d'examiner la compatibilité desdites modalités avec le droit budgétaire, notamment dans la perspective de l'entrée en vigueur de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001. L'article 14 de cette loi prévoit en effet la transmission pour information aux commissions chargées des finances et aux autres commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat, avant sa publication, de tout décret d'annulation. Le même article prévoit la communication aux commissions des finances de tout acte, quelle qu'en soit la nature, ayant pour objet ou pour effet de rendre des crédits indisponibles. Il serait donc opportun que le Parlement, par l'intermédiaire par exemple des rapporteurs spéciaux des crédits budgétaires, soit informé de façon précise et régulière de l'élaboration et du contenu des contrats de gestion.

A.- LES MODIFICATIONS DU MONTANT DES CRÉDITS PAR DES ACTES RÉGLEMENTAIRES

1.- Caractéristiques générales

La loi de finances initiale pour 2000 a ouvert des montants de crédits de 2.013,25 milliards de francs au budget général, de 106,16 milliards de francs aux budgets annexes et de 426,72 milliards de francs aux comptes spéciaux du Trésor. Les crédits initialement votés s'élevaient donc, au total, à 2.546,13 milliards de francs, soit une progression de 0,82% par rapport aux crédits initialement ouverts pour l'exercice 1999, qui s'élevaient à 2.525,5 milliards de francs.

La modestie de cette évolution s'explique essentiellement par le transfert du financement de certaines exonérations de sécurité sociale liées à la mise en œuvre de la réduction du temps de travail, du budget général au Fonds de financement de la réforme

⁽¹⁴⁾ Rapport de M. Didier Migaud au nom de la Commission des finances, de l'économie générale et du plan sur la première lecture du projet de loi de règlement du budget de 1999, (n° 2061), page 163.

des cotisations patronales de sécurité sociale (FOREC). Le montant des « crédits transférés » s'élève en 2000 à 39,49 milliards de francs. Sans ce transfert, il apparaît que la progression du montant des crédits ouverts, en loi de finances initiale, en 2000 par rapport au montant des crédits ouverts, en loi de finances initiale, en 1999 se serait élevée à 2,38%. Il faut relever que cette progression corrigée demeure modérée au regard, notamment, de celle des crédits ouverts, en loi de finances initiale, en 1999 par rapport aux crédits ouverts en 1998, qui s'élevait à 4,34%.

On peut noter que l'effet du transfert précité du financement des exonérations de cotisations sociales évoquées est plus visible encore si l'on considère les crédits ouverts au seul budget général, déduction faite des remboursements et dégrèvements globaux. Ces crédits s'élèvent à 1.682,02 milliards de francs en 2000 contre 1.686,56 milliards de francs en 1999, soit une évolution négative de 0,27%. Le tableau suivant retrace pour le budget général le montant et l'évolution des crédits votés et disponibles, pour l'exercice 2000 et les exercices précédents.

BUDGET GÉNÉRAL NET DE REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS : CRÉDITS OUVERTS ET DÉPENSES NETTES							
<i>(en millions de francs)</i>							
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	Ecart 2000/1999 (en %)
Crédits votés :							
Loi de finances initiale	1.487.554	1.558.189	1.581.998	1.600.482	1.686.563	1.682.023	- 0,27
Loi(s) de finances rectificative(s)	78.695	27.885	16.736	33.106	31.358	37.002	17,99
Total des crédits votés (A)	1.566.249	1.586.074	1.598.734	1.633.588	1.717.921	1.719.025	+ 0,06
Modifications réglementaires du montant des crédits (solde) :							
Hors rétablissements de crédits (B)	80.611	115.399	105.255	108.581	81.970	90.586	+ 10,51
Avec rétablissements de crédits	95.754	129.155	119.122	121.277	95.580	104.493	+ 9,32
<i>Majoration totale des crédits par voie réglementaire (B/A en %)</i>	<i>+ 5,1</i>	<i>+ 7,3</i>	<i>+ 6,6</i>	<i>+ 6,6</i>	<i>+ 4,77</i>	<i>+ 5,27</i>	<i>-</i>
Total des crédits disponibles (A + B)	1.646.860	1.701.473	1.703.989	1.742.169	1.799.891	1.809.611	+ 0,54

Les lois de finances rectificatives des 12 juillet 2000 et 30 décembre 2000 ont majoré les crédits initiaux de 70,49 milliards de francs pour le budget général, 813 millions de francs pour les budgets annexes et de 3,32 milliards de francs pour les comptes spéciaux du Trésor, soit une majoration d'ensemble de 74,62 milliards de francs. Cette majoration représente 2,93% des crédits initialement ouverts. Ce taux est supérieur à celui constaté en 1999 s'agissant de la progression des crédits votés du fait de l'adoption de la loi de finances rectificative du 30 décembre 1999. Ce taux s'élevait en effet en 1999 à 1,91% des crédits initialement votés. Il faut cependant rappeler que l'exercice 2000 a été marqué par le vote d'un collectif de printemps, en plus de l'adoption de la classique loi de

finances rectificative adoptée en fin d'exercice. D'ailleurs, au regard des évolutions, par des modifications législatives, des crédits initialement ouverts lors des exercices précédents marqués par l'adoption de deux lois de finances rectificatives, il apparaît que le taux de 2,93% est modéré ⁽¹⁵⁾. On peut ainsi constater que la loi de finances rectificative du 12 juillet 2000 fut effectivement un élément de la politique de baisse des prélèvements obligatoires, avant d'être un moyen de modifier le montant des crédits ouverts par la loi de finances initiale pour 2000.

Le total brut des crédits votés pour 2000 s'élève donc à 2.620,76 milliards de francs.

Le solde des modifications opérées par voie réglementaire en cours de gestion, sur l'ensemble des crédits du budget de l'Etat, s'élève à 106,24 milliards de francs, chiffre en augmentation par rapport à celui constaté en 1999, soit 99,1 milliards de francs, mais qui demeure inférieur à ceux constatés en 1998 et 1997, soit respectivement 119,3 milliards de francs et 117,9 milliards de francs. Le solde des crédits ouverts et annulés par voie réglementaire, y compris les rétablissements de crédits, représente 4,97% des crédits initiaux, contre 4,58% lors de l'exercice précédent.

Le tableau suivant présente pour les dix-huit derniers exercices le montant et la proportion des modifications législatives et réglementaires apportés aux crédits initiaux bruts.

BUDGET DE L'ÉTAT :							
MODIFICATIONS AU MONTANT DES CRÉDITS BRUTS							
Année	Modifications opérées Par voie législative ^(a)		Solde des modifications opérées par voie réglementaire ^(b)			Total des modifications	
	En milliards de francs	En % des crédits initiaux	En milliards de francs	En % des crédits initiaux	En % des crédits votés	En milliards de francs	En % des crédits initiaux
1983	+ 22,31	1,73	+ 48,65	3,79	3,72	+ 70,96	5,52
1984	+ 48,05	3,45	+ 67,96	4,88	4,72	+ 116,01	8,33
1985	+ 28,10	1,86	+ 95,29	6,31	6,20	+ 123,39	8,17
1986	+ 61,99 ^(c)	3,91	+ 88,49	5,58	5,38	+ 150,48	9,49
1987	+ 31,30	1,91	+ 132,25	8,07	7,92	+ 163,55	9,98
1988	+ 52,57	3,09	+ 104,98	6,17	5,98	+ 157,55	9,26
1989	+ 46,79	2,65	+ 108,84	6,17	6,01	+ 155,63	8,82
1990	+ 53,36	2,81	+ 125,43	6,60	6,42	+ 178,79	9,41
1991	+ 33,62	1,84	+ 119,56	6,55	6,43	+ 153,18	8,39
1992	+ 56,76	2,97	+ 124,45	6,51	6,32	+ 181,21	9,48
1993	+ 141,30 ^(c)	7,01	+ 80,18	3,98	3,72	+ 221,48	11,00
1994	+ 46,32	2,19	+ 125,53	5,96	5,83	+ 171,85	8,15
1995	+ 126,95 ^(c)	5,84	+ 84,63	3,89	3,68	+ 211,58	9,73
1996	+ 47,86	2,09	+ 130,84	5,72	5,60	+ 178,70	7,81
1997	+ 64,44	2,75	+ 134,24	5,72	5,57	+ 198,68	8,47

⁽¹⁵⁾ Voir la première colonne du tableau suivant « budget de l'Etat : modifications au montant des crédits bruts ».

1998	+ 77,78	3,21	+ 134,77	5,57	5,39	+ 212,37	8,78
1999	+ 48,30	1,91	+ 115,76	4,58	4,50	+ 164,06	6,50
2000	+ 74,62 ^(c)	2,93	+ 125,71	4,97	4,80	+ 200,33	7,93
(a) Ouvertures de crédits dans la quasi-totalité des cas.							
(b) Y compris les rétablissements de crédits en application de l'article 19 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 (19,46 milliards de francs en 1999) et les annulations associées aux lois de finances rectificatives.							
(c) Deux lois de finances rectificatives.							

Le taux de majoration des crédits initiaux par des procédures réglementaires a été relativement élevé en 2000, au regard des taux constatés lors des exercices précédents marqués par l'adoption de deux lois de finances rectificatives. Ces taux s'étaient ainsi élevés à 3,98% et 3,89% des crédits initiaux ouverts lors des exercices 1993 et 1995, contre 4,97% en 2000. On peut attribuer le caractère relativement élevé de ce taux à l'augmentation constante du montant des reports de crédits d'un exercice sur l'autre. En effet, il apparaît que les reports de crédits de la gestion précédente se sont élevés en 2000 à 3,53% des crédits initiaux bruts, soit le taux le plus élevé depuis dix ans. Selon la Cour des comptes, « *cette évolution est principalement imputable à la consolidation délibérée et systématique des reports au niveau atteint au cours de l'exercice antérieur, recherchée par la régulation budgétaire mise en œuvre en 1999 sous la formule des contrats de gestion, ainsi qu'à l'extension des possibilités de reports de crédits de fonctionnement (inscription sur l'état annexe H de nouvelles catégories de chapitres).* »⁽¹⁶⁾. Il semble que cette évolution s'amplifiera pour l'exercice 2001, puisque le présent projet de loi de règlement précise que les reports de crédits de la gestion précédente s'élèvent en 2001 à 105,2 milliards de francs contre 90,02 milliards de francs en 2000.

Il reste que le solde des modifications des crédits initiaux opérées par voie réglementaire, exprimé en pourcentage desdits crédits initiaux, demeure inférieur aux soldes constatés pour chacun des exercices précédents depuis 1985, marqués par une seule loi de finances rectificative, hormis le cas de l'exercice 1999. Ce signe relatif d'un usage modéré des procédures réglementaires de modifications des montants des crédits ouverts par les lois de finances, alors même que le montant des crédits reportés de l'exercice 1999 sur l'exercice 2000 a augmenté, peut être imputé à trois éléments :

– les ouvertures de crédits par des décrets d'avance ont été les plus faibles constatées depuis 1995. Le seul décret d'avance concernant l'exercice 2000, n° 2000-760 du 1^{er} août 2000, a ouvert un crédit de 152,5 millions de francs afin de procéder au financement du référendum du 24 septembre 2000 relatif à la réduction à cinq ans de la durée du mandat du Président de la République. On peut noter que, selon les visas dudit décret, le rapport du ministre chargé des finances, sur la base duquel le Premier ministre prend le décret d'avance en vertu du 2° de l'article 11 de l'ordonnance du 2 janvier 1959, établit que l'équilibre financier prévu par la loi de finances initiale et la loi de finances rectificative du 12 juillet 2000 n'était pas affecté par l'ouverture d'un crédit d'un montant

⁽¹⁶⁾ Cour des comptes, rapport précité, page 35.

Reports de la gestion précédente.	53,22	61,07	54,68	67,75	69,80	64,32	80,00	90,02	+ 12,52
Décrets d'avances	5,00	7,24	0,60	17,73	12,84	6,04	7,89	0,15	- 98,09
Arrêtés d'annulations	- 65,46	- 29,21	- 54,11	- 46,00	- 36,77	- 21,19	- 34,81	- 24,24	- 30,36
Fonds de concours rattachés	64,07	63,38	65,27	73,31	68,53	69,18	44,94	39,01	- 13,19
Augmentations de crédits gagées par des ressources nouvelles	5,47	7,06	0,88 ^(b)	1,08	3,49	0,99	1,08	1,29	+ 19,44
Solde	62,3	109,54	67,33	113,88	117,89	119,33	99,10	106,24	+ 7,20
Rétablissement de crédits	17,87	16,75	17,30	16,96	16,35	15,44	16,66	19,46	+ 16,80
B.- Majoration totale du montant des crédits votés	80,18	126,29	84,63	130,84	134,24	134,77	115,76	125,70	+ 8,58
C.- Total des crédits disponibles^(a)	2.234,4	2.279,5	2.386,0	2.466,7	2.544,9	2.633,1	2.689,5	2.746,46	+ 2,12
	6	5	5	2	7	8	5		

(a) Crédits ouverts et rétablissements de crédits. C = A + B.

(b) Y compris 83,98 millions de francs de « mesures diverses » (reprise de dotation aux amortissements du budget annexe de l'aviation civile).

BUDGET DE L'ÉTAT : MASSES DÉPLACÉES PAR VOIE RÉGLEMENTAIRE^(a)

(en % des crédits initiaux bruts)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
A.- Majorations brutes des crédits :											
Reports de la gestion précédente.....	3,28	3,31	2,95	2,64	2,89	2,51	2,96	2,97	2,66	3,17	3,53
Décrets d'avances.....	0,2	0,0	0,77	0,24	0,34	0,03	0,77	0,55	0,25	0,31	0,01
Fonds de concours rattachés	2,52	3,13	3,13	3,25	3,0	3,0	3,20	2,92	2,86	1,78	1,53
Augmentations de crédits gagées par des ressources nouvelles	0,15	0,0	0,05	0,27	0,33	0,04 ^(b)	0,05	0,15	0,04	0,04	0,05
Rétablissement de crédits	1,23	1,05	0,94	0,88	0,79	0,80	0,74	0,70	0,64	0,66	0,76
Total	7,38	7,59	7,85	7,23	7,35	6,38	7,73	7,29	6,49	5,96	5,88
B.- Annulations de crédits.....	0,77	1,05	1,23	3,25	1,38	2,49	2,01	1,57	0,87	1,38	0,95
C.- Variation totale du montant des crédits en cours d'année (A + B).....	8,15	8,64	9,08	10,48	8,73	8,87	9,74	8,86	7,32	7,34	6,84

(a) Y compris rétablissements de crédits.

(b) Y compris « mesures diverses » au budget annexe de l'aviation civile.

Le total net des crédits ouverts en 2000 a atteint 2.727,01 milliards de francs contre 2.672,9 milliards de francs en 1999, soit une progression de 2,02%. Après prise en compte des rétablissements de crédits, le total des crédits utilisables au budget de l'Etat en 2000 s'est élevé à 2.746,47 milliards de francs, contre 2.689,6 milliards de francs en 1999, soit une progression de 2,12%. Par ailleurs, le taux d'augmentation des crédits initiaux bruts entre 1999 et 2000 s'élève à 0,81%. La différence de ces deux taux s'explique par l'existence en 2000 de deux lois de finances rectificatives et par un recours moins modéré sur cet exercice aux procédures réglementaires de modifications du montant des crédits initiaux et ce, du fait notamment d'une augmentation substantielle du montant des reports de crédits d'un exercice sur l'autre.

2.- La balance des reports de crédits

Pour le budget général, le montant des crédits reportés de l'exercice 1999 sur l'exercice 2000 s'est élevé à 90,02 milliards de francs contre 80 milliards de francs de l'exercice 1998 sur l'exercice 1999, soit une augmentation de 12,52% du montant des crédits reportés. En conséquence, la balance entre le montant des crédits reportés sur l'exercice 1999 et le montant des crédits ouverts sur cet exercice et reportés en 2000, est négative pour un montant de -10,02 milliards de francs.

Le montant des crédits reportés de l'exercice 2000 sur l'exercice 2001 s'élève à 105,19 milliards de francs, soit une nouvelle augmentation de 16,85% du montant des crédits reportés. En conséquence, la balance entre le montant des crédits reportés sur l'exercice 2000 et le montant des crédits ouverts sur cet exercice et reportés en 2001, est une nouvelle fois négative pour un montant de - 15,17 milliards de francs.

Le tableau suivant retrace les montants de la balance des reports de crédits depuis onze exercices.

BUDGET DE L'ÉTAT : ÉVOLUTION DE LA BALANCE DES REPORTS DE CRÉDITS											
<i>(en millions de francs)</i>											
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
A.- Reports de la gestion précédente.....	62.387	60.442	56.390	53.229	61.074	54.682	67.755	69.802	64.319	80.004	90.024
B.- Reports à la gestion suivante....	60.442	56.390	53.230	61.074	54.681	67.755	69.802	64.319	80.004	90.024	105.199
C.- Balance des reports (A - B).....	+ 1.945	+ 4.052	+ 3.160	- 7.845	+ 6.393	-	- 2.047	+ 5.483	-	-	-
						13.073			15.685	10.020	15.175

Il apparaît donc que le montant des crédits reportés a presque doublé, certes en francs courants, depuis six exercices, puisque le montant des crédits reportés de l'exercice 1994 sur l'exercice 1995 s'est élevé à 54,68 milliards de francs. Comme le rappelle la Cour des comptes, les reports « ...représentent 4,1% des crédits initiaux et 3,9% des crédits ouverts. ».

Il existe plusieurs explications à la constatation depuis trois exercices d'une forte augmentation du montant des crédits reportés et, en conséquence, d'un montant négatif élevé de la balance des reports. On peut notamment évoquer les deux éléments suivants :

– l'article 86 de la loi de finances pour 2000 a fixé pour cet exercice « conformément à l'état H annexé à la présente loi, la liste des chapitres sur lesquels s'imputent les crédits pouvant donner lieu à report, dans les conditions fixées par l'article 17 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances. ». Or, cet article a substantiellement augmenté le nombre des chapitres visés à l'état H évoqué, conformément à un engagement pris lors du comité interministériel du 13 juillet 1999. Tous les chapitres de fonctionnement, à quelques exceptions près, ont ainsi été inscrits audit état H. Il s'agissait, selon le Gouvernement, d'« inciter les services gestionnaires à une meilleure programmation et à une meilleure utilisation de leurs crédits de fonctionnement ; » et « d'instaurer des règles claires entre les administrations centrales et les services déconcentrés : l'assurance donnée aux administrations centrales de bénéficier du report des crédits disponibles doit leur permettre de garantir aux services déconcentrés le bénéfice du report des crédits inutilisés l'année précédente pour qu'ils puissent programmer leurs dépenses de fonctionnement dans la continuité. » ;

– dans une certaine mesure, il semble que la mise en œuvre des contrats de gestion signifie la substitution de modalités de régulation budgétaire par les reports à des modalités de régulation budgétaire par les annulations.

Il est certain que la précision et l'intérêt des autorisations budgétaires adoptées par le Parlement sont d'autant plus altérées que le montant des crédits reportés sur l'exercice auquel elles s'appliquent, à partir de l'exercice précédent, est élevé et ce, au moment même où entrent en vigueur lesdites autorisations. Il est nécessaire de considérer à cette aune l'augmentation régulière et substantielle du montant des crédits reportés d'un exercice à l'exercice suivant. Il conviendra donc de considérer dans quelles mesures les deux objectifs qui ont légitimé, dans la loi de finances pour 2000, l'extension à de nombreux chapitres de fonctionnement de l'application des règles souples de report réservés aux chapitres inscrits à l'état H annexé aux lois de finances, ont été atteints et, par ailleurs, d'informer de façon plus précise le Parlement de l'élaboration et du contenu des contrats de gestion.

3.- La poursuite de la remise en ordre des fonds de concours

La procédure des fonds de concours, autorisée par l'article 19 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances, permet de déroger au principe de l'universalité budgétaire en affectant directement certaines recettes, telles que des fonds d'intérêt public versés à l'Etat ou le produit de dons et legs. Par décret, cette procédure peut être étendue «*par assimilation*» à des recettes à caractère non fiscal ainsi qu'à certains rétablissements de crédits.

Dès l'année 1961, la Cour des comptes, s'inquiétant de la multiplication de ces fonds, demandait à ce que leur existence soit strictement justifiée. Cependant, c'est depuis 1996 seulement que l'effort a été véritablement accentué afin de remettre en ordre la pratique des fonds de concours. Cette remise en ordre a essentiellement consisté en la budgétisation de certaines dépenses de fonctionnement de l'Etat et de rémunération de personnel. Au total, depuis 1996, comme le montre le tableau ci-après, près de 40 milliards de francs de recettes entrent désormais dans le budget général de l'Etat, allégeant d'autant le montant global des fonds de concours.

TRANSFERTS DE RECETTES DES FONDS DE CONCOURS VERS LE BUDGET GENERAL – 1996-2000					
	<i>(en milliards de francs)</i>				
	1996	1997	1998	1999	2000
Pensions de France Télécom.....	8				
Frais de perception de taxes locales			5,91		
Frais de perception de la vignette automobile			0,42		
1/10 ^{ème} du produit attendu des redressements fiscaux			4,43		
Pensions de La Poste et allocations.....			14,38		
Conservateurs des hypothèques.....				0,24	
Dépenses de retraite d'organismes publics				4,38	
Redevances du service des mines				0,54	
Surveillance des installations nucléaires				0,53	
Droits de chancellerie					0,14
Redevance audiovisuelle – part des frais de service...					0,48

Autres budgétisations.....	0,15			0,62	0,18
Total	8,15	0	25,14	6,31	0,80
<i>Source : Cour des comptes, rapport sur l'exécution des lois de finances pour 2000.</i>					

Il résulte de ces transferts une diminution sensible tant du nombre des fonds de concours que du montant total de leurs recettes. On comptait ainsi, en 2000, 580 fonds représentant 39,2 milliards de francs de recettes, soit une baisse de 13,1% par rapport à 1999 où ils totalisaient 45,1 milliards de francs de recettes. Toutefois, dans son rapport sur *L'exécution des lois de finances pour 2000*, la Cour des comptes regrette, une nouvelle fois, le trop grand nombre de fonds et demande à ce que certains d'entre eux, inactifs ou de faible importance, soient supprimés. Elle notait ainsi l'existence, concernant le budget de la défense, de « 117 fonds, dont 37 inactifs et 25 apportant moins de 1 MF, soit 62 fonds inactifs ou modestes. Concernant les finances, l'agriculture, l'intérieur ou la culture, le nombre de fonds inactifs ou modestes est, respectivement, de 43, 30, 21 ou 16, représentant plus de la moitié des fonds qu'ils gèrent.

Au total sur 580 fonds, 159 sont restés inutilisés en 2000, ne recevant strictement aucun versement, et 150 n'ont reçu qu'un montant inférieur à un million de francs. »

On ne peut que souscrire à ce souhait de la Cour des comptes d'une rationalisation des fonds de concours dont la réalisation permettrait, non seulement d'éviter des opérations administratives lourdes et coûteuses, mais aussi d'améliorer, par le transfert de certaines recettes au budget général de l'Etat, le contrôle du Parlement.

S'agissant de la nature et de l'origine des fonds, il faut souligner l'importance croissante des crédits d'origine européenne qui sont passés de 5,6 milliards de francs en 1988, soit 13,5% du total des fonds de concours, à 21 milliards de francs en 1998, soit 30,3% du total pour atteindre, en 2000, 24,5 milliards de francs, soit un peu moins de 63% du montant total des fonds ⁽¹⁷⁾.

Cette montée en puissance des crédits européens se retrouve dans la forte concentration des recouvrements en faveur des budgets de l'agriculture et de la pêche et de l'emploi qui bénéficient respectivement, en 2000, de 9 milliards de francs et de 8 milliards de francs en provenance du Fonds européen d'orientation et de garantie agricoles (Feoga) et du Fonds social européen (FSE). Le tableau ci-après illustre cette prédominance des crédits européens au sein des huit fonds de concours qui recueillent chacun plus d'un milliard de francs et qui totalisent à eux seuls 77% du montant total des fonds de concours en 2000.

⁽¹⁷⁾ Votre Rapporteur général relevait cette prépondérance à venir dans son rapport sur la loi de règlement 1997 en raison de la correction engagée de la pratique des « crédits d'articles », rapport n° 1603, 18 mai 1999, p. 76.

FONDS RECUEILLANT PLUS D'UN MILLIARD DE FRANCS					
<i>(en milliards de francs)</i>					
Libellé	Numéro	1997	1998	1999	2000
Feoga-garantie, primes pour le maintien des vaches allaitantes	14.22	4,23	4,60	4,65	5,52
Feoga-orientation, Feder, FSE, financement des objectifs 1, 2, 5A, 5B	14.78	1,98	2,29	3,13	1,64
Feoga-orientation, aides aux zones agricoles défavorisées	14.22	0,58	1,70	0,6	1,21
Fonds social européen, pour organismes agissant sur ressources propres	14.08	3,22	4,78	4,86	5,5
Contributions à l'allocation spéciale du fonds national pour l'emploi..	26.08	3,22	2,47	1,83	1,24
Routes, participation à l'équipement du réseau routier national.....	11.09	6,07	4,61	4,55	4,56
Participations européennes à divers programmes d'équipement.....	14.66	7,64	3,55	5,48	7,83
Remboursement des soins assurés par le service de santé des armées	26.56	2,29	2,54	2,46	2,39
Montant total recueilli par les grands fonds		57,31	57,69	32,54	29,89
% du total des recouvrements		83,5	83,3	72,4	76,7
<i>Ce tableau ne recense que les fonds ayant recueilli plus d'un milliard de francs en 2000, mais les totaux pour 1997, 1998 et 1999 comprennent des fonds supprimés depuis lors.</i>					
<i>Source : Cour des comptes, Rapport sur l'exécution des lois de finances pour 2000.</i>					

Cette part croissante des financements communautaires dans les fonds de concours influence de manière déterminante le classement quantitatif par ministère de ces fonds. Le ministère de l'agriculture et de la pêche occupe ainsi depuis plusieurs années la première place, devant celui de l'emploi et le budget des routes.

PRINCIPAUX BUDGETS BENEFICIAIRES DE FONDS DE CONCOURS						
<i>(en milliards de francs)</i>						
	1998		1999		2000	
	Nombre	Montant	Nombre	Montant	Nombre	Montant
Agriculture	64	11,2	60	9,7	59	9,0
Emploi	31	8,6	31	8,7	32	8,0
Routes	10	4,9	11	4,9	10	4,7
Défense	89	4,2	109	4,4	117	4,2
Finances	83	7,8	103	2,5	79	1,5
<i>Source : Cour des comptes, Rapport sur l'exécution des lois de finances pour 2000.</i>						

S'agissant du budget de l'Agriculture et de la pêche, il convient de souligner la première place occupée par le fonds n° 14-225 qui recueille la participation du Feoga-Garantie à la prime au maintien du troupeau de vaches allaitantes. Avec une augmentation de 18% par rapport aux deux années précédentes, celui-ci s'élève en l'an 2000 à 5,52 milliards de francs. Le fonds n° 14.785, qui rassemble diverses aides économiques et sociales européennes en faveur des régions les moins favorisées (objectifs 1, 2, 5A et 5B) enregistre quant à lui une baisse sensible en passant de 3,13 milliards de francs en 1999 à 1,64 milliard de francs en 2000. Cette baisse résulte de retards de

procédure qui devraient être ultérieurement rattrapés avec, en particulier, l'attribution d'aides nouvelles à la pêche et à la transformation de produits agricoles. Le même phénomène touche, en sens inverse, le fonds n° 14-224 «Participation du Feoga aux dépenses d'aides en faveur des zones agricoles défavorisées » qui bénéficie de paiements anciens et d'un doublement du taux communautaire des indemnités compensatrices des handicaps naturels.

Le budget de l'Emploi bénéficie pour sa part de nombreux financements communautaires en faveur de la lutte contre le chômage, du développement du marché du travail, de l'éducation, de la formation professionnelle et de l'égalité des chances. L'ensemble de ces crédits sont versés à l'Agence comptable centrale du Trésor (ACCT) qui les répartit, par voie de fonds de concours, entre les différents chapitres tels que décrits ci-après :

Chapitre du budget emploi	Objet	Montant du fonds de concours pour 2000
43-72	Programmes d'action divers (aux deux tiers déconcentrés au niveau régional)	5,5 milliards de francs
36-61	Contribution au plan national pour l'emploi et au dispositif du revenu minimum d'insertion	370 millions de francs
44-70	Insertion des publics en difficulté	200 millions de francs
37-61	Assistance technique aux organismes gestionnaires de fonds déconcentrés	161 millions de francs
43-71 art.10	Formation professionnelle des adultes	112 millions de francs

Le budget des Routes occupe en 2000, comme l'année précédente, la troisième place en totalisant 4,7 milliards de recettes issues de fonds de concours qui sont, pour la grande majorité d'entre eux, regroupés au chapitre 53-43 « Voirie nationale-investissements » et qui ont principalement pour origine la participation des collectivités locales à la construction et à l'exploitation du réseau national.

Le budget de la Défense, quatrième par le montant de ses fonds de concours, qui totalisaient, en 2000, près de 4,2 milliards de francs, se caractérise par la variété de l'origine des recettes concernées : remboursement des soins assurés par le service de santé des armées (2,39 milliards de francs), participation de gouvernements étrangers aux frais d'étude et de fabrication dans le cadre de programmes de coopération (près de 456 millions de francs répartis dans quatre fonds), produits des ventes de véhicules, d'aéronefs, de munitions, de matériels divers et d'approvisionnement (plus de 350 millions de francs répartis entre douze fonds différents), produits de ventes d'immeubles et de terrains (près de 256 millions de francs)...

Enfin, le budget de l'Economie, des finances et de l'industrie a vu le montant global de ses fonds de concours ramené de 2,5 milliards de francs en 1999 à 1,5 milliard de francs en 2000, en raison, en particulier, de la budgétisation de près de 1,14 milliard de

francs au titre d'« indemnité et d'allocations » diverses au chapitre 31-94, suivant en cela les recommandations de la Cour des comptes et les demandes répétées du Parlement.

4.- Les rétablissements de crédits : une progression confirmée

Les rétablissements de crédits constituent la seconde procédure d'affectation de recettes admise au sein du budget général ou d'un budget annexe, après les fonds de concours. Avec 19,46 milliards de francs en 2000 au budget de l'Etat, ils portent sur des montants deux fois plus faibles que les fonds de concours (39,2 milliards de francs).

L'article 19 de l'ordonnance organique prévoit que deux types de recettes peuvent donner lieu à rétablissement de crédits, par arrêté du ministre chargé des finances :

– celles « *provenant de la restitution au Trésor des sommes payées indûment ou à titre provisoire sur crédits budgétaires* » ;

– et celles « *provenant des cessions ayant donné lieu à paiement sur crédits budgétaires* ».

La signification des rétablissements de crédits est donc relativement mineure du point de vue de l'autorisation budgétaire, puisqu'ils résultent de mouvements comptables internes, principalement entre les comptes de commerce et le budget général, au titre de charges de personnel.

Le périmètre des opérations entrant dans le champ de cette procédure a connu des variations entre 1992 et 1994, du fait de la mise en place progressive du compte de commerce n° 904-21 retraçant les opérations industrielles et commerciales des directions départementales de l'équipement, et en sens inverse, du fait de la clôture du compte de commerce « Armements terrestres » de la direction générale de l'armement.

Abstraction faite de ces changements, le volume des crédits « rétablis » a été soumis durant plusieurs années à une lente érosion. Ce mouvement s'est inversé en 1999 et la hausse a été confirmée en 2000, puisque les rétablissements de crédits ont augmenté de 16,8% atteignant un montant (19,46 milliards de francs) inégalé depuis 1991.

Au sein du budget général, les rétablissements de crédits proviennent principalement des opérations imputées sur les comptes de commerce gérés par le ministère de la défense : avec 9,5 milliards de francs en 2000, les rétablissements de crédits militaires représentent près de 69% du total enregistré. Toutefois, l'importance des rétablissements de crédits militaires décroît légèrement.

ÉVOLUTION DES RÉTABLISSLEMENTS DE CRÉDITS AU BUDGET DE L'ÉTAT

(en millions de francs)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
I- Budget général							
<i>A.- Budgets civils</i>							
1. Dépenses ordinaires	2.936,1	2.952,2	3.292,6	3.741,1	3.427,6	3.678,0	4.189,4
2. Dépenses en capital.....	73,4	74,1	62,0	157,2	78,6	57,71	145,7
<i>B.- Budgets militaires</i>							
1. Dépenses ordinaires	9.016,7	9.786,5	8.672,9	8.842,3	8.620,5	8.794,8	8.834,9
2. Dépenses en capital.....	2.008,8	3.330,2	1.729,1	1.126,4	573,2	1.079,9	737,1
TOTAL	14.034,9	15.143,0	13.756,7	13.867,0	12.699,9	13.610	13.907,2
II- Budgets annexes	2.716,9	2.158,7	3.206,7	2.481,0	2.740,6	3.051,03	5.557,2
TOTAL DU BUDGET DE L'ÉTAT	16.751,8	17.301,7	16.963,4	16.348,0	15.440,5	16.661,5	19.464,4

Il convient également de noter que, si les rétablissements de crédits représentent 5,2% des dépenses ordonnancées au budget de la Défense, ce pourcentage atteint 6,8 % du budget de l'Équipement, des transports et du logement, budget donnant lieu chaque année à d'importants rétablissements de crédits, en raison du remboursement par le compte de commerce n°904-21 des dépenses de personnel afférentes aux ouvriers des parcs et ateliers.

Depuis 1989, les comptes spéciaux du Trésor n'ont plus fait l'objet de rétablissements de crédits. En revanche, les budgets annexes font, de façon régulière, largement usage de cette procédure.

En 2000, on constate même une très forte progression des rétablissements de crédits sur les budgets annexes (5,55 milliards de francs, contre 3,05 milliards de francs en 1999 et 2,74 milliards de francs en 1998). Cette évolution est imputable au budget annexe des prestations sociales agricoles, où les rétablissements de crédits sont passés de 2,8 milliards de francs en 1999 à 5,3 milliards de francs en 2000 du fait de remboursements de trop-versés sur les prestations des diverses branches du régime.

RÉTABLISSLEMENT DE CRÉDITS SUR LES BUDGETS ANNEXES EN 2000			
<i>(en millions de francs)</i>			
	Dépenses constatées	Rétablissements de crédits	Dépenses nettes
Aviation civile	9.023,35	186,26	8.837,09
Journaux officiels	1.299,29	29,46	1.269,83
Légion d'honneur	130,82	0,38	130,44
Monnaies et médailles	1.324,77	0,4	1.324,37
Ordre de la Libération.....	5,04	0	5,04
Prestations sociales agricoles	103.120,24	5.340,75	97.779,49

TOTAL.....	114.903,51	5.557,25	109.346,26
-------------------	-------------------	-----------------	-------------------

Votre Rapporteur général a déjà observé que la procédure du rétablissement de crédits illustre les « contorsions » auxquelles est parfois obligée de se livrer l'autorité gestionnaire pour respecter toutes les règles du droit budgétaire. En premier lieu, l'interdiction d'imputer directement sur un compte spécial du Trésor la rémunération d'agents publics, édictée par l'article 24 de l'ordonnance organique, amène à recourir à la procédure du rétablissement de crédits pour les charges de personnel des arsenaux. Avant 1984, les remboursements par les comptes de commerce de la défense des charges de personnel mis à leur service étaient traités en fonds de concours. L'abandon de ce système critiqué par la Cour des comptes n'a pas éliminé tout inconvénient.

En second lieu, les versements effectués au budget général par le budget annexe de l'aviation civile (BAAC), au titre de sa participation aux pensions de son personnel, ne peuvent donner lieu au rattachement de fonds de concours. En effet, cette procédure est réservée aux versements des personnes physiques ou morales, alors que le BAAC ne dispose pas de la personnalité morale. C'est pourquoi les recettes encaissées par le budget général au titre des pensions du personnel de l'aviation civile donnent lieu, sur le chapitre 32-97 « Pensions » du budget des Charges communes, à des rétablissements de crédits.

5.- Un recours très limité à la procédure du décret d'avance

L'unique décret d'avance (n° 2000-760 du 1^{er} août 2000) a porté sur une ouverture de crédits d'un montant très faible : 152,5 millions de francs (en 1999 les crédits concernés s'élevaient à 7,8 milliards de francs). Comme il a été dit, ces crédits ont eu pour objet exclusif le financement de l'organisation du référendum du 24 septembre 2000 : 2,7 millions de francs ont été ouverts sur le chapitre 20-51 du Conseil constitutionnel et 149,8 millions de francs sur le chapitre 37-61 « Dépenses relatives aux élections » du budget de l'Intérieur et de la décentralisation.

Le respect de l'équilibre financier défini dans la loi de finances rectificative de juillet a été rendu possible sans annulation de crédit, par la constatation de recettes non fiscales supplémentaires.

BUDGET GÉNÉRAL : ÉVOLUTION DES OUVERTURES PAR DÉCRETS D'AVANCE ET DES ANNULATIONS ASSOCIÉES							
	Nombre de décrets d'avance	Montants (en millions de francs)			Part dans les crédits initiaux nets (en %)		
		Ouvertures	Annulations associées	Solde	Ouvertures	Annulations	Solde
1981	2	285	—	285	0,05	—	0,05
1982	1	2.150	250	1.900	0,27	0,03	0,24
1983	—	—	—	—	—	—	—
1984	2	3.780	2.781	999	0,4	0,3	0,1
1985	—	—	—	—	—	—	—
1986	1	630	530	100	0,06	0,05	0,01
1987	3	7.284	5.219	2.065	0,69	0,5	0,19
1988	2	4.362	2.733	1.629	0,40	0,25	0,15
1989	2	5.073	6.573	— 1.500	0,44	0,57	— 0,13
1990	2	2.803	3.743	— 940	0,23	0,31	0,08
1991	1	1.500	— ^(a)	1.500	0,12	—	0,12
1992	2	14.781	4.781	10.000 ^(b)	1,12	0,36	0,76
1993	1	5.000	5.000	0	0,36	0,36	0
1994	2	7.245	7.170 ^(c)	75 ^(c)	0,50	0,49	0,01
1995	1	600	600	0	0,04	0,04	0
1996	2	17.731	14.851 ^(d)	2.880 ^(e)	1,14	0,95	0,19
1997	2	12.836	12.781	55 ^(f)	0,81	0,81	0
1998	2	6.037	5.358	679 ^(g)	0,38	0,33	0,04
1999	1	7.891	7.891	0	0,47	0,47	0
2000	1	153	—	153	0,009	—	0,009

(a) Indépendamment de l'ouverture de crédits militaires par décret d'avance le 23 août, au titre de l'opération Daguët, un arrêté du 9 mars 1991 a annulé 10.069 millions de francs, soit 0,79% des crédits initiaux.

(b) L'équilibre du décret d'avance du 2 septembre 1992 a été assuré par les recettes de privatisation tirées de la cession de 2,3 % du capital d'Elf-Aquitaine par l'ERAP (1,6 milliard de francs) et de 21,7 % du capital de Total par l'Etat (8,4 milliards de francs).

(c) L'équilibre du décret d'avance du 29 septembre 1994 a en outre été assuré par l'annulation de 75 millions de francs de crédits sur le compte de prêts du FDES.

(d) Arrêtés d'annulation des 10 et 12 avril et du 26 septembre 1996.

(e) L'équilibre des décrets d'avance a en outre été assuré par respectivement 2 milliards de francs et 870,04 millions de francs de ressources non fiscales.

(f) L'équilibre des décrets d'avance a en outre été assuré par une annulation de 55 millions de francs sur le compte de prêts du FDES.

(g) L'équilibre du décret d'avance du 21 août 1998 a en outre été assuré par 679,2 millions de francs de ressources non fiscales.

Si la procédure du décret d'avance est progressivement devenue un élément classique de la gestion budgétaire alors qu'elle constitue une intrusion de l'exécutif dans le domaine de compétence essentiel du Parlement, votre Rapporteur général se réjouit de sa moindre utilisation depuis 1998. Néanmoins, l'adoption d'une loi de finances rectificative en juillet 2000 explique largement le résultat exceptionnel constaté en 2000 puisqu'en principe, les décrets d'avance doivent être utilisés pour procéder aux mouvements qui ne peuvent attendre la promulgation du collectif de fin d'année, dans les tout derniers jours de décembre. La loi de finances rectificative de juillet 2000 a ainsi constitué un substitut des traditionnels « décrets d'avance du printemps ».

En tout état de cause le décret d'avance du 1^{er} août 2000 répondait à la condition d'urgence requise par l'article 11-2 de l'ordonnance du 2 janvier 1959, puisque le décret du Président de la République décidant de soumettre un projet de révision de la Constitution au référendum a été signé le 12 juillet 2000, soit la veille de la promulgation du collectif de printemps.

6.- Des annulations de crédits en réduction sensible

Après avoir subi une hausse considérable en 1999 (+ 63,4% par rapport à 1998 et un montant total de 34,8 milliards de francs), les annulations de crédits opérées sur le fondement de l'article 13 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 connaissent une forte diminution en 2000 (24,35 milliards de francs, soit une baisse de 30% par rapport à 1999).

ANNULATIONS DE CRÉDITS NETS DU BUDGET DE L'ÉTAT								
<i>(en millions de francs)</i>								
	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Budget général								
Dépenses civiles de fonctionnement ..	24.212,3	8.899,1	16.600,1	16.878,7	25.792,6	12.381,2	23.299,87	15.399,20
Dépenses civiles d'investissement.....	2.583,9	2.744,2	4.644,7	5.620,0	2.521,3	1.409,9	1.721,53	2.435,66
Dépenses militaires de fonctionnement.....	751,3	1.117,4	—	—	204,6	6,9	50	-
Dépenses militaires d'investissement ..	9.010,9	—	11.892,3	8.507,1	5.010,0	7.350,0	9.480,0	6.372,50
Total du budget général	36.558,3	12.760,6	33.137,1	31.005,8	33.528,5	21.148,0	34.551,41	24.207,36
<i>pour mémoire : crédits bruts</i>	<i>59.968,3</i>	<i>29.061,6</i>	<i>43.157,1</i>	<i>40.205,8</i>	<i>33.628,5</i>	<i>21.148,0</i>	<i>34.551,41</i>	<i>24.207,36</i>
Budgets annexes.....	1,2	20,7	122,4	117,0	—	—	3	9,8
Comptes spéciaux du Trésor								
Comptes d'affectation spéciale.....	—	819,5	—	5.510,0	64,8	46,7	264,89	73,93
Comptes de prêts.....	5.500,0	75,0	6.850,0	167,5	35,0	—	-	58
Comptes d'avances.....	—	—	3.980,0	—	3.040,0	—	-	10,25
Total	42.059,5	13.675,8	44.089,5	36.800,3	36.768,4	21.194,7	34.819,30	24.359,34

Ces annulations de crédits, rapportées aux dotations initiales, ne représentent donc plus que 0,95% des crédits initiaux bruts du budget de l'Etat, soit le second ratio le plus faible depuis 1991 (en 1999, il s'élevait à 1,38%).

Il n'en demeure pas moins que ces annulations sont plus fortes que celles constatées en 1998 (21,19 milliards de francs).

En outre, votre Rapporteur général a déjà souligné qu'un indicateur plus pertinent, pour une comparaison à long terme, est constitué par la mesure du poids des annulations de crédits rapportées aux crédits initiaux nets du budget général. Les annulations représentent alors 1,44% des crédits initiaux nets du budget général, contre 2,05% en 1999 et 1,32% en 1998.

ANNULATIONS DE CRÉDITS RAPPORTÉES AUX CRÉDITS INITIAUX

(en milliards de francs)

Année	BUDGET DE L'ÉTAT (crédits bruts)			BUDGET GÉNÉRAL (crédits nets)		
	Crédits initiaux bruts (A)	Annulations (B)	B/A (en %)	Crédits initiaux nets (C)	Annulations (D)	D/C (en %)
1982	1.143,34	20,5	1,79	788,7	13,84	1,75
1983	1.286,54	25,2	1,96	882,6	20,45	2,32
1984	1.391,33	28,61	2,06	939,7	26,05	2,77
1985	1.508,97	15,1	1	994,9	13,79	1,39
1986	1.583,74	21,6	1,36	1.030,8	17,44	1,69
1987	1.639,24	17,8	1,09	1.050,0	16,9	1,61
1988	1.704,4	8,93	0,52	1.082,3	8,52	0,78
1989	1.765	10,75	0,60	1.152,3	9,63	0,84
1990	1.953,17	14,67	0,75	1.220,4	13,25	1,09
1991	1.859,29	19,16	1,03	1.280,1	18,61	1,45
1992	1.912,23	23,5	1,23	1.321,8	17,2	1,30
1993	2.013,01	65,46	3,25	1.369,9	36,55	2,66
1994	2.106,93	29,2	1,38	1.453,4	12,75	0,88
1995	2.174,47	54,11	2,49	1.487,55	33,14	2,22
1996	2.288,02	46,00	2,01	1.588,19	31,01	1,95
1997	2.346,28	36,71	1,56	1.581,99	33,52	2,11
1998	2.420,61	21,19	0,87	1.600,48	21,14	1,32
1999	2.525,90	34,81	1,38	1.686,56	34,55	2,05
2000	2.546,14	24,36	0,95	1.682,02	24,20	1,44

Pour la deuxième année consécutive, les annulations ont été réalisées dans le cadre des « contrats de gestion » qui sont censés mieux associer les ministères à la maîtrise des dépenses publiques, en cohérence avec le taux réel de l'inflation et les objectifs de pilotage des finances de l'Etat.

Ces contrats de gestion ont incontestablement facilité la résorption des « trésoreries dormantes » et la réduction des crédits non consommés qui ne correspondent manifestement à aucun besoin.

Le montant des annulations est également le reflet de la bonne tenue de l'économie en 2000, qui a permis à l'Etat de réduire ou de limiter certaines de ses interventions.

a) De nombreuses annulations liées à la faible consommation des dotations

La majeure partie des annulations de crédits a été réalisée par l'arrêté du 15 novembre 2000, annexé au projet de loi de finances rectificative de fin d'année.

Elles ont porté pour l'essentiel sur le titre IV (en particulier sur les dépenses du ministère de l'emploi) et les crédits d'équipement du budget de la Défense.

Il importe de constater que nombre de ces annulations portent sur des chapitres où les prévisions de consommation faisaient apparaître des soldes de fin de gestion élevés.

? Ainsi, les annulations de crédit sur le secteur de l'emploi portent sur les deux chapitres suivants :

Le chapitre 44-01 « Programmes nouveaux services – nouveaux emplois », relatif au financement des emplois-jeunes, voit ses crédits réduits de 3.511,8 millions de francs. Cette situation résulte, selon le ministère, d'un décalage entre les dates de création de postes et les embauches subventionnées, tout particulièrement pour les emplois créés dans le secteur public, ainsi que d'un taux de rotation des jeunes sur les postes, entraînant des périodes de vacance. A ce phénomène s'ajoute la bonne tenue de l'économie, avec pour conséquence une raréfaction des candidats au dispositif « nouveaux services – nouveaux emplois ». La Cour des comptes met également en cause la « sur-dotation » du chapitre budgétaire en loi de finances initiale. Elle constate que *« les dotations initiales ont été fixées à 21.340 millions de francs – elles se montaient à 13.920 millions de francs en loi de finances initiale 1999 et à 8.050 millions de francs en loi de finances initiale 1998, soit une augmentation de 165% en deux ans – alors même que les reports de l'exercice précédent s'élevaient à 1.210 millions de francs. La disproportion existant entre cette dotation initiale et le volume des consommations prévisibles et vérifiées de l'exercice ont rendu nécessaire l'annulation de 3.512 millions de francs de crédits, intervenue par arrêté du 15 novembre 2000, précédée d'un virement de 650 millions de francs vers d'autres chapitres du titre IV du budget de l'Emploi, par décret du 31 juillet 2000. »*⁽¹⁸⁾

Le chapitre 44-70 « Dispositifs d'insertion des publics en difficulté », relatif aux dispositifs d'insertion, réalise également une importante économie de 1.690,5 millions de francs.

Du fait de l'amélioration de la conjoncture et du recul de l'exclusion, qui se traduit, notamment, par la forte diminution du chômage de longue durée, les entrées dans les différents dispositifs ont été moins importantes que prévu. Par exemple le nombre d'entrées dans le dispositif de contrats emploi solidarité en 1999 et 2000 laisse apparaître

⁽¹⁸⁾ Cour des comptes, L'exécution des loi de finances en 2000. Interrogée par votre Rapporteur général sur la disproportion existant entre les dotations initiales du chapitre 44-01 et le volume des consommations prévisibles et vérifiées de l'exercice, la Cour des comptes a récapitulé, dans la réponse reproduite en annexe, les hypothèses d'entrées dans le dispositif et de sorties de celui-ci ayant fondé la fixation des dotations initiales.

un retrait de 7% par rapport à la prévision sur laquelle était basée la loi de finances initiale pour 2000, correspondant à une économie de 700 millions de francs.

De même, le flux prévisionnel d'entrées dans le dispositif des emplois consolidés à l'issue des contrats solidarité est en baisse de 20% par rapport aux prévisions associées à la loi de finances pour l'année 2000, représentant l'équivalent de 800 millions de francs de crédits.

Les baisses de flux d'entrées dans les dispositifs «programme en faveur des chômeurs de longue durée» et «contrat initiative emploi» permettent, quant à elles, une économie d'environ 200 millions de francs, les flux d'entrées dans ce dernier dispositif faisant notamment apparaître une baisse de 7% par rapport aux prévisions ayant servi de base à la loi de finances initiale pour 2000.

? Au budget des Charges communes, l'annulation de 2.600 millions de francs effectuée sur le chapitre 33-91 «Personnel en activité. Prestations et versements obligatoires» aurait deux origines :

– une diminution des charges dues par l'Etat au titre des mécanismes de compensation et surcompensation entre régimes d'assurance vieillesse, à hauteur de 1,9 milliard de francs, imputée sur l'article 30 de ce chapitre ;

– un ajustement de l'«apurement CNAF», à hauteur de 0,7 milliard de francs, imputé sur l'article 10 de ce chapitre.

Les annulations relatives à la charge de la dette concernent trois chapitres :

– 450 millions de francs ont été annulés sur le chapitre 11-05 «Service des rentes amortissables, des emprunts d'Etat et des obligations du Trésor à moyen et long terme» ;

– 230 millions de francs ont été économisés sur la charge des bons du Trésor non négociables, inscrite sur le chapitre 12-02 «Bons du Trésor non négociables» ;

– 100 millions de francs sur le chapitre 13-03 «Frais divers de trésorerie».

? Une autre économie importante concerne le secteur santé et solidarité, avec l'annulation de 1.000 millions de francs au chapitre 46-82 «Couverture maladie universelle et aide médicale». La dotation de la loi de finances initiale pour la contribution de l'Etat au Fonds relatif à la couverture maladie universelle (CMU) en 2000 reposait sur l'hypothèse d'une montée en charge rapide du nombre de bénéficiaires de la CMU complémentaire (6 millions de bénéficiaires), d'une dépense individuelle de soins par bénéficiaire pour la part complémentaire évaluée à 1.500 francs par an et d'un rendement brut (avant déductions au titre de la prise en charge de bénéficiaires de la CMU) de la contribution des organismes complémentaires (mutuelles, assureurs et institutions de prévoyance) de 1,7 milliard de francs.

Or, la montée en charge du nombre de bénéficiaires s'est avérée plus lente que prévue. La contribution de l'Etat, nécessaire pour équilibrer le Fonds CMU est donc inférieure à la dotation inscrite en loi de finances initiale.

? Sur le budget de l'Agriculture et de la pêche, la plus forte annulation porte sur le chapitre 44-80 « Amélioration du cadre de vie et aménagement de l'espace rural » : elle atteint 773 millions de francs, alors que seuls 300.000 francs avaient été annulés en 1999. Elle s'explique par le fait que cette ligne a bénéficié d'un afflux de trésorerie en provenance du budget communautaire. En effet, le nouveau plan national de développement rural n'est plus financé sur le Fonds européen d'orientation et de garantie agricoles FEOGA–Orientation, mais sur le FEOGA–Garantie qui assure un remboursement beaucoup plus rapide de la part de financement communautaire. Il s'agit donc d'une situation exceptionnelle qui ne se renouvellera pas.

? Au budget de l'Intérieur, la suppression de la première part de la dotation globale d'équipement (DGE) des communes en 1996 s'est traduite par des reports répétés. Deux arrêtés d'annulations sont donc intervenus en fin d'exercice 2000 pour un total de 620 millions de francs en autorisations de programme et 600 millions de francs en crédits de paiement. En fait, 1.200 millions de francs ouverts au titre de la première part de la DGE n'avaient pas été consommés lors de l'intervention de la réforme de 1996, mais la loi n° 99-1126 du 28 décembre 1999 a prévu un virement de 600 millions de francs au profit des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS).

b) Une procédure suscitant encore des interrogations

? L'article 13 de l'ordonnance organique dispose que « *tout crédit qui devient sans objet en cours d'année peut être annulé par arrêté du ministre des finances après accord du ministre intéressé* ».

Les annulations de crédits de paiement sur le budget militaire portent sur une somme de 6,37 milliards de francs, soit 7,7% des dotations initiales. Elles concernent notamment le chapitre 51-61 « Espace, système d'information et communication » pour 66 millions de francs, le chapitre 53-81 « Equipement des armées » pour 860 millions de francs et le chapitre 55-11 « Soutien des forces » pour 1.556,4 millions de francs.

Or, ces crédits n'étaient pas devenus sans objet et n'ont été annulés que pour contribuer à préserver l'équilibre budgétaire comme l'attestent les explications fournies à votre Rapporteur général par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances rectificative de fin d'année. S'agissant d'annulations de crédits de paiement : « *le niveau des annulations décidé par le Gouvernement constitue une condition de l'équilibre de la loi de finances rectificative. La répartition par chapitre de ces annulations a été déterminée en accord avec le ministère de la défense en fonction des besoins réels en moyens de paiement au titre des actions et programmes financés sur ces lignes. Les annulations*

opérées sur les chapitres 51-61, 53-81 et 55-11 ne remettent pas en cause le bon déroulement de ces programmes. »

? D'autres annulations plus modestes dans leurs montants, soulèvent également des difficultés.

On constate, tout d'abord, des mouvements contradictoire de modifications de crédits en cours de gestion. Plusieurs chapitres budgétaires ont fait l'objet de mesures d'annulation de crédits après avoir été abondés, quelques mois auparavant, en loi de finances rectificative du 13 juillet 2000.

Ainsi, au budget de l'Enseignement scolaire, le chapitre 31-90 « Personnels d'administration. Rémunérations », le chapitre 43-01 « Etablissements d'enseignement sous contrat. Rémunération » ainsi que le chapitre 43-71 « Bourses et secours d'études » ont reçu des dotations complémentaires substantielles en loi de finances rectificative du 13 juillet 2000, respectivement, de 20 millions de francs, 50,5 millions de francs et 8,5 millions de francs avant de faire l'objet d'annulations de crédits à hauteur, respectivement, de 200 millions de francs, 130 millions de francs et 107 millions de francs. Il est d'ailleurs à noter que ces mêmes chapitres présentent des soldes d'exécution en fin d'exercice très largement positifs. La Cour des comptes observe que dans chacun de ces trois cas, l'abondement du chapitre en loi de finances rectificative ne se justifiait nullement et traduit une insuffisance de prévision des consommations au cours du second semestre de l'exercice. Celle-ci est particulièrement évidente dans le cas du chapitre 43-71 qui a bénéficié, ces dernières années, de reports de crédits imposants, mis en évidence par la Cour dans son rapport d'exécution des lois de finances 1999 (près de 58 millions de francs de 1998 sur 1999) et qui sont en forte augmentation de 1999 sur 2000 (110 millions de francs).

De même, 7,5 millions de francs de crédits de paiement et d'autorisations de programme ont été annulés sur le chapitre 57-51 « Conseil d'Etat. Cours administratives d'appel et tribunaux administratifs. Travaux de modernisation ». Cette annulation a suivi une ouverture d'un montant très voisin (7,8 millions de francs), réalisée par la loi de finances rectificative du 13 juillet 2000.

Dans un autre cas, un même chapitre a enregistré des mouvements contradictoires et incohérents d'annulations suivies de dotations complémentaires en loi de finances rectificative. Au budget Urbanisme et logement, le chapitre 46-40 « Contribution de l'Etat au financement des aides à la personne », qui avait bénéficié d'une augmentation de 20 millions de francs en loi de finances rectificative du 13 juillet 2000, pour pourvoir au financement de la compensation du surcoût de la majoration des aides versées aux jeunes de moins de 25 ans en situation précaire, a fait l'objet, quatre mois plus tard, d'une annulation de 400 millions de francs de crédits par arrêté du 15 novembre 2000 destinée à gager des ouvertures de crédits sur d'autres chapitres en loi de finances rectificative du 30 décembre 2000.

On peut également s'interroger sur la portée d'une annulation concernant un chapitre évaluatif, inscrit à l'état F annexé à la loi de finances : 200 millions de francs ont été annulés sur le chapitre 44-22 « Prêts à l'agriculture. Charges de bonifications ».

7.- Les augmentations de crédits gagées par des ressources nouvelles

Alors qu'un décret d'avance serait nécessaire au budget général, la survenance de plus-values de ressources en cours d'exercice peut justifier l'ouverture de crédits par simple arrêté du ministre des finances pour les budgets annexes et les comptes d'affectation spéciale.

Deux articles de l'ordonnance organique prévoient à cet effet une procédure inégalement souple. L'article 21, relatif aux budgets annexes, admet la majoration de leurs crédits *«s'il est établi que l'équilibre du budget annexe tel qu'il est prévu par la dernière loi budgétaire n'est pas modifié et qu'il n'en résulte aucune charge supplémentaire pour les années suivantes»*. La condition de respect de l'équilibre vaut donc, non seulement pour l'exercice en cours, mais aussi pour l'avenir. En revanche, une simple prévision de recettes suffit à la mise en œuvre de la procédure.

L'article 25 dispose quant à lui que *«si, en cours d'année, les recettes d'un compte d'affectation spéciale apparaissent supérieures aux évaluations, les crédits peuvent être majorés par arrêté du ministre des finances dans la limite de cet excédent de recettes»*. La pratique suivie en la matière, plus rigoureuse, suppose l'encaissement préalable des plus-values non prises en compte en loi de finances, de sorte que les arrêtés pris sur ce fondement interviennent généralement en fin d'exercice, et sont fréquemment associés à des arrêtés de report.

En 2000, 1,29 milliard de francs de crédits ont été ouverts au titre de ces deux procédures, soit une somme supérieure à celle enregistrée en 1999 et 1998 (respectivement 1,08 milliard de francs et 992 millions de francs).

AUGMENTATIONS DE CRÉDITS GAGÉS PAR DES RESSOURCES NOUVELLES								
<i>(en millions de francs)</i>								
	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Budgets annexes (art. 21).....	103,10	59,59	158,21	445,68	115,60	162,15	208,02	198,98
Comptes d'affectation spéciale (art. 25)	5.372,36	7.003,55	641,82	636,40	3.379,30	832,12	872,84	1.096,11
TOTAL	5.475,52	7.063,14	800,03	1.082,08	3.494,90	994,27	1.080,86	1.295,09

Les modifications des crédits intervenues en cours d'année en liaison avec des ressources supplémentaires ont principalement affecté les comptes d'affectation spéciale et notamment le Fonds national pour le développement du sport (+ 314,59 millions de francs) et le Fonds d'investissement des transports terrestres et des voies navigables (+ 309,16 millions de francs).

Le tableau ci-après donne une récapitulation exhaustive des mouvements sur les comptes d'affectation spéciale.

COMPTE D’AFFECTATION SPÉCIALE		
<i>(en milliers de francs)</i>		
Numéro	Intitulé	Crédits ouverts
902-17	Fonds national pour le développement du sport.....	314.596,64
902-26	Fonds d’investissement des transports terrestres et des voies navigables.....	309.169,62
902-15	Compte d’emploi de la taxe parafiscale affectée au financement des organismes du secteur public de la radiodiffusion sonore et de la télévision.....	177.661,90
902-31	Indemnisation au titre des créances françaises sur la Russie.....	127.897,33
902-19	Fonds national des haras et des activités hippiques.....	78.634,32
902-23	Actions en faveur du développement des départements des territoires et des collectivités territoriales d’Outre-mer.....	57.965,71
902-00	Fonds national de l’eau.....	19.146,09
902-10	Soutien financier de l’industrie cinématographique et de l’industrie des programmes audiovisuels.....	5.401,20
902-20	Fonds national pour le développement de la vie associative.....	2.823,37
902-32	Fonds de modernisation de la presse quotidienne et assimilée d’information politique et générale.....	2.816,93
	TOTAL.....	1.096.113,11

B.- LES REPORTS DE CREDITS A L’EXERCICE 2001 ET LES INTERVERSIONS D’EXERCICES

1.- Les reports de crédits à l’exercice 2001

a) Appréciation d’ensemble

- **Le cadre juridique des reports de crédits et les modifications apportées par les contrats de gestion**

La lettre de la secrétaire d’Etat au budget, datée du 6 octobre 2000, a fixé au vendredi 26 janvier 2001 la clôture du budget 2000.

La procédure d’accord avec les ordonnateurs ayant été close le 9 mars 2001, soit plus tôt qu’en 2000 (13 mars) et en 1999 (23 mars), les derniers arrêtés de reports sont intervenus au mois d’avril.

La tendance à l’augmentation des reports de crédits d’un exercice sur l’exercice suivant, déjà relevée par votre Rapporteur général, notamment dans son rapport (n° 2601) sur le règlement du budget de 1999, s’est accentuée.

Ce phénomène résulte de plusieurs éléments.

En premier lieu, les reports affectent le plus souvent les mêmes subdivisions budgétaires et révèlent ainsi une tendance à la sous-consommation des crédits.

En deuxième lieu, la deuxième loi de finances rectificative, du 30 décembre 2000, a procédé à des ouvertures de crédits de paiement pour un montant de 42,96 milliards de francs.

En dernier lieu, ainsi que l'observe la Cour des comptes, la progression des reports de crédits est *« principalement imputable à la consolidation délibérée et systématique des reports au niveau atteint au cours de l'exercice antérieur, recherchée par la régulation budgétaire mise en œuvre en 1999 sous la formule des contrats de gestion, ainsi qu'à l'extension des possibilités de reports de crédits de fonctionnement (inscription sur l'état annexe H de nouvelles catégories de chapitres »*.

Comme il a été relevé précédemment, le dispositif des contrats de gestion, qui affectent la plupart des sections budgétaires, repose sur trois éléments complémentaires, mais distincts :

– la compensation des dépenses nouvelles correspondant à des besoins nés en cours d'année, par une moindre exécution au sein de la section concernée ;

– la stabilisation des reports, section budgétaire par section budgétaire, au niveau des crédits reportables en début d'exercice ;

– la mise en réserve des crédits, au-delà du montant des reports convenus, en vue de doter la section concernée d'une certaine marge. Les crédits mis en réserve peuvent être, soit débloqués en cours d'année, soit annulés en totalité ou en partie.

Cette procédure de stabilisation des reports de crédits en vue d'une mise en réserve, éventuellement suivie d'annulations, qui correspond à une logique pluriannuelle qui n'est pas infondée, crée automatiquement une augmentation sensible du montant des reports de crédits pour le budget général.

• **Le montant des reports**

Le total des reports de crédits du budget général, des comptes spéciaux et des budgets annexes de l'exercice 2000 sur 2001 s'établit à 105,19 milliards de francs, soit une progression de 15,18 milliards de francs par rapport au total des reports de 1999 à 2000.

Cette augmentation de 16,9% s'explique tant par l'évolution de reports des budgets civils, qui passent de 67,23 milliards de francs à 78,02 milliards de francs, soit une hausse de 16%, que par celle des comptes spéciaux du Trésor, pour lesquels on observe

une progression de 37,8%, à raison de 17,88 milliards de francs pour 2000 contre 12,97 milliards de francs pour 1999.

Si les reports des budgets annexes diminuent de 5,1%, passant de 1,43 milliard de francs à 1,36 milliard de francs, les masses en jeu sont trop faibles pour compenser les évolutions du budget général et des comptes spéciaux.

Seule l'évolution des reports de crédits militaires, passant de 8,39 milliards de francs en 1999 à 7,95 milliards de francs en 2000, qui diminuent de 5,2%, exerce un effet modérateur.

Le tableau suivant récapitule ces éléments.

REPORTS DE CREDITS			
<i>(en millions de francs)</i>			
	1999/2000	2000/2001	Evolution en %
Budgets civils	67.233	78.016	+ 16
Budgets militaires	8.390	7.953	- 5,2
Budgets annexes	1.428	1.355	- 5,1
Comptes spéciaux du Trésor.....	12.973	17.875	+ 37,8
Total.....	90.024	105.199	+ 16,9

Source : Cour des comptes. Rapport sur l'exécution des lois de finances pour l'année 2000.

b) Les reports du budget général

Les reports de crédits de 2000 sur 2001 concernant le budget général (budgets civils et budget militaire), s'élèvent à 85,97 milliards de francs contre 75,62 milliards de francs pour l'exercice précédent, soit une progression de 13,7%.

Ces reports se répartissent conformément aux deux tableaux qui suivent, l'un pour les budgets civils, l'autre pour le budget militaire.

REPORTS DE CRÉDITS DES BUDGETS CIVILS			
<i>(en millions de francs)</i>			
Budgets civils	1999/2000	2000/2001	Evolution en %
Crédits d'investissement.....	43.083	51.171	+ 18,8
État H de la loi de finances initiale	18.589	18.575	- 0,1
Dépenses engagées	2.575	3.936	+ 52,9
Fonds de concours.....	2.986	4.334	+ 45,1
Total.....	67.233	78.016	+ 16,0

Source : Cour des comptes. Rapport sur l'exécution des lois de finances pour l'année 2000.

Les reports de crédits de 2000 sur 2001 sont à nouveau en forte progression, + 16%, après celles enregistrées entre 1999 et 2000 (+ 13,7%) et entre 1998 et 1999 (+ 21,6%). On relève la part prépondérante des reports sur crédits d'investissement, qui représentent 65,6% du total, à raison de 51,2 milliards de francs sur un total de 78 milliards de francs.

La part des reports sur ces mêmes crédits d'investissement atteint d'ailleurs un niveau très élevé, avec, en 2000, une proportion de 63,1% des crédits initiaux ouverts à ce titre, contre 54,7% en 1999, 48,8% en 1998 et 43,5% en 1997.

Les reports de crédits inscrits à l'état H de la loi de finances initiale connaissent une stabilisation (- 0,1%).

Dans l'ensemble, la part des reports sur les crédits initiaux atteint 4,4% pour l'ensemble des budgets civils et 6,6% hors titre I. On constate une progression, puisque ces proportions étaient respectivement de 3,7% et 5,5% en 1999.

REPORTS DE CREDITS DU BUDGET MILITAIRE			
<i>(en millions de francs)</i>			
Budget militaire	1999/2000	2000/2001	Evolution en %
Crédits d'investissement	6.636	6.222	- 6,2
État H de la loi de finances initiale	1.726	1.722	- 0,2
Dépenses engagées	28	9	- 67,9
Fonds de concours	0	0	-
Total	8.390	7.952	- 5,2

Source : Cour des comptes. Rapport sur l'exécution des lois de finances pour l'année 2000.

Les reports de crédits du budget de la Défense, désormais arrêtés en même temps que ceux des budgets civils, sont en recul de 5,2% par rapport à l'exercice précédent. Cette évolution tient aux reports de crédits d'investissement, en repli de 6,2%, compte tenu de leur part dans l'ensemble (78,2%). Elle suit une forte progression, constatée lors de l'examen de la loi de règlement pour 1999 (+ 27%).

Enfin, pour les budgets civils, on continue d'observer une forte concentration des reports sur un nombre limité de budgets. En 2000, sept budgets, dont la Justice, regroupent près de 70% des montants reportés, ainsi que l'indique le tableau suivant.

BUDGETS CIVILS :			
MONTANTS DES PRINCIPAUX REPORTS 2000/2001			
<i>(en millions de francs)</i>			
	Reports sur 2001	% du total des reports des budgets civils	% du total net des crédits du fascicule
Affaires étrangères	2.586,37	3,32	11,7

Agriculture et pêche	7.984,24	10,23	23,8
Charges communes	2.912,78	3,73	0,4
Services financiers	10.581,31	13,56	11,4
Emploi.....	9.096,29	11,66	8
Intérieur et décentralisation.....	18.444,00	23,64	16,6
Justice	2.546,56	3,26	8,7
Total des reports sur les principaux budgets civils	54.151,55	69,41	
Total	78.016,34		

Comme pour l'exercice précédent, les budgets les plus affectés, en valeur absolue, par ces reports restent ceux de l'Agriculture et de la pêche, des Charges communes, de l'Emploi et de l'Intérieur et de la décentralisation, pour lesquels les reports sont tous en légère augmentation.

Si l'on se rapporte au montant total net des crédits ouverts pour chaque budget, les ministères de l'intérieur et de la décentralisation, de l'agriculture et de la pêche et des affaires étrangères ont connu les plus forts taux de reports sur l'exercice suivant, avec respectivement 16,6%, 23,8% et 11,7%.

Par ailleurs, la Cour des comptes observe le cas de plusieurs chapitres budgétaires qui font l'objet de dotations surévaluées en loi de finances initiale :

– le chapitre 46-91 du budget des Charges communes, intitulé « *Diverses aides en faveur des rapatriés prises en charge par l'Etat* » a été doté de 216 millions de francs, soit un montant supérieur aux consommations annoncées en 1999 (196 millions de francs), ce qui n'avait pas lieu d'être puisque les reports sur l'exercice 2000 se sont établis à 426 millions de francs ;

– le chapitre 44-01 du budget de l'Emploi, intitulé « *Programme nouveaux services – nouveaux emplois* », sur lequel sont imputés les crédits de financement des emplois jeunes créés par la loi du 16 octobre 1997. La dotation initiale pour 2000 a été de 21,34 milliards de francs, soit une augmentation forte par rapport à 1999 (13,92 milliards de francs) et à 1998 (8,05 milliards de francs), alors que les reports de 1999 étaient élevés (1,2 milliard de francs) et que le volume des consommations prévisibles était inférieur au total des crédits. Une annulation de 3,51 milliards de francs est d'ailleurs intervenue par arrêté du 15 novembre 2000, après qu'un décret du 30 juillet 2000 eut procédé au versement vers d'autres chapitres du titre IV du budget de l'emploi ;

– le chapitre 43-71 « *Bourses et secours d'étude* » du budget de l'Intérieur a été doté, en loi de finances initiale pour 2000, d'une enveloppe de 7,85 milliards de francs, supérieure de 9% à celle de 1999 et 19,5% à celle de 1998, alors que le montant des reports de crédits était important (164 millions de francs de 1999 sur 2000). Une annulation de crédits, à hauteur de 100 millions de francs, a été opérée en conséquence.

c) Les reports de crédits des budgets annexes

L'article 22 de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 autorise les services disposant d'un budget annexe à gérer des fonds d'approvisionnement, d'amortissement, de réserve et de provision, ce qui permet assez facilement de reporter d'année en année certains crédits.

La signature des arrêtés de reports est intervenue le 5 avril 2001, soit avant les derniers arrêtés de reports relatifs au budget général.

Après plusieurs années de forte progression, les reports de crédits des budgets annexes sont en recul de 5,1%, passant de 1.427,6 millions de francs à 1.355,1 millions de francs, sous l'effet de l'évolution des reports du budget annexe de l'Aviation civile (– 4,1%) et du budget annexe des Monnaies et médailles (– 12,5%).

On constate par ailleurs de fortes disparités entre les budgets annexes, comme l'indique le tableau suivant :

REPORTS DE CRÉDITS DES BUDGETS ANNEXES										
<i>(en millions de francs)</i>										
	1996	Evolution 1996/1995 (en %)	1997	Evolution 1997/1996 (en %)	1998	Evolution 1998/1997 (en %)	1999	Evolution 1999/1998 (en %)	2000	Evolution 2000/1999 (en %)
Aviation civile.....	195,45	– 20,7	493,466	+ 152,47	591,048	+ 19,77	953,26	+ 61,30	914,45	– 5,1
Journaux officiels	26,89	+ 110,4	29,655	+ 10,28	20,05	– 32,37	31,84	+ 58,8	51,09	+ 60,5
Légion d'honneur	26,70	+ 13,2	30,713	+ 15,02	28,221	– 8,11	18,46	– 34,6	17,55	– 4,9
Monnaies et médailles	337,64	+ 23,9	389,092	+ 15,2	510,631	+ 31,24	423,07	– 17,15	370,26	– 12,5
Ordre de la Libération	0,15	n.s.	–	–	0,130	n.s.	0,95	n.s.	1,79	+ 88,4
Prestations sociales agricoles.....	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
TOTAL.....	586,83	+ 5,6	942,928	+ 60,6	1.150,08	+ 22	1.427,6	+ 24,13	1.355,14	– 5,1

d) Les reports de crédits des comptes spéciaux du Trésor

En ce qui concerne les comptes spéciaux du Trésor, les reports sont de droit, puisque le deuxième alinéa de l'article 24 de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 prévoit que le solde de chaque compte est reporté d'année en année, sauf disposition contraire prévue par une loi de finances.

On constate également, pour cette catégorie de reports, une nette amélioration au niveau des dettes des derniers arrêtés, signés le 10 avril 2001 et publiés le 14 avril suivant, c'est-à-dire plus tôt que l'an dernier et les années précédentes.

Après avoir diminué, passant de 15,3 milliards de francs en 1999 à 12,97 milliards de francs en 2000, les reports relatifs aux comptes spéciaux du Trésor s'établissent en 2000 à 17,88 milliards de francs, soit une hausse de 37,9%.

Leur montant passe de 8,38 milliards de francs à 10,52 milliards de francs pour les comptes d'affectation spéciale, soit une progression de 25,5%, en dépit d'une réduction de 16 à 11 du nombre de comptes d'affectation spéciale faisant l'objet de reports.

Les reports sur les comptes de prêts passent de 4,59 milliards de francs à 7,36 milliards de francs sous l'effet, il est vrai, du compte 903-17 « Prêts du Trésor à des Etats étrangers pour consolidation de dettes », qui représente à lui seul 7,06 milliards de francs.

COMPTES D'AFFECTION SPECIALE :		
PRINCIPAUX REPORTS DE CREDITS DE 2000 À 2001		
<i>(en millions de francs)</i>		
N° du compte	Désignation du compte	Montant du report
902-00	Fonds national de l'eau	357,71
902-10	Soutien financier de l'industrie cinématographique et de l'industrie audiovisuelle	1.216,97
902-15	Compte d'emploi de la taxe parafiscale affectée au financement des organismes du secteur public de la radiodiffusion sonore et de la télévision....	177,75
902-17	Fonds national pour le développement du sport	792,89
902-19	Fonds national des haras et des activités hippiques	140,77
902-20	Fonds national pour le développement de la vie associative.....	9,82
902-23	Actions en faveur du développement des départements, des territoires et des collectivités territoriales d'outre mer.....	113,62
902-25	Fonds d'intervention pour les aéroports et le transport aérien	224,5
902-31	Fonds d'indemnisation au titre des créances françaises sur la Russie	1.659,75
902-32	Fonds de modernisation de la presse quotidienne et assimilée d'information politique et générale	392,72

2.- Les interversions d'exercices

Le principe de l'annualité budgétaire, énoncé par les articles 2 (deuxième alinéa), 16 (premier alinéa) et 17 de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959, comporte une exception, prévue par l'article 16 (quatrième alinéa) de cette même ordonnance et précisée par le décret n° 86-451 du 14 mars 1986 : pendant les premières semaines de l'année civile, deux budgets sont simultanément en cours d'exécution (une circulaire de la direction du budget⁽¹⁹⁾, prise en 1999, n'apporte que peu de modifications à cette situation). Cette pratique ne doit cependant pas conduire à imputer des opérations indifféremment sur l'un ou l'autre exercice. Pour que le résultat budgétaire soit la

⁽¹⁹⁾ Circulaire n° ID 99-510 du 13 octobre 1999.

représentation fidèle de la situation financière de l'Etat et que soit rendue possible une analyse pluriannuelle, sans retraitement, il convient de respecter le principe de la permanence des méthodes comptables. En vertu de ce principe, les règles de rattachement à l'une ou à l'autre des gestions interdisent l'utilisation des crédits ouverts au titre d'une année civile pour régler des dépenses de l'exercice précédent ou suivant.

Chaque année, la Cour des comptes relève de nombreuses infractions à la règle de l'annualité budgétaire. En 1994, 1995 et 1996, les diverses formes de régulation budgétaire et la mise en place tardive de certains crédits, ont pu constituer des éléments d'explication du développement de ces pratiques, qui se sont traduites par d'importants reports de charges d'un exercice sur le suivant.

En 1997, les modalités de la régulation budgétaire, plus souple et plus précoce, comme l'évolution favorable des recettes fiscales et de certaines catégories de dépenses, ont desserré les contraintes pesant sur l'exécution du budget, sans que les reports de charges traditionnellement observés aient pour autant disparu.

En 1998, un contexte budgétaire favorable, marqué par l'absence d'une régulation budgétaire prenant la forme de gels de crédits précédant des annulations massives, a eu, apparemment, pour effet de réduire sensiblement l'importance des reports de charges sur l'exercice 1999. Néanmoins, la Cour des comptes a décelé un certain nombre de charges non réglées en 1998 et répercutées sur les exercices ultérieurs.

En 1999, un contexte encore plus favorable n'avait pas entraîné la disparition de telles pratiques.

a) Les reports de charges des exercices précédents

La Cour des comptes a observé deux cas de reports de charges relatifs aux exercices précédents, dans son rapport sur l'exécution du budget 2000, même si elle ne peut déterminer le montant des dettes exigibles et non encore réglées en fin d'exercice, en l'absence de comptabilité patrimoniale de l'Etat.

– Au budget des Anciens combattants, le chapitre 46-24 « *Prestations remboursées par l'Etat au titre de la section comptable invalides de guerre du régime général de l'assurance maladie* » fait l'objet de deux différends entre le secrétariat d'Etat aux anciens combattants et la Caisse nationale d'assurance maladie (CNAM) : un premier litige porte sur des arriérés de paiement au titre des opérations des exercices 1991 et 1992 (275,3 millions de francs au 31 décembre 1999) ; un deuxième, apparu en 1996, porte sur une somme de 16 millions de francs, en relation avec le passage à la comptabilisation en droits constatés, opéré par les caisses de sécurité sociale.

– Au budget de la Santé et de la solidarité, les dotations prévues par les lois de finances initiales sont trop ajustées et ne permettent pas de réduire d'une manière significative les dettes de l'Etat relatives aux trois chapitres suivants : le chapitre 46-33

« *Prestations obligatoires en faveur du développement social* », dépense pour laquelle l'Etat reste redevable d'une dette de 239 millions de francs à la fin de l'exercice 2000, le chapitre 46-81 « *Action sociale de lutte contre l'exclusion et d'intégration* », avec une dette de 26,7 millions de francs de dettes, et le chapitre 46-82 « *Couverture universelle et aide médicale* », dont la dette au titre de l'aide médicale s'élevait à 764 millions de francs à la fin de l'année 2000.

b) Les reports de charges à l'exercice suivant

Les reports de charges à l'exercice suivant sont susceptibles de répondre à plusieurs motifs.

En premier lieu, ils peuvent procéder d'un choix délibéré, en fin de gestion, compte tenu des conditions d'exécution du budget.

En second lieu, ils peuvent résulter d'une insuffisance des dotations de l'exercice, qui peut être consécutive à des mesures de régulation, ou correspondre à des besoins de financement sous-évalués. Quand ils résultent d'engagements excédant les crédits régulièrement ouverts, une infraction aux dispositions de l'article 11 de l'ordonnance organique relative aux crédits limitatifs peut alors s'ajouter à l'irrégularité constituée par le non-respect de l'annualité budgétaire.

Le rapport de la Cour des comptes a relevé les deux exemples suivants, qui sont significatifs :

– Au budget de la Culture, des dettes vis-à-vis de La Poste et de France Télécom n'avaient pas été réglées, pour des montants respectifs de 2,3 millions de francs et de 6,5 millions de francs.

La dette à l'égard de La Poste correspond à des frais d'affranchissement effectués pour le compte du dépôt légal, frais exigibles au titre de la période postérieure au 1^{er} janvier 1997. Le ministère de la culture et de la communication estime que cette dépense doit être prise en charge par le budget des charges communes.

– Au budget de l'Intérieur, les retards de paiement des dépenses relatives à la maintenance des hélicoptères assurés pour le compte de ce ministère, par le ministère de la défense, au titre d'un marché conclu avec *Eurocopter*, s'accumulent depuis 1994. Les dettes, qui étaient de 52 millions de francs en 1994, sont passées à 11,7 millions de francs à la fin de 1999 après apurement partiel, mais se sont à nouveau élevées et sont de 27 millions de francs, à la fin de 2000.

c) Les anticipations de dépenses

La Cour des comptes a observé qu'une dotation supplémentaire de 60 millions de francs avait été prévue dans la deuxième loi de finances rectificative pour 2000 (loi du

30 décembre 2000), pour le financement d'actions de communication sur la contraception et l'exclusion ainsi que pour le fonctionnement de la mission interministérielle pour la célébration du centenaire de la loi du 1^{er} juillet 1901.

Ces crédits étaient destinés à financer non des dépenses de l'exercice, mais des charges de l'exercice suivant.

d) Les dettes auprès des fournisseurs publics

Les dettes contractées par les administrations auprès de leurs fournisseurs constituent des reports de charges contraires au principe de l'annualité budgétaire, même s'il s'agit d'entreprises ou d'organismes publics.

Comme chaque année, la Cour des comptes a procédé à une enquête auprès des entreprises qui sont des fournisseurs habituels de prestations aux administrations de l'Etat, afin d'obtenir une confirmation directe du montant des dettes de l'Etat à leur égard à la clôture de l'exercice 2000.

L'enquête a concerné les dix entreprises ou prestataires suivants : Air France, la Documentation française, l'Imprimerie nationale, France Télécom, La Poste, la SNCF, la RATP, l'UGAP, EDF et GDF.

La Cour constate que le report de charges correspondant aux dettes de l'Etat s'établit, à la fin de la période complémentaire pour l'exercice 2000, à 484,2 millions de francs en valeur nette. Elle juge néanmoins le montant effectif de ces dettes plus proche de 570 millions de francs, si l'on fait abstraction du système d'avance du ministère de la Défense à la société Air France.

Les résultats de cette étude montrent que de nombreuses créances ne sont pas soldées au-delà d'un an, et même, dans certains cas, au-delà de quatre ans, votre Rapporteur général se bornera ici à citer le constat de la Cour des comptes.

« Le tableau suivant récapitule les créances commerciales en fin d'année ; il ne s'agit pas du résultat d'une consolidation de l'ensemble des relations financières entre l'Etat et ces organismes. La tenue des comptes des entreprises, selon les normes commerciales, ne permet pas toujours de prendre en compte la période complémentaire, ni de détailler les créances par ministère. Le fait générateur des créances n'est par ailleurs pas homogène : fourniture du service ou émission de la facture.

TABLEAU 122 : CREANCES COMMERCIALES DETENUES SUR L'ÉTAT			
<i>(en millions de francs et millions d'euros)</i>			
	31 décembre 2000	Rappel 31 décembre 1999	Reports de charges (reste en fin de période complémentaire)

<i>Air France</i>	- 35,2 (- 5,37 M€)	- 24,5 (- 3,74 M€)	- 71,8 (- 10,95 M€)
<i>Documentation française</i>	11,6 (1,77 M€)	-	8,5 (1,30 M€)
<i>Electricité de France</i>	8.085 (1.232,55 M€)	10.555 (1.609,10 M€)	0
<i>France Telecom (*)</i>	558 (85M€)	380 (58 M€)	<i>Non communiqué</i>
<i>Gaz de France</i>	569 (86,74 M€)	476,1 (72,58 M€)	<i>Non communiqué</i>
<i>Imprimerie nationale</i>	162,3 (24,74 M€)	135,9 (20,72€)	122,9 (18,74 M€)
<i>La Poste</i>	501,7 (76,48 M€)	934,5 (142,46 M€)	33,3 (5,08 M€)
<i>RATP</i>	55,3 (8,43 M€)	13,9 (2,12 M€)	55,3 (8,43 M€)
<i>SNCF</i>	50,7 (7,73 M€)	46,2 (7,04 M€)	48,3 (7,36 M€)
<i>UGAP</i>	421,8 (64,30 M€)	181,1 (27,61 M€)	287,7 (43,86 M€)
(*) <i>Comptabilité tenue en euros, les montants en francs sont donnés à titre indicatif.</i>			

« *La société Air France est débitrice, car le ministère de la défense verse des avances sur les affaires en cours, avant émission des factures. Au 31 décembre 2000, l'avance de la défense s'élevait à 85 millions de francs (12,96 millions d'euros). Hors le ministère de la défense, les créances sur les autres ministères étaient de 50 millions de francs (7,62 millions d'euros) au 31 décembre 2000, réduites à 17 millions de francs (2,59 millions d'euros) à l'issue de la période complémentaire.*

« *Les créances non réglées à la Documentation française en fin de période complémentaire s'élevaient au 26 janvier 2001 à 8,4 millions de francs (1,28 million d'euros). Des différences de date, notamment, expliqueraient une partie de l'écart avec le chiffre de l'an passé (5,5 millions de francs, soit 0,84 million d'euros) ; mais l'essentiel de la hausse est la conséquence logique de l'accroissement du chiffre d'affaires, de 24% en moyenne annuelle et de près de 60% sur le dernier trimestre. La Documentation française annonce une créance, certes limitée, mais vieille de plus de quatre ans, de quinze mille francs sur le musée d'Orsay.*

« *Les créances d'Electricité de France ont été totalement réglées avant la fin de la période complémentaire, d'après l'entreprise. La baisse du volume de créances non réglées en fin d'exercice, constatée depuis plusieurs années, se poursuit.*

« *La situation de France Telecom est assainie, après l'achèvement en janvier 2000 des remboursements de la dette ancienne de l'Etat prévus par l'accord du 29 mai 1997. Sur les 85 millions d'euros [557,6 millions de francs] non réglés fin 2000, près de 30 millions d'euros [196,8 millions de francs] correspondent à des factures non encore échues ou récemment échues et ne constituent donc pas un retard de paiement. Les ministères les plus débiteurs sont l'intérieur (24 millions d'euros) [157,4 millions de francs], la défense (22 millions d'euros) [144,3 millions de francs] et l'équipement (12 millions d'euros) [78,7 millions de francs]. Aux 85 millions d'euros [557,6 millions de francs] de créances commerciales, il convient d'ajouter 14 millions d'euros [91,8 millions de francs] au titre des prestations non commerciales (prêts de personnel, prestations de réquisitions judiciaires, liaisons de sécurité...).*

« Les données fournies par **Gaz de France** ne sont pas directement exploitables, car la comptabilité de cet organisme ne permet pas l'étude des créances selon les ministères.

« Les créances de l'**Imprimerie nationale** sont en hausse, tant à la fin de décembre qu'à l'issue de la période complémentaire, où elles atteignent 122,9 millions de francs (18,74 millions d'euros), contre 112 millions de francs (17,07 millions d'euros) après la période complémentaire de l'exercice 1999. Parmi les principaux constats, la situation de la dette de la Préfecture de police mérite d'être signalée : elle a subi une forte hausse, de 11 millions de francs (1,68 million d'euros) fin 1999 à 19,9 millions de francs (3,03 millions d'euros) fin 2000, sans qu'aucun versement ne vienne réduire ce montant au cours de la période complémentaire. Sur le total de 162,3 millions de francs (24,74 millions d'euros) non réglé au 31 décembre 2000, plus de la moitié (89,1 millions de francs) correspondent à des créances anciennes, dont 67,9 millions de francs ont plus de quatre ans. Une partie des créances anciennes (36,9 millions de francs) portent sur des imprimés fiduciaires facturés à l'**intérieur** avant 1994 ; une convention conclue le 7 novembre 1997 en prévoit l'apurement d'ici 2003 ; 15 millions de francs (2,29 millions d'euros) ont été payés à ce titre en période complémentaire, ramenant la dette à 21,9 millions de francs (3,34 millions d'euros) en janvier 2001. L'existence de créances anciennes pourrait cependant perdurer, car l'Imprimerie nationale rencontre d'anormales difficultés pour faire admettre ses créances par de nombreux ministères.

« Les créances de **La Poste** au 31 décembre sont près de deux fois plus faibles en 2000 qu'en 1999. Mais en fin de période complémentaire 2000, les dettes non réglées s'élèvent à 33,3 millions de francs (5,08 millions d'euros), contre 21 millions de francs (3,20 millions d'euros) en 1999. Un tiers du reliquat 2000 est dû par le ministère du budget.

« La dégradation constatée sur la **RATP** est d'autant plus préoccupante qu'aucun règlement n'a été perçu en période complémentaire. Le report de charge à l'exercice suivant a donc été multiplié par cinq, de 10,7 millions de francs (1,63 million d'euros) à 55,3 millions de francs (8,43 millions d'euros). Les principaux débiteurs sont le ministère de l'équipement, pour 14 millions de francs (2,13 millions d'euros) dont 0,6 million de francs (0,09 million d'euros) depuis plus de quatre ans ; la préfecture du Val d'Oise pour 14,2 millions de francs (2,16 millions d'euros), créance vieille de plus d'un an ; et la préfecture de Seine-Saint-Denis pour 21,7 millions de francs (3,31 millions d'euros).

« La **SNCF** possède encore des créances vieilles de plus de quatre ans, évaluées à 14,7 millions de francs (2,24 millions d'euros) dont sont responsables les services généraux du Premier ministre (10,3 millions de francs, soit 1,57 million d'euros), la défense (3,1 millions de francs, soit 0,47 million d'euros) et l'équipement (1,2 million de francs, soit 0,18 million d'euros).

«*Les créances de l'UGAP en fin de période complémentaire ont pratiquement doublé depuis l'exercice précédent. Pour 136,4 millions de francs (20,79 millions d'euros), elles sont détenues sur le ministère de la défense. Les créances de plus d'un an s'élèvent à 5,9 millions de francs (0,90 million d'euros), dont encore 1,3 million de francs (0,20 million d'euros) ont plus de quatre ans. Pour près d'un million de francs, les créances très anciennes font l'objet de contestations. En presque totalité, les créances de plus de quatre ans se rapportent à l'actuel **ministère de la défense**, dont une partie (448 millions de francs, soit 68,30 millions d'euros, contesté par le ministère) provient du **secrétariat d'Etat aux anciens combattants** ».*

De telles pratiques sont difficilement admissibles et appellent un effort de remise en ordre. On ne manquera pas d'observer que la dette à l'égard d'EDF, si elle a diminué de plus de 20% en un an, s'élevait encore à plus de 8 milliards de francs au 1^{er} janvier 2001.

e) Les opérations de fin d'exercice

La Cour des comptes n'a pas mentionné, cette année, d'opération particulière, intervenant en fin d'exercice, susceptible d'avoir faussé le résultat de l'exécution du budget 2000.

C.- LES MODIFICATIONS DE LA REPARTITION DES CREDITS

Par dérogation au principe de spécialité des crédits, l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 relative aux lois de finances autorise trois types de modifications dans la répartition initiale des crédits en cours d'exercice : les répartitions de crédits globaux, les transferts et les virements. Ces trois procédures sont nettement définies et strictement encadrées.

En 2000, le montant global des crédits du budget général déplacés en application de ces trois procédures s'est élevé à 209,76 milliards de francs.

Comme l'indique le tableau ci-après, les mouvements effectués sont en hausse de 4,86% par rapport à 1999, mais rapportée aux crédits initiaux, l'importance des déplacements de crédits n'est qu'en très légère augmentation d'une année sur l'autre (10,4% au lieu de 10,04% au cours de l'exercice précédent).

REPARTITIONS, TRANSFERTS ET VIREMENTS

(en millions de francs)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Répartitions.....	11.182,1	12.326,0	14.137,5	10.927,0	8.793,61	12.623
Transferts	143.056,6	151.817,1	174.520,4	180.807,2	186.335,82	192.106
Virements.....	1.093,5	1.880,4	2.679,4	2.756,9	3.904,46	5.030
Total	155.332,2	166.023,5	191.337,3	194.491,2	200.033,89	209.760
<i>Evolution (en %)</i>	- 2,2	+ 6,9	+ 15,2	+ 1,6	+ 2,85	+ 4,86
Total rapporté au montant total des crédits initiaux (en %).....	9,1	9,2	10,4	10,3	10,04	10,4

Pour l'essentiel, les crédits dont l'imputation est modifiée par voie réglementaire le sont à l'occasion de mouvements répétés chaque année et prévisibles lors du vote de la loi de finances par le Parlement.

En effet, depuis 1977, l'intégralité des crédits de pensions, initialement ouverts dans les budgets des différents ministères pour y être imputés, est transférée, dès le début de la gestion, vers le budget des Charges communes.

En 2000, ce transfert de crédits de pensions a porté sur 156,35 milliards de francs, représentant 74,54% de l'ensemble des mouvements constatés au sein du budget général (contre 75,18% en 1999 et 74,8% en 1998).

Si on excepte ce transfert planifié, les 53,41 milliards de francs de mouvements restants représentent 2,45% du total net des crédits ouverts durant l'exercice. Ce pourcentage reste stable par rapport aux niveaux atteints depuis 1997 (2,67 % en 1997 et 2,43 % en 1998 et 1999).

Par rapport à l'exercice précédent, le total des répartitions de crédits augmente de 43,5 %, celui des transferts de 3,1 % et celui des virements de 28,84%.

1.- Les répartitions de crédits globaux

Aux termes de l'ordonnance organique, il existe trois catégories de crédits globaux (non répartis par chapitre au moment du vote de la loi de finances), pour lesquels il est possible de procéder à des répartitions en cours de gestion :

– les crédits ouverts pour des dépenses dont la répartition par chapitre ne peut être déterminée au moment où ils sont votés (article 7) ;

– les crédits pour « dépenses éventuelles » (article 10) ;

– les crédits pour « dépenses accidentelles » (article 11, alinéa premier).

BUDGET GÉNÉRAL : RÉPARTITION DE CRÉDITS GLOBAUX						
	Montants (en millions de francs)	Evolution par rapport à l'année précédente (en %)	Montants rapportés			
			au total des mouvements internes de crédits (en %)	aux crédits ouverts en loi de finances initiale (en %)	au total des crédits votés (en %)	au total net des crédits ouverts (en %)
1994	15.630,2	+ 3,6	9,8	0,93	0,91	0,86
1995	11.182,1	– 28,5	7,2	0,65	0,62	0,60
1996	12.326,0	+ 10,2	7,4	0,69	0,67	0,63
1997	14.137,5	+ 14,7	7,4	0,77	0,76	0,72
1998	10.927,03	– 22,7	5,6	0,58	0,56	0,53
1999	9.793,61	– 10,37	4,90	0,49	0,48	0,46
2000	12.623,07	+ 43,5	6	0,62	0,60	0,58

Comme il vient d'être indiqué, les répartitions de crédits globaux du budget général augmentent de 43,5 % en 2000, pour atteindre 12,6 milliards de francs. Cette évolution est essentiellement imputable aux répartitions de crédits pour dépenses non encore ventilées (article 7).

a) Les répartitions de crédits pour dépenses non encore ventilées

Les répartitions de crédits pour dépenses non encore ventilées connaissent, en 2000, une augmentation de 9%. Elles s'élèvent, en effet, à 9,86 milliards de francs, contre 9,04 milliards de francs en 1999 et 10,5 milliards de francs en 1998.

En 2000, les opérations de répartition les plus importantes ont porté, comme l'année précédente, en crédit sur le budget de l'Enseignement scolaire (6 milliards de francs) correspondant pour 99% en crédits destinés aux emplois jeune, en provenance du budget de l'Emploi chapitre 44-01 « Programme en faveur de l'emploi des jeunes »

Comme les années précédentes, la Cour des comptes a regretté un certain nombre de pratiques, en particulier le caractère récurrent d'une répartition de crédits globaux, à partir du chapitre 61-02 « Conservatoire de la forêt méditerranéenne » du budget de l'Agriculture, accomplie en méconnaissance du principe de spécialité des crédits budgétaires par nature. La Cour des comptes relève à nouveau que *« ce mouvement de répartition, qui s'opère au profit des mêmes chapitres qu'en 1998 et 1999, reproduit la même irrégularité que précédemment consistant à ventiler des crédits du titre VI vers des chapitres du titre V, mais aussi des titres III, IV, relevant, pour certains d'entre eux, d'un autre fascicule budgétaire. Outre que ces mesures ont pour effet de répartir des crédits d'investissement sur des chapitres de fonctionnement, ils reviennent à effectuer, selon le cas concerné, des opérations de transfert ou de virement en s'affranchissant des règles prévues à l'article 14 de l'ordonnance du 2 janvier 1959. »*

b) Les répartitions du crédit global pour dépenses éventuelles

En application de l'article 10 de l'ordonnance organique, les chapitres de crédits provisionnels figurant à l'état G annexé à la loi de finances ont bénéficié de répartitions effectuées à partir du chapitre 37-94 « Dépenses éventuelles » du budget des Charges communes. En 2000, elles ont porté sur un montant de 453 millions de francs, ce qui représente une augmentation de 66% par rapport à l'année 1999 (273.2 millions de francs).

La dotation ouverte en loi de finances (300 millions de francs) a été complétée par un montant de 170 millions de francs dans la loi de finances rectificative du 13 juillet 2000, le financement des mesures d'urgence décidées à la suite des intempéries de l'hiver 1999-2000 ayant fortement réduit les crédits disponibles.

Comme les années précédentes également, la Cour des comptes a regretté la pratique consistant à augmenter, à partir de crédits globaux pour dépenses éventuelles, les crédits du chapitre 34-03 « Frais de réception et de voyages exceptionnels » du budget des Affaires étrangères, insuffisamment doté en crédits initiaux. Pour l'année 2000, la Cour des comptes a relevé que l'augmentation de 250 millions de francs des crédits du chapitre

précité, par trois arrêtés successifs, visait à faire face aux dépenses prévisibles occasionnées par la présidence française de l'Union européenne.

c) Les répartitions du crédit global pour dépenses accidentelles

En application de l'article 11-1 de l'ordonnance du 2 janvier 1959, des répartitions peuvent être faites à partir du chapitre 37-95 «Dépenses accidentelles» du budget des Charges communes. Elles sont destinées à couvrir des dépenses urgentes ou imprévues et connaissent, par nature, une évolution erratique.

En 2000, ce chapitre était doté de 1.640 millions de francs et a, en outre, été augmenté de 800 millions de francs par la loi de finances rectificative du 13 juillet 2000. Le montant des crédits répartis a atteint 2,31 milliards de francs (soit un presque quintuplement par rapport aux crédits répartis en 1999 – 475 millions de francs). Cette augmentation s'explique également par les mesures prises à la suite des catastrophes naturelles qu'a connues la France à la fin de l'année 1999.

Pour l'année 2000, les critiques de la Cour des comptes ont porté :

– sur l'augmentation des crédits du chapitre 34-03 «Frais de réception et de voyages exceptionnels» du budget des Affaires étrangères, pour un montant de 60 millions de francs par voie de répartition de crédits globaux pour dépenses accidentelles alors que les dépenses liées à la présidence française de l'Union européenne n'avaient aucun caractère urgent et imprévisible au sens de l'article 11 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 ;

– sur l'augmentation, de 50 millions de francs, des crédits du chapitre 44-70 «Promotion, contrôle de la qualité» du budget de l'Agriculture, en vue de financer des mesures d'abattage supplémentaires au titre de la prévention de l'épidémie d'ESB, « *les dépenses financées pouvant difficilement être regardées comme présentant un caractère imprévisible, d'autant plus que l'inscription des crédits correspondants avait été envisagée au stade de la préparation de la loi de finances rectificative du 13 juillet 2000* » ;

– sur l'augmentation, de 41,2 millions de francs, des crédits du chapitre 20-12 «Présidence de la République - Secrétariat général, Cabinet, Etat major, services administratifs, documentation, bibliothèque, parc automobile» du budget des Charges communes, à partir du chapitre 37-95 du même budget, la Cour soulignant, s'agissant d'une pratique habituelle, que « *ce recours est inapproprié s'agissant de couvrir des dépenses de pur fonctionnement (rémunération, documentation, parc automobile, etc.) qui ne s'apparentent manifestement pas à des dépenses urgentes et imprévues* ».

2.- Les transferts de crédits

Les transferts de crédits, régis par l'article 14 de l'ordonnance organique, consistent en un changement du service responsable de la dépense, sans modification de la nature de cette dernière.

Les transferts au sein du budget général se sont élevés, en 2000, à 192,10 milliards de francs, en augmentation de 3,1% par rapport à 1999 (186.33 milliards de francs). Ils ont représenté 91,58% des modifications de la répartition des crédits.

A condition de ne pas porter atteinte, y compris de façon détournée, à la nature de la dépense, cette procédure pourrait être regardée comme apportant un certain assouplissement à la règle de la spécialité par chapitre budgétaire. En fait, chaque année, le transfert le plus important porte sur les crédits de pensions en provenance de divers budgets vers le budget des Charges communes pour la gestion des pensions (156,35 milliards de francs en 2000 comme cela a déjà été indiqué, soit 81,38% des transferts).

BUDGET GÉNÉRAL : TRANSFERTS DE CRÉDITS						
	Montants (en millions de francs)	Evolution par rapport à l'année précédente (en %)	Montants rapportés			
			au total des mouvements internes de crédits (en %)	aux crédits ouverts en loi de finances initiale (en %)	au total des crédits votés (en %)	au total net des crédits ouverts (en %)
1994	142.132,4	- 0,26	89,4	8,49	8,26	7,82
1995	143.056,6	+ 0,7	92,1	8,38	7,94	7,64
1996	151.817,1	+ 6,1	91,4	8,44	8,25	7,80
1997	174.520,4	+ 15,0	91,2	9,53	9,35	8,85
1998	180.807,24	+ 3,6	93,0	9,62	9,32	8,82
1999	186.335,82	+ 3,06	93,15	9,35	9,13	8,78
2000	192.106,78	+ 3,09	91,58	9,54	9,21	8,83

La Cour des comptes a regretté à nouveau le transfert sur le chapitre 34-20 « Entretien programmé des matériels » du budget de la Défense de crédits en provenance du titre V du budget de l'Intérieur, chapitre 57-50 « Equipement matériel du ministère de l'intérieur » pour l'entretien de matériels lourds, notamment de la sécurité civile. 75 millions de francs de crédits de paiement ont été transférés par un arrêté du 27 janvier 2000, 60 millions de francs d'autorisations de programme et 141 millions de francs de crédits de paiement par un arrêté du 3 mai 2000 et 14 millions de francs d'autorisations de programme par un arrêté du 26 septembre 2000.

Comme l'année dernière ⁽²⁰⁾, la Cour considère que le transfert des crédits du titre V vers le titre III traduit une modification de la nature de la dépense et, de ce fait, méconnaît l'article 14 de l'ordonnance du 2 janvier 1959.

3.- Les virements de crédits

Les virements de crédits modifient la nature de la dépense et portent donc potentiellement atteinte à l'autorisation parlementaire. L'article 14 de l'ordonnance organique les soumet à trois conditions :

- être opérés par décret ;
- intervenir à l'intérieur d'un même titre du budget considéré ;
- n'affecter que le dixième au plus des crédits de chaque chapitre intéressé.

En 2000, les virements de crédits ont atteint 5 milliards de francs, en augmentation de 28,84% par rapport à 1999 (3,9 milliards de francs).

BUDGET GÉNÉRAL : VIREMENTS DE CRÉDITS						
	Montants (en millions de francs)	Evolution par rapport à l'année précédente (en %)	Montants rapportés			
			au total des mouvements internes de crédits (en %)	aux crédits ouverts en loi de finances initiale (en %)	au total des crédits votes (en %)	au total net des crédits ouverts (en %)
1994	1.161,6	- 50,4	0,7	0,07	0,07	0,06
1995	1.093,5	- 5,9	0,7	0,06	0,06	0,06
1996	1.880,4	+ 72,0	1,1	0,10	0,10	0,10
1997	2.679,4	+ 42,5	1,4	0,15	0,14	0,14
1998	2.756,9	+ 2,9	1,4	0,15	0,14	0,13
1999	3.904,5	41,62	1,95	0,20	0,19	0,18
2000	5.030,6	28,84	2,39	0,24	0,24	0,23

En 2000, comme les années précédentes, ces virements ont eu, dans la grande majorité des cas, pour objet de pourvoir à des besoins d'ajustement de crédits de rémunérations ou de crédits indemnitaires.

⁽²⁰⁾ Voir Didier Migaud, *Rapport sur le projet de loi portant règlement définitif du budget de 1999*, n° 2601, 3 octobre 2000, page 128.

Comme en 1998 et en 1999, la Cour des comptes a d'ailleurs constaté que des dotations en loi de finances initiale étaient manifestement insuffisantes. C'est le cas :

– au chapitre 31-94 « Personnels enseignants – Indemnités et allocations diverses » du budget de l'Enseignement scolaire, rendant nécessaire un virement de 410 millions de francs, en fin de gestion afin d'amener les crédits ouverts au niveau des consommations ;

– au chapitre 31-42 « Police nationale. Indemnités et allocations diverses » du budget de l'Intérieur. La Cour des comptes souligne ainsi que les dotations « *n'étaient pas à la hauteur des charges prévisibles en raison de la sous-estimation récurrente de l'indemnité spéciale de sujétion de police (ISSP), qui constitue pourtant la principale prime perçue par les personnels actifs de police* » Pour la Cour des comptes, aucune raison technique ne justifie la pratique récurrente d'ajuster ces crédits en cours de gestion par voie de virement (78 millions de francs en 2000).

4.- Les imputations irrégulières

Le deuxième alinéa de l'article 7 de la loi organique précise que les crédits ouverts par la loi de finances « *sont affectés à un service ou à un ensemble de services* » et « *spécialisés par chapitres groupant les dépenses selon leur nature ou leur destination* ». En application de ce principe de spécialité budgétaire, l'imputation des dépenses doit respecter la distinction entre dépenses ordinaires et dépenses en capital, la distinction entre dépenses de fonctionnement et dépenses d'intervention ou entre investissements directs et subvention et, enfin, la définition des chapitres, elle qu'elle ressort de leur intitulé.

Or, force est de constater que la Cour des comptes relève, en 2000, la persistance d'irrégularités concernant l'imputation des dépenses, irrégularités qu'elle avait déjà soulignées dans ses rapports des années antérieures.

En ce qui concerne les dépenses de moyens des services, la Cour des comptes relève des anomalies ayant « *pour effet de nuire à la transparence indispensable des comptes* ». C'est le cas au budget des Charges communes, chapitre 33-91, article 40, « *Versement de l'Etat au titre de la compensation des ressources et des charges des régimes de sécurité sociale* », s'agissant des crédits correspondant aux conséquences de la mise en œuvre du contrat d'objectif et de progrès conclu avec La Poste qui inclut les charges de compensation dans les charges de retraites stabilisées en francs constants à leur niveau de 1997. Pour la Cour des comptes, la prise en charge par l'Etat du différentiel entre les sommes dues par La Poste et le montant maximum prévu par le contrat d'objectif et de progrès devraient être identifiées comme une compensation servie à La Poste en application du contrat de 1998 et non comme des transferts de compensation aux régimes de sécurité sociale.

En ce qui concerne les crédits du chapitre 32-92 du budget des Charges communes «Versement au fonds spécial prévue par l'article 2 de la loi du 2 août 1949 pour le régime de retraite des ouvriers des établissements industriels de l'Etat », la Cour des comptes estime que la subvention à ce fonds doit s'analyser comme une subvention d'équilibre à un régime spécial et obligatoire de retraite qui devrait s'imputer sur des crédits du titre IV et non sur des crédits du titre III.

En ce qui concerne les dépenses d'interventions publiques, la Cour des comptes relève que l'imputation au chapitre 44-42 du budget de l'Economie des finances et de l'industrie des crédits supplémentaires de 255 millions de francs destinés à financer, à hauteur de 250 millions de francs, le remboursement des frais exposés par les opérateurs de télécommunications pour les opérations d'interception administratives et judiciaires des communications GSM (197,5 millions de francs pour le budget de la Défense, 50 millions de francs pour celui de l'Economie, des finances et de l'industrie et 12,5 millions de francs pour celui de la Justice) est contestable dans la mesure où le budget de l'Economie, des finances et de l'industrie n'est concerné qu'à proportion de 20% du montant de ces remboursements. De même, la Cour des comptes estime que les 126,3 millions de francs de crédits destinés à financer la prise en charge des annuités des emprunts souscrits par les collectivités locales au titre des bâtiments judiciaires dont la construction ou l'entretien leur incombait avant la réforme de 1987 devraient être inscrits en dépenses d'investissement du titre VI et non au chapitre 41-11 «Subventions en faveur des collectivités locales » du budget de la Justice.

III.- LES MODIFICATIONS DE CRÉDITS DEMANDÉES DANS LE PROJET DE LOI DE REGLEMENT

Les modifications de crédits demandées résultent des écarts constatés, chapitre par chapitre, entre les crédits disponibles, c'est-à-dire les crédits votés dans les lois de finances initiale et rectificatives, éventuellement modifiés par des actes réglementaires, et les dépenses effectives.

Les annulations et les dépassements constatés dans le présent projet, alors même que la loi de finances rectificative de fin d'année aurait dû retracer les modifications survenues pendant l'exercice, interviennent pour des raisons différentes. En principe, les annulations devraient correspondre aux dotations ordinaires qui n'ont pas lieu d'être reportées sur l'exercice suivant, en application de l'article 17 de l'ordonnance organique. Quant aux dépassements, ils ne devraient concerner que les chapitres dotés de crédits évaluatifs, sur lesquels les dépenses peuvent excéder le montant des crédits ouverts par les lois de finances initiale ou rectificatives.

L'exercice 2000 est marqué, pour le seul budget général, par des ajustements en loi de règlement très inférieurs à ceux des exercices précédents, aussi bien pour les ouvertures que pour les annulations, puisque 7,77 milliards de francs de dépassements de crédits nécessitent des demandes d'ouvertures, au lieu de 16,37 milliards de francs en 1999. Il faut remonter à l'exercice 1985 pour retrouver un montant (non corrigé de l'inflation) aussi faible de dépassements de crédits (7,59 milliards de francs alors). D'autre part, 7,09 milliards de francs d'annulations sont proposés pour le budget général, soit un montant inférieur aux annulations demandées pour 1999, qui s'étaient élevées à 10,10 milliards de francs.

Les ajustements sur les budgets annexes sont en diminution, puisque 2.777 millions de francs de dépassements sont à comparer à 2.864 millions de francs en 1999. 663 millions de francs d'annulations sont à comparer à 1.235 millions de francs en 1999. Le budget annexe des prestations sociales agricoles (BAPSA) a nécessité de plus importants ajustements en 2000 qu'en 1999 dans le cadre de la loi de règlement, ce qui explique, compte tenu de sa masse, la plus grande part de l'écart constaté, les dépassements sur le BAPSA s'élevant à 2.459,25 millions de francs, au titre d'ajustements de crédits de prestations.

Les comptes spéciaux du Trésor ont enregistré des dépassements de crédits moins importants en 2000 qu'en 1999, dont la plus grande part est le fait du compte d'avance n° 903-58 «Avances à divers services de l'Etat ou organismes gérant des services publics » pour des interventions dans le secteur agricole.

La différence de montant entre les dépassements et les annulations continue donc de trouver son origine, comme pour les années précédentes, dans les opérations temporaires.

ÉVOLUTION DES OUVERTURES ET DES ANNULATIONS DE CRÉDITS EN LOI DE RÈGLEMENT

(en millions de francs)

	1996		1997		1998		1999		2000	
	Ouvertures	Annulations	Ouvertures	Annulations	Ouvertures	Annulations	Ouvertures	Annulations	Ouvertures	Annulations
<i>A.- Budget général</i>										
Dépenses ordinaires civiles brutes	23.143	8.968	14.673	9.475	15.264	8.304	16.359	8.530	7.607	6.632
Dépenses civiles en capital	-	1	-	2	-	1	-	81	-	-
Dépenses militaires.....	113	1.249	8	1.046	32	1.158	6	1.486	161	453
Total du budget général (A)	23.256	10.218	14.681	10.523	15.296	9.463	16.365	10.096	7.768	7.085
<i>B.- Budgets annexes.....</i>	1.359	2.148	774	528	1.851	728	2.864	1.235	2.777	663
<i>C.- Opérations à caractère définitif des comptes spéciaux du Trésor.....</i>	394	9.587	701	306	10.590	305	14.813	82	32.681	5.647
TOTAL des opérations à caractère définitif (A+B+C).....	25.009	21.953	16.156	11.357	27.737	10.496	34.042	11.413	43.226	13.395
<i>D.- Opérations à caractère temporaire (crédits)</i>	24.493	164	43.110	109	23.307	1.675	66.721	2.109	38.566	2.779
TOTAL pour le budget de l'État (A+B+C+D)	49.502	22.117	59.266	11.466	51.044	12.171	100.763	13.522	81.792	16.174
<i>E.- Autorisations de découverts supplémentaires (comptes spéciaux dont les opérations se poursuivent en 2000).....</i>	41.318	-	41.905	-	37.498	-	56.562	-	69.053	-

ÉVOLUTION DES DÉPASSEMENTS DE CRÉDITS					
<i>(en millions de francs)</i>					
	1996	1997	1998	1999	2000
I. Budget général	23.256,1	14.681,4	15.296,2	16.364,9	7.768,2
II. Budgets annexes	1.359,1	773,7	1.851,4	2.863,6	2.776,6
III. Comptes spéciaux du trésor	24.887,2	43.810,1	33.897,0	81.562	38.598
IV. Hors compte 903-58 ^(a)	2.595,4	2.198,9	10.590,2	15.966,5	32,7
TOTAL I + II + III	49.502,4	59.265,1	51.044,6	100.790,7	49.143,1
TOTAL I + II + IV	27.210,6	17.653,9	27.737,9	35.195,0	10.577,5
(a) Compte d'« avances à divers services de l'Etat ou organismes gérant des services publics » pour lequel le montant des ouvertures demandées est de 38,565 milliards de francs.					

A.- LE BUDGET GÉNÉRAL

Le solde net des ouvertures et annulations fait apparaître une augmentation de 683 millions de francs des crédits du budget général, ce qui représente 0,03% des crédits initiaux comme des crédits ouverts.

En 1999, le solde net des ouvertures et annulations avait conduit à une augmentation de 6.269 millions de francs des crédits du budget général. Les ajustements en loi de règlement sont donc très inférieurs à ceux des années précédentes.

1.- Les dépassements et ouvertures de crédits

Selon le présent projet de loi, les dépassements de crédits correspondant aux ouvertures demandées ont atteint **7.768 millions de francs**, soit 0,37% du total des crédits ouverts, dont 7.607 millions de francs pour les dépenses ordinaires civiles (article 3 du présent projet) et 161 millions de francs au titre des dépenses ordinaires militaires (article 5 du présent projet).

Les dépenses effectuées en dépassement des crédits ouverts sont autorisées en matière de crédits évaluatifs pour les chapitres correspondant à la dette publique, à la dette viagère, aux frais de justice et aux réparations civiles, aux remboursements, aux dégrèvements et aux restitutions, ainsi que pour les chapitres énumérés à l'état F annexé à la loi de finances.

Les dépenses effectuées en dépassement de crédits ouverts sont interdites en matière de crédits limitatifs et provisionnels.

BUDGET GÉNÉRAL : ÉVOLUTION DES DÉPASSEMENTS DE CRÉDITS			
<i>(en millions de francs)</i>			
	Total net des crédits ouverts (A)	Dépassements (Crédits supplémentaires demandés en loi de règlement) (B)	Pourcentage (B/A)
1982	917.039,1	10.348,7	1,13
1983	1.011.864,3	19.060,6	1,88
1984	1.107.444	14.408	1,30
1985	1.188.764,5	7.588,7	0,64
1986	1.257.788,1	15.991,8	1,27
1987	1.261.877,2	28.667	2,27
1988	1.327.027,1	15.826,8	1,19
1989	1.413.517,9	21.459,1	1,52
1990	1.531.753,1	12.058,8	0,79
1991	1.612.984,5	18.591,2	1,15
1992	1.707.164,9	20.625,6	1,21
1993	1.778.109,8	24.024,6	1,35
1994	1.818.141,3	11.857,3	0,65
1995	1.872.540,0	16.024,9	0,86
1996	1.946.972,4	23.256,1	1,19
1997	1.971.388,9	14.681,4	0,74
1998	1.985.356,5	15.296,2	0,77
1999	2.049.631,5	16.364,9	0,80
2000	2.088.363,9	7.768,2	0,37

BUDGET GÉNÉRAL : DÉPASSEMENTS SELON LA NATURE DES CRÉDITS						
<i>(en millions de francs)</i>						
	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Crédits évaluatifs	16.024,936	23.247,952	14.670,113	15.291,772	16.364,887	7.768,028
Crédits provisionnels	0	0	0	1,702	0	0
Crédits limitatifs	0,002	8,182	11,255	2,772	0	0,218
TOTAL	16.024,938	23.256,134	14.681,368	15.296,245	16.364,887	7.768,246

En fait, il n'est pas rare que, chaque année, des dépassements irréguliers soient constatés, pour de faibles montants, sur des chapitres de crédits limitatifs ou provisionnels. Compte tenu de dysfonctionnements dans la gestion des rémunérations des agents de la Documentation française, ces dépassements avaient pu atteindre 11,255 millions de francs en 1998 au budget des Services généraux du Premier ministre.

L'exercice 1999 avait marqué un retour à une meilleure orthodoxie budgétaire sur ce terrain, puisqu'aucun dépassement irrégulier n'avait été constaté.

En 2000, par contre, trois dépassements de crédits limitatifs, donc irréguliers, ont concerné les budgets de l'Economie, finances et industrie, de l'Emploi et de l'Outre-mer.

Sur le chapitre 44-04 « Agence nationale pour la valorisation de la recherche » des crédits de l'Economie, finances et industrie, un dépassement, bien faible au demeurant, de 1.789 francs, a été entraîné par une annulation de crédits supérieure au disponible.

Une erreur matérielle explique également la demande d'ouverture de 215.413,64 francs sur le chapitre 44-70 « Dispositifs d'insertion des publics en difficulté » du budget de l'Emploi, doté de plus de 25 milliards de francs, parce que les reports de crédits de 2000 sur 2001 ont été effectués au-delà du disponible. Le même motif explique un dépassement de 360,23 francs au chapitre 33-92 « Prestations et versements facultatifs » du budget de l'Outre-mer.

BUDGET GÉNÉRAL :
VENTILATION DES DÉPASSEMENTS DE CRÉDITS ÉVALUATIFS

(en millions de francs)

Nature des dépenses	1997	1998	1999	2000
Titre I				
Dette publique.....	1.692,30	2.107,06	1.815,2	663,9
Garanties diverses	4.974,59	101,28	3.148,0	0,0
Dépenses en atténuation de recettes	2.186,04	11.206,63	9.840,9	3.842,8
Titre III				
Pensions civiles et anciens combattants	652,31	233,53	160,4	382,0
Frais de justice et réparations civiles	429,68	220,71	108,0	280,1
Cotisations et prestations sociales	964,02	867,94	613,6	488,8
Titre IV				
Bonifications d'intérêts	2.738,45	0	0	4,2
Fonds national de chômage.....	883,22	514,32	652,9	831,5
Divers	0	40,3	25,9	1.274,74
TOTAL.....	14.670,11	15.291,77	16.364,9	7.768,04

a) Les ouvertures de crédits au titre premier

Les ouvertures sur six chapitres des Charges communes au titre de la **dette publique** (chapitres 11-06, 12-01, 12-02, 12-03, 13-01 et 13-03) représentent 664 millions de francs, au lieu de 1.815 millions de francs en 1999 et 2.107 millions de francs en 1998.

Il convient d'observer, en premier lieu, qu'un très faible dépassement est constaté sur le chapitre 11-06 « Intérêts des bons du Trésor à court terme ou moyen terme et valeurs assimilées » de la première partie (dette négociable), d'un montant de 63 millions de francs (0,01% des crédits ouverts).

Sur les deuxième (dette non négociable) et troisième (charges diverses et frais de trésorerie) parties, les dépassements représentent des montants plus significatifs. L'ouverture constatée sur le chapitre 12-01 « Intérêts des comptes de dépôts au Trésor », d'un montant de 351 millions de francs, représente 5,09% des crédits ouverts, l'essentiel du dépassement étant constaté au 15 janvier 2001 dès la première situation provisoire d'exécution à la date du 31 décembre 2000.

Sur le chapitre 12-02 « Bons du Trésor non négociables », le dépassement de 57 millions de francs (11,18% des crédits ouverts) indique que l'annulation de 230 millions de francs par l'arrêté du 15 novembre 2000, associé au projet de loi de finances rectificative de fin d'année, était quelque peu excessive.

Le dépassement de 108 millions de francs (7,75% des crédits ouverts) sur le chapitre 12-03 « Rémunération des dépôts de divers instituts d'émission et banques centrales » indique, à la différence du précédent, que la majoration de 330 millions de francs des crédits par la loi de finances rectificative de décembre 2000 a été insuffisante.

Sur la totalité des chapitres de la dette non négociable (deuxième partie du titre I), les dépassements représentent 5,82% des crédits ouverts. Ils ont été constatés (sauf dans le cas du chapitre 15-03) dès le 15 janvier 2001 avec la publication de la première situation provisoire et ne portent donc pas témoignage d'une quelconque anomalie de gestion.

S'agissant de la troisième partie du titre I, l'ouverture de 68 millions de francs demandée sur le chapitre 13-01 « Charges diverses résultant de la gestion de la dette », doté pour mémoire en loi de finances initiale, est inférieure à celle des années précédentes (exemple 448 millions de francs en 1999 ou 350 millions de francs en 1998) du fait de la moindre activité du fonds de soutien des rentes (FSR).

Le dépassement de 15 millions de francs sur le chapitre 13-03 « Frais divers de trésorerie », qui représente 7,25% des crédits ouverts, n'appelle pas de commentaire particulier.

Les ouvertures pour **dépenses en atténuation de recettes** de la 5ème partie du titre I sont en très forte diminution (3.843 millions de francs, au lieu de 9.841 millions de francs en 1999 et 11.206 millions de francs en 1998)⁽²¹⁾.

Elles concernent les chapitres 15-01 « Dégrèvements, remises en annulations, remboursements et restitutions sur contributions directes » pour un montant de 3.534 millions de francs et 15-02 « Remboursements sur produits indirects et divers » pour 309 millions de francs.

Sur le chapitre 15-01, le dépassement de 3.534 millions de francs représente 2% des dépenses et les ouvertures cumulées de 23.020 millions de francs par les lois de

⁽²¹⁾ Pour les dépenses en atténuation de recettes hors chapitre 15-03 « Frais de poursuites et de contentieux ».

finances rectificatives de juillet 2000 et décembre 2000 témoignent d'une prévision de consommation relativement réaliste.

Sur le chapitre 15-02, le dépassement de 309 millions de francs ne représente que 0,16% des dépenses.

Au total, sur les chapitres du titre I de la dette publique, les dépassements atteignent en 2000 le montant peu élevé de 4.513 millions de francs, à comparer à 427 millions de francs d'annulations.

b) Les ouvertures de crédits de pensions

Les crédits du titre II et ceux de la première partie du titre III (crédits de rémunérations) étant limitatifs, il n'a pas été constaté, en 2000, de dépassement irrégulier sur ces crédits.

Des dépassements substantiels sont, en revanche, intervenus une nouvelle fois sur le chapitre 32-97 du budget des Charges communes, qui regroupe, en gestion, les pensions civiles et militaires de retraite. Comme précédemment indiqué, dans les rapports sur les exercices 1997 et 1998, le Gouvernement se prévaut du caractère évaluatif du chapitre en assimilant les pensions à la dette viagère.

DEPENSES DE PENSIONS						
OUVERTURES (+) ET ANNULATIONS (-) EN LOI DE REGLEMENT						
<i>(en millions de francs)</i>						
	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Chapitre 32-92						
Retraites des ouvriers de l'État	0	- 165,33	- 282,31	- 380	0	- 16,66
Chapitre 32-97						
Pensions civiles et militaires .	+ 110,68	+ 454,72	+ 652,31	+ 233,53	+ 157,11	+ 382,05

DÉPASSEMENTS ET ANNULATIONS POUR LES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT ET D'INTERVENTION

(en millions de francs)

	1995		1996		1997		1998	
	Ouvertures	Annulations	Ouvertures	Annulations	Ouvertures	Annulations	Ouvertures	Annulations
Budgets civils								
III-1 Rémunérations d'activité.....	0	2.099,96	8,18	2.345,45	11,26	1.389,12	4,47	2.416,25
III-2 Pensions et allocations (y compris les pensions militaires).....	110,68	0,08	454,72	165,42	652,31	291,72	233,53	389,46
III-3 Charges sociales.....	236,73	1.035,60	2.250,38	1.094,68	964,02	1.310,74	835,67	509,26
<i>Sous-total : Dépenses de personnel</i>	<i>347,41</i>	<i>3.135,64</i>	<i>2.713,28</i>	<i>3.605,55</i>	<i>1.627,58</i>	<i>2.991,59</i>	<i>1.073,67</i>	<i>3.314,98</i>
III-4 Matériel et fonctionnement des services.....	0	149,83	0	67,46	0	114,62	0	257,86
III-5 Travaux d'entretien.....	0	7,27	0	3,38	0	0,73	0	3,61
III-6 Subventions de fonctionnement.....	0	19,19	0	20,98	0	8,60	0	37,12
III-7 Dépenses diverses.....	338,77	455,90	315,73	268,72	198,16	119,13	220,71	288,39
<i>Sous-total : Autres dépenses</i>	<i>338,77</i>	<i>632,20</i>	<i>315,73</i>	<i>360,53</i>	<i>198,16</i>	<i>243,08</i>	<i>220,71</i>	<i>586,98</i>
Total titre III Budgets civils	686,18	3.767,84	3.029,01	3.966,08	1.825,74	3.234,67	1.294,39	3.901,96
Budget militaire								
III-1 Rémunérations d'activité.....	0	478,47	0	394,65	0	112,42	0	296,92
III-2 Pensions et allocations.....	0	0,02	0	0	0	0,04	0	0
III-3 Charges sociales.....	0	325,54	87,53	231,76	0	260,10	32	86,17
<i>Sous-total : Dépenses de personnel</i>	<i>0</i>	<i>804,02</i>	<i>87,53</i>	<i>626,41</i>	<i>0</i>	<i>372,56</i>	<i>32</i>	<i>383,09</i>
III-4 Matériel et fonctionnement des services.....	0	435,38	0	600,80	0	671,20	0	754,04
III-6 Subventions de fonctionnement.....	0	53,16	0	0	0	2,00	0	0,81
III-7 Dépenses diverses.....	14,18	1,41	25,51	21,95	8,06	0,30	0	19,75
<i>Sous-total : Autres dépenses</i>	<i>14,18</i>	<i>489,95</i>	<i>25,51</i>	<i>622,74</i>	<i>8,06</i>	<i>673,49</i>	<i>0</i>	<i>774,60</i>
Total Titre III Budget militaire	14,18	1.293,97	113,05	1.249,16	8,06	1.046,05	32,27	1.157,69
Total Titre III Budgets civils et militaire	700,36	5.061,81	3.142,06	5.215,24	1.833,80	4.280,72	1.326,66	5.059,65
IV-1 Interventions politiques et administratives.....	0	470,50	0	55,46	0	22,46	0	20,63
IV-2 Action internationale.....	0	306,12	2,61	55,25	0	35,31	0	145,88
IV-3 Action éducative et culturelle.....	14,78	278,34	0	264,32	149,51	323,50	40,30	968,39
IV-4 Action économique, encouragements et interventions économiques.....	6.555,14	1.841,76	489,57	2.129,54	2.738,45	426,85	101,28	1.500,72
IV-5 Subventions aux entreprises d'intérêt national.....	0	1,30	0	0	0	0	0	1
IV-6 Action sociale - Assistance et solidarité	237,69	2.239,67	1.511,17	1.207,26	883,22	577,03	514,32	553,78
IV-7 Action sociale - Prévoyance.....	0	200,28	0	244,10	0	36,94		122,70
Total Titre IV	6.807,61	5.337,98	2.003,35	3.955,93	3.771,18	1.422,09	655,90	3.313,29
Total Titres III et IV	7.507,97	10.399,79	5.145,41	9.171,17	5.604,98	5.702,81	1.982,56	8.372,94

DÉPASSEMENTS ET ANNULATIONS POUR LES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT ET D'INTERVENTION				
<i>(en millions de francs)</i>				
	1999		2000	
	Ouvertures	Annulations	Ouvertures	Annulations
Budgets civils				
III-1 Rémunérations d'activité.....	0	4.533,20	0	3.575,79
III-2 Pensions et allocations (y compris les pensions militaires)	157,11	8,78	382,05	16,66
III-3 Charges sociales	607,85	250,16	327,43	443,48
<i>Sous-total : Dépenses de personnel</i>	<i>764,96</i>	<i>4.792,14</i>	<i>709,48</i>	<i>4.035,94</i>
III-4 Matériel et fonctionnement des services	0	0	0	0,38
III-5 Travaux d'entretien	0	0	0	0
III-6 Subventions de fonctionnement	0	11,53	0	13,85
III-7 Dépenses diverses	107,96	223,90	273,42	241,67
<i>Sous-total : Autres dépenses</i>	<i>107,96</i>	<i>235,43</i>	<i>273,42</i>	<i>255,90</i>
Total titre III Budgets civils	872,91	5.027,57	982,90	4.291,83
Budget militaire				
III-1 Rémunérations d'activité.....	0	1.266,16	0	276,93
III-2 Pensions et allocations	0	0,04	0	0,03
III-3 Charges sociales	5,75	73,97	161,38	169,13
<i>Sous-total : Dépenses de personnel</i>	<i>5,75</i>	<i>1.340,17</i>	<i>161,38</i>	<i>446,09</i>
III-4 Matériel et fonctionnement des services	0	138,63	0	0
III-6 Subventions de fonctionnement	0	0	0	0
III-7 Dépenses diverses	0	6,72	0	6,43
<i>Sous-total : Autres dépenses</i>	<i>0</i>	<i>145,35</i>	<i>0</i>	<i>6,43</i>
Total Titre III Budget militaire	5,75	1.485,52	161,38	452,52
Total Titre III Budgets civils et militaire	878,66	6.513,08	1.144,28	4.744,35
IV-1 Interventions politiques et administratives	0	19,72	0	41,98
IV-2 Action internationale.....	0	79,98	0	38,76
IV-3 Action éducative et culturelle.....	15,90	192,28	59,30	53,51
IV-4 Action économique, encouragements et interventions économiques	10,04	2.073,46	1.219,85	785,39
IV-5 Subventions aux entreprises d'intérêt national.....	0	0	0	1,84
IV-6 Action sociale - Assistance et solidarité	656,15	386,41	831,49	925,88
IV-7 Action sociale - Prévoyance	0	80,12	0	63,60
Total Titre IV	682,08	2.831,98	2.110,63	1.910,96
Total Titres III et IV	1.560,75	9.345,07	3.254,92	6.655,31

Sur le fond, le dépassement de 382 millions de francs sur le chapitre 32-97 (0,20% des crédits ouverts) consacre le phénomène récurrent de sous-estimation des dépenses sur ce chapitre, constaté depuis 1995. De 1980 à 1995, hormis des ajustements de quelques francs, il n'y avait pas eu de dépassements sur les crédits de pensions.

Votre Rapporteur général réitère donc ses observations des années précédentes selon lesquelles on ne peut se satisfaire du calcul au plus juste, voire par défaut, de dotations inscrites pour assurer des dépenses tout à fait prévisibles.

c) Les ouvertures de crédits pour charges sociales

Les cotisations sociales (part de l'Etat) et les prestations sociales versées par l'Etat (chapitres 33-90 et 33-91) sont des crédits évaluatifs inscrits à l'état F de la loi de finances pour 2000. Le tableau des dépassements et annulations pour les dépenses de fonctionnement et d'intervention retrace, s'agissant de la troisième partie du titre III ⁽²²⁾, les mouvements intervenant en loi de règlement. Ces mouvements sont variables d'une année à l'autre : les ouvertures avaient décuplé en 1996 par rapport à 1995 pour atteindre 2.338 millions de francs (2.250 millions de francs aux budgets civils et 88 millions de francs au budget militaire). Elles ont été ramenées depuis à 327,43 millions de francs en 2000 pour les seuls budgets civils. Il s'est ajouté à ce montant, en 2000, 161,38 millions de francs au budget militaire (2,74% des dépenses du chapitre 33-90 de la Défense). Du fait de transferts à partir du budget des charges communes, la lisibilité des dotations affectées aux cotisations sociales n'est pas satisfaisante.

Comme pour les exercices précédents, on constate de très grandes disparités dans la gestion des ministères pour des dépenses pourtant prévisibles, s'agissant des seules cotisations sociales. Ainsi, les chapitres 33-90 des budgets des Affaires étrangères, de l'Agriculture et de l'Aménagement du territoire sont constamment sous-dotés depuis 1998 et ont nécessité des ouvertures en loi de règlement. On constate que certains départements ministériels se distinguent une nouvelle fois par leur imprévision en matière de crédits de cotisations sociales des chapitres 33-90 : le rapport des dépassements au total net des crédits ouverts atteint 13,91% à l'Aménagement du territoire, 9% à l'Outre-mer comme à la Santé. Toutefois, le fort dépassement constaté sur le chapitre 33-90 de l'Enseignement scolaire (72,7 millions de francs) ne représente que 0,39% du total net des crédits ouverts.

Les dotations de prestations sociales des chapitres 33-91 sont forcément moins prévisibles, quoiqu'elles retracent des prestations obligatoires dont on peut supposer toutefois qu'en masse, les montants n'ont pas lieu de varier d'une année sur l'autre. En 2000, le rapport des dépassements aux dotations initiales, dans chaque ministère, est resté dans des limites raisonnables, le taux de dépassement le plus élevé étant constaté au budget des Affaires étrangères (7,60%). Il convient cependant d'observer qu'un dépassement substantiel est intervenu au chapitre de l'Enseignement scolaire, d'un montant de 104,8 millions de francs (1,98% des crédits ouverts).

Sur les crédits de la Défense, une demande d'ouverture de 161,38 millions de francs au chapitre 33-90 représente 1,87% des crédits ouverts.

⁽²²⁾ Les chapitres 33-90 des ministères et 33-91 (sauf article 40) des charges communes retracent les cotisations sociales et les chapitres 33-91 des ministères (sauf charges communes) les prestations sociales obligatoires.

d) Les dépassements relatifs aux frais de justice et de réparations civiles

Les frais de justice et de réparations civiles ⁽²³⁾ ont nécessité, en 2000, des ouvertures de crédits supérieures à celles de 1999 : elles s'élèvent à 280,10 millions de francs, au lieu de 108 millions de francs en 1999 et 220,71 millions de francs de francs en 1998.

Ces dépassements concernent neuf chapitres du budget général, comme en 1999.

Le plus fort dépassement, de 120,64 millions de francs, est observé au ministère de l'Intérieur et il représente 24% des crédits ouverts.

Le contrôleur financier du budget de l'Intérieur a apporté dans son rapport les précisions suivantes :

« Le chapitre 37-91, chapitre évaluatif compte tenu de la nature non prévisible des dépenses en cause, constitue, chaque année, une lourde charge pour les finances de l'Etat, ainsi que le retrace le tableau ci-dessous :

<i>Chapitre 37-91</i>	<i>1994</i>	<i>1995</i>	<i>1996</i>	<i>1997</i>	<i>1998</i>	<i>1999</i>	<i>2000</i>
<i>Crédits ouverts.....</i>	<i>651,31</i>	<i>454,31</i>	<i>451,31</i>	<i>521,30</i>	<i>451,31</i>	<i>500,30</i>	<i>500,30</i>
<i>Mandatements.....</i>	<i>824,57</i>	<i>665,66</i>	<i>624,52</i>	<i>594,27</i>	<i>573,63</i>	<i>517,21</i>	<i>620,94</i>
<i>Crédits ouverts /mandatements.....</i>	<i>127%</i>	<i>147%</i>	<i>138%</i>	<i>114%</i>	<i>127%</i>	<i>103%</i>	<i>124%</i>

L'année 2000 se solde par un montant de paiements de 620,94 millions de francs, en dépassement de 24% par rapport aux crédits ouverts.

Ce montant global comprend des dépenses liées à la mise en jeu de la responsabilité de l'Etat, à raison de 573 millions de francs, dont :

- Refus de concours de la force publique.....338 millions de francs*
- Indemnisation des dommages causés par des attroupements et manifestations.....53 millions de francs*
- Accidents de la circulation.....45 millions de francs*
- Protection des fonctionnaires 23 millions de francs. »*

On constate que, depuis des années, les dotations de l'Intérieur sont sous-évaluées, les mandatements excédant les crédits ouverts (les crédits ont été maintenus à 500,31 millions de francs en loi de finances initiale pour 2001).

⁽²³⁾ Septième partie du titre III des différents ministères et chapitre 15-03 des Charges communes.

Un autre dépassement très significatif, de 90,48 millions de francs, est constaté au budget des Services communs de l'Équipement et représente 75% des crédits ouverts. Le contrôleur financier observe dans son rapport qu'« *un chapitre a fait l'objet d'un dépassement de crédits en 2000 : le chapitre 37-72 « Frais judiciaires et réparations civiles », à hauteur de 90.476.049 francs. Une partie du dépassement par rapport à la loi de finances initiale a été couverte par l'ouverture de 14.287.000 francs en loi de finances rectificative. Ce chapitre est évaluatif, application de l'article 9 de l'ordonnance du 2 janvier 1959* ».

Ce chapitre avait été abondé de seulement 14,287 millions de francs par un amendement du Gouvernement présenté lors de l'examen en première lecture à l'Assemblée nationale du projet de loi de finances rectificative de fin d'année, le 7 décembre 2000 ⁽²⁴⁾. Il avait été indiqué que cette majoration visait le paiement par le ministère de l'équipement, d'une condamnation à la fin du mois de septembre, n'ayant pas pu être pris en compte, pour un montant de 7 millions de francs, l'amendement tendant à ajuster le montant de la dotation au niveau de la consommation constatée.

Dans les faits, il apparaît que l'essentiel du dépassement de 90,47 millions de francs trouve sa source dans le versement d'environ 50 millions de francs, consécutif à une demande d'engagement du 25 novembre 2000, au cabinet d'avocats mandataire de la partie adverse dans l'affaire opposant des intérêts néerlandais à l'Etat français, s'agissant de la pollution du Rhin par les mines de phosphates d'Alsace. On peut considérer que, comme la notification du jugement à l'origine du versement est du 13 avril 2000, ce montant de 50 millions de francs aurait pu être inscrit clairement dans le cadre du projet de loi de finances rectificative du 15 novembre 2000, accompagné du motif exact de la dépense.

Le tableau ci-après met en évidence la sous-dotation chronique du chapitre depuis des années.

ÉQUIPEMENT - SERVICES COMMUNS - FRAIS JUDICIAIRES ET RÉPARATIONS CIVILES									
<i>(en millions de francs)</i>									
	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Crédits	98	98	98	98	102	103	230	120	106
Dépenses	122	228	184	156	97	139	245	211	
Taux de dépassement (en %)	24	133	88	59	- 5	36	6	75	

Au 31 juillet 2001, le taux de consommation atteignait déjà 80% des dotations, mais des engagements de crédits avaient été pris à hauteur des

⁽²⁴⁾ J.O. débats, pages 9986 et 9987.

dotations dès la mi-mars. En 2000, des engagements avaient dû être pris au-delà des dotations dès le mois de février.

En tout état de cause, il apparaît que les dotations du chapitre 37-72 des crédits des Services communs de l'Équipement sont insuffisantes depuis plusieurs années et qu'il convient de les majorer.

e) Les ouvertures de crédits d'intervention

En 2000, hormis les deux chapitres limitatifs déjà évoqués, quatre chapitres évaluatifs par inscription à l'état F de la loi de finances, et appartenant au titre IV, qui regroupe les crédits d'interventions publiques, ont supporté des dépenses au-delà des dotations ouvertes ⁽²⁵⁾.

Les dépenses de dotations en paiement, nécessairement soumises à des aléas, sont inscrites au chapitre 43-94 du budget de la Culture, non doté en loi de finances initiale. Elles ont représenté 59,30 millions de francs en 2000 à comparer à 15,90 millions de francs en 1999.

Le chapitre 44-91 « Encouragements à la construction immobilière-Primes à la construction » du budget des Charges communes a connu un dépassement de 1.215,44 millions de francs en 2000, soit 13,18% des crédits ouverts. La consommation est très irrégulière sur ce chapitre où 1.404,14 millions de francs d'annulations avaient été constatés en 1999. La Cour des comptes explique ce phénomène par le nombre important de clôtures de plans d'épargne logement en 2000, non prévues dans le cadre budgétaire.

Une ouverture de 4,19 millions de francs est demandée au chapitre 44-98 « Bonifications d'intérêt » de l'Économie, finances et industrie, soit 3,4% des crédits ouverts.

Enfin, le chapitre 46-71 « Fonds national du chômage » du budget de l'Emploi a connu 831,49 millions de francs (8,48% des crédits ouverts) de dépassements en 2000 à comparer à 652,89 millions de francs en 1999, 514,32 millions de francs en 1998, 883,22 millions de francs en 1997 et 1.511,17 millions de francs en 1996. Il conviendrait de porter le niveau des dotations de ce chapitre à un niveau correspondant à la réalité de la consommation.

Au total, l'analyse des dépassements de crédits constatés en 2000 dans le cadre du budget général met en évidence une tendance à l'assainissement de la gestion budgétaire au regard des curiosités, voire des errements constatés certaines années précédentes, par exemple en 1998.

⁽²⁵⁾ Il s'y ajoute le chapitre 42-07 de l'Économie, finances et industrie pour 23,60 francs.

Depuis l'automne 2000, l'Assemblée nationale reçoit la base informatique d'exécution mensuelle du budget dans un délai relativement bref, d'environ trois semaines après la clôture. Cette amélioration a permis un meilleur suivi de la gestion budgétaire.

Les dépassements de crédits sont en forte baisse, de 7.768 millions de francs au lieu de 16.365 millions de francs en 1999.

Certes, il est exact, qu'en sens inverse, la loi de règlement procède à des annulations de crédits, le plus souvent limitatifs, qu'il était impossible d'opérer dans le cadre de la loi de finances rectificative. Il n'en reste pas moins que, pour les lois de règlement les plus récentes (sauf pour 1994), les ouvertures au budget général sont supérieures aux annulations. Le solde budgétaire, qui avait été dégradé de 13 milliards de francs par la loi de règlement de l'exercice 1996, essentiellement à cause des dépenses en atténuation de recettes, et de plus de 4 milliards de francs en 1997 par rapport au solde affiché dans la loi de finances rectificative, l'a été de près de 6 milliards de francs en 1998 et de plus de 6 milliards de francs en 1999. En 2000, l'écart est inférieur à 700 millions de francs et très proche, pour le budget général, du solde prévu par la loi de finances rectificative de décembre 2000.

2.- Les annulations de crédits

Les annulations de crédits non consommés demandés au budget général atteignent **7.085 millions de francs**, représentant 0,35% des crédits initialement approuvés par le Parlement, soit un montant inférieur à celui de 1999, année où elles avaient atteint 10.096 millions de francs.

Comme chaque année, l'analyse des annulations de crédits est rendue malaisée par un déficit d'information, les documents présentés à l'appui du projet de loi de règlement ne fournissant même pas d'éléments succincts d'explication de la nature de ceux que le Gouvernement fournit, dans l'exposé des motifs de l'article 3, sur les crédits complémentaires demandés au profit des chapitres évaluatifs.

Au **titre premier**, les annulations de crédits, qui affectent quatre chapitres du budget des Charges communes, représentent 427 millions de francs, soit 6,03% du total des annulations, au lieu de 668,81 millions de francs pour l'exercice 1999.

La principale part des annulations au titre I^{er}, soit 325,49 millions de francs (26,24% des crédits ouverts) concerne le chapitre 14-01 «Garanties diverses» dont la gestion est rendue difficile par l'irrégularité de la consommation.

Une nouvelle fois, la Cour des comptes observe que l'évolution des dépenses de garanties est erratique depuis 1993. Comme il a été indiqué

précédemment, le rapport de la Cour des comptes sur l'exécution des lois de finances pour l'année 2000 analyse, page 159, le caractère insatisfaisant des relations entre l'Etat et la COFACE, tant au plan comptable qu'en termes de méthode de gestion.

Les mouvements de crédits en loi de règlement ne peuvent donc trouver dans ce contexte d'explication rationnelle.

Sur le chapitre 15-06 «Décharges de responsabilité et remises de débits », une annulation de 78,54 millions de francs (14,28% des crédits ouverts) est constatée. Elle fait suite à une mise à niveau des dotations de ce chapitre après deux années de gestion très atypiques (1999 et surtout 1998) où des dépassements importants avaient été réalisés.

Les annulations sur les deux autres chapitres (11-05 et 12-05) représentent moins de 1% des crédits ouverts.

Au **titre II**, une annulation de très faible montant (1,26 million de francs) concerne la Cour de justice de la République (24,28% des dotations initiales).

Compte tenu cependant du caractère excédentaire, sur plusieurs exercices, des dotations depuis 1996, on peut s'interroger sur le caractère réaliste des prévisions de dépenses de la Cour.

Au **titre III** consacré aux **moyens des services**, pour les seuls **services civils**, les annulations représentent 4.291,83 millions de francs, au lieu de 5.027,57 millions de francs pour l'exercice 1999. Les crédits de rémunérations de la première partie du titre III restés inutilisés à la fin de l'exercice atteignent 3.575,79 millions de francs, soit 1,10% des 325.048 millions de francs dépensés. Le taux d'annulation des crédits de rémunérations augmente : de 0,46% en 1997, il est passé à 0,79% en 1998, à 1,44% en 1999 et à 1,10% en 2000.

La plus grande partie de cette masse, à hauteur de 1.116,44 millions de francs (2,96% des dépenses nettes) concerne les chapitres de rémunérations du budget de l'Economie.

Selon la Cour des comptes, le faible taux de consommation du chapitre 31-92 « Indemnités pour travaux extraordinaires » (397 millions de francs d'annulations) ne serait pas sans lien avec la remise en ordre des régimes indemnitaires au ministère des finances.

Les annulations opérées au budget de l'Enseignement scolaire, de 639,03 millions de francs sur les crédits des rémunérations de la première partie du titre III, représentent 0,35% des dépenses nettes. Celles constatées sur les

crédits des Services communs de l'Équipement, 394,65 millions de francs, équivalent à 2,58% des dépenses nettes.

Les crédits de pensions de la deuxième partie (services civils et militaires) supportent, en 2000, 2,4 millions de francs d'annulations seulement, sur le chapitre 32-92 des Charges communes qui contribue au financement des retraites des ouvriers de la Défense (0,3% des dépenses nettes).

Les dépenses de charges sociales de la troisième partie du titre III laissent inutilisés 443,48 millions de francs (0,65% des 68.528 millions de francs dépensés).

Sur les vingt et un départements ministériels pour lesquels sont constatées des annulations en matière de charges sociales, dix enregistrent plus de 5 millions de francs d'annulations. Les plus importantes annulations sont constatées sur les crédits des Charges communes (116,31 millions de francs, 0,43% des crédits ouverts), des Services communs de l'Équipement (93,94 millions de francs, 4,37% des crédits ouverts), de l'Enseignement supérieur (80,02 MF, 1,93% des crédits ouverts) et de la Justice (68,82 millions de francs, 4,55% des crédits ouverts).

De façon générale, les annulations demandées sur les chapitres évaluatifs de charges sociales (443,48 millions de francs) peuvent être mises en balance avec les ouvertures correspondant aux dépassements constatés, soit 327,43 millions de francs. L'insuffisance nette des dotations représente 116,05 millions de francs.

Les quatrième, cinquième, sixième et septième parties du titre III regroupent, hors rémunérations et charges sociales, les moyens matériels de fonctionnement. Les annulations demandées pour cet ensemble atteignent 255,90 millions de francs au lieu de 235,44 millions de francs, soit 0,25% des 103.197 millions de francs dépensés en 2000 pour les moyens matériels de fonctionnement des administrations civiles.

Sur le budget des Charges communes 17 millions de francs (5,66% des crédits initiaux) du chapitre 37-94 « Dépenses éventuelles » et 130,10 millions de francs (7,93% des crédits initiaux) du chapitre 37-95 « Dépenses accidentelles » ont été annulés, ces chapitres servant à la couverture de besoins de financement dont le montant est d'évaluation délicate lors de l'élaboration de la loi de finances.

Les autres postes d'annulations concernent essentiellement le chapitre 37-91 « Frais de gestion et réparations civiles » de l'Enseignement scolaire (37,33 millions de francs, 11,17% des crédits ouverts), le chapitre 37-82 « Dépenses déconcentrées de modernisation et d'animation de la politique de la ville » (33,51 millions de francs, 28,62% des crédits ouverts) et le chapitre 37-91 « Frais de justice et réparations civiles » de la Culture et communication (8,93 millions de francs, 56,28% des crédits ouverts). Comme dans le cas des

crédits de la troisième partie du titre III, les annulations demandées sur les chapitres des frais de justice (57,15 millions de francs) peuvent être mises en balance avec les ouvertures correspondant aux dépassements constatés, soit 280,10 millions de francs. L'insuffisance nette des dotations atteint 222,95 millions de francs.

Sur le **titre III** des crédits de **la Défense**, compte non tenu des charges de pensions transférées en début de gestion au budget des Charges communes, les annulations de crédits non consommés atteignent, au total, 452,52 millions de francs (0,40% des dépenses) au lieu de 1.485,52 millions de francs en 1999 et 1.157,69 millions de francs en 1998.

Les crédits de rémunérations non consommés atteignent 276,93 millions de francs (0,36% des dépenses de la première partie du titre III) et les annulations de charges sociales 169,13 millions de francs (1,96% des dépenses).

Au **titre IV**⁽²⁶⁾, les crédits inutilisés annulés s'élèvent à 1.910,96 millions de francs (0,39% de la dépense constatée) au lieu de 2.831,98 millions de francs en 1999 (0,55% de la dépense constatée).

Les annulations constatées en 2000 sur le titre IV concernent un nombre limité de chapitres budgétaires. Ainsi 1.613,08 millions de francs d'annulations (84% de l'ensemble) sont concentrés sur cinq départements ministériels : les Charges communes, l'Agriculture, le Justice, l'Economie et les Anciens combattants.

Au budget de l'Agriculture, 430,98 millions de francs d'annulations sont constatés sur le chapitre 44-42 « Prêts à l'agriculture.— Charges de bonifications ». Les dépenses du chapitre, alimenté par des fonds de concours, sont très inégales d'un exercice à l'autre.

CHARGES DE BONIFICATION DE L'AGRICULTURE (Chapitre 44-42)					
<i>(en millions de francs)</i>					
	Crédits initiaux	Total net des crédits	Dépenses nettes	Annulations (-) ou dépassements (+)	Taux d'annulation ou de dépassement^(a)
1994	3.100	3.899,90	3.914,87	+ 14,97	+ 0,38 %
1995	2.730	3.377,22	3.121,58	- 255,65	- 8,19 %
1996	2.418	3.012,60	3.261,10	+ 248,50	+ 7,62 %
1997	2.306	2.972,01	3.289,01	+ 317,00	+ 9,64 %
1998	2.218	3.681,79	2.361,73	- 551,02	- 23,33 %
1999	2.332	2.840,18	2.179,35	- 68,42	- 3,14 %

⁽²⁶⁾ Pour les seuls services civils, car il n'existe pas de crédits de subventions de fonctionnement sur le budget de la Défense.

2000	1.460	1.872,93	1.441,95	- 430,98	- 29,89 %
(a) Rapport Annulations ou dépassements/Dépenses nettes.					

Sur le budget des Anciens combattants, 333,78 millions de francs d'annulations sont opérées sur les subventions d'assistance et de solidarité, dont 237,82 millions de francs sur le chapitre 46-20 « Pensions d'invalidité et allocations et indemnités diverses » (1,39% des dépenses nettes) et 39,43 millions de francs sur le chapitre 46-10 « Fonds de solidarité pour les anciens combattants d'Afrique du Nord et d'Indochine » (4,31% des dépenses nettes).

Dans son rapport sur l'*exécution des lois de finances pour 2000*, la Cour des comptes relève que la diminution des dépenses de pensions d'invalidité et allocations par rapport à 1999 s'explique par la démographie déclinante des anciens combattants pensionnés de guerre ou de leurs ayants cause. S'agissant de la diminution des dépenses du fonds de solidarité pour les anciens combattants d'Afrique du Nord et d'Indochine, la Cour des comptes relève les conséquences résultant de l'amélioration du marché du travail et la sortie du dispositif de ressortissants en âge de quitter la vie active.

Sur le budget des Charges communes, une économie de constatation explique l'annulation de 245,53 millions de francs (125% des dépenses nettes) sur le chapitre 46-91 « Diverses aides en faveur des rapatriés prises en charge par l'Etat ».

A la Justice, une autre économie de constatation se traduit par l'annulation de 200,12 millions de francs (14,66% des dépenses nettes) sur le chapitre 46-12 « Aide juridique ».

Enfin, au chapitre 44-97 « Participation de l'Etat au service d'emprunts à caractère économique » des crédits de l'Economie, finances et industrie, est demandée une annulation de 337,49 millions de francs (8,42% des dépenses). Les autres annulations portant sur le titre IV sont toutes inférieures à 15 millions de francs.

S'agissant des **dépenses civiles et militaires en capital**, il est traditionnel que l'intégralité des crédits non consommés soit reportée sur l'année suivante, les ajustements de centimes justifiant la demande d'annulation de quelques francs au total (articles 4 et 6 du présent projet de loi).

B.- LES BUDGETS ANNEXES

Les résultats des budgets annexes ainsi que les demandes d'ouvertures et d'annulations sont retracés à l'article 8 du présent projet. Les demandes d'ouvertures de crédits, avec 2.776,55 millions de francs, sont sensiblement équivalentes à celles de l'exercice 1999 (2.863,64 millions de francs), et les

demandes d'annulations s'élèvent à 662,93 millions de francs, au lieu de 1.234,52 millions de francs en 1999.

1.- Les dépassements de crédits

BUDGETS ANNEXES : ÉVOLUTION DES DÉPASSEMENTS DE CRÉDITS					
<i>(en millions de francs)</i>					
	1997	1998	1999	2000	2000 : dépassements rapportés au total net des crédits (en %)
Aviation civile	198,80	397,61	772,98	165,07	1,70
Journaux officiels	35,14	24,58	14,64	42,59	3,27
Légion d'honneur.....	4,66	2,04	1,18	3,93	2,66
Monnaies et médailles	22,03	38,25	58,06	104,32	5,63
Ordre de la Libération.....	0,57	0,37	1,15	1,38	23,38
BAPSA	512,48	1.388,57	2.015,62	2.459,25	2,26
TOTAL.....	773,68	1.851,42	2.863,64	2.776,55	2,28

Comme pour les années précédentes, les demandes d'ouvertures de crédits concernent, pour l'essentiel, le budget annexe des Prestations sociales agricoles (2.459,25 millions de francs, soit 88,57% du total). Sur les 2.459,25 millions de francs de dépassements, 1.457,69 correspondent à des versements et restitutions de droits indûment perçus et 833,78 millions de francs de prestations sociales (0,93% des crédits ouverts), principalement au titre des prestations maladies.

Les dépassements sur le chapitre 37-91 « Reversement et restitution de droits indûment perçus », évaluatif par nature, sont couverts, à due concurrence, par des recettes. Néanmoins, on constate une dégradation de la prévision de consommation du chapitre 37-91 dont les dépenses avaient été sous-estimées⁽²⁷⁾ de 8,4% en 1997, de 20,8% en 1998, de 23,16% en 1999 et de 26,45% en 2000.

Comme le remarque le rapport de la Cour des comptes sur *L'exécution des lois de finances pour 2000*, « la situation financière du BAPSA continue donc à se détériorer lentement », et, comme depuis 1997, les recettes ne couvrent plus les dépenses de l'exercice, le fonds de roulement a été ramené de 2.174 millions de francs fin 1996 à 209 millions de francs fin 2000.

⁽²⁷⁾ Rapport Ouvertures/Dépenses nettes.

Le budget annexe de l'Aviation civile fait l'objet d'une demande d'ouverture de crédits de 165,07 millions de francs, dont un dépassement de 149,61 millions de francs au titre des dotations aux provisions.

Les 104,32 millions de francs d'ouvertures sur le budget des Monnaies et médailles correspondent à l'augmentation du fonds de roulement résultant de l'excédent constaté en 2000.

Pour les autres budgets annexes, les dépassements de crédits ne représentent au total que 47,91 millions de francs.

2.- Les annulations de crédits

Elles représentent 662,93 millions de francs, au lieu de 1.234,52 millions de francs en 1999, année qui avait été marquée par une sensible augmentation des annulations.

BUDGETS ANNEXES : ÉVOLUTION DES ANNULATIONS DE CRÉDITS					
<i>(en millions de francs)</i>					
	1997	1998	1999	2000	2000 : annulations rapportées au total net des crédits (en %)
Aviation civile	67,95	134,71	172,81	99,55	1,03
Journaux officiels	8,47	23,40	26,87	24,20	1,86
Légion d'honneur	2,04	1,64	4,10	3,67	2,48
Monnaies et médailles	48,44	19,51	415,06	263,28	14,20
Ordre de la Libération	0,72	0,37	0,33	0,47	7,93
BAPSA	399,92	548,75	615,35	271,75	0,25
TOTAL	527,53	728,39	1.234,52	662,93	0,55

Des annulations sont constatées pour 271,75 millions de francs sur le budget annexe des Prestations sociales agricoles, en totalité sur les prestations sociales, principalement celles des non-salariés du régime agricole.

Au budget annexe des Monnaies et médailles, une demande d'annulations de 263,28 millions de francs correspond, pour l'essentiel, à des économies de dépenses de matériel.

Sur le budget annexe de l'Aviation civile, 99,55 millions de francs sont annulés, dont 58,33 millions de francs de charges de personnel.

Au budget annexe des Journaux officiels, 24,20 millions de francs d'annulations correspondent, pour moitié, à des économies sur les achats.

C.- LES COMPTES SPECIAUX DU TRESOR

L'article 9 du présent projet retrace les ajustements demandés en loi de règlement sur les comptes spéciaux du Trésor dont les opérations se poursuivent en 1999.

Sur les **comptes d'affectation spéciale**, des ouvertures de crédits complémentaires sont demandées pour 32,68 millions de francs à comparer à 14.813 millions de francs en loi de règlement pour 1999, dont la quasi-totalité sur le compte d'affectation n° 902-24 des produits de cession de titres, parts et droits de sociétés.

Les prévisions de recettes de privatisations ont été supérieures aux réalisations en 2000, à la différence des années précédentes et le dépassement ne représente que 0,19% des crédits initiaux.

Un total de 5.646,98 millions de francs d'annulations est demandé, dont la quasi-totalité (5.641,39 millions de francs) sur le même C.A.S. n° 902-24, pour le même motif : les recettes ont été inférieures de 5.595 millions de francs aux prévisions.

Les autres annulations sont de très faibles montants, 5,61 millions de francs au total.

Sur les **comptes d'opérations monétaires**, des autorisations de découverts complémentaires sont demandées au compte d'opérations avec le FMI, doté pour mémoire en loi de finances initiale. Le montant de 69.053,29 millions de francs correspond au solde débiteur de 56.562,32 millions de francs au 1^{er} janvier 2000 augmenté du solde débiteur des opérations de l'année 2000, soit 12.490,97 millions de francs.

Les **comptes d'avances**, qui retracent des flux financiers, font l'objet de demandes d'ouvertures de crédits pour 38.565,60 millions de francs dans le présent projet de loi de règlement.

Ces dépassements correspondent aux avances à l'agence centrale des organismes d'intervention dans le secteur agricole au titre des besoins temporaires de préfinancement de dépenses communautaires.

Des annulations de crédits sont demandées pour 2.777,32 millions de francs au lieu de 2.064,98 millions de francs en 1999. Dans cet ensemble, 1.839,51 millions de francs (11,28% des crédits) sont annulés sur le compte d'avances 903-52 « Avances aux départements sur le produit de la taxe différentielle sur les véhicules à moteur », ce qui correspond à l'écart entre les

ordonnements effectifs (14.460,49 millions de francs) et les crédits initiaux (16.300 millions de francs). 864,63 millions de francs sont annulés sur le compte d'avances n° 903-54 «Avances sur le montant des impositions revenant aux départements, communes, établissements et divers organismes » (0,24% des crédits), 28,90 millions de francs sur le compte d'avances 903-59 « Avances à des particuliers et associations » et 44,29 millions de francs sur le compte d'avances n° 903-53 « Avances aux collectivités et établissements publics, territoires, établissements et états d'outre-mer ».

N°3298-Rapport de M MIGAUD, Rapporteur général sur le projet de loi portant règlement définitif du budget de 2000 (commission des finances)