

N° 444 – 1^{ère} partie

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 28 novembre 2002

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN SUR LE PROJET
DE **loi de finances rectificative pour 2002** (n° 382),

PAR M. GILLES CARREZ

Rapporteur général,

Député

Lois de finances rectificatives.

Voir le numéro : 448.

SOMMAIRE

1^{ère} Partie du rapport

	Pages
AIDE-MÉMOIRE DU DEUXIEME PROJET DE LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE POUR 2002	9
EXPOSE GENERAL : LES GRANDES LIGNES DU DEUXIÈME PROJET DE LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE POUR 2002	13
I.- LA CONFIRMATION DES SOUS-ESTIMATIONS DE CREDITS GREVANT LA LOI DE FINANCES INITIALE	13
A.- LES MODIFICATIONS PROPOSEES PAR LE PRESENT PROJET	14
1.- Les ouvertures de crédits	15
<i>a) Les mesures à caractère social</i>	16
<i>b) Les mesures économiques</i>	19
<i>c) Les concours budgétaires aux collectivités locales</i>	23
<i>d) Les moyens de fonctionnement de l'administration</i>	25
2.- Les annulations de crédits	26
3.- Le solde des mouvements de crédits proposés par le présent projet	30
B.- LES MOUVEMENTS DE CREDITS AU COURS DE L'EXECUTION 2002	33
1.- L'évolution des crédits pris en compte dans l'équilibre financier approuvé par le Parlement	33
2.- De la régulation estivale au collectif d'automne	36
II.- UN NIVEAU DE RECETTES CONFIRMANT LA PERTINENCE DU CHOIX DE RETENIR L'ESTIMATION LA PLUS PRUDENTE DE L'AUDIT DES FINANCES PUBLIQUES	40
A.- DES RECETTES FISCALES AFFECTEES PAR L'ATONIE DE LA CONJONCTURE ECONOMIQUE	43
1.- Une plus grande transparence dans l'évaluation des recettes	43
2.- Des moins-values des grands impôts atténuées par une évolution dynamique des autres recettes fiscales	45
B.- UNE AMELIORATION RELATIVE DES RECETTES NON FISCALES	48
III.- UN DEFICIT CONTENU GRACE A UN EFFORT DE MODERATION DES DEPENSES GAGEANT LES REDUCTIONS D'IMPOT SUR LE REVENU	52

2^{ème} partie du rapport

OBSERVATIONS SUR LES MOUVEMENTS DE CRÉDITS INTÉRESSANT LES DIFFÉRENTS MINISTÈRES	55
I.– BUDGETS CIVILS	57
Affaires étrangères	57
Agriculture et pêche	63
A.– Agriculture	63
B.– Pêche	69
Aménagement du territoire et environnement	73
I.– Aménagement du territoire	73
II.– Environnement	75
Anciens combattants	81
Charges communes	84
Culture et communication	89
Économie, finances et industrie	92
Éducation nationale	101
I.– Enseignement scolaire	101
II.– Enseignement supérieur	106
Emploi et solidarité	110
I.– Emploi	110
A.– Travail et emploi	110
B.– Formation professionnelle	112

3^{ème} partie du rapport

II.– Santé et solidarité	115
III.– Ville	121
Équipement, transports et logement	124
I.– Services communs	124
II.– Urbanisme et logement	127
III.– Transports et sécurité routière	131
IV.– Mer	135
V.– Tourisme	140
Intérieur et décentralisation	143
Jeunesse et sports	148
Justice	150
Outre-mer	154
Recherche	158
Services du Premier ministre	162
I.– Services généraux	162
II.– Secrétariat général de la défense nationale	165
III.– Conseil économique et social	167
IV.– Plan	167
II.– BUDGETS MILITAIRES	169
III.– BUDGETS ANNEXES	173
IV.– COMPTES SPÉCIAUX DU TRÉSOR	173

4^{ème} Partie du rapport

EXAMEN EN COMMISSION	175
I.- AUDITION.....	175
II.- EXAMEN DES ARTICLES (jusqu'à l'article 19).....	193

PREMIÈRE PARTIE

CONDITIONS GÉNÉRALES DE L'ÉQUILIBRE FINANCIER

<i>Article 1er</i> : Liquidation des opérations liées à la responsabilité particulière des comptables supérieurs du Trésor mise en jeu dans le cadre de leur activité de collecte de l'épargne.....	193
<i>Article 2</i> : Équilibre général.....	200

DEUXIÈME PARTIE

MOYENS DES SERVICES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

TITRE PREMIER

DISPOSITIONS APPLICABLES À L'ANNÉE 2002

OPERATIONS A CARACTERE DEFINITIF

Budget général

<i>Article 3</i> : Dépenses ordinaires des services civils.– Ouvertures.....	203
<i>Article 4</i> : Dépenses ordinaires des services civils.– Annulations.....	204
<i>Article 5</i> : Dépenses en capital des services civils.– Ouvertures.....	205
<i>Article 6</i> : Dépenses en capital des services civils.– Annulations.....	206
<i>Article 7</i> : Dépenses ordinaires des services militaires.– Ouvertures.....	207
<i>Article 8</i> : Dépenses en capital des services militaires.– Ouvertures.....	208
<i>Article 9</i> : Dépenses en capital des services militaires.– Annulations.....	209

OPERATIONS A CARACTERE TEMPORAIRE

<i>Article 10</i> : Dépenses des comptes d'avances.– Ouverture.....	210
<i>Article 11</i> : Dépenses des comptes de prêts.– Ouverture.....	211

AUTRES DISPOSITIONS

<i>Article 12</i> : Ratification de décret d'avance.....	212
--	-----

TITRE II

DISPOSITIONS PERMANENTES

MESURES CONCERNANT LA FISCALITE

<i>Article 13</i> : Transposition de la directive relative au commerce électronique.....	218
<i>Article additionnel après l'article 13</i> :	
– Adaptation des redevances de mise à disposition et de gestion de fréquences dues par les exploitants de réseaux de télécommunications par satellites ouverts au public.....	238

<i>Article 14</i> : Transposition de la directive relative à la simplification, la modernisation et l'harmonisation des conditions imposées à la facturation en matière de taxe sur la valeur ajoutée	240
<i>Article 15</i> : Exonération de taxe sur la valeur ajoutée des locations de logements meublés.....	262
<i>Article 16</i> : Taxation au tonnage des entreprises de transport maritime	267
<i>Article 17</i> : Simplification des modalités de paiement de l'impôt sur les sociétés et de la taxe sur les salaires	289
<i>Article 18</i> : Aménagement du régime fiscal des biocarburants.....	297
<i>Article 19</i> : Aménagement du dispositif d'exonération de taxes intérieures de consommation sur les combustibles utilisés pour la cogénération	319

5^{ème} partie du rapport

II.- EXAMEN DES ARTICLES (de l'article 20 à la fin)	193
<i>Article 20</i> : Aménagement de la taxe générale sur les activités polluantes.....	324
<i>Article 21</i> : Étalement des dates limites de dépôt de la déclaration d'ensemble des revenus souscrite par voie électronique	338
<i>Article 22</i> : Reconduction du dispositif favorisant le don de matériels informatiques par les entreprises à leurs salariés	343
<i>Article 23</i> : Adaptation des dispositions du code général des impôts aux cas de résidence des enfants en alternance	348
<i>Article 24</i> : Mise en conformité avec le droit communautaire de la réduction d'impôt accordée au titre des frais de garde des jeunes enfants.....	369
<i>Article 25</i> : Simplification des modalités d'exonération ou de dégrèvement de taxe d'habitation au profit des bénéficiaires de l'allocation aux adultes handicapés et aux bénéficiaires du revenu minimum d'insertion	373
<i>Article 26</i> : Validation de délibérations prises en matière de fiscalité directe locale	379
<i>Articles additionnels après l'article 26 :</i>	
– Institution d'une taxe spéciale d'équipement au profit de l'établissement public foncier local de la région grenobloise	384
– Neutralisation du dispositif de réduction des bases de taxe professionnelle écrêtées en faveur des communautés de communes soumises au régime de la taxe professionnelle unique.....	386
– Institution de la taxe de séjour sur délibération des syndicats d'agglomération nouvelle.....	393
<i>Article 27</i> : Aménagement du régime de la tolérance de revente au détail des tabacs manufacturés	395
<i>Article 28</i> : Aménagement du régime fiscal des tabacs manufacturés vendus dans les départements de Corse	402
<i>Article 29</i> : Transposition de la directive relative à l'assistance internationale au recouvrement	418
<i>Article 30</i> : Mise en conformité du code des douanes avec le droit communautaire en matière de recouvrement des créances douanières	429

<i>Article additionnel avant l'article 31</i> : Passage à une périodicité mensuelle pour la communication au Parlement de la situation des dépenses engagées.....	442
<i>Article 31</i> : Extension des contrôles de la Commission interministérielle de coordination des contrôles (CICC) relatifs aux opérations cofinancées par les fonds structurels européens	444
<i>Article 32</i> : Prorogation du régime, spécifique au ministère de la défense, d'aliénation des immeubles inutiles à ses services	450
<i>Article 33</i> : Clôture du compte de commerce n° 904-01 « Subsistances militaires ».....	452
<i>Article 34</i> : Paiement des pensions militaires d'invalidité jusqu'à la fin du mois du décès.....	455
<i>Article 35</i> : Révision, en droit et en valeur, des pensions des ressortissants des pays anciennement placés sous la souveraineté française	459
<i>Article 36</i> : Prise en charge par les éditeurs de services de télévision numérique terrestre du coût des réaménagements du spectre	468
<i>Article 37</i> : Clarification de la nature des dépenses d'aide médicale entrant dans l'assiette relative à la réduction de DGD.....	474
<i>Article 38</i> : Abrogation du dispositif de financement de la reconstruction des ponts détruits par fait de guerre	478
<i>Article 39</i> : Dérogation à la règle du décalage de deux ans relative au versement du FCTVA, appliquée aux investissements engagés par les bénéficiaires du fonds en réparation des dommages causés par des intempéries	486
<i>Article 40</i> : Ouverture de droits à aide financière sur le fonds de prévention des risques naturels majeurs.....	494

6^{ème} partie du rapport

TABLEAU COMPARATIF	505
ÉTATS ANNEXÉS	635
AMENDEMENTS NON ADOPTÉS PAR LA COMMISSION	637
ANNEXE : RAPPORT DE LA COUR DES COMPTES AU PARLEMENT EN APPLICATION DE L'ARTICLE 58 (6°) DE LA LOI ORGANIQUE DU 1^{er} AOÛT 2001 RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES	641

AIDE-MÉMOIRE DU DEUXIEME PROJET DE LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE POUR 2002

(en milliards d'euros)

I.- LES CREDITS

A.- Mouvements proposés dans le collectif

1.- Ouvertures demandées dans le collectif : + 4,39 de crédits nets

a) Budget général : + 2,31 de crédits nets (+ 0,9%)

dont :

- financement des remplacements des personnels hospitaliers : + 0,31
- charge brute de la dette : + 0,27
- ajustement du fonds national de chômage : + 0,20
- ajustement de la dotation générale de décentralisation : + 0,12
- contrats territoriaux d'exploitation : + 0,09
- ajustement des charges de compensation vieillesse : + 0,09
- ajustement des crédits de charges sociales (plusieurs ministères) : + 0,09
- compensation des exonérations de cotisations sociales : + 0,08
- ajustement des crédits emplois-jeunes : + 0,05

b) Budgets annexes : 0

c) Comptes spéciaux du Trésor : + 2,08

- Prêts du Trésor à des États étrangers pour la consolidation de dettes envers la France : + 0,59
- Avances sur le montant des impositions locales : + 1,49

2.- Annulations demandées dans le collectif : – 2,46 de crédits nets

a) Budget général : – 2,46 de crédits nets (– 0,9%)

- dépenses ordinaires civiles : – 1,46 (– 0,7%)
- ↗ crédit global pour dépenses de personnel : – 0,33
- ↗ contribution aux aides au logement à la personne : – 0,21
- ↗ formation professionnelle : – 0,21
- ↗ Anciens combattants (divers crédits) : – 0,14
- dépenses civiles en capital : – 0,68 (– 5,6%)
- dépenses militaires : – 0,32 (– 2,6%)

b) Budgets annexes : 0

c) Comptes spéciaux du Trésor : 0

**B.- Total des mouvements de crédits au cours de l'exercice
(charges définitives)**

1.- Ouvertures : + 9,09 en crédits bruts ; + 7,95 en crédits nets

- Budget général : + 8,60 en crédits bruts
+ 7,46 en crédits nets
- Budgets annexes : + 0,49
- Comptes d'affectation spéciale : 0

2.- Annulations : – 4,81 en crédits bruts ; – 2,66 en crédits nets

- Budget général : – 4,81 en crédits bruts
– 2,66 en crédits nets
- Budgets annexes : 0
- Comptes d'affectation spéciale : 0

3.- Solde : + 4,28 en crédits bruts ; + 5,29 en crédits nets

- Budget général : + 3,78 en crédits bruts
+ 4,80 en crédits nets
- Budgets annexes : + 0,49
- Comptes d'affectation spéciale : 0

II.- LES RECETTES

**A.- Les modifications par rapport à l'évaluation révisée associée
au projet de loi de finances pour 2003**

- Recettes fiscales nettes : – 1,55

dont :

- ↪ TVA nette : – 0,60
- ↪ IR : – 0,50
- ↪ IS net : – 0,30
- ↪ TIPP : – 0,15

- Recettes non fiscales : + 0,53

B.- Les évaluations de recettes après intervention du collectif

- **Recettes fiscales nettes : 240,90** (*- 0,64% par rapport à la LFR du 6 août 2002*)

Moins-values par rapport à la loi de finances initiale : - 9,47

dont :

- ↳ IR : - 3,05
- ↳ TVA nette : - 4,25
- ↳ IS net : - 2,84
- ↳ TIPP : + 0,11

- **Ressources non fiscales : 35,58** (*+ 2,82%*)

Moins-values par rapport à la loi de finances initiale : - 2,30

- **Prélèvements sur recettes : 49,40** (*- 0,65%*)

dont :

- ↳ collectivités locales : 34,71 (*- 0,12%*)
- ↳ Communautés européennes : 14,69 (*- 1,87%*)

- **Ressources nettes du budget général : 227,08** (*- 0,11%*)

Moins-values par rapport à la loi de finances initiale : - 9,55

III.- LE DEFICIT

- **Le solde des opérations à caractère définitif** passe de - 46,67 à - **46,77** (*- 0,10*)

dont :

- ↳ variation des ressources : - 0,25
- ↳ variation des charges : - 0,15

- **Le solde des opérations temporaires** passe de + 0,67 à +**0,02** (*- 0,65*)

dont :

- ↳ variation des ressources : + 1,46
- ↳ variation des charges : + 2,11

- **Le déficit général** passe de 46,01 à **46,76** (*+ 0,75*)

EXPOSE GENERAL

LES GRANDES LIGNES DU DEUXIÈME PROJET DE LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE POUR 2002

I.- LA CONFIRMATION DES SOUS-ESTIMATIONS DE CREDITS GREVANT LA LOI DE FINANCES INITIALE

A peine arrivé à la conduite des affaires du pays, en mai dernier, le Gouvernement de M. Jean-Pierre Raffarin s'est trouvé confronté à une situation budgétaire très nettement dégradée par rapport aux prévisions de la loi de finances initiale. Cette dégradation était d'ailleurs largement prévisible depuis l'automne précédent – sauf pour la majorité de l'époque, qui avait alors adopté le budget « décalé » présenté par un Gouvernement s'en tenant à une construction manifestement obsolète ⁽¹⁾.

Quelques semaines plus tard, l'audit sur la situation des finances publiques élaboré par MM. Jacques Bonnet et Philippe Nasse a dressé des perspectives d'exécution montrant l'ampleur de la dérive des dépenses de l'Etat. Celle-ci était évaluée entre 6,9 milliards d'euros et 7,4 milliards d'euros, après prise en compte d'un montant de 3,4 milliards d'euros d'« économies réalisables », déjà identifiées ou statistiquement prévisibles.

La loi de finances rectificative du 6 août 2002 a tiré les conséquences de l'audit sur la situation des finances publiques et intégré dans l'équilibre des lois de finances approuvées par le Parlement l'ensemble des informations alors disponibles sur les conditions d'exécution du budget 2002.

Le présent projet confirme le bien-fondé des évaluations présentées au Parlement à l'occasion de la loi de finances rectificative du 6 août dernier, prises dans leur globalité : le solde des mouvements de crédits affectant le budget général est légèrement négatif, à hauteur de 153,72 millions d'euros, soit 0,06% des crédits initiaux nets du budget général. En revanche, la charge nette des opérations temporaires est à nouveau dégradée de façon importante (– 655,78 millions d'euros).

La bonne qualité de la prévision globale attachée à la loi de finances rectificative du 6 août 2002, pour le budget général, ne doit pas masquer les besoins significatifs d'ajustement sur les différents budgets : pour les crédits nets de remboursements et dégrèvements, les masses déplacées s'élèvent à 2.309,1 millions d'euros au titre des ouvertures et 2.462,83 millions d'euros au titre des annulations.

(1) Votre Rapporteur général renvoie à l'analyse qu'il a développée dans son rapport sur le premier projet de loi de finances rectificative pour 2002 (Assemblée nationale, XII^{ème} législature, n° 56 du 18 juillet 2002, pp. 9-18).

A.- LES MODIFICATIONS PROPOSEES PAR LE PRESENT PROJET

Le présent projet propose des ouvertures de crédits supplémentaires au titre des dépenses civiles nettes à hauteur de 1.824,9 millions d'euros pour les dépenses ordinaires et 185,6 millions d'euros pour les dépenses en capital (crédits de paiement). Les ouvertures de crédits au titre des dépenses militaires s'élèvent, pour leur part, à 88,1 millions d'euros pour les dépenses ordinaires et 210,6 millions d'euros pour les dépenses en capital. S'y ajoutent 1.139 millions d'euros de crédits pour remboursements et dégrèvements.

MOUVEMENTS DE CREDITS NETS DU PLFR (crédits de paiement)

(en millions d'euros)

	Ouvertures	Annulations	Solde
1.- Dépenses civiles nettes			
Titre I (crédits nets)	318,0	14,0	+ 304,0
Titre II	8,0	–	+ 8,0
Titre III	338,5	597,8	– 259,3
Titre IV	1.160,4	851,4	+ 308,9
Total Dépenses ordinaires	1.824,9	1.463,2	+ 361,6
Titre V	46,9	106,6	– 59,6
Titre VI	138,7	572,0	– 433,4
Total Dépenses en capital (CP)	185,6	678,6	– 493,0
Total Dépenses civiles nettes	2.010,4	2.141,8	– 131,4
2.- Dépenses militaires			
Titre III	88,1	–	+ 88,1
Total Dépenses ordinaires	88,1	–	+ 88,1
Titre V	210,6	318,9	– 108,4
Titre VI	–	2,1	– 2,1
Total Dépenses en capital (CP)	210,6	321,0	– 110,4
Total Dépenses militaires	298,7	321,0	– 22,3
TOTAL Budget général.....	2.309,1	2.462,8	– 153,7

Appliquant par anticipation la logique du troisième alinéa du I de l'article 14 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, le Gouvernement a inclus dans le présent projet les annulations de crédits contribuant à la définition d'un nouvel équilibre budgétaire. Ces annulations faisaient jusqu'ici l'objet d'un arrêté annexé au projet de loi de finances rectificative ⁽¹⁾, à l'exception des annulations ponctuelles décidées, le cas échéant, dans le courant de la discussion parlementaire ⁽²⁾. Les annulations et le solde des mouvements de crédits proposés par le présent projet sont retracés de façon synthétique dans le tableau ci-avant.

Sans aborder dans le détail chacun des mouvements de crédits correspondants, qui sont analysés dans les annexes ci-après, il apparaît utile à votre Rapporteur général d'examiner, pour les ouvertures comme pour les annulations, les motifs des opérations les plus importantes. Cet examen se limitera au budget

(1) Un décret pris sur le fondement de l'article 14 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, dans le cas des annulations associées à la loi de finances rectificative du 6 août 2002.

(2) Ces annulations faisaient alors l'objet d'articles additionnels au projet de loi.

général, les mouvements de crédits relatifs aux comptes spéciaux du Trésor étant présentés dans le cadre des développements consacrés à l'équilibre budgétaire.

1.- Les ouvertures de crédits

Le tableau ci-après récapitule, par ministère et par titre, les ouvertures de crédits proposées par le présent projet au titre des dépenses civiles et militaires. Ces ouvertures concernent les dépenses ordinaires civiles (article 3 et état B annexé), les dépenses civiles en capital (article 5 et état C annexé), les dépenses militaires ordinaires (article 7) et les dépenses militaires en capital (article 8).

BUDGET GENERAL OUVERTURES DE CRÉDITS NETS PROPOSEES PAR LE PRÉSENT PROJET

(en millions d'euros)

	Titres I et II	Titre III	Titre IV	Total DO	Titre V	Titre VI	Total CP	Total DO + CP
I.- DEPENSES CIVILES :								
Affaires étrangères et coopération		10,6	37,3	47,9	1,5		1,5	49,4
Agriculture et pêche.....			191,3	191,3	1,0	0,5	1,4	192,7
<i>Aménagement du territoire et environnement.</i>								
I.- Aménagement du territoire								
II.- Environnement.....					3,0	1,6	4,6	4,6
Anciens combattants.....								
Charges communes.....	326,0	101,9	30,0	457,9				457,9
Culture et communication.....		0,2	19,9	20,1		0,1	0,1	20,2
Économie, finances et industrie.....		42,8	21,2	64,0		23,4	23,4	87,4
<i>Éducation nationale.....</i>								
I.- Enseignement scolaire.....		85,0		85,0				85,0
II.- Enseignement supérieur		1,1	0,5	1,5	12,2	0,2	12,4	13,9
<i>Emploi et solidarité</i>								
I.- Emploi.....		3,5	332,5	336,0	0,1	10,0	10,1	346,1
II.- Santé et solidarité.....		13,0	369,3	382,3		3,0	3,0	385,3
III.- Ville.....					0,5		0,5	0,5
Équipement, transports et logement.....								
I.- Services communs.....		6,9		6,9	5,1		5,1	12,0
II.- Urbanisme et logement.....			0,2	0,2	4,0		4,0	4,2
III.- Transports						30,9	30,9	30,9
IV.- Mer			1,4	1,4	0,3	8,7	9,0	10,4
V.- Tourisme						6,1	6,1	6,1
Total Équipement, transports et logement		6,9	1,5	8,4	9,4	45,7	55,1	63,6
Intérieur et décentralisation		50,4	129,5	179,9	2,9	50,0	52,9	232,8
Jeunesse et sports.....					0,6		0,6	0,6
Justice		2,5		2,5	3,3		3,3	5,8
Outre-mer		4,8	6,6	11,4		4,2	4,2	15,5
Recherche								
<i>Services du Premier ministre.....</i>								
I.- Services généraux		15,1	20,9	36,0	5,0		5,0	41,0
II.- SGDN		0,7		0,7	7,5		7,5	8,2
III.- Conseil économique et social								
IV.- Plan								
TOTAL DES BUDGETS CIVILS	326,0	338,5	1.160,4	1.824,9	46,9	138,7	185,6	2.010,4
II.- DÉFENSE	-	88,1	-	88,1	210,6	-	210,6	298,7
TOTAL DU BUDGET GÉNÉRAL	326,0	426,6	1.160,4	1.913,0	257,5	138,7	396,2	2.309,1

Pour mémoire : Remboursements et dégrèvements : + 1.139,0
Dépenses ordinaires civiles brutes : + 2.963,9
Crédits bruts du budget général : + 3.448,1

Cinq budgets bénéficient d'ouvertures supérieures à 200 millions d'euros ou proches de ce montant :

– les crédits demandés sur le budget des Charges communes s'élèvent à 457,9 millions d'euros en termes nets de remboursements et dégrèvements. Les crédits demandés au titre des remboursements et dégrèvements se montent à 1.139 millions d'euros, portant le montant total des crédits bruts à ouvrir sur ce budget à 1.596,9 millions d'euros ;

– les dotations du budget de la Santé et de la solidarité seraient majorées de 385,3 millions d'euros, dont 304 millions d'euros au titre de la dernière tranche du protocole du 14 mars 2000 relatif au financement des remplacements de personnels hospitaliers en congé ;

– les crédits du budget de l'Emploi seraient majorés de 346,1 millions d'euros, dont 202,5 millions d'euros pour la subvention au fonds national de chômage, 79 millions d'euros pour la compensation d'exonérations de cotisations sociales et 51 millions d'euros pour le financement des emplois-jeunes. Il convient de noter que cette dernière ouverture est complétée par un décret de virement du 26 novembre 2002, qui majore les crédits du chapitre concerné de 75,5 millions d'euros ;

– le budget de l'Agriculture et de la pêche bénéficierait de 192,7 millions d'euros de crédits supplémentaires, dont 95 millions d'euros pour le financement des contrats territoriaux d'exploitation et 40 millions d'euros pour une subvention exceptionnelle à l'Office national des forêts au titre de la compensation des pertes de recettes subies du fait des tempêtes de l'hiver 1999.

Au total, le présent projet propose d'ouvrir 2.309,1 millions d'euros de crédits nets (ou 3.448,1 millions d'euros de crédits bruts) sur le budget général.

a) Les mesures à caractère social

• Les ouvertures sur le budget de l'Emploi s'élèvent à 346,1 millions d'euros au total. Trois demandes, relatives aux crédits d'intervention de ce budget, ont attiré l'attention de votre Rapporteur général.

51 millions d'euros sont demandés sur le **chapitre 44-01 – Programme « nouveaux services – nouveaux emplois »**, qui viennent en complément d'une ouverture de 75,5 millions d'euros effectuée, le 26 novembre dernier, par décret de virement, pour couvrir une insuffisance de crédits évaluée à 126,5 millions d'euros au total. Cette insuffisance représente 3,9% de la dotation initiale, fixée à 3.220 millions d'euros. Elle est liée à deux phénomènes bien distincts, concernant le secteur associatif et les collectivités territoriales :

– d'une part, le nombre de recrutements supplémentaires d'emplois jeune avait été fixé à 9.000 pour la détermination des crédits initiaux, alors qu'au 31 octobre, leur nombre effectif s'élevait déjà à 16.000 ;

– d’autre part, les recrutements supplémentaires ont été concentrés au début de l’année, alors que la loi de finances initiale (comme les années précédentes, d’ailleurs) faisait l’hypothèse que la variation de stock se répartissait tout au long de l’année sur la base d’un flux régulier. De ce fait, la dépense annuelle est nécessairement supérieure aux estimations initiales.

Les crédits ouverts en loi de finances initiale, à hauteur de 731,85 millions d’euros, sur le **chapitre 44-77 – Compensation de l’exonération de cotisations sociales** ont été augmentés de 475 millions d’euros dans la loi de finances rectificative du 6 août dernier. Les données d’exécution à la mi-octobre faisaient apparaître une nouvelle insuffisance de crédits évaluée à **79 millions d’euros** sur l’ensemble de l’année. Elle résulte, pour l’essentiel, de la poursuite de la montée en charge du régime spécifique d’exonération de cotisations sociales applicable dans les départements d’outre-mer, à la suite de la loi d’orientation pour l’outre-mer du 13 décembre 2000. Cependant, il n’est pas exclu que le Gouvernement ait surévalué la réduction du coût budgétaire qu’aurait dû entraîner le basculement dans le régime de droit commun des exonérations de cotisations sociales.

Les crédits initiaux du **chapitre 46-71 – Fonds national de chômage** s’élevaient à 1.120,4 millions d’euros. La décrue du nombre de bénéficiaires de l’allocation spécifique de solidarité, qui constitue la charge la plus importante du fonds national de chômage, ne s’est pas poursuivie au rythme intégré dans les prévisions de la loi de finances initiale. La détérioration de la situation de l’emploi, engagée sous la précédente législature, pouvait pourtant laisser supposer que des besoins supplémentaires devaient apparaître au fil des mois au titre du régime de solidarité. De même, la montée en puissance de l’allocation équivalent retraite explique une partie du dérapage des dépenses. Votre Rapporteur général rappelle qu’un ajustement de 103,2 millions d’euros a déjà été effectué au titre de l’année 2001, dans la loi de règlement. On aurait pu penser que la situation du fonds national de chômage pouvait nécessiter une ouverture dans la loi de finances rectificative du 6 août dernier. Cependant, les crédits du chapitre 46-71 étant évaluatifs, le ministère de l’économie, des finances et de l’industrie a pris l’habitude d’effectuer les éventuels ajustements en collectif de fin d’année, voire en loi de règlement (comme en 2001). « *Dans un souci de transparence et de sincérité budgétaire* », le Gouvernement a décidé de ne pas attendre la loi de règlement et de proposer une majoration de crédits de **202,5 millions d’euros** dans le présent projet.

- Sur le budget de la Santé et de la solidarité, la demande d’ouverture la plus importante est, incontestablement, celle qui porte sur le **chapitre 46-79 – Organisation du système de soins**, pour un montant de **304 millions d’euros**. Il s’agit, en fait, d’une « consolidation » entre, d’une part, le financement de la troisième et dernière tranche du protocole hospitalier du 14 mars 2000 relatif au financement des remplacements des personnels hospitaliers en congé et, d’autre part, une annulation de 1 million d’euros correspondant au gel de crédits touchant les agences régionales d’hospitalisation.

Votre Rapporteur général ne peut que reprendre les remarques précédemment formulées par la Cour des comptes, qui a critiqué le financement en gestion des dépenses relevant du protocole hospitalier alors qu’il s’agissait – au

moins pour les deuxième et troisième tranches – de charges de l'Etat parfaitement prévisibles. La politique du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie qui consiste à repousser au collectif de fin d'année l'ouverture de certains crédits au motif qu'ils n'entrent pas dans le « socle » des dépenses de l'Etat facilite incontestablement la comparaison de loi de finances initiale à loi de finances initiale. Elle contrevient cependant à l'esprit, sinon à la lettre, des textes organiques relatifs aux lois de finances, puisqu'elle aboutit à ne pas inclure dans la loi de finances de l'année des charges prévisibles, certaines dans leur principe et dans leur montant. On observera, par ailleurs, que le financement du protocole en loi de finances rectificative aboutit à faire supporter la charge de trésorerie correspondante par les établissements de santé, pendant toute l'année.

Le protocole hospitalier étant désormais clos, votre Rapporteur général a souhaité connaître l'appréciation portée par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie sur ce dispositif très spécial et, à vrai dire, assez surprenant, puisque l'Etat s'est substitué aux organismes de sécurité sociale pour financer un aspect de la politique du personnel des établissements de santé. La réponse fournie par le Gouvernement peut nourrir quelques réflexions...

**UN BILAN SOMMAIRE DU PROTOCOLE HOSPITALIER : LA VISION DU
MINISTERE DE L'ECONOMIE, DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE**

Les crédits du protocole hospitalier de mars 2000 (2 milliards de francs, soit 305 millions d'euros par an sur la période 2000-2002) sont notamment censés financer à hauteur de 30% les actions de formation et de promotion professionnelle. Reconduits chaque année avec une ventilation régionale inchangée et basée sur les effectifs équivalents temps plein, ils ont incontestablement contribué à desserrer la contrainte financière, tout en laissant entières un certain nombre de questions :

– la procédure adoptée exclut les directeurs d'établissements du comité de suivi et suscite de ce fait des frustrations, tandis que les syndicats se plaignent, quant à eux, de l'opacité du dispositif ;

– force est de constater que les ARH [*agences régionales d'hospitalisation*] ne disposent pas d'études d'impact sur cette opération.

On peut regretter qu'à l'occasion de la mise en place de l'ARTT [*aménagement et réduction du temps de travail*], les ARH, et plus largement les autorités de tutelle (DRASS et DDASS) ne soient pas toutes dotées d'observatoires régionaux de l'emploi qui axeraient leurs travaux sur le suivi d'indicateurs essentiels, comme l'absentéisme ou la recherche de l'adaptation des profils de carrière aux évolutions de l'hôpital.

Source : Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

L'apurement progressif des diverses dettes de l'Etat envers le secteur médical et social se poursuit. Le **chapitre 43-32 – Professions médicales et paramédicales. Formation, recyclage et bourses** finance diverses actions : les écoles de formation des sages-femmes et des professionnels paramédicaux ; les indemnités des maîtres de stages et les stages extra-hospitaliers des étudiants en médecine, odontologie et pharmacie ; l'année de recherche de l'internat en médecine et en pharmacie ; la formation continue des professions médicales et paramédicales ; les bourses attribuées aux étudiants des écoles de formation précitées. S'agissant des stages extra-hospitaliers et de l'année de recherche de l'internat, les hôpitaux assurent, par avances de trésorerie, le paiement des salaires aux étudiants pendant leurs périodes de stage et leur année de recherche. L'Etat assure le remboursement

de ces dépenses *a posteriori*. Or, selon le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, certaines avances faites jusqu'en 2001 n'ont pas encore été remboursées par l'Etat : 29,9 millions d'euros au titre des stages extra-hospitaliers et 2,75 millions d'euros au titre de l'année de recherche de l'internat. « *Dans la perspective d'un apurement progressif de ces dettes* », le présent projet demande l'ouverture de **12 millions d'euros**.

Le **chapitre 46-32 – Actions en faveur des rapatriés** fait l'objet de **19 millions d'euros** d'ouvertures de crédits, réparties de la façon suivante :

– 7 millions d'euros au titre des aides aux plans d'apurement des dettes. En effet, le Premier ministre a fixé comme objectif à la mission d'accélérer l'examen des dossiers de désendettement des rapatriés réinstallés, afin de clore l'instruction des éligibilités fin 2004. De ce fait, les plans d'apurement de dettes approuvés par la CONAIR, résultant des éligibilités supplémentaires et impliquant une aide financière de l'Etat, seront plus nombreux ;

– 5,5 millions d'euros au titre de l'extension de la rente viagère des harkis à l'ensemble des personnes concernées, ainsi qu'à leurs conjoints ou ex-conjoints survivants, par l'effet de la suppression de la condition de ressources ;

– 2,5 millions d'euros au titre de mesures exceptionnelles en faveur des jeunes harkis, compte tenu de la clôture du « plan harkis » au 31 décembre 2002. A compter de 2004, seules subsisteront les aides au titre des bourses pour les élèves qui en bénéficient déjà ;

– 4 millions d'euros à titre de « provision » pour financer un dispositif *ad hoc* (pas encore finalisé) destiné aux rapatriés en situation très difficile, sur décision du Premier ministre.

b) Les mesures économiques

• Au plan strictement technique, l'ouverture de **95 millions d'euros** sur le **chapitre 44-84 – Contrats territoriaux d'exploitation agricole (CTE)** est rendue indispensable par le fait que le taux de consommation des crédits au 31 octobre est d'environ 100%. Malgré la majoration de la dotation initiale (76,22 millions d'euros) par voie de report (88 millions d'euros) et par la loi de finances rectificative du 6 août 2002 (24 millions d'euros), l'explosion mal maîtrisée du coût des CTE grève les charges budgétaires : le montant moyen d'un contrat est passé de 27.700 euros sur 5 ans pour les contrats signés entre 1999 et septembre 2001 à 44.300 euros pour les contrats signés entre janvier et juillet 2002. Le nombre de contrats a également fortement progressé pendant les derniers mois pour atteindre 44.100. Selon le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, « *le coût du stock de dossiers en cours n'a pu être estimé qu'après la diffusion de la circulaire du 10 octobre 2002 du ministère de l'agriculture, bien après l'arrêt de l'instruction des dossiers demandée par le ministre de l'agriculture en août dernier. En raison des retards pris pour l'évaluation des stocks de CTE en attente, l'ouverture de 24 millions d'euros en collectif d'été s'est avérée insuffisante* ». Votre Rapporteur général relève que « *la couverture des paiements des contrats en cours en 2002*

s'étalera dans le temps. Une partie des paiements 2002 assurés par le Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles sera reportée sur 2003 ».

• D'autres ouvertures sont également proposées sur le budget de l'Agriculture. Une nouvelle subvention « *exceptionnelle* » de **40 millions d'euros** à l'Office national des forêts, imputée sur le **chapitre 44-92 – Fonds forestier national et Office national des forêts** viserait à compenser les pertes de recettes dues aux graves perturbations, en prix et en volumes, qui affectent le marché du bois depuis les tempêtes de l'hiver 1999. Le montant total des subventions dites « *exceptionnelles* » déjà reçues par l'ONF depuis les tempêtes s'élève à 71,58 millions d'euros, dont 25 millions d'euros ouverts dans la loi de finances rectificative du 6 août 2002. Votre Rapporteur général rappelle que le projet de loi de finances initiale pour 2003 prévoit à nouveau une subvention exceptionnelle de 25 millions d'euros. Si le caractère « *exceptionnel* » des concours de l'Etat ne peut être contesté – au moins au regard du « *fait générateur* » des subventions, à savoir les tempêtes de la fin de l'année 1999 – on peut certainement s'interroger sur le caractère répétitif de ces concours et sur les actions entreprises par l'ensemble des autorités publiques pour restaurer le plus rapidement possible le fonctionnement normal du marché du bois, ce qui serait peut-être plus économe des deniers publics.

L'ajustement de **25 millions d'euros** proposé sur le **chapitre 44-42 – Charges de bonification** vise à faire coïncider les crédits ouverts avec la prévision de dépense, bien que lesdits crédits soient évaluatifs. Si le Gouvernement actuel fait preuve de transparence et de sincérité budgétaire en demandant cette ouverture, votre Rapporteur général doit rappeler que la dotation initiale avait été réduite de près de 40%, suggérant que, malgré l'érosion des encours de prêts bonifiés et un niveau des taux d'intérêt en moyenne peu éloigné des hypothèses associées à la loi de finances initiale, celle-ci a peut-être été calibrée avec quelque légèreté.

• Le budget des Transports et de la sécurité routière voit le **chapitre 63-44 – Subventions d'investissement aux transports interurbains** bénéficier d'une demande de crédits de **231,31 millions d'euros en autorisations de programme (AP)** et de **30,94 millions d'euros en crédits de paiement (CP)**, pour assurer le financement de certains programmes ferroviaires, notamment la participation française à la ligne franco-espagnole Perpignan-Figueras.

Selon le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, trois éléments ont été pris en compte pour fixer le montant des ouvertures d'AP demandées sur ce chapitre :

– une ouverture de 29,5 millions d'euros en AP et CP correspondant aux dividendes des sociétés autoroutières versés en 2002 au titre des résultats de l'exercice 2001. Les crédits disponibles sur le chapitre ont permis d'engager les financements de l'autoroute A28 par anticipation en mobilisant les reports d'AP au titre du TGV Est, qu'il convient désormais de « *restituer* » au chapitre pour honorer les engagements de l'Etat ;

– une ouverture de 245 millions d’euros en AP correspondant à une estimation de la part française de la subvention de l’Etat au projet de concession ferroviaire franco-espagnole Perpignan-Figueras, qui devrait être signé au début de l’année 2003. Cette ouverture d’AP couvre, en principe, la totalité de l’engagement de l’Etat et s’accompagne de 24,5 millions d’euros de CP correspondant à l’annuité 2003 probable des paiements. Par la suite, ce programme, dont l’échéancier de paiements est en cours de négociation, exigera environ 55 millions d’euros de crédits de paiement par an sur la période 2004-2007 ;

– la consolidation d’un gel de 43,19 millions d’euros d’AP et de 23,06 millions d’euros de CP prévu dans le cadre de la régulation budgétaire du 12 août 2002.

L’ARTICULATION ENTRE LE FINANCEMENT BUDGETAIRE DE LIGNES FERROVIAIRES ET LE ROLE DE RESEAU FERRE DE FRANCE

L’article 4 du décret n° 97-444 du 5 mai 1997 relatif aux statuts et aux missions de Réseau ferré de France ne lui permet d’inscrire à son programme d’investissement un projet que s’il fait l’objet de la part de ses promoteurs d’un concours financier propre à éviter toute conséquence négative sur les comptes de RFF sur la période d’amortissement de cet investissement. En d’autres termes, RFF ne peut lancer un projet que s’il a obtenu au préalable des concours publics limitant son engagement financier propre aux perspectives d’excédents d’exploitation futurs, garantissant ainsi la soutenabilité de sa dette et empêchant les dérives antérieures qui ont contribué à la constitution de la dette ferroviaire. Les crédits inscrits au budget de l’Etat ainsi que ceux des collectivités locales s’ajoutent aux financements dégagés par RFF pour financer son programme d’investissement.

La dotation relative à la ligne Perpignan-Figueras s’inscrit dans une logique similaire en visant à couvrir la part du financement du projet qui ne peut être amorti grâce aux excédents d’exploitation futurs. Cependant, la France et l’Espagne ont souhaité concéder le projet à un opérateur de droit privé. La conférence intergouvernementale créée pour ce projet a donc publié un appel d’offres demandant aux opérateurs intéressés de présenter leur appréciation du coût du projet, les perspectives de recettes liées à la politique tarifaire qu’ils souhaitent mettre en place et le besoin de subvention qui subsisterait, éventuellement, compte tenu de leur appréciation du risque du projet et de leur rémunération. Un tel schéma ne présente d’intérêt que lorsqu’il est possible de mettre en place une tarification de l’infrastructure spécifique permettant d’optimiser les recettes du trafic, donc la part des fonds propres apportés par le partenaire privé. Ceci n’est possible, sans remettre en cause la bonne gestion du réseau dans son ensemble, que pour des ouvrages périphériques du réseau ferré national ou singuliers dans leur ampleur.

Source : Ministère de l’économie, des finances et de l’industrie.

Votre Rapporteur général rappelle que la loi n° 2002-3 du 3 janvier 2002 relative à la sécurité des infrastructures et des systèmes de transport, aux enquêtes techniques après événement de mer, accident ou incident de transport terrestre ou aérien et au stockage souterrain de gaz naturel, d’hydrocarbures et de produits chimiques a prévu que le financement des investissements nécessaires au développement des infrastructures de transport serait assuré par un établissement public. La mise en place de cet établissement n’a pas encore eu lieu, ce qui explique que les crédits nécessaires soient inscrits au budget de l’Etat. Votre Rapporteur général estime que, compte tenu de l’existence de Réseau ferré de France, ce genre de financement doit relever directement du budget de l’Etat et ne pas faire l’objet d’une débudgétisation *via* un établissement public. Au demeurant, le débat qui est prévu devant le Parlement, en mars 2003, à la suite de l’audit sur les projets

d'infrastructures ferroviaires et routières, devrait permettre de clarifier les modalités futures de participation de l'Etat, notamment en ce qui concerne la ligne Perpignan-Figueras. Il devrait également permettre de donner quelques indications sur le devenir de l'établissement public susmentionné.

• Votre Rapporteur général ne peut manquer de mentionner l'ouverture de **15 millions d'euros** demandée sur le **chapitre 37-92 – Réparations civiles et frais de justice** du budget des Services généraux du Premier ministre. Traduisant une compensation allouée à la société Semimages, il s'agit d'un nouvel exemple de décision politique où le souci de bonne gestion des deniers publics a peut-être été quelque peu perdu de vue.

Le 3 septembre dernier, le Gouvernement a notifié l'abandon du projet d'exposition internationale « Images 2004 » à la société d'économie mixte Semimages, constituée entre le département de la Seine-Saint-Denis et la Caisse des dépôts et consignations, qui était chargée de son organisation en Seine-Saint-Denis. Il semble que les coûts aient été mal évalués et que l'intérêt des éventuels partenaires étrangers se soit révélé plus limité que prévu. Sous la législature précédente, l'Etat s'était engagé :

– à garantir les emprunts de la Semimages dans la limite prévue par l'article 92 de la loi de finances rectificative pour 2001, qui avait autorisé le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie à accorder la garantie de l'Etat à Semimages, dans la limite d'un plafond de 55,2 millions d'euros ;

– à financer une partie des investissements nécessaires à la réalisation de l'exposition ;

– à indemniser la Semimages à hauteur des dépenses engagées pour l'organisation de l'exposition en cas d'abandon du fait de l'Etat (article 8 de la convention Etat – Semimages).

L'Etat n'a pas eu à financer d'investissement dans la mesure où Semimages n'avait engagé que des frais de fonctionnement et d'études au moment de la décision d'abandon. Dans ces conditions, le budget de cette société d'économie mixte, en cours de liquidation, a été assuré jusqu'en septembre 2002 par un emprunt de 15 millions d'euros souscrit en janvier 2002 auprès de la DEPFA Bank. Le remboursement de cet emprunt a été couvert par l'Etat au début du mois d'octobre à partir du chapitre 14-01 du budget des Charges communes, conformément à la garantie autorisée par le Parlement.

Depuis cette date, le budget de Semimages est financé par des avances remboursables mensuelles de l'Etat pour les dépenses restant à courir jusqu'à la liquidation de cette société, payées à partir du compte d'avances n° 903-58 – Avances à divers services de l'Etat ou organismes gérant des services publics. On peut sans grande difficulté considérer que l'octroi de la garantie de l'Etat aux emprunts souscrits par Semimages suffisait à placer celle-ci au sein de la catégorie des « organismes gérant des services publics ».

Les avances seront remboursées par Semimages grâce, notamment, à l'indemnisation due par l'Etat au titre de l'article 8 de la convention qui le lie à la société, qui motive l'ouverture de crédits demandés dans le présent projet. Selon le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, « *ce dispositif permet d'assurer un financement transparent et au moindre coût de la clôture de cette opération. Dans ces conditions, l'article 92 de la LFR 2001 peut être considéré comme d'ores et déjà obsolète, sans qu'il soit indispensable pour cela de recourir à une abrogation formelle* ». Votre Rapporteur général aimerait être persuadé que les 15 millions d'euros représentent effectivement un financement au « *moindre coût* ». Il serait souhaitable que la Cour des comptes se penche sur les conditions de liquidation de Semimages et sur le coût des activités conduites par cette société pendant sa brève existence.

Par ailleurs, votre Rapporteur général estime que l'étendue de l'autorisation demandée au Parlement dans le dossier Semimages a été indûment limitée à l'octroi de la garantie de l'Etat aux emprunts souscrits par la société. En effet, par l'intermédiaire de l'article 8 de la convention Etat – Semimages, **l'Etat s'est trouvé engagé financièrement sans que le Parlement ait accordé aucune autorisation**, ni ait été seulement informé de l'existence et du contenu de cette convention. **Ce procédé contrevient de façon évidente aux dispositions organiques relatives à l'engagement pluriannuel des finances de l'Etat, qui en réserve la constitution aux lois de finances et à elles seules.** D'ailleurs, aux yeux de votre Rapporteur général, les dispositions de l'article 8 de la convention précitée constituent une garantie de l'Etat – qui n'est certes pas une garantie d'emprunt, mais n'en est pas moins une véritable garantie – qui aurait donc dû faire l'objet d'une autorisation explicite en loi de finances si avait été déjà en vigueur l'ensemble des dispositions de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances. Il conviendra qu'à l'avenir, les Gouvernements aient une conception moins réductrice de la notion de « garantie de l'Etat » – qui ne se limite pas à la garantie d'un emprunt ou d'une créance – et que soit restaurée la primauté de l'autorisation parlementaire en la matière, conformément à la logique réaffirmée avec vigueur dans la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

c) Les concours budgétaires aux collectivités locales

Deux demandes de crédits peuvent être placées sous cet intitulé. La plus importante concerne l'ajustement de **118,94 millions d'euros** effectuée sur le **chapitre 41-56 – Dotation générale de décentralisation du budget de l'Intérieur**, qui tire notamment les conséquences des clarifications apportées aux dépenses prises en compte dans la réduction de la DGD au titre de la mise en place de la couverture maladie universelle (CMU).

La loi n° 99-641 du 27 juillet 1999 a prévu le transfert de la compétence en matière d'aide médicale des départements vers l'assurance maladie. Ce transfert de compétence s'est logiquement traduit, sur le plan financier, par un prélèvement sur la dotation générale de décentralisation versée aux départements. La loi de finances pour 2000 a ainsi réduit la DGD de 1.391 millions d'euros, en application de l'article 13 de la loi du 27 juillet 1999, qui prévoit que le montant du prélèvement est

égal au montant des « dépenses inscrites au titre de l'aide médicale dans les chapitres des comptes administratifs des départements de 1997 relatifs à l'aide sociale ou à l'insertion, à l'exclusion des charges des services communs réparties entre services utilisateurs », diminué de 5%. Ce prélèvement a déjà fait l'objet de deux ajustements :

– la loi de finances rectificative pour 2000 a procédé à un premier ajustement de 15,9 millions d'euros, visant à restituer à certains départements les montants prélevés à tort du fait d'erreurs matérielles de relevés de chiffres dans les comptes administratifs, de la prise en compte de dépenses non médicales imputées par erreur sur des lignes de dépenses médicales, des avances de trésorerie ou encore de la non-prise en compte des recettes d'aide médicale ;

– la loi de finances rectificative pour 2001 a procédé à un deuxième ajustement, à hauteur de 10,6 millions d'euros. Dans un souci d'équité entre départements, il a en effet été considéré que ces frais ne pouvaient être pris en compte dans l'assiette des dépenses d'aide médicale, certains départements ayant choisi d'externaliser la gestion de l'aide médicale et d'autres pas.

Ces deux ajustements ont été consolidés dans la loi de finances initiale pour 2002.

Les départements ont, par ailleurs, contesté la prise en compte, dans l'assiette du prélèvement, de certaines dépenses à caractère exceptionnel (règlement en 1997 de contentieux avec les organismes de sécurité sociale portant sur le paiement de cotisations d'assurances personnelles pour des exercices antérieurs ou dépenses d'aide médicale de l'exercice 1997 intégrant des paiements pour 5 trimestres ou pour 13 mois) qui ont affecté la gestion de 1997. De fait, l'intégration de ces dépenses dans l'assiette du prélèvement a eu pour effet de pérenniser ces dépenses exceptionnelles pour les collectivités concernées.

L'article 37 du présent projet propose donc d'exclure ce type de dépenses de l'assiette à retenir pour le calcul de la réduction de la DGD des départements à effectuer au titre de la mise en œuvre de la CMU. Votre Rapporteur général renvoie au commentaire de l'article concerné pour avoir plus de détail sur les aspects juridiques de cette modification législative. En matière de crédits, elle se traduit par une ouverture à hauteur de 55,7 millions d'euros, qui concerne 18 départements.

Par ailleurs, divers mouvements affectent le chapitre 41-56 : les ajustements traditionnels de la DGD effectués en application des lois du 11 octobre 1985 et du 2 décembre 1992 (+ 7,61 millions d'euros) ; l'ajustement de la dotation complémentaire versée aux communes au titre de l'assurance permis de construire, en application de l'article 17 de la loi du 7 janvier 1983 (+ 0,01 million d'euros) ; l'ajustement de la compensation versée aux départements au titre des pertes de recettes induites par les exonérations de taxe différentielle sur les véhicules à moteur, en application de l'article 6 de la loi de finances initiale pour 2001 (– 7,28 millions d'euros) et de l'article 24 de la loi de finances initiale pour 2002 (montant prévisionnel : + 62,76 millions d'euros) ; l'ajustement de la compensation versée aux départements au titre des pertes de recettes induites par la suppression

des droits liés aux cessions effectuées par les SAFER, en application de l'article 1028 *ter* du code général des impôts (+ 0,15 million d'euros).

Selon le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, « *ces mouvements ont un impact sur les crédits nécessaires à la DGD 2003 : ils ont tous été pris en compte dans le cadre du projet de loi de finances pour 2003, à l'exception de la mesure d'ajustement de la compensation au titre des pertes de recettes induites par les exonérations de taxe différentielle sur les véhicules à moteur prévues par la loi de finances initiale pour 2002, dans la mesure où tous les éléments ne sont pas encore définitivement connus* ».

d) Les moyens de fonctionnement de l'administration

• En matière de dépenses en capital, de nombreuses ouvertures totalisent 87 millions d'euros en autorisations de programme et 56 millions d'euros en crédits de paiement au titre du financement des équipements administratifs. Votre Rapporteur général renvoie aux fiches techniques composant l'annexe au présent rapport le détail des commentaires concernant des mouvements, dont la plupart, pris individuellement, sont de faible ampleur.

• Il en est de même en matière de cotisations sociales, l'ensemble des mouvements enregistrés sur plusieurs sections budgétaires totalisant la somme non négligeable de 85 millions d'euros. S'agissant des moyens de fonctionnement des services proprement dits, votre Rapporteur général a vu son attention attirée par deux ajustements spécifiques : une demande d'ouverture de **42 millions d'euros** sur le **chapitre 37-01 – Rémunérations pour services rendus** du budget du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie au titre de la « *couverture des coûts de mise en place de l'euro* », dont l'explication fournie par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie est présentée dans l'encadré ci-après ; une demande d'ouverture de **46 millions d'euros** sur le **chapitre 34-41 – Police nationale. Moyens de fonctionnement** au titre, notamment, de la mise en place de la loi d'orientation et de programmation sur la sécurité intérieure (LOPSI), qui est présentée en détail dans l'annexe consacrée aux mouvements de crédits effectués sur le budget de l'Intérieur.

LES « COÛTS NECESSAIRES A LA MISE EN PLACE DE L'EURO »

Dans le cadre du passage à l'euro fiduciaire, la Banque de France et l'Institut d'émission des départements d'outre-mer ont été chargés de la mise en place du dispositif destiné à assurer l'émission des pièces en euro et le retrait des pièces en francs. Les coûts supportés à ce titre par les deux instituts d'émission font l'objet d'un remboursement de la part de l'Etat, à partir des articles 40 et 50 du chapitre 34-01 – Rémunérations pour services rendus [du budget du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie]. Les crédits inscrits à ce titre dans la LFI pour 2002 sont de 25 millions d'euros pour la Banque de France et de 3 millions d'euros pour l'IEDOM.

Les coûts effectifs supportés en 2002 par la Banque de France apparaissent cependant aujourd'hui très sensiblement supérieurs aux prévisions initialement faites lors de la préparation du PLF 2002. Ces coûts ont fait l'objet, en 2002, d'un examen approfondi par la commission Etat – Banque de France chargée d'évaluer le remboursement des prestations rendues par la Banque de France à l'Etat, créée par la convention du 29 mars 1994 entre l'Etat et la Banque de France.

... / ...

Cet accroissement des coûts de 42 millions d'euros résulte de facteurs extérieurs à la Banque :

- l'impossibilité pour le ministère de l'Intérieur d'assurer les escortes des convois, qui a conduit à mettre en place un nouveau dispositif, basé sur les sites départementaux, entraînant d'importants surcoûts, notamment d'indemnisation des transporteurs de fonds ;
- la surestimation par les banques de leurs besoins de réalimentation en nouvelles pièces fin 2001, qui a généré un fort retour des pièces en euro en raison du faible niveau de la circulation monétaire ;
- le non-recours des banques et des commerçants aux conditionnements normalisés pour le traitement des pièces en franc, obligeant à assigner aux transporteurs de fonds la tâche de trier les sacs de pièces en franc retirées de la circulation ;
- la demande des Armées de fermer dès le début 2002 les sites secondaires dont elles assuraient la surveillance, rendant nécessaire l'ouverture de centres de stockage de substitution.

Source : Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

2.- Les annulations de crédits

Le tableau ci-après récapitule, par ministère et par titre, les annulations de crédits proposées par le présent projet au titre des dépenses civiles et militaires. Ces annulations concernent les dépenses ordinaires civiles (article 4 et état B' annexé), les dépenses civiles en capital (article 6 et état C' annexé) et les dépenses militaires en capital (article 9). Aucune annulation n'est proposée sur les budgets annexes et les comptes spéciaux du Trésor.

Les économies les plus importantes sont réalisées sur le budget des Charges communes, avec un abattement total de 344 millions d'euros, dont **330 millions d'euros** sur le **chapitre 31-94 – Mesures générales intéressant les agents du secteur public**. Il s'agit du crédit global constituant la « provision » pour faire face aux mesures salariales d'ordre général intéressant les agents rémunérés sur le budget de l'Etat. L'usage veut que les crédits inemployés restent disponibles jusqu'à la fin de l'année et que l'annulation correspondante soit effectuée en loi de règlement. Le présent projet rompt avec cette tradition, ce qui permet au budget des Charges communes de contribuer à bon compte à l'équilibre du présent collectif.

Le budget de la Défense est également mis à contribution, pour un montant de 321 millions d'euros, qui touche exclusivement les crédits de dépenses en capital. Ce montant est nettement inférieur au gel notifié au ministère le 12 août dernier, qui portait sur 700 millions d'euros. Les annulations les plus significatives concernent le **chapitre 52-81 – Études (81 millions d'euros, soit 18% de la dotation initiale)** et le **chapitre 54-41 – Infrastructures (70 millions d'euros, soit 6,8% de la dotation initiale)**. Les autres annulations représentent respectivement 3,9% (**chapitre 51-61 – Espace. Systèmes d'information et de communication**), 3,5% (**chapitre 53-71 – Équipements communs, interarmées et de la gendarmerie**) et 2,5% (**chapitre 51-71 – Forces nucléaires**) des crédits initiaux.

BUDGET GENERAL
ANNULATIONS DE CRÉDITS NETS PROPOSEES PAR LE PRÉSENT PROJET

(en millions d'euros)

	Titres I et II	Titre III	Titre IV	Total DO	Titre V	Titre VI	Total CP	Total DO + CP
I.- DEPENSES CIVILES :								
Affaires étrangères et coopération		9,3	62,8	72,1		49,1	49,1	121,2
Agriculture et pêche.....		22,4	47,4	69,8	0,4	18,2	18,6	88,4
<i>Aménagement du territoire et environnement.</i>								
I.- Aménagement du territoire		0,7	40,5	41,2		6,9	6,9	48,1
II.- Environnement.....		16,4	9,8	26,2		13,2	13,2	39,4
Anciens combattants.....			140,5	140,5				140,5
Charges communes.....	14,0	330,0		344,0				344,0
Culture et communication.....		4,3	12,7	17,0	16,1	7,5	23,6	40,7
Économie, finances et industrie		52,2	24,2	76,4	3,1	34,7	37,8	114,2
<i>Éducation nationale.....</i>								
I.- Enseignement scolaire.....		24,7	0,8	25,5	7,8		7,8	33,3
II.- Enseignement supérieur		4,9		4,9		56,7	56,7	61,6
<i>Emploi et solidarité</i>								
I.- Emploi.....		48,2	211,0	259,2				259,2
II.- Santé et solidarité.....		10,6	39,1	49,7	2,0	15,2	17,2	66,9
III.- Ville.....		2,1	58,0	60,1		5,0	5,0	65,1
Équipement, transports et logement.....								
I.- Services communs		15,8		15,8	1,0	7,3	8,3	24,1
II.- Urbanisme et logement		8,7	4,0	12,7	3,4	221,4	224,8	237,5
III.- Transports		2,5	31,6	34,1	50,1	32,5	82,5	116,6
IV.- Mer		2,8	25,5	23,4	2,1		2,1	30,5
V.- Tourisme		0,7		0,7				0,7
Total Équipement, transports et logement		30,5	61,1	91,6	56,5	261,2	317,8	409,3
Intérieur et décentralisation		14,4	6,3	20,7	13,0	6,2	19,2	39,8
Jeunesse et sports.....		1,0	30,3	31,3				31,3
Justice		12,8	58,9	71,7	7,7		7,7	79,4
Outre-mer			42,1	42,1		4,1	4,1	46,2
Recherche			6,0	6,0		94,0	94,0	100,0
<i>Services du Premier ministre.....</i>								
I.- Services généraux		12,0	0,0	12,0				12,0
II.- SGDN		0,1		0,1				0,1
III.- Conseil économique et social								
IV.- Plan		1,2		1,2				1,2
TOTAL DES BUDGETS CIVILS	14,0	597,8	851,4	1.463,2	106,6	572,0	678,6	2.141,8
II.- DÉFENSE	-	-	-	-	318,9	2,1	321,0	321,0
TOTAL DU BUDGET GÉNÉRAL	14,0	597,8	851,4	1.463,2	425,5	574,1	999,6	2.462,8

Selon les informations communiquées par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, il semble que l'arbitrage politique ait porté sur le niveau global des annulations de crédits, soit 321 millions d'euros. Le ministère de la Défense aurait eu entière liberté pour « répartir » ce montant global sur ses crédits de dépenses en capital en fonction des contraintes et des marges de manœuvre qu'il pouvait constater sur les différents chapitres. On peut voir là une préfiguration du principe de responsabilité des gestionnaires qui sous-tend la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

- Le budget de l'Emploi est touché par des annulations portant, au total, sur 259,15 millions d'euros. Deux mouvements se détachent par leur importance.

Sur le **chapitre 43-70 – Financement de la formation professionnelle**, il est demandé d'annuler **200 millions d'euros**, soit 7,6% de la dotation initiale. Selon

le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, « *cette annulation ne remet en cause aucun dispositif de formation professionnelle. Elle tire uniquement les conséquences de nouvelles prévisions de flux d'entrées en contrats d'apprentissage, en contrats de qualification jeunes et, plus marginalement, en contrats de qualification adultes inférieures aux prévisions de la loi de finances initiale : 225.000 entrées en contrats d'apprentissage au lieu de 240.000 ; 125.000 entrées en contrats de qualification [jeunes] au lieu de 135.000 ; 11.500 entrées en CQA [contrats de qualification adultes] au lieu de 14.000* ».

Sur le **chapitre 36-61 – Subventions aux établissements publics et autres organismes**, l'annulation demandée porte sur **41,15 millions d'euros**, soit 3,47% des crédits initiaux. « *Cette annulation, permise au regard des disponibilités du chapitre qui s'établissent à 46,2 millions d'euros au 21 novembre 2002, permet de gager les ouvertures proposées en collectif* ». Elle comporte, d'une part, une annulation de 39,6 millions d'euros sur l'article 10 (subvention à l'ANPE), rendue possible par des dépenses moins importantes que prévu en matière de prestations servies aux chômeurs non indemnisés, en raison de la montée en charge progressive du plan d'aide au retour à l'emploi mis en œuvre depuis le 1^{er} juillet 2001. Elle intègre également une annulation de 1,55 million d'euros sur l'article 70 (subventions aux autres organismes), justifiée par une consommation des crédits moins importante que prévu de la part du groupement d'intérêt économique « GIP International », dont le programme de travail a été mis en veille en 2002, année de renouvellement de sa convention constitutive. Par ailleurs, la trésorerie du GIP a été mobilisée, puisqu'elle atteignait 2,44 millions d'euros au 31 décembre 2001, à comparer à un budget initial pour 2002 fixé à 3,12 millions d'euros.

• Sur le budget de la Santé et de la solidarité, votre Rapporteur général a souhaité avoir quelques précisions sur l'annulation de **32 millions d'euros** en autorisations de programme et crédits de paiement proposée dans le présent projet sur le **chapitre 66-12 – Fonds d'aide à l'adaptation des établissements hospitaliers**. Le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie a fourni les informations dont la teneur est reproduite ci-après.

L'EVOLUTION RECENTE DU CHAPITRE 66-12

(en millions d'euros)

	2000	2001	2002
Dotation LFI + LFR (AP)	122,00	76,22	198,18
Consommations d'AP	37,30	72,80	40,13 ^(a)
CP inscrits en LFI	40,40	15,25	15,25
CP consommés	21,14	25,32	38,00 ^(a)

(a) Au 15 novembre 2002.

Source : Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

« *Le fonds d'investissement pour la modernisation des hôpitaux (FIMHO) a été créé en LFI 1998 afin de financer les restructurations hospitalières décidées par les ordonnances de 1996. Au fil des ans, le FIMHO est devenu un outil d'aide au financement hospitalier classique et souffre de nombreuses faiblesses, dont la lourdeur des procédures et le saupoudrage des crédits sur des opérations peu structurantes.*

Les observations de la Cour des comptes ainsi que la lourdeur des procédures d'instruction, qui s'est traduite par un important retard dans l'engagement des crédits du chapitre, ont conduit à proposer la suppression du FIMHO dans le cadre du PLF 2003. A compter de l'année prochaine, les besoins en investissements des hôpitaux seront pris en compte dans le cadre du plan « Hôpital 2007 », par le biais, notamment, du Fonds de modernisation des établissements de santé. La mesure d'annulation de 32 M€ proposée dans le cadre du collectif de fin d'année s'inscrit dans ce contexte de transition. Elle s'analyse également comme une contribution du budget Santé-solidarité à l'effort de maîtrise budgétaire souhaité par le Gouvernement ».

• Sur le budget de l'Urbanisme et du logement, le **chapitre 65-48 – Construction et amélioration de l'habitat** voit ses crédits amputés de **128 millions d'euros en autorisations de programme** et **211,5 millions d'euros en crédits de paiement**. Selon le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, « *divers facteurs conduisent à proposer l'annulation en AP, comme l'évolution favorable des taux d'intérêt au cours de l'année 2002, qui a conduit à une consommation des crédits plus faible que prévu pour les prêts à taux zéro ou la montée en charge plus lente que prévu des démolitions et de la construction d'aires d'accueil des gens du voyage. Ces crédits n'ont pas besoin d'être reportés, compte tenu des ouvertures prévues en PLF 2003, pour faire face aux besoins attendus en gestion 2003* ».

L'annulation sur les crédits de paiement « *visé à adapter les dotations aux consommations réelles et à éviter des niveaux de report trop importants. Elle peut ainsi être d'un montant supérieur à l'annulation d'AP du fait de la constitution de stocks de CP trop importants au regard des consommations attendues. A titre d'exemple, on constate un taux de chute sur les prêts à taux zéro, qui fait que le deuxième versement de CP, qui devrait être égal à la moitié des AP engagées l'année précédente, s'avère en réalité inférieur. C'est un des effets qui contribue à déconnecter le montant des CP disponibles en fin d'année de celui des AP* ».

L'analyse des mouvements de crédits effectuée dans l'annexe au présent rapport présente des compléments d'information sur la répartition fonctionnelle des annulations effectuées sur le chapitre précité.

• L'abattement de **38,85 millions d'euros** proposé sur le **chapitre 44-03 – Fonds pour l'emploi dans les départements d'outre-mer et la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon et mesures en faveur de l'emploi à Mayotte** s'explique, selon le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, soit par le « *peu de succès rencontré parmi les publics ciblés* » (projets initiative-jeunes ; allocation de retour à l'activité ; contrats d'accès à l'emploi ; prime pour l'emploi), soit en raison d'une montée en charge plus progressive que ce qui était prévu dans la loi de finances initiale (congé de solidarité, mesures en faveur de l'emploi à Mayotte). Le détail des annulations par dispositif est le suivant : 2,59 millions d'euros pour les contrats d'accès à l'emploi, 4,75 millions d'euros pour les primes pour l'emploi, 0,04 million d'euros pour les contrats de retour à l'emploi, 0,08 million d'euros du fait de l'abandon d'une étude conjointe de l'INSEE et de la DARES relative à l'ensemble des dispositifs relevant du FEDOM, 11,02 millions d'euros pour les projets initiative-jeunes, 9,25 millions d'euros pour

le congé de solidarité, 2,41 millions d'euros pour l'allocation de retour à l'activité et 8,72 millions d'euros pour les mesures en faveur de l'emploi à Mayotte.

• Selon l'appréciation portée par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, l'annulation de **58 millions d'euros** sur le **chapitre 46-60 – Interventions en faveur de la ville et du développement social urbain** du budget de la Ville vise à « *apurer la situation de ce chapitre, qui draine depuis plusieurs années des montants importants de crédits non utilisés (30 M€ en 2001, 75 M€ en 2002). L'annulation envisagée n'entamera pas la capacité d'action du ministre délégué à la ville et à la rénovation urbaine, qui, compte tenu de 260 M€ inscrits en PLF 2003 et de ces reports, pourra faire face à l'ensemble de ses engagements en 2003* ».

3.- Le solde des mouvements de crédits proposés par le présent projet

Les crédits nets du budget général diminuent de 153,7 millions d'euros, du fait des ouvertures et annulations proposées dans le présent projet. Certains ministères sont « contributeurs » nets à cette économie globale, alors que d'autres voient leurs crédits augmenter. Le tableau ci-après classe les différentes sections budgétaires selon leur contribution à l'équilibre du collectif.

LES CREDITS MINISTERIELS APRES MODIFICATIONS DU PLFR

(en millions d'euros)

Section budgétaire	Montant	Section budgétaire	Montant
Urbanisme et logement	- 233,3	Santé et solidarité	+ 318,4
Anciens combattants	- 140,5	Intérieur et décentralisation	+ 193,0
Recherche	- 100,0	Charges communes.....	+ 113,9
Transports et sécurité routière.....	- 85,6	Agriculture et pêche	+ 104,3
Justice	- 73,6	Emploi	+ 86,9
Affaires étrangères et coopération	- 71,8	Enseignement scolaire	+ 51,7
Ville	- 64,7	Services généraux du Premier ministre	+ 29,0
Aménagement du territoire	- 48,1	SGDN.....	+ 8,1
Enseignement supérieur.....	- 47,7	Tourisme	+ 5,4
Environnement.....	- 34,9		
Jeunesse et sports.....	- 30,7		
Outre-mer	- 30,6		
Économie, finances et industrie	- 26,9		
Défense	- 22,3		
Culture et communication.....	- 20,5		
Mer	- 20,1		
Équipement - Services communs.....	- 12,1		
Plan.....	- 1,2		
Sous-total Économies	- 1.064,6	Sous-total Majorations	+ 910,8

ANALYSE DES OUVERTURES ET ANNULATIONS DE CRÉDITS INITIAUX

(en millions d'euros)

	Loi de finances initiale	Mouvements en cours d'exercice			Présent projet			Montant final des crédits
		Ouvertures (a)	Annulations associées (b)	Variation nette des crédits	Ouvertures	Annulations	Variation nette des crédits	
Budget général								
♦ Dépenses ordinaires civiles nettes	219.247	3.975	168	+ 3.807	1.825	1.463	+ 362	223.416
♦ Dépenses civiles en capital	12.154	265	32	+ 233	186	679	- 493	11.895
♦ Dépenses militaires ordinaires	25.392	808	–	+ 808	88	–	+ 88	26.288
♦ Dépenses militaires en capital	12.274	100	–	+ 100	211	321	- 110	12.263
Total des crédits nets du budget général	269.067	5.148	200	+ 4.948	2.309	2.463	- 154	273.861
<i>Pour mémoire :</i>								
♦ <i>Remboursements et dégrèvements</i>	<i>62.710</i>	–	<i>2.149</i>	<i>- 2.149</i>	<i>1.139</i>	–	<i>+ 1.139</i>	<i>61.700</i>
♦ <i>Crédits bruts du budget général</i>	<i>331.777</i>	<i>5.148</i>	<i>2.349</i>	<i>+ 2.799</i>	<i>3.448</i>	<i>2.463</i>	<i>+ 985</i>	<i>335.561</i>
Comptes d'affectation spéciale (dépenses définitives)	10.299	–	–	–	–	–	–	10.299
Charges définitives (hors budgets annexes)	279.366	5.148	200	+ 4.948	2.309	2.463	- 154	284.161
Budgets annexes	17.178	491	–	+ 491	–	–	–	17.669
Comptes spéciaux du Trésor								
♦ Charges temporaires	55.493	14	–	+ 14	2.081	–	+ 2.081	57.587
<i>Pour mémoire :</i>								
♦ <i>Charge nette des opérations temporaires</i>	<i>- 1.985</i>	(c)		<i>+ 1.314</i>	(c)		<i>+ 656</i>	<i>- 15</i>

(a) LFR du 6 août 2002, décret d'avance du 7 février 2002 et décret d'avance du 8 novembre 2002.

(b) Décret d'annulation du 7 février 2002 et décret d'annulation du 8 novembre 2002.

(c) La charge nette des opérations temporaires faisant intervenir les mouvements affectant les ressources, les rubriques « Ouvertures » et « Annulations » ne sont pas pertinentes ici.

B.- LES MOUVEMENTS DE CREDITS AU COURS DE L'EXECUTION 2002

1.- L'évolution des crédits pris en compte dans l'équilibre financier approuvé par le Parlement

Fort logiquement, dès lors que le Parlement a été amené à adopter en cours d'année une première loi de finances rectificative, la majeure partie des mouvements et ajustements de crédits effectués pour l'exécution des lois de finances en 2002 découle directement des décisions du législateur.

Postérieurement à la loi de finances rectificative du 6 août 2002, le Gouvernement a pourtant été amené à publier un décret d'avance majorant de **130 millions d'euros** les crédits du **chapitre 31-97 – Autres personnels enseignants non titulaires. Rémunérations**, en raison d'une insuffisance dont la couverture ne pouvait attendre le collectif budgétaire de fin d'année. Votre Rapporteur général renvoie au commentaire de l'article 12 du présent projet les développements relatifs à ce décret d'avance et au décret d'annulation associé.

Le tableau ci-avant récapitule l'ensemble des mouvements à caractère législatif ou quasi-législatif effectués en cours de gestion : décret d'avance du 7 février 2002 et décret d'annulation associé ; loi de finances rectificative du 6 août 2002 ; décret d'avance du 8 novembre 2002 et décret d'annulation associé. Il présente également les mouvements proposés spécifiquement au titre du présent projet et détaillés dans les états B, B', C et C', ainsi que dans les articles 7 à 9.

Les crédits nets du budget général sont portés de 269,1 milliards d'euros à 273,9 milliards d'euros, soit une progression de 4,8 milliards d'euros qui représente 1,8% des crédits initiaux. Près de 90% de cette progression est imputable aux dépenses ordinaires civiles. Les crédits des opérations définitives des comptes d'affectation spéciale sont inchangés, tandis que les crédits des budgets annexes augmentent de 491 millions d'euros (+ 2,9%) et s'établissent à 17,7 milliards d'euros, sous l'influence de l'ouverture consentie au profit du BAPSA dans la loi de finances rectificative du 6 août 2002.

Si l'on s'intéresse aux seules ouvertures de crédits, il apparaît que l'année 2002 traduit clairement le dérapage des dépenses laissé en héritage par le précédent Gouvernement à son successeur. Le montant des crédits ouverts sur le budget général (7.457 millions d'euros) est très nettement supérieur à celui effectué en 1999, année qui avait pourtant été marquée par plusieurs dépenses dites « exceptionnelles », comme la mise en jeu de la garantie de l'Etat pour l'amortissement d'un emprunt contracté par l'Unedic en 1993 (à hauteur de 1.524 millions d'euros) et la mise en jeu de la garantie de l'Etat au profit de la Caisse centrale de réassurance, à hauteur de 457 millions d'euros, pour couvrir l'assèchement de ses réserves techniques à la suite des tempêtes de l'hiver 1999.

**TOTAL DES OUVERTURES DE CRÉDITS NETS PRISES EN COMPTE
DANS LES COLLECTIFS BUDGÉTAIRES DE 1999 À 2002 ^(a)**

	1999		2000		2001		PLFR 2002	
	En millions d'euros	En % des crédits initiaux	En millions d'euros	En % des crédits initiaux	En millions d'euros	En % des crédits initiaux	En millions d'euros	En % des crédits initiaux
Budget général								
• dépenses ordinaires civiles nettes...	5.069	2,4	4.131	2,0	2.374	1,1	5.799	2,6
• dépenses civiles en capital.....	645	5,4	1.000	8,1	613	5,0	451	3,7
• dépenses militaires	739	2,0	550	1,5	651	1,7	1.207	3,2
Total du budget général	6.439	2,5	5.681	2,2	3.638	1,4	7.457	2,8
<i>pour mémoire : crédits bruts.....</i>	<i>8.449</i>	<i>2,8</i>	<i>10.787</i>	<i>3,5</i>	<i>9.059</i>	<i>2,8</i>	<i>8.596</i>	<i>2,6</i>
Budgets annexes.....	0,5	<i>n.s.</i>	124	<i>0,8</i>	214	<i>1,3</i>	491	<i>2,9</i>
Comptes d'affectation spéciale (charges définitives)	41	<i>0,6</i>	13	<i>0,2</i>	0	<i>0</i>	0	<i>0</i>
Total des charges définitives.....	6.495	<i>2,3</i>	5.819	<i>2,1</i>	3.852	<i>1,3</i>	7.948	<i>2,7</i>
Charges temporaires (crédits)	76	<i>0,1</i>	503	<i>0,9</i>	0	<i>0</i>	2.095	<i>3,8</i>

(a) Ouvertures effectuées par décrets d'avance ou lois de finances rectificative et ouvertures proposées par le collectif.

Pour l'année 2000, votre Rapporteur général rappellera que l'exécution budgétaire a été marquée par un collectif de printemps destiné à « crever l'abcès » de l'affaire de la « cagnotte », à l'occasion duquel des dépenses exceptionnelles liées aux intempéries de l'hiver 1999 et à la marée noire consécutive au naufrage de l'Erika ont motivé des ouvertures de crédits s'élevant, à elles seules, à près de 840 millions d'euros.

Chacun conviendra que l'année 2002 ne s'inscrit pas dans cette perspective : le dérapage des dépenses est dû directement à la politique budgétaire exprimée dans la loi de finances initiale et non à des facteurs exogènes. Les ouvertures de crédits en collectif résultent également de la sous-estimation de certaines charges dans les dotations de la loi de finances initiale, qui ont permis au Gouvernement précédent d'afficher une maîtrise des dépenses dont on voit bien aujourd'hui qu'elle n'était qu'apparente.

Le montant total des annulations prises en compte dans l'équilibre budgétaire s'élève à 2.663 millions d'euros pour le budget général et l'ensemble des charges définitives, aucune annulation n'ayant été effectuée ou proposée sur les budgets annexes et les comptes spéciaux du Trésor. De ce fait, le Gouvernement a tenu l'engagement pris lors de la discussion du premier projet de loi de finances rectificative, puisqu'il avait alors indiqué qu'il prendrait les mesures nécessaires pour que la diminution de 5% de l'impôt sur le revenu ne dégrade pas l'équilibre budgétaire.

On peut observer que le montant des annulations est inférieur à l'estimation avancée par l'audit sur la situation des finances publiques. Celui-ci évoquait un montant de 3,4 milliards d'euros, évaluation qui incluait à la fois des économies dûment identifiées et des économies « statistiquement réalisables » sur la base de l'exécution des précédentes lois de finances. L'écart entre les évaluations de l'audit et le niveau effectif des annulations sur l'ensemble de l'année peut être interprété de deux façons complémentaires :

– il suggère que, confronté à une conjoncture économique moins favorable, le Gouvernement n’a pas voulu peser sur la dépense publique, afin de ne pas aggraver les anticipations du secteur privé. Une politique contraire aurait été contre-productive, puisqu’elle aurait renforcé les pressions déflationnistes associées au freinage de l’économie française et retardé d’autant son retour sur le sentier de croissance potentielle ;

– il confirme que la loi de finances initiale a été construite sur des bases fragiles, qui laissaient peu de marges de manœuvre au Gouvernement issu des élections de juin 2002 pour « gager » par des annulations les inévitables ajustements à effectuer avant la fin de l’exercice.

**TOTAL DES ANNULATIONS DE CRÉDITS NETS PRISES EN COMPTE
DANS LES COLLECTIFS BUDGÉTAIRES DE 1999 À 2002 ^(a)**

	1999		2000		2001		PLFR 2002	
	En millions d’euros	En % des crédits initiaux	En millions d’euros	En % des crédits initiaux	En millions d’euros	En % des crédits initiaux	En millions d’euros	En % des crédits initiaux
Budget général								
• dépenses ordinaires civiles nettes...	3.551	1,7	2.361	1,1	1.678	0,8	1.631	0,7
• dépenses civiles en capital.....	250	2,1	375	3,0	443	3,6	711	5,8
• dépenses militaires	1.425	3,8	971	2,6	926	2,5	321	0,9
Total du budget général	5.227	2,0	3.707	1,4	3.047	1,2	2.663	1,0
<i>pour mémoire : crédits bruts.....</i>	<i>5.227</i>	<i>1,7</i>	<i>3.707</i>	<i>1,2</i>	<i>3.047</i>	<i>1,0</i>	<i>4.812</i>	<i>1,5</i>
Budgets annexes.....	0,5	<i>n.s.</i>	2	<i>n.s.</i>	3	<i>n.s.</i>	0	<i>0</i>
Comptes d’affectation spéciale (charges définitives)	30	<i>0,4</i>	13	<i>0,2</i>	3.715	<i>29,7</i>	0	<i>0</i>
Total des charges définitives	5.258	<i>1,9</i>	3.722	<i>1,3</i>	6.765	<i>2,3</i>	2.663	<i>0,9</i>
Charges temporaires (crédits)	–	–	–	–	564	<i>1,0</i>	0	<i>0</i>

(a) Annulations associées aux décrets d’avance et aux collectifs.

Force est de constater que les crédits de dépenses militaires ont été plus épargnés que les années précédentes, à la fois en valeur absolue et en pourcentage des crédits initiaux – ce qui montre bien que le budget de la Défense est l’une des priorités budgétaires de l’actuel Gouvernement – alors qu’ils ont trop souvent servi de variable d’ajustement sous les précédentes législatures. Pour autant, le statut de « priorité gouvernementale » ne doit pas conduire à s’abstenir de toute réflexion sur le niveau utile de la dépense et sur le niveau souhaitable des crédits à ouvrir et à modifier en cours de gestion. La Commission des finances a vocation à contribuer à ce travail de réflexion et d’analyse, indispensable à l’amélioration de la gestion publique.

Pour leur part, les crédits de dépenses civiles en capital ont payé un lourd tribut à la préservation de l’équilibre budgétaire. Il est vrai que les seules annulations proposées sur le budget de l’Urbanisme et du logement atteignent 224,8 millions d’euros (en crédits de paiement), pour lesquelles votre Rapporteur général ne dispose d’ailleurs pas de tous les éléments d’information qui lui permettraient d’en apprécier l’impact. L’effort fourni par le budget de la Recherche – et plus précisément, par les établissements sous tutelle qui bénéficient des subventions

ministérielles – est également significatif (94 millions d’euros en crédits de paiement). Si les annulations proposées sur le budget de l’Urbanisme et du logement relèvent, au moins en partie, d’économies de constatation, il conviendra de s’assurer que, pour leur part, les capacités des établissements de recherche ne pâtiront pas de l’effort qui leur est demandé. A cet égard, l’examen des taux de consommation des crédits au 31 octobre, généralement faible, est plutôt rassurant.

Au total, les conclusions présentées par votre Rapporteur général à l’occasion de l’examen du premier projet de loi de finances rectificative pour 2002 restent valables : le solde des mouvements de crédits pris en compte dans les lois de finances rectificative est très supérieur en 2002 à ce qu’il a pu être en 1999, 2000 et 2001. Ceci traduit à nouveau le caractère peu crédible des évaluations de dépenses inscrites dans la loi de finances initiale.

**SOLDE DES MOUVEMENTS DE CRÉDITS NETS PRIS EN COMPTE
DANS LES COLLECTIFS BUDGÉTAIRES DE 1999 À 2002 ^(a)**

	1999		2000		2001		PLFR 2002	
	En millions d’euros	En % des crédits initiaux	En millions d’euros	En % des crédits initiaux	En millions d’euros	En % des crédits initiaux	En millions d’euros	En % des crédits initiaux
Budget général								
• dépenses ordinaires civiles nettes ...	+ 1.157	+ 0,7	+ 1.769	+ 0,9	+ 696	+ 0,3	+ 4.169	+ 1,9
• dépenses civiles en capital.....	+ 395	+ 3,3	+ 626	+ 5,1	+ 170	+ 1,4	- 260	- 2,1
• dépenses militaires	- 686	- 1,8	- 421	- 1,1	- 275	- 0,7	+ 886	+ 2,4
Total du budget général.....	+ 1.226	+ 0,5	+ 1.974	+ 0,8	+ 592	+ 0,2	+ 4.794	+ 1,8
<i>pour mémoire : crédits bruts.....</i>	<i>+ 3.222</i>	<i>+ 1,0</i>	<i>+ 7.079</i>	<i>+ 2,3</i>	<i>+ 6.012</i>	<i>+ 1,9</i>	<i>+ 3.784</i>	<i>+ 1,1</i>
Budgets annexes.....	0	0	+ 122	+ 0,8	+ 211	+ 1,3	+ 491	+ 2,9
Comptes d’affectation spéciale (charges définitives).....	+ 11	+ 0,2	0	0	- 3.715	- 29,7	0	0
Total des charges définitives.....	+ 1.237	+ 0,4	+ 2.096	+ 0,8	- 2.913	- 1,0	+ 5.285	+ 1,8
Charges temporaires (crédits).....	+ 76	+ 0,1	+ 503	+ 0,9	- 564	- 1,0	+ 2.095	+ 3,8

(a) Décrets d’avance, ouvertures proposées par le collectif et annulations associées.

2.- De la régulation estivale au collectif d’automne

Le 25 février 2002, le précédent Gouvernement décidait la mise en place d’un dispositif de régulation budgétaire, indispensable pour « *autoriser le financement des dépenses qui apparaissent en cours d’année, qu’elles résultent d’événements imprévus ou de réorientations de la politique gouvernementale* ». Ce dispositif avait donc un double objet : d’une part, la « régulation républicaine » traditionnelle, qui visait à « *préserver les marges de manœuvre* » du Gouvernement issu des élections législatives du deuxième trimestre 2002 ; d’autre part, la volonté de « *faire face aux aléas habituels de l’exécution budgétaire* ».

Prenant en compte le fait que les prévisions d’inflation apparaissaient, en février 2002, légèrement inférieures aux prévisions sur lesquelles était bâtie la loi de finances initiale, le taux d’évolution des dépenses en valeur a été resserré et diverses contraintes ont été apportées à la consommation ou la gestion des crédits. La part des

crédits engagés ou délégués au 31 juillet 2002 ne devait pas excéder 60% des crédits disponibles sur les chapitres du titre III hors rémunérations, sauf pour les dotations globalisées de fonctionnement, pour lesquelles ce taux pouvait atteindre 80%, et 50% des crédits disponibles sur les chapitres du titre IV. Par ailleurs, le montant des affectations et délégations d'autorisations de programme sur les chapitres des titres V et VI ne devait pas excéder 40% des crédits initiaux.

Le 12 août 2002, le Gouvernement de M. Jean-Pierre Raffarin a arrêté des « mesures de mise en réserve de crédits », qui ont été transmises le même jour, pour information, aux présidents et rapporteurs généraux des commissions des finances des deux assemblées.

Cette deuxième phase de la régulation 2002 a concerné toutes les sections budgétaires, à l'exception du budget de la Ville, du Conseil économique et social et du Secrétariat général de la défense nationale. Elle s'articulait autour d'un gel des autorisations de programme et des dépenses ordinaires ou crédits de paiement, ainsi que de la fixation, pour certains chapitres où l'enjeu était jugé important, d'objectifs de reports en fin d'année.

Au total, le gel des crédits (dépenses ordinaires et crédits de paiement) a porté sur 3.758,83 millions d'euros, ce qui, rapporté à une « base taxée » que votre Rapporteur général évalue à 60.872,88 millions d'euros⁽¹⁾, représente un taux moyen de gel de 6,2% sur l'ensemble du budget général. Les objectifs de reports totalisaient 6.418,08 millions d'euros.

L'analyse du gel montre que l'effort n'a pas été également réparti, mais a fait l'objet d'adaptations en fonction de la nature des crédits concernés et des priorités retenues. Tout d'abord, les titres I et II ont été, par nature, exclus de la régulation. De même, les crédits de personnel n'ont été concernés que pour des montants très faibles, soit 9,09 millions d'euros pour les crédits de rémunération et 2,28 millions d'euros pour les crédits de cotisations sociales. Limités pour l'essentiel aux parties 34 à 37, les gels portant sur les moyens de fonctionnement ont représenté 563,74 millions d'euros, soit 5,9% de la base taxée.

LE GEL DES CREDITS PAR NATURE DE DEPENSES

(en millions d'euros)

Titre	LFI 2002	Base taxée	Gel	Taux de gel
I.....	102.621,30	—	—	—
II.....	779,10	—	—	—
III.....	128.807,47	9.605,79	563,74	5,9%
IV.....	75.140,47	30.736,09	1.412,18	4,6%
V.....	14.260,15	13.810,66	902,22	6,5%
VI.....	10.168,24	6.720,34	880,69	13,1%
Budget général.....	331.776,73	60.872,88	3.758,83	6,2%

(1) Dans les développements qui suivent, la notion de « base taxée » se réfère au volume des crédits initiaux inscrits sur des chapitres effectivement soumis à un gel de crédits. Elle ne coïncide donc pas avec la notion de « base taxable », qui a un caractère normatif.

Les gels portant sur des crédits d'intervention ont été moins importants, en proportion de la base taxée, puisqu'ils se sont limités à 4,6% de celle-ci. En revanche, les crédits de dépenses en capital ont été plus fortement sollicités, les taux de gel atteignant respectivement 6,5% et 13,1% sur les titres V et VI.

LE GEL DES CREDITS PAR SECTION BUDGETAIRE

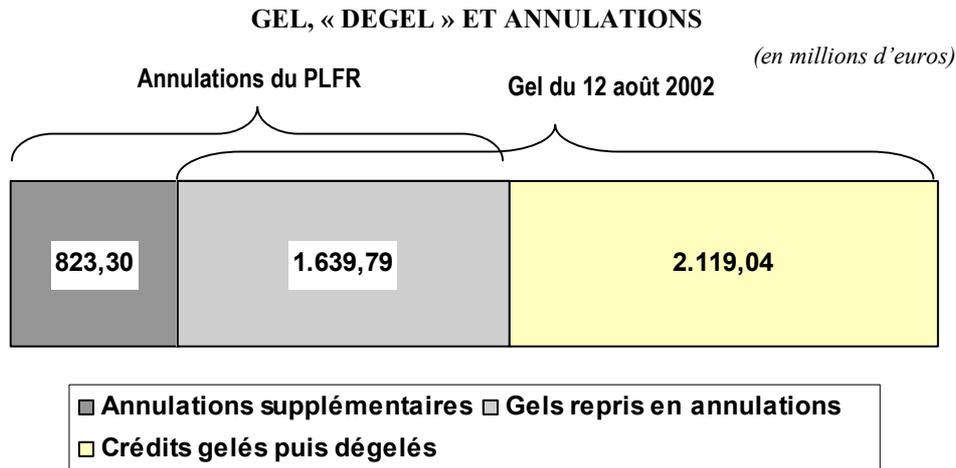
(en millions d'euros)

Sections	LFI 2002	Base taxée	Gel	Taux de gel
Charges communes.....	116.979,88	13,72	15,09	110,0%
Aménagement du territoire.....	285,06	278,87	123,58	44,3%
Tourisme.....	74,69	14,72	6,40	43,5%
Plan.....	26,69	6,12	1,69	27,6%
Agriculture.....	5.106,73	1.717,09	299,31	17,4%
Jeunesse et sports.....	540,48	245,60	41,00	16,7%
Recherche.....	6.208,47	2.757,69	375,06	13,6%
Environnement.....	769,42	632,99	76,07	12,0%
Équipement - Services communs.....	4.230,28	329,45	38,55	11,7%
Intérieur.....	17.623,64	456,92	40,07	8,8%
Mer.....	1.019,03	144,60	11,66	8,1%
Santé et solidarité.....	14.801,09	1.625,74	119,00	7,3%
Transports et sécurité routière.....	9.281,10	2.723,10	199,34	7,3%
Enseignement scolaire.....	52.688,67	2.746,25	175,31	6,4%
Enseignement supérieur.....	8.735,94	1.695,78	106,12	6,3%
Affaires étrangères.....	3.629,63	2.601,93	160,05	6,2%
Défense.....	37.665,47	11.808,25	700,00	5,9%
SGPM.....	1.164,57	607,04	33,32	5,5%
Économie, finances et industrie.....	14.441,77	4.158,54	220,67	5,3%
Culture et communication.....	2.609,99	1.709,07	89,55	5,2%
Outre-mer.....	1.078,13	728,81	32,53	4,5%
Justice.....	4.688,37	932,76	40,00	4,3%
Urbanisme et logement.....	7.302,94	7.243,94	295,71	4,1%
Emploi.....	16.753,78	12.176,62	447,85	3,7%
Anciens combattants.....	3.630,89	3.517,28	110,90	3,2%
Ville.....	368,86	0,00	0,00	n.s.
Conseil économique et social.....	31,80	0,00	0,00	n.s.
SGDN.....	39,36	0,00	0,00	n.s.
Budget général.....	331.776,73	60.872,88	3.758,83	6,2%

• Les annulations proposées par le présent projet s'élèvent à 2.463 millions d'euros. Elles ne recouvrent pas totalement les gels décidés au mois d'août, ce qui traduit le fait que les conditions d'exécution des lois de finances en 2002 se sont écartées de la prévision présentée au Parlement à l'occasion de la discussion du collectif de printemps. Comme l'a indiqué M. Alain Lambert lors de la présentation du deuxième projet de loi de finances rectificative pour 2002 devant la Commission des finances, un certain nombre de « dégels techniques » ont dû être consentis. Ils ont été partiellement compensés par l'apparition de nouvelles économies sur d'autres chapitres budgétaires.

Au total, les crédits gelés en août puis « dégelés » pour permettre un bon déroulement de l'exécution budgétaire s'élèvent à 2.119,04 millions d'euros. Les crédits gelés en août et dont l'annulation est proposée dans le présent projet

s'élèvent à 1.639,79 millions d'euros. Les annulations « supplémentaires » par rapport à la loi de finances rectificative du 6 août 2002 s'élèvent à 823,3 millions d'euros. Votre Rapporteur général rappelle cependant qu'à sa connaissance, les objectifs de reports de crédits n'ont pas été remis en cause (sous réserve de l'examen au cas par cas de chacun des chapitres concernés) et que le « dégel » des crédits ne traduit pas nécessairement le caractère inéluctable de la dépense, d'ici à la fin de l'année.



A titre d'information, le tableau ci-après retrace les dix « dégels » les plus importants, ainsi que les dix annulations « supplémentaires » les plus importantes. Par « annulation supplémentaire », votre Rapporteur général entend le montant de l'annulation de crédits, sur un chapitre donné, excédant le montant gelé au mois d'août dernier.

LES PRINCIPAUX « DEGELS » ET ANNULATIONS « SUPPLEMENTAIRES »

(en millions d'euros)

Chapitres	Sections	« Dégel »	Chapitres	Sections	Annulations supplémentaires
66-21	Recherche	- 175,93	31-94	Charges communes	+ 330,00
53-81	Défense	- 150,00	46-60	Ville	+ 58,00
44-53	Agriculture	- 131,36	66-73	Enseignement supérieur	+ 54,02
44-70	Emploi	- 121,00	52-81	Défense	+ 52,00
55-21	Défense	- 99,00	46-12	Justice	+ 51,00
36-11	Enseignement supérieur	- 66,57	68-02	Affaires étrangères	+ 44,95
43-71	Enseignement scolaire	- 62,23	44-03	Outre-mer	+ 22,66
44-71	Agriculture	- 53,47	46-24	Anciens combattants	+ 20,00
51-71	Défense	- 52,00	47-37	Mer	+ 20,00
55-11	Défense	- 50,00	13-03	Charges communes	+ 14,00

Le budget de la Défense est la section qui a le plus bénéficié des dégels : 433,05 millions d'euros visés au mois d'août ont échappé aux annulations de novembre. Le budget de la Recherche vient ensuite, avec 296,74 millions d'euros de crédits « dégelés », puis le budget de l'Agriculture avec 222,61 millions d'euros et le budget de l'Emploi, sur lequel les dégels s'élèvent à 191,25 millions d'euros.

II.- UN NIVEAU DE RECETTES CONFIRMANT LA PERTINENCE DU CHOIX DE RETENIR L'ESTIMATION LA PLUS PRUDENTE DE L'AUDIT DES FINANCES PUBLIQUES

L'évaluation des recettes nettes du budget général, dont les recettes d'ordre ⁽¹⁾, est réduite de 252 millions d'euros par rapport aux prévisions de la loi de finances rectificative du 6 août 2002. Elle atteint 227.083 millions d'euros, soit un recul de 2,33% par rapport à l'exécution 2001. Surtout, elles sont inférieures de 4,04% aux prévisions associées à la loi de finances initiale pour 2002.

Cette dégradation importante justifie *a posteriori* le choix du Gouvernement de retenir l'été dernier les prévisions les moins favorables de l'audit sur la situation des finances publiques réalisé par MM. Jacques Bonnet et Philippe Nasse. Si l'écart entre les anticipations du collectif d'été et du présent projet de loi de finances rectificative est, en effet, de 252 millions d'euros (- 0,11%), il convient pourtant de souligner que les évaluations des ressources du budget général bénéficient d'une recette exceptionnelle de 422 millions d'euros au titre des opérations de consolidation de la dette des pays en développement, qui a pour contrepartie une augmentation d'un même montant de la charge nette des comptes spéciaux du Trésor. Cette opération relève ainsi le niveau des recettes du budget général, mais est neutre sur celui de l'ensemble des ressources de l'Etat. Si l'on exclut l'incidence de cette opération, la dégradation des recettes du budget général est légèrement plus marquée, l'écart par rapport aux prévisions du collectif d'été atteignant 0,30%.

Les modifications affectant les évaluations de recettes par rapport au collectif sont de trois ordres.

En premier lieu, l'atonie persistante de la croissance en 2002, bien que la consommation des ménages, soutenue par les réductions d'impôts, permette à la France de conserver une position relativement favorable par rapport aux autres Etats européens, impose de prendre acte d'une nouvelle **moins-value** des recettes fiscales nettes. Le recul du produit des **grands impôts** ⁽²⁾ attribuable à la conjoncture économique s'établit à **1.390 millions d'euros**, en raison principalement de recouvrements de TVA plus faibles qu'anticipés (- 700 millions d'euros dans l'estimation révisée) et d'importations dont la faiblesse persistante induit une réduction supplémentaire à ce titre de 300 millions d'euros dans le présent projet, ainsi que du maintien de conditions boursières très dégradées, qui pèsent sur le produit de l'imposition des revenus taxés à taux proportionnel à hauteur de

(1) Les recettes d'ordre, inscrites sur la ligne 806 de l'Etat A, regroupent les recettes qui permettent d'atténuer la charge de la dette. Elles sont principalement de deux ordres :

- d'une part, les intérêts des placements des fonds du Trésor, qui permettent, au prix d'une immobilisation temporaire de liquidités, d'obtenir en contrepartie de celles-ci une rémunération supérieure à celle procurée par le compte du Trésor auprès de la Banque de France ;
- d'autre part, les recettes dites « de coupons courus », qui représentent les intérêts versés par les acquéreurs de titres de l'Etat, courant de la date de la souscription à la prochaine échéance du titre.

Le rendement de cette catégorie de recettes est très volatil, dépendant des modalités de gestion de ses liquidités par le Trésor et des niveaux des taux d'intérêt, ainsi que des choix des dates d'adjudication et d'échéance des titres.

(2) Impôt sur le revenu, impôt sur les sociétés, TVA et TIPP.

500 millions d'euros. Ces deux moins-values ne sont que partiellement compensées par des recouvrements de TIPP qui devraient être plus dynamiques que prévu (+ 110 millions d'euros par rapport au collectif d'été).

En deuxième lieu, des **gains de productivité** de l'administration fiscale, dus notamment à la mise en place de la direction des grandes entreprises, se sont traduits par une accélération non anticipée des recouvrements de l'impôt sur les sociétés (+ 500 millions d'euros) et, surtout, des restitutions aux entreprises (+ 300 millions d'euros au titre des remboursements de crédits de TVA et + 800 millions d'euros pour les restitutions de l'impôt sur les sociétés). De manière exceptionnelle, les recettes fiscales nettes au titre des grands impôts doivent par conséquent être réduites de **600 millions d'euros**.

En dernier lieu, le **dynamisme des recettes fiscales nettes hors grands impôts** (+ 440 millions d'euros) et des **recettes non fiscales** (+ 976 millions d'euros), ainsi qu'une légère diminution des prélèvements sur recettes (– 322 millions d'euros) compensent les trois-quarts des moins-values anticipées des principales ressources fiscales. Cet ajustement, traditionnel en loi de finances rectificative d'automne, recouvre ainsi une hausse de 2,82% des recettes non fiscales par rapport au collectif d'été, de 1,87% des autres impôts directs et de 1,06% des recettes de l'enregistrement, timbre et autres impôts indirects. Il convient cependant de remarquer que les recettes non fiscales restent très inférieures aux prévisions de la loi de finances initiales (– 6,07%).

Le tableau ci-après propose une synthèse de l'ensemble de ces évolutions.

**RESSOURCES DU BUDGET GÉNÉRAL EN 2002 :
DE LA LOI DE FINANCES INITIALE AU PRÉSENT PROJET**

	En millions d'euros						En %	
	Exécution 2001	LFI 2002	LFR du 6 août 2002	Ecart PLFR/LFR 6 août 2002	Ecart en %	PLFR 2002	Ecart PLFR/ 2001	Ecart PLFR/ LFI 2002
<i>Recettes fiscales brutes :</i>								
Impôt sur le revenu	53.458	53.970	51.420	- 500	- 0,97	50.920	- 4,75	- 5,65
Autres impôts d'Etat sur rôles	9.195	9.000	9.000	0	0,00	9.000	- 2,12	0,00
Impôt sur les sociétés	49.241	49.410	46.172	500	1,08	46.672	- 5,22	- 5,54
<i>(Pour mémoire : impôt sur les sociétés net)</i>	<i>40.698</i>	<i>39.960</i>	<i>37.422</i>	<i>- 300</i>	<i>- 0,80</i>	<i>37.122</i>	<i>- 8,79</i>	<i>- 7,10</i>
Autres impôts directs	17.195	16.577	16.600	310	1,87	16.910	- 1,66	2,01
TIPP	23.409	24.090	24.090	110	0,46	24.200	3,38	0,46
Taxe sur la valeur ajoutée	136.497	143.564	139.800	- 1.000	- 0,72	138.800	1,69	- 3,32
<i>(pour mémoire : TVA nette)</i>	<i>105.164</i>	<i>111.254</i>	<i>108.300</i>	<i>- 1.300</i>	<i>- 1,20</i>	<i>107.000</i>	<i>1,75</i>	<i>- 3,82</i>
Enregistrement, timbre et autres impôts indirects.....	16.558	16.471	15.930	169	1,06	16.099	- 2,77	- 2,26
Total des recettes fiscales brutes	305.553	313.081	303.012	- 411	- 0,14	302.601	- 0,97	- 3,35
<i>(pour mémoire : recettes fiscales nettes)</i>	<i>244.846</i>	<i>250.371</i>	<i>242.451</i>	<i>- 1.550</i>	<i>- 0,64</i>	<i>240.901</i>	<i>- 1,61</i>	<i>- 3,78</i>
Ressources non fiscales	33.859	37.878	34.601	976	2,82	35.577	5,07	- 6,07
dont :								
<i>recettes d'ordre.....</i>	<i>2.635</i>	<i>2.716</i>	<i>2.702</i>	<i>- 38</i>	<i>- 1,41</i>	<i>2.664</i>	<i>1,10</i>	<i>- 1,91</i>
<i>autres</i>	<i>31.224</i>	<i>35.162</i>	<i>31.899</i>	<i>1.014</i>	<i>3,18</i>	<i>32.913</i>	<i>5,41</i>	<i>- 6,40</i>
Prélèvements sur recettes de l'Etat.....	- 46.200	- 51.617	- 49.717	322	- 0,65	- 49.395	6,92	- 4,30
dont :								
<i>Collectivités locales.....</i>	<i>- 31.700</i>	<i>- 34.747</i>	<i>- 34.747</i>	<i>42</i>	<i>- 0,12</i>	<i>- 34.705</i>	<i>9,48</i>	<i>- 0,12</i>
<i>Communautés européennes</i>	<i>- 14.500</i>	<i>- 16.870</i>	<i>- 14.970</i>	<i>280</i>	<i>- 1,87</i>	<i>- 14.690</i>	<i>1,31</i>	<i>12,92</i>
Total des ressources brutes.....	293.212	299.342	287.896	887	0,31	288.783	- 1,51	- 3,53
Remboursements et dégrèvements	60.707	62.710	60.561	1.139	1,88	61.700	1,64	- 1,61
dont :								
<i>TVA.....</i>	<i>31.333</i>	<i>32.310</i>	<i>31.500</i>	<i>300</i>	<i>0,95</i>	<i>31.800</i>	<i>1,49</i>	<i>- 1,58</i>
<i>Impôt sur les sociétés.....</i>	<i>8.543</i>	<i>9.450</i>	<i>8.750</i>	<i>800</i>	<i>9,14</i>	<i>9.550</i>	<i>11,79</i>	<i>1,06</i>
<i>Autres.....</i>	<i>20.831</i>	<i>20.950</i>	<i>20.311</i>	<i>39</i>	<i>0,19</i>	<i>20.350</i>	<i>- 2,31</i>	<i>- 2,86</i>
Total des ressources nettes du budget général	232.505	236.632	227.335	- 252	- 0,11	227.083	- 2,33	- 4,04
<i>(pour mémoire : hors recettes d'ordre)</i>	<i>229.870</i>	<i>233.916</i>	<i>224.633</i>	<i>- 214</i>	<i>- 0,10</i>	<i>224.419</i>	<i>- 2,37</i>	<i>- 4,06</i>

A.- DES RECETTES FISCALES AFFECTEES PAR L'ATONIE DE LA CONJONCTURE ECONOMIQUE

1.- Une plus grande transparence dans l'évaluation des recettes

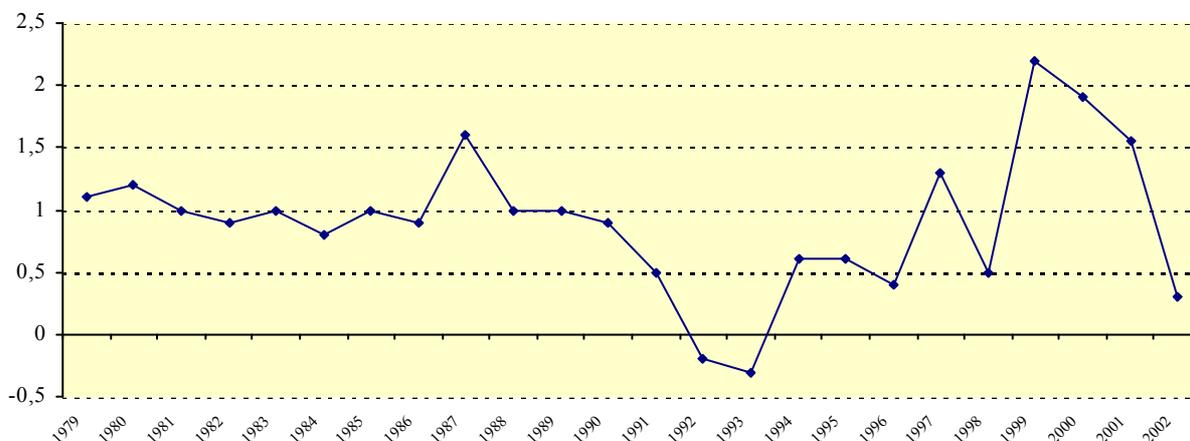
La loi de finances initiale pour 2002 prévoyait une progression de 2,26% des recettes fiscales nettes par rapport à 2001. La loi de finances rectificative du 6 août 2002, prenant acte, à la fois, du ralentissement marqué de la conjoncture et de premiers recouvrements suggérant une moindre élasticité des ressources fiscales au PIB, retenait, pour sa part, l'hypothèse d'une diminution de 0,98% des recettes fiscales nettes, hypothèse non révisée lors du dépôt du projet de loi de finances initiale pour 2003.

L'examen des recouvrements depuis cet été impose cependant un nouvel ajustement à la baisse des recettes fiscales nettes, qui s'établiraient à 240.901 millions d'euros, en réduction de 1,61% par rapport au produit constaté en 2001. Par conséquent, l'écart par rapport aux évaluations du collectif d'été est de 1.550 millions d'euros, soit - 0,64%. L'erreur de prévision entre le présent projet et la loi de finances initiale pour 2002 dépasse ainsi 3,8%.

Deux principaux facteurs rendent compte de l'ampleur des moins-values par rapport à la loi de finances initiale⁽¹⁾. D'une part, la dégradation de la conjoncture économique au second trimestre 2001 et en 2002 avait été très mal anticipée, l'incidence du ralentissement de l'activité dès 2001 n'ayant pas été pris en compte à sa juste mesure. D'autre part, les évaluations associées au projet de loi de finances initiale pour 2002 se sont révélées imparfaitement calibrées, comme le met notamment en évidence le choix de retenir une élasticité des recettes fiscales au PIB égale à l'unité, hypothèse très optimiste en phase descendante du cycle, ainsi qu'il ressort du tableau ci-après retraçant l'évolution de cette élasticité depuis 1979.

(1) *Votre Rapporteur général renvoie à l'analyse qu'il a développée dans son rapport sur le premier projet de loi de finances rectificative pour 2002 (Assemblée nationale, XI^{ème} législature, n° 56, 18 juillet 2002, pages 11 à 25) et dans son rapport sur le projet de loi de finances pour 2003 (Assemblée nationale, XII^{ème} législature, n° 256, tome I, pages 125 à 146).*

L'élasticité volume des recettes fiscales au PIB



Les évaluations du présent projet justifient, *a contrario*, le choix de l'actuel Gouvernement de retenir les hypothèses les plus prudentes proposées par l'audit sur la situation des finances publiques réalisé par MM. Jacques Bonnet et Philippe Nasse. L'évaluation des recettes fiscales nettes dans le collectif d'été reposait sur une hypothèse d'élasticité au PIB de 0,37, que l'état des recouvrements à la dernière date disponible semble confirmer. Dès lors, l'écart entre les présentes évaluations et celles du collectif d'été traduit, pour les deux tiers, des moins-values, les effets de la conjoncture économique encore atone, et, pour un tiers, des gains de productivité exceptionnels liés à la mise en place de la direction des grandes entreprises.

Il convient de relever, en outre, que le Gouvernement, dans un souci de transparence, accompagne le présent projet d'une évaluation des conséquences de la réduction des bases constatées en 2002 sur les recettes anticipées pour 2003. Ainsi, prenant acte de la dégradation des recettes de TVA collectées sur les importations et de celle du produit de l'imposition des revenus taxés à taux proportionnel, phénomènes difficilement prévisibles lors de la présentation, en septembre dernier, des prévisions associées au projet de loi de finances initiale pour 2003, le Gouvernement propose de réviser à la baisse les anticipations de recettes pour l'exercice 2003, à hauteur de 700 millions d'euros (300 millions d'euros liés à la TVA, 400 millions d'euros liés à l'impôt sur le revenu). Cette pratique marque un progrès certain, dont l'application l'année dernière aurait permis d'éviter les ajustements brutaux dont la loi de finances rectificative du 6 août 2002 a dû prendre acte. Votre Rapporteur général relève en effet que le dépôt du projet de loi de finances rectificative pour 2001, en novembre de cette même année (qui constatait pourtant une moins-value de 1.692 millions d'euros des recettes fiscales en 2001 par rapport aux estimations révisées et de 5.545 millions d'euros par rapport aux prévisions initiales), n'a donné lieu à aucun ajustement des recettes anticipées pour 2002 dans le projet de loi de finances.

2.- Des moins-values des grands impôts atténuées par une évolution dynamique des autres recettes fiscales

• Les grands impôts (impôt sur le revenu, impôt sur les sociétés, TVA et TIPP) accusent une moins-value de 1.990 millions⁽¹⁾ d'euros par rapport aux prévisions de la loi de finances rectificative du 6 août 2002.

– Le produit anticipé de **l'impôt sur le revenu** pour 2002 n'avait pas été révisé à l'occasion du projet de loi de finances initiale pour 2003. Il s'établissait par conséquent, à partir des prévisions de la loi de finances rectificative du 6 août 2002, à 51.420 millions d'euros, soit 4,72% de moins que la prévision initiale, ce qui représente une baisse de 3,81% par rapport à 2001, intégralement attribuable à la réduction d'impôt de 5% décidée par le Gouvernement issu des élections législatives du printemps.

Les prévisions initiales d'émissions d'impôt sur le revenu reposaient sur une hypothèse de réduction de 10% des plus-values taxées à taux proportionnel par rapport à 2001. La dégradation des marchés boursiers a conduit à constater à la fin de la troisième émission une baisse atteignant 30%. Le présent projet de loi de finances rectificative anticipe par conséquent une moins-value de 600 millions d'euros. Cette réduction de recettes est partiellement compensée par des évolutions plus favorables qu'anticipées des autres revenus catégoriels. Au total, la prévision de recouvrements de l'impôt sur le revenu est réduite de **500 millions d'euros** (– 0,96%) pour s'établir à 50.920 millions d'euros, soit 5,65% de moins que la prévision initiale et 4,75% de moins qu'en 2001. Par ailleurs, prenant acte de la diminution tendancielle des plus-values, le Gouvernement a déposé au Sénat un amendement tendant à modifier l'état A, afin de consolider la moins-value afférente pour 2003 à hauteur de 400 millions d'euros. L'article d'équilibre du projet de loi de finances pour 2003 adopté par le Sénat le 27 novembre dernier intègre donc cet ajustement de recettes.

– **L'impôt sur les sociétés net** avait, pour sa part, fait l'objet d'un fort ajustement dès le collectif d'été, le produit anticipé pour 2002 diminuant de 39.960 millions d'euros à 37.422 millions d'euros en raison du ralentissement du bénéfice fiscal des entreprises dès 2001. Au regard des recouvrements les plus récents, cette prévision reste pertinente. En effet, le produit cumulé de l'impôt sur les sociétés net des restitutions au 30 septembre 2002 est en diminution de 8,1% par rapport au 30 septembre 2001, pour une cible de recouvrement fixée dans la loi de finances rectificative du 6 août 2002 à – 8,5%.

Pour autant, l'observation des recouvrements met en évidence une augmentation non anticipée à la fois du produit brut de l'impôt sur les sociétés et des restitutions. Ce phénomène est lié à une accélération du traitement du rythme des restitutions due à la prise en charge par la direction des grandes entreprises (DGE), à partir du 1^{er} janvier 2002, du recouvrement et de la gestion de l'impôt sur les sociétés des 1.200 entreprises et de leurs filiales réalisant plus de 600 millions

(1) 1.390 millions d'euros au titre de la conjoncture économique, 600 millions d'euros liés à la mise en place de la direction des grandes entreprises.

d'euros de chiffres d'affaires ou disposant d'actifs bruts dont la valeur est supérieure à ce seuil. Les 232 membres des services de la DGE gèrent, en 2002, les dossiers fiscaux d'environ 22.000 entreprises réparties entre 600 groupes couvrant l'essentiel des secteurs professionnels. Au 30 septembre, ces entreprises ont acquitté auprès de la DGE 55 millions d'euros d'impôts, dont 28,3 millions d'euros (30% du produit total) au titre de la TVA et 16,7 millions d'euros au titre de l'impôt sur les sociétés (40% du total national). La décision de créer la DGE répondait au besoin, d'une part, de permettre à l'administration fiscale de développer les compétences techniques nécessaires à l'adaptation aux problématiques fiscales des grandes entreprises, et, d'autre part, de disposer d'une vision d'ensemble du « dossier fiscal » d'un groupe, en particulier de sa stratégie fiscale. Ainsi, la DGE a mis en place en son sein, pour chaque entreprise et son groupe, des équipes dites des « interlocuteurs fiscaux uniques » (IFU), constituées d'une dizaine de spécialistes compétents pour traiter l'essentiel des démarches des entreprises et notamment pour instruire les remboursements des crédits d'impôts et les réclamations, suivre les obligations déclaratives, ainsi que le recouvrement courant. Cette stratégie s'est révélée efficace, le rythme de traitement des restitutions s'accroissant au point qu'il est nécessaire, dès le présent projet de loi, de revoir à la hausse à la fois le produit anticipé des recouvrements de l'impôt sur les sociétés bruts (+ 500 millions d'euros) et le montant des restitutions (+ 800 millions d'euros). Au total, l'incidence de ces gains de productivité de l'administration fiscale sur les prévisions de l'impôt sur les sociétés net a pour effet de réduire le produit de 300 millions d'euros (- 0,80%) par rapport aux estimations du collectif d'été. Concomitamment, les trésoreries des entreprises bénéficieront d'une amélioration de 600 millions d'euros (300 millions d'euros liés à l'impôt sur les sociétés, 300 millions d'euros liés aux recouvrements de TVA).

Il convient par ailleurs de rappeler l'incertitude affectant les anticipations des recouvrements attendus au titre du quatrième acompte. Interrogé à cet égard par votre Rapporteur général, le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie a indiqué qu' « *au regard des données comparées des exercices 1999 à 2001, et sous réserve de l'autolimitation, toujours difficile à quantifier, que les sociétés peuvent mettre en œuvre sur leur quatrième acompte, le montant attendu, au titre du seul acompte, peut être estimé aujourd'hui entre 7.300 et 7.700 millions d'euros pour l'IS brut, tous exercices sociaux confondus. Un aléa important affecte cette estimation compte tenu des masses en jeu, des spécificités de l'impôt sur les sociétés et de la difficulté qu'il y a à séparer les soldes des acomptes dans les recouvrements constatés* ».

Le produit de la **TVA nette** s'élevait, pour sa part, à 111.254 millions d'euros dans la loi de finances initiale pour 2002. L'examen des recouvrements et des restitutions intervenus cet été avait conduit à ramener cette anticipation à 108.300 millions d'euros dans la première loi de finances rectificative pour 2002, ce qui supposait un rythme de croissance de 3% par rapport à 2001, comparable à l'évolution attendue de la base taxable. Cette dernière s'étant révélée légèrement moins dynamique que prévu, l'estimation révisée jointe au projet de loi de finances initiale pour 2003 prenait acte d'une moins-value de 700 millions d'euros, intégralement attribuable au ralentissement constaté des recouvrements bruts. Le présent projet de loi réduit à nouveau le produit anticipé de TVA nette de

600 millions d'euros, pour l'évaluer à 107.000 millions d'euros (– 3,82% par rapport à la loi de finances initiale et + 1,75% par rapport à 2001). Deux principaux facteurs expliquent cette correction.

D'abord, le raccourcissement des délais de traitement des remboursements, lié à la mise en place de la DGE, augmente, ainsi qu'il a été dit, les remboursements et dégrèvements de 300 millions d'euros.

Ensuite, l'infléchissement, non anticipé cet été, des importations impose une révision à la baisse du produit anticipé des recettes de TVA afférentes aux importations extracommunautaires. Ce produit devrait atteindre 8.900 millions d'euros, soit 300 millions d'euros de moins que prévu. En outre, le Gouvernement ajuste à cette occasion l'hypothèse de croissance des importations pour 2003 à 1,3%, ce qui implique une moins-value fiscale de 300 millions d'euros pour le prochain exercice.

Le produit anticipé de la **taxe intérieure sur les produits pétroliers** (TIPP), évalué initialement à 24.090 millions d'euros, n'avait pas été modifié cet été, les conséquences du ralentissement constaté de la consommation de produits pétroliers (– 150 millions d'euros) et de la suppression plus tardive que prévu du mécanisme dit de « bonus fiscal » (– 100 millions d'euros) étant compensées par celles de la suppression du mécanisme dit de « TIPP flottante », le 21 juillet 2002, (+ 250 millions d'euros).

L'observation des recouvrements intervenus durant l'été a conduit à constater une accélération du produit, dont les effets sur le résultat de l'exercice furent évalués à 260 millions d'euros dans l'estimation révisée. Cependant, les comportements de déstockage semblent avoir eu un effet plus important que prévu sur les recettes de TIPP. Le présent projet de loi de finances rectificative évalue l'incidence de ce phénomène exceptionnel à – 150 millions d'euros. L'estimation du produit atteint donc 24.200 millions d'euros, soit une progression qui reste soutenue par rapport à 2001 (+ 3,38%). Interrogé par votre Rapporteur général sur les raisons ayant conduit à conserver une cible ambitieuse, malgré des recouvrements cumulés au 30 septembre 2002 en croissance de seulement 1,90% par rapport au 30 septembre 2001, le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie a indiqué que *« l'incidence sur la TIPP des phénomènes de déstockage s'est essentiellement manifestée en une fois, au cours du mois de mai, induisant subitement une moindre progression des recouvrements et une baisse du taux apparent d'évolution en glissement. Depuis cette date, l'évolution en glissement s'améliore progressivement – et continuera à le faire jusqu'en fin d'année – au fur et à mesure que les recouvrements mensuels se poursuivent à leur rythme normal. Par ailleurs, hors toute considération sur la cible elle-même, il faut noter que le profil prévisionnel pour 2002 devrait être plus concentré sur les derniers mois de l'année qu'il ne l'était en 2001, année durant laquelle ont joué les dispositifs d'ajustement automatique de la taxe »*.

• Les autres recettes fiscales nettes ont été ajustées, au regard des recouvrements constatés, dans les révisions associées au projet de loi de finances pour 2003.

Les produits des **autres impôts directs et taxes assimilées** devraient ainsi dépasser de 310 millions d'euros (+ 2,01%) les évaluations initiales pour atteindre 16.910 millions d'euros, soit une diminution de 1,66% par rapport à l'exécution 2001. La diminution des impôts dont les assiettes ont été affectées par la forte diminution des cours boursiers (le produit anticipé de l'impôt de solidarité sur la fortune est ainsi diminué de 1,59%, soit un écart de 8,08% par rapport aux évaluations initiale) est plus que compensée par des recouvrements dynamiques, notamment ceux de la cotisation minimale de taxe professionnelle ou du précompte.

De même, les **produits de l'enregistrement, timbre, autres contributions et taxes indirectes** ont été réévalués de 169 millions d'euros (+ 1,06%), pour s'établir à 16.099 millions d'euros, au vu des derniers recouvrements constatés. Cette croissance tient essentiellement à une très importante plus-value, de 276 millions d'euros, liée aux mutations à titre gratuit par décès qui, atteignant 6.100 millions d'euros, progressent de 7% par rapport à 2001. Cette évolution dynamique a été constatée depuis quelques années, le patrimoine transmis étant composé à hauteur de 41% de biens immobiliers, de 30% de liquidités et seulement de 25% de valeurs mobilières, sur lesquelles la dégradation boursière n'a pas encore d'impact dans la mesure où le montant des recettes perçues par l'Etat correspond au fait générateur avec un décalage de 6 mois.

B.- UNE AMELIORATION RELATIVE DES RECETTES NON FISCALES

Après avoir été très fortement sollicitées pendant la précédente législature, leur taux de croissance dépassant 18,75% en 2000 et 11% en 2001, les recettes non fiscales ont été ramenées à des niveaux raisonnables dès le projet de loi de finances rectificative du 6 août 2002. Il réduisait à 2,22% leur progression par rapport à 2001, contre 11,8% dans la loi de finances initiale. Le présent projet de collectif relève leur montant de 976 millions d'euros à 35.577 millions d'euros (+ 2,19%), soit 5,07% de plus qu'en 2001, mais 6,07% de moins que dans la loi de finances initiale pour 2002.

• Les **prévisions révisées** associées au projet de loi de finances pour 2003 ont fait l'objet de commentaires de votre Rapporteur général dans le rapport général précité⁽¹⁾. L'amélioration relative de la situation par rapport aux estimations de la loi de finances rectificative d'été (+ **446 millions d'euros**) était concentrée sur quelques postes de recettes dont les recouvrements suggéraient un dynamisme plus important que prévu.

Ainsi, les **retenues pour pensions et cotisations sociales** reversées au budget de l'Etat seraient supérieures de 113 millions d'euros aux prévisions du collectif d'été. Les recettes enregistrées au premier semestre ont ainsi induit une hausse de 25 millions d'euros des retenues pour pensions civiles et militaires (part agent), retracées à la ligne 501. De même, les contributions aux charges de pensions de France Télécom (ligne 502) enregistreraient une plus-value de 37 millions d'euros. Elles regroupent, en application de la loi n° 96-660 du 26 juillet 1996

(1) *Rapport sur le projet de loi de finances pour 2003 (Assemblée nationale, XI^{ème} législature, n° 256, tome I, pages 146 à 160).*

relative à l'entreprise nationale France Télécom, une contribution libératoire, en contrepartie des charges de pension supportées par l'Etat pour ses agents fonctionnaires, calculées par l'application aux sommes soumises à retenue pour pension, d'un taux fixé annuellement selon les modalités prévues par le décret du 13 février 1997, ainsi que les cotisations salariales, au taux de 7,85%, des agents de l'entreprise ayant statut de fonctionnaire. Parallèlement, les contributions aux charges de pension de la Poste (ligne 508) intègrent des rattrapages au titre de 2001 pour 51 millions d'euros.

En outre, la conclusion, cet été, d'un accord de consolidation de dettes avec la Côte-d'Ivoire, a conduit au versement de 176 millions d'euros d'intérêts. Ces intérêts ont conduit à relever l'estimation du produit de la ligne 409 « **intérêts des prêts du Trésor** » retraçant, d'une part, les intérêts des prêts en vue de favoriser le développement économique (dont les montants sont relativement stables dans le temps, représentant environ 200 millions d'euros par an) et, d'autre part, les intérêts de prêts consentis par le Trésor français à des Etats étrangers pour la consolidation de leurs dettes à la suite des négociations bilatérales et multilatérales (dont les montants sont donc affectés d'une grande instabilité).

Par ailleurs, les **frais d'assiette et de recouvrement des impôts** et taxes établis ou perçus au profit des **collectivités locales** et de divers organismes (ligne 309) sont apparus, dès l'estimation révisée associée au projet de loi de finances pour 2003, plus dynamiques qu'anticipé. La plus-value est ainsi évaluée à 83 millions d'euros, ce qui porte leur montant à 2.945 millions d'euros, soit 2,90% de plus que dans le collectif d'été, et un niveau très proche (-0,13%) de celui constaté en 2001. D'une part, les frais d'assiette et de recouvrement des quatre principaux impôts locaux et des taxes assimilées (principalement la taxe d'habitation, les taxes foncières, la taxe professionnelle, ainsi que les taxes de balayage, d'enlèvement des ordures ménagères) correspondant à un forfait égal à 4,4% des émissions ⁽¹⁾ desdits impôts, en application du II de l'article 1641 du code général des impôts, ont été ajustés à 2.460 millions d'euros (+ 70 millions d'euros par rapport à la loi de finances initiale) en tenant compte de l'actualisation cet été des prévisions d'émission des rôles. D'autre part, la prévision du produit des frais de recouvrements calculés sur différentes assiettes et selon différents taux ⁽²⁾ a dû être révisée, afin d'intégrer à la fois le niveau élevé atteint en exécution 2001 (504 millions d'euros) et une probable réduction des frais d'assiette sur les prélèvements sociaux affectant les revenus du patrimoine, en raison de la baisse des taux d'intérêt et du repli des marchés financiers. Cette recette a donc été révisée à la baisse (- 20 millions d'euros) par rapport à 2001, mais en hausse de 13 millions d'euros par rapport aux évaluations initiales pour 2002, pour atteindre 485 millions d'euros.

(1) L'assiette du prélèvement est en effet constituée par les émissions considérées comme conventionnellement recouvrées à 100%, les minorations pour dégrèvements et admissions en non-valeur étant inscrites par ailleurs dans les comptes de l'Etat.

(2) Frais d'assiette de 4% sur le produit de la taxe d'équipement, de 2,5% sur les droits départementaux d'enregistrement et de taxe de publicité foncière sur les mutations, de 0,5% sur les cotisations perçues au profit d'organismes de sécurité sociale et de 3% sur la taxe différentielle sur les véhicules à moteur.

Enfin, et comme à l'accoutumée, des révisions importantes ont porté sur les « **recettes accidentelles** à différents titres » (ligne 805) et les « **recettes diverses** » (ligne 899).

Le produit de la ligne 805 a été relevé de 92 millions d'euros (+ 9,75%) pour atteindre 1.030 millions d'euros, soit une progression de 71,71% par rapport à 2001 ⁽¹⁾, en raison d'un versement plus élevé que prévu de 70 millions d'euros de la Caisse centrale de réassurance, en compensation du trop-perçu suite à la mise en œuvre de la garantie de l'Etat lors des intempéries de la fin de l'année 1999.

Les recettes diverses, pour leur part, avaient fait l'objet d'un ajustement très important de – 1.250 millions d'euros dans la loi de finances rectificative du 6 août 2002, lié au report à 2003 du versement de la créance de 1.220 millions d'euros de l'UNEDIC ainsi qu'à la décision de ramener de 258 millions d'euros à 228 millions d'euros l'évaluation des recettes au titre du remboursement des avances consenties à l'aviation civile. Deux facteurs ont conduit à enregistrer, dès la révision des recettes associées au projet de loi de finances initiale pour 2003, une majoration de 133 millions d'euros du produit de la ligne 899. D'une part, le produit net ⁽²⁾ du transfert du réseau de transport de gaz aux concessionnaires, en application de l'article 81 de la loi de finances rectificative pour 2001 (n° 2001-1275 du 28 décembre 2001), a été encaissé dès le mois d'août, à hauteur de 115 millions d'euros. D'autre part, le reversement au budget général du solde des redevances des débiteurs de tabac a été plus élevé que prévu (94 millions d'euros contre 88 millions d'euros en loi de finances initiale).

- Dès lors que la plupart des évolutions nouvelles des recettes non fiscales ont été anticipées dans l'estimation révisée associée au projet de loi de finances pour 2003, ce qui a notamment pour effet de donner une base solide aux évaluations de recettes pour cette même année, seuls quelques ajustements, portant sur un montant de 530 millions d'euros, sont proposés dans le présent projet de loi de finances rectificative.

En premier lieu, le produit des **intérêts des prêts du Trésor** (ligne 409) est relevé de 422 millions d'euros, en raison du probable aboutissement, avant la fin de l'année, de divers accords de consolidation de dettes non pris en compte jusqu'à présent. Il convient de remarquer que les accords de consolidation de dettes ne comportant pas d'annulation de créances sont neutres pour le solde budgétaire. En effet, l'inscription du montant correspondant au nouveau prêt accordé en dépenses du compte n° 903-17 « prêts du Trésor à des Etats étrangers pour la consolidation de leurs dettes envers la France » a pour exacte contrepartie, d'une part, une recette en capital inscrite sur ce même compte de prêt au titre du remboursement du principal des dettes antérieures et, d'autre part, une recette d'intérêts sur ces dettes antérieures encaissée à la ligne 409 des recettes non fiscales ⁽³⁾.

(1) Le niveau élevé atteint en 2002 est lié à des facteurs exceptionnels, avec en particulier des recettes exceptionnelles de 240 millions d'euros dues au retrait des billets en France.

(2) Prix du réseau, déduction faite du dédommagement des concessionnaires.

(3) Voir page 40.

En second lieu, le **produit des participations de l'Etat dans le secteur non financier** (ligne 116) intègre pour 81 millions d'euros les dividendes versés par des sociétés d'économie mixte concessionnaires d'autoroutes, non pris en compte dans les évaluations précédentes. La réforme autoroutière mise en œuvre par la loi n° 2001-1011 du 5 novembre 2001 ⁽¹⁾ a en effet permis à ces sociétés, compte tenu de l'allongement de la durée de leurs concessions, de dégager un résultat positif sur lequel sont assis les dividendes versés principalement à l'Etat actionnaire. Le dividende acquitté par la Société des autoroutes du nord et de l'est de la France (SANEF) devrait atteindre 56,4 millions d'euros, tandis que le dividende versé par la société des autoroutes Paris-Rhin-Rhône (SAPRR) devrait s'établir à 24,15 millions d'euros.

En dernier lieu, les **recettes diverses** de la ligne 899 sont majorées de 66 millions d'euros, incluant un remboursement par Autoroute de France de 49,6 millions d'euros d'avances consenties antérieurement et un reversement de 16 millions d'euros du fonds mis en place auprès de la BDPME pour garantir certaines opérations d'investissement à l'étranger (procédure FASEP-garantie).

(1) *Loi portant rectification de l'ordonnance n° 2001-273 du 28 mars 2001 transposant certaines dispositions de la directive 1999/62/CE du Parlement et du Conseil du 17 juin 1999 relative à la taxation des poids lourds pour l'utilisation de certaines infrastructures et réformant le régime d'exploitation de certaines sociétés concessionnaires d'autoroutes.*

III.- UN DEFICIT CONTENU GRACE A UN EFFORT DE MODERATION DES DEPENSES GAGEANT LES REDUCTIONS D'IMPOT SUR LE REVENU

Le déficit du budget de l'Etat s'établit à 46.758 millions d'euros, soit 754 millions (+ 1,6%) de plus que dans la loi de finances rectificative du 6 août 2002. Cet ajustement porte l'écart au déficit prévu en loi de finances initiale à 46%. Par conséquent, le solde général de l'Etat devrait se dégrader entre 2001 et 2002 de 51,10%, comme l'illustre le tableau ci-après.

EQUILIBRE DU PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2003

(en millions d'euros)

	Exécution 2001	LFI 2002	LFR du 6 août 2002	Ecart	PLFR 2002	Ecart (en %)		
						PLFR/ LFR	PLFR/ LFI	PLFR/ 2001
A.- OPÉRATIONS DÉFINITIVES :								
I.- Budget général :								
- Dette publique et garanties (titre I)	39.919	39.911	40.554	304	40.858	0,75	2,37	2,35
- Autres dépenses ordinaires civiles (titres II, III et IV)	175.207	179.335	182.482	76	182.558	0,04	1,80	4,20
- Dépenses civiles en capital (titres V et VI)	14.399	12.154	12.405	- 512	11.893	- 4,13	- 2,15	- 17,40
- Dépenses militaires	34.602	37.665	38.573	- 22	38.551	- 0,06	2,35	11,41
Total des charges nettes du budget général ^(a)	263.956	269.067	274.014	- 154	273.860	- 0,06	1,78	3,75
Ressources nettes du budget général ^(a)	232.505	236.632	227.334	- 252	227.083	- 0,11	- 4,04	- 2,33
Solde du budget général	- 31.451	- 32.435	- 46.680	- 98	- 46.778	0,21	44,22	48,73
II.- Comptes d'affectation spéciale :								
Charges à caractère définitif	6.787	10.299	10.299	0	10.299	0,00	0,00	51,75
Ressources à caractère définitif	6.941	10.304	10.304	0	10.304	0,00	0,00	48,45
Solde des opérations définitives des comptes spéciaux du Trésor	154	4	4	0	4	0,00	0,00	- 97,40
Total des opérations définitives (I + II) :								
Charges	270.743	279.366	291.679	- 154	284.159	- 0,05	1,72	4,41
Ressources	239.446	246.936	245.003	- 252	237.387	- 0,10	- 3,87	- 0,78
Solde des opérations définitives	- 31.297	- 32.430	- 46.676	- 98	- 46.773	0,21	44,23	43,93
B.- OPÉRATIONS TEMPORAIRES ^(b)								
Charges	62.581	54.773	56.087	2.114	58.201	3,77	6,26	2,40
Ressources	62.005	56.758	56.758	1.458	58.216	2,57	2,57	0,00
Solde des opérations temporaires	- 576	1.985	671	- 656	15	- 97,76	- 99,24	- 66,20
SOLDE GENERAL (A + B) ^(a)	- 32.027	- 30.446	- 46.005	- 754	- 46.758	1,64	53,58	51,10

(a) Hors fonds de concours.

(b) Hors FMI.

Le **solde des opérations définitives** diminuerait de seulement 0,2%, soit 98 millions d'euros, pour atteindre 46.773 millions d'euros. La diminution de 252 millions d'euros des ressources nettes du budget général (-0,11%) étant compensée par un effort de réduction des charges nettes du budget général de 154 millions d'euros (-0,05%). Il convient à cet égard de remarquer que la réduction d'impôt sur le revenu de 5% décidée par le nouveau Gouvernement, dont le coût est évalué à 2.550 millions d'euros, est gagée par des annulations de crédits atteignant 2.580 millions d'euros (y compris les annulations associées aux deux décrets d'avance). Le léger dérapage du déficit du budget général par rapport à la prévision arrêtée dans le collectif d'été est ainsi imputable, d'une part, aux ouvertures de crédits liées à des dépenses inéluctables, en particulier dans le domaine social (+ 823 millions d'euros) et s'agissant des relations financières avec les collectivités locales (+ 124 millions d'euros), d'autre part, à des facteurs échappant largement aux choix budgétaires du Gouvernement (la charge nette de la dette est dégradée de 290 millions d'euros), ou enfin, au financement des priorités gouvernementales qui répondent aux aspirations des Français (46 millions d'euros pour la sécurité intérieure, 298 millions d'euros pour la défense).

En revanche, l'excédent des **opérations temporaires** est fortement réduit, puisqu'il passe de 671 millions d'euros à 15 millions d'euros.

Il convient de rappeler que l'accroissement de la charge nette des comptes spéciaux du Trésor est essentiellement liée à la dégradation de 437 millions d'euros du solde du compte n° 902-17 « Consolidation des prêts accordés aux Etats étrangers », compensée pour 422 millions d'euros par la prise en compte dans les recettes du budget général (ligne 409) des intérêts sur les dettes consolidées ⁽¹⁾. L'accroissement de la charge nette du compte de prêt résulte de deux opérations. D'une part, l'ouverture de crédits au titre du refinancement de la dette du Nigeria, résultant de l'accord bilatéral conclu au second semestre 2002, en application de l'accord en Club de Paris du 13 décembre 2000. Il se traduit par une dégradation de la charge nette du compte estimée à 152 millions d'euros (accroissement de 310 millions d'euros des dépenses et de 158 millions d'euros des recettes) et par une augmentation à due concurrence des recettes sur le budget général. D'autre part, une demande d'ouverture de crédits au titre du refinancement de la dette de la République démocratique du Congo vise à compléter celle prévue dans le projet de loi de finances pour 2003, les termes de l'accord conclu le 13 septembre 2001, dans le cadre multilatéral du Club de Paris, appelant un niveau de refinancement au titre de l'accord bilatéral d'application supérieur à celui prévu initialement. Il en résulte une dégradation de la charge nette du compte à hauteur de 285 millions d'euros, par accroissement des dépenses. En contrepartie, l'accord avec la République démocratique du Congo devant intégrer le refinancement d'une dette contractée par ce pays auprès de l'Agence française de développement, celle-ci reversera au budget général la somme de 270 millions d'euros.

Pour sa part, le solde du compte d'avances des impositions locales (compte n° 903-54) avait fait l'objet d'un ajustement de son excédent dès les prévisions

(1) Voir ci-dessus.

révisées associées au projet de loi de finances pour 2003, cet excédent passant de 900 à 714 millions d'euros, en raison d'une légère accélération des émissions d'impôts locaux ⁽¹⁾.

Au total, le **besoin de financement** de l'Etat au sens du Traité de Maastricht se creuse de 3,2% à 3,3% du PIB. Pour sa part, le déficit du régime d'assurance chômage passe de 2,1 milliards d'euros à 3,7 milliards d'euros, en raison du ralentissement économique, soit une dégradation de 0,1 point de PIB. Ainsi, le déficit des administrations publiques atteint 2,8% du PIB. Selon les données de la Commission européenne, dans le même temps, les déficits publics dans l'ensemble de la zone euro ont augmenté de 0,8 point de PIB, en raison de l'atonie de la croissance, pour 0,6 point, et du creusement des déficits structurels, pour 0,3 point. Ceci n'a été que très partiellement compensé par l'allègement des charges d'intérêts, pour 0,1 point de PIB.

Rapport n° 444 de M. Gilles Carrez, rapporteur général, sur le projet de loi de finances rectificative pour 2002.

(2) Voir le rapport n° 256, annexe 43, présentée par M. Michel Diefenbacher, Rapporteur spécial.