



N° 3665

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

ONZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 6 mars 2002.

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

en application de l'article 145 du Règlement

PAR LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN ⁽¹⁾
sur les premiers éléments disponibles concernant l'exécution du budget
en 2001,

ET PRÉSENTÉ

PAR M. DIDIER MIGAUD,

Rapporteur général,
Député.

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

La Commission des finances, de l'économie générale et du plan est composée de :

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

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I.- DES RECETTES LÉGEREMENT MEILLEURES QUE PREVU	7
A.- DES RECETTES FISCALES NETTES MALGRE TOUT INFERIEURES AUX PREVISIONS INITIALES.....	9
B.- DES RESSOURCES NON FISCALES EN LIGNE AVEC LES PREVISIONS RÉVISÉES	11
II.- DES DEPENSES BIEN CONTROLEES	13
A.- LES CONDITIONS GENERALES DE L'EXECUTION BUDGETAIRE	13
1.- Une exécution respectueuse de la norme d'évolution des dépenses fixée dans la loi de finances initiale.....	13
2.- L'évolution des autorisations budgétaires au cours de l'année	17
B.- LES GRANDES CATEGORIES DE DEPENSES	22
1.- Les dépenses ordinaires civiles	22
2.- Les dépenses civiles en capital.....	26
3.- Les dépenses militaires	27
III.- LES COMPTES SPECIAUX DU TRESOR	31
A.- LES COMPTES D'AFFECTION SPECIALE	31
B.- DES OPERATIONS TEMPORAIRES SE TRADUISANT PAR UNE CHARGE NETTE	32
IV.- L'EVOLUTION DU DEFICIT	37
A.- LE PILOTAGE DU SOLDE.....	37
1.- La gestion des crédits ouverts par la loi de finances rectificative du 28 décembre 2001	37
2.- Les opérations comptabilisées au cours de la période complémentaire	40
3.- Un effort significatif pour réduire les imputations provisoires	42
B.- UN DEFICIT LEGEREMENT REDUIT PAR RAPPORT AU COLLECTIF MAIS QUI SUBIT LES EFFETS DU RALENTISSEMENT ECONOMIQUE	44
EXAMEN EN COMMISSION	47

MESDAMES, MESSIEURS,

L'exercice 2001 a été caractérisé par une révision en baisse des recettes, dès l'été, liée au ralentissement de la croissance. De fait, les résultats d'exécution font apparaître certains paradoxes : si les encaissements sont dans l'ensemble meilleurs que ce qui était espéré lors du vote du collectif de fin d'année, la taxe sur la valeur ajoutée et l'impôt sur les sociétés, par nature plus sensibles à la conjoncture, ont, pour leur part, enregistré des moins-values. On notera en effet que, selon les premiers résultats du quatrième trimestre 2001 publiés par l'INSEE le 22 février dernier, le PIB a reculé de 0,1% au dernier trimestre. Le recul des importations au cours de la même période (- 4,7%) a eu un effet direct sur les rentrées de TVA.

Les dépenses nettes du budget général ont augmenté de 2,4%, compte non tenu des nombreux changements de structure qui ont affecté, en 2001, le périmètre des charges budgétaires. En retraitant les dépenses pour mettre en évidence une évolution du budget «à structure constante», il apparaît que, malgré un contexte économique et budgétaire plus tendu que les années précédentes, le Gouvernement a réussi à respecter la norme d'évolution des charges budgétaires qu'il s'était fixée lors de l'élaboration de la loi de finances initiale, à savoir +0,3% en volume, compte tenu d'une inflation qui s'est établie à +1,6% au lieu de +1,2% dans les prévisions initiales. Ainsi se trouve préservé le processus d'assainissement en profondeur des finances de l'État qui, au-delà des fluctuations conjoncturelles, doit reposer sur une évolution parfaitement maîtrisée des charges budgétaires.

Par ailleurs, votre Rapporteur général se réjouit que, pour la seconde année consécutive, aucune opération de report ou d'anticipation de recettes ou de dépenses résultant d'une demande expresse du ministre – c'est-à-dire se situant hors du cadre que les textes et les impératifs de permanence des méthodes imposent aux comptables – n'a été réalisée par l'ACCT.

La baisse des recettes par rapport aux prévisions initiales et la charge nette des opérations temporaires des comptes spéciaux du Trésor expliquent donc l'augmentation du solde général d'exécution. Avec 210,24 milliards de francs, le déficit est légèrement inférieur aux prévisions du collectif de fin d'année. Mais il est supérieur de 23,68 milliards de francs aux prévisions initiales et de 19,02 milliards de francs par rapport au déficit de 2000. La décision de laisser jouer les stabilisateurs automatiques, afin de ne pas briser le ressort de la reprise, trouve donc sa première traduction comptable. Ce choix raisonné ne remet pas en question la volonté de rétablir à moyen terme l'équilibre des finances publiques, afin de poursuivre le désendettement et de restaurer les marges de manœuvre.

I.- DES RECETTES LÉGEREMENT MEILLEURES QUE PREVU

En matière de recettes, comme lors de deux précédents contrôles, votre Rapporteur général a souhaité obtenir deux catégories d'informations. Dans un premier temps, il s'agissait de disposer des principaux résultats constatés en exécution, en vue notamment de les comparer aux prévisions révisées associées au collectif de fin d'année. Par ailleurs, et tout particulièrement en ce qui concerne les recettes non fiscales, il importait de vérifier dans quelle mesure auraient pu être opérées des imputations différées.

De ce dernier point de vue, l'examen des documents comptables fait apparaître que, pour la seconde année consécutive, les recettes non fiscales n'ont pas supporté d'« ajustements » en cours de période complémentaire, visant à opérer des décalages d'imputation entre les exercices.

Aussi, c'est principalement l'étude des résultats d'exécution qui a retenu l'attention, et ce d'autant plus que les recettes nettes du budget général sont supérieures à ce qui avait été anticipé lors de la présentation du projet de loi de finances rectificative pour 2001. Avec un total de 1.524,98 milliards de francs (+ 0,9% par rapport à l'évaluation révisée), le « surplus » de recettes s'élève ainsi à 14,04 milliards de francs. Comme l'indique le tableau ci-après, ce résultat s'explique pour partie par une diminution de 4,79 milliards de francs (- 1,2% par rapport à l'évaluation révisée) des remboursements et dégrèvements, liée au moindre dynamisme des encaissements d'impôt sur les sociétés et de taxe sur la valeur ajoutée bruts. De plus, les prélèvements sur recettes au profit des Communautés européennes ont été inférieurs de 1,28 milliard de francs par rapport aux prévisions.

Le prélèvement sur recettes au profit de l'UE s'établit en 2001 à 14.502 millions d'euros [95.115 millions de francs], contre 14.696 millions d'euros [96.400 millions de francs] prévus en LFR. Les causes de cette sous-exécution de 196 millions d'euros [1.285 millions de francs] sont les suivantes :

- > Les recouvrements de **ressources propres traditionnelles** ont été sensiblement inférieurs aux prévisions, qu'il s'agisse des droits de douane (- 107 millions d'euros [- 701,87 millions de francs]) ou des cotisations sur le sucre (- 135 millions d'euros [- 885,54 millions de francs]) en raison d'une réduction des cotisations intervenues dans le cadre de la gestion de l'organisation commune du marché du sucre).
- > La **ressource TVA** a été supérieure aux prévisions (+ 95 millions d'euros [623,16 millions de francs]) en raison d'une forte régularisation intervenue en décembre au titre des exercices antérieurs.
- > La **ressource PNB** a été inférieure aux prévisions (- 49 millions d'euros [- 321,42 millions de francs]) en raison d'une consommation de la réserve d'aide d'urgence inférieure à l'hypothèse retenue en LFR.

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

Si les recettes non fiscales ont été supérieures de 2,76 milliards de francs aux prévisions révisées (+ 1,26%), les recettes fiscales nettes ont été pour leur part proportionnellement plus proches des estimations associées au collectif de fin d'année (+ 0,65%), soit une plus-value de 10,3 milliards de francs.

LES RESSOURCES DU BUDGET GÉNÉRAL EN 2001 ^(a) :
DE LA LOI DE FINANCES INITIALE AUX RÉSULTATS D'EXÉCUTION

	A. LFI	B. Modifications des évaluations	C. Nouvelles évaluations	D. Variation % (C/A)	E. Exécution	F. Ecart/révisé (E-C)	G. Variation % (E/C)	H. Variation % (E/A)
Impôt sur le revenu	344.015	6.185	350.200	1,80	350.660	460	0,13	1,93
Autres impôts d'Etat sur rôles	54.300	3.700	58.000	6,81	60.318	2.318	4,00	11,08
Impôt sur les sociétés	326.840	- 840	326.000	- 0,26	323.003	- 2.997	- 0,92	- 1,17
<i>(pour mémoire : impôt sur les sociétés net).....</i>	<i>280.840</i>	<i>- 10.840</i>	<i>270.000</i>	<i>- 3,86</i>	<i>266.962</i>	<i>- 3.038</i>	<i>- 1,13</i>	<i>- 4,94</i>
Autres impôts directs	103.034	1.466	104.500	1,42	112.793	8.293	7,94	9,47
TIPP	165.989	- 13.989	152.000	- 8,43	153.553	1.553	1,02	- 7,49
Taxe sur la valeur ajoutée	901.775	- 1.775	900.000	- 0,20	895.360	- 4.640	- 0,52	- 0,71
<i>(pour mémoire : TVA nette).....</i>	<i>714.775</i>	<i>- 19.775</i>	<i>695.000</i>	<i>- 2,77</i>	<i>689.828</i>	<i>- 5.172</i>	<i>- 0,74</i>	<i>- 3,49</i>
Enregistrement, timbre et autres impôts indirects	103.663	4.437	108.100	4,28	108.624	524	0,48	4,79
Total des recettes fiscales brutes	1.999.616	- 816	1.998.800	- 0,04	2.004.311	5.511	0,28	0,23
<i>(pour mémoire : recettes fiscales nettes).....</i>	<i>1.632.171</i>	<i>- 36.371</i>	<i>1.595.800</i>	<i>- 2,23</i>	<i>1.606.101</i>	<i>10.301</i>	<i>0,65</i>	<i>- 1,60</i>
Ressources non fiscales	209.231	9.988	219.219	4,77	221.984 ^(b)	2.765	1,26	6,10
dont :								
<i>Recettes d'ordre</i>	<i>18.500</i>	<i>- 1.214</i>	<i>17.286</i>	<i>- 6,56</i>	<i>17.287</i>	<i>1</i>	<i>0,01</i>	<i>- 6,56</i>
<i>Autres</i>	<i>190.731</i>	<i>11.202</i>	<i>201.933</i>	<i>5,87</i>	<i>204.697</i>	<i>2.764</i>	<i>1,37</i>	<i>7,32</i>
Prélèvements sur recettes de l'Etat.....	- 307.235	3.161	- 304.074	- 1,03	- 303.103	971	- 0,32	- 1,34
dont :								
<i>Collectivités locales.....</i>	<i>- 207.735</i>	<i>61</i>	<i>- 207.674</i>	<i>- 0,03</i>	<i>- 207.988</i>	<i>- 314</i>	<i>0,15</i>	<i>0,12</i>
<i>Communautés européennes.....</i>	<i>- 99.500</i>	<i>3.100</i>	<i>- 96.400</i>	<i>- 3,12</i>	<i>- 95.115</i>	<i>1.285</i>	<i>- 1,33</i>	<i>- 4,41</i>
Total des ressources brutes	1.901.612	12.333	1.913.945	0,65	1.923.192^(b)	9.247	0,48	1,13
Remboursements et dégrèvements	367.445	35.555	403.000	9,68	398.210	- 4.790	- 1,19	8,37
Total des ressources nettes du budget général	1.534.167	- 23.222	1.510.945	- 1,51	1.524.982^(b)	14.037	0,93	- 0,60

(a) Hors fonds de concours.

(b) Hors FSC.

Source : Documents budgétaires et Direction générale de la comptabilité publique.

A.- DES RECETTES FISCALES NETTES MALGRE TOUT INFERIEURES AUX PREVISIONS INITIALES

Si les résultats de l'exercice 2001 se traduisent par des encaissements de recettes fiscales nettes supérieurs aux prévisions révisées, cette «bonne surprise» ne doit pas masquer le fait que ces mêmes recettes sont en recul de 1,6% par rapport aux estimations figurant dans la loi de finances initiale. Au total, elles progressent de 2% par rapport à l'exécution 2000 (contre + 3,6% prévus en loi de finances initiale).

On rappellera que ce ralentissement de la croissance des recettes fiscales nettes avait été anticipé tôt au cours de l'année 2001.

De fait, dès le 19 juillet dernier, le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie avait indiqué que les moins-values de recettes fiscales nettes pourraient atteindre 25 milliards de francs. L'évaluation révisée associée au projet de loi de finances pour 2002, puis au collectif de fin d'année, confirmait cette tendance. Les principales moins-values anticipées étaient enregistrées au titre de l'impôt sur les sociétés net (- 10,84 milliards de francs), de la TVA nette (- 19,77 milliards de francs) et la TIPP (- 13,99 milliards de francs).

Les résultats en exécution font apparaître que, s'agissant de cette dernière, les encaissements sont légèrement plus élevés que prévu (+ 1,55 milliard de francs par rapport à l'évaluation révisée). La consommation de produits pétroliers a en effet été plus importante que prévu. On notera par ailleurs que les recettes au titre de l'impôt sur le revenu sont extrêmement proches des évaluations révisées.

Toutefois, s'agissant de l'impôt sur les sociétés net et de la TVA nette, l'effet du ralentissement de la conjoncture économique a été plus sensible que prévu. Ainsi, les encaissements d'impôt sur les sociétés net ont été inférieurs de 3,04 milliards de francs par rapport à l'évaluation associée au collectif de fin d'année, tandis que ceux de TVA nette l'ont été de 5,17 milliards de francs. S'agissant de l'impôt sur les sociétés, les acomptes de septembre et de décembre ont confirmé la tendance des entreprises à anticiper une détérioration de leurs comptes, mais dans une proportion somme toute modeste au regard des masses financières que représente cet impôt. Les moindres encaissements de TVA au cours du dernier trimestre sont pour leur part directement liés à la contraction des importations. Au total, les moins-values par rapport à la loi de finances initiale pour ces deux catégories de recettes ont été respectivement de 13,88 milliards de francs et de 24,95 milliards de francs.

L'impact de cette détérioration a toutefois été atténué par des progressions significatives des encaissements des autres impôts d'Etat sur rôles et des autres impôts directs.

Avec 2,32 milliards de francs de recettes supplémentaires constatées par rapport à l'évaluation révisée, les recettes de la ligne 2 «Autres impôts directs perçus par voie d'émission de rôles» progressent au total de 11,1% par rapport aux prévisions initiales.

Mais, pour l'essentiel, les plus-values de fin d'exercice proviennent de la catégorie des autres impôts directs et taxes assimilées, dont les encaissements ont été supérieurs de 8,29 milliards de francs par rapport aux prévisions révisées. Les principaux écarts par rapport à ces dernières sont enregistrés sur les lignes :

– « Taxe de participation des employeurs au financement de la formation professionnelle continue » (ligne 14), avec 485,08 millions de francs ;

– « Cotisation minimale de taxe professionnelle » (ligne 12), avec 822,29 millions de francs ;

– « Retenues à la source et prélèvements sur les revenus de capitaux mobiliers et le prélèvement sur les bons anonymes » (ligne 5), avec 1,81 milliard de francs ;

– « Précompte dû par les sociétés au titre de certains bénéfices distribués » (ligne 7), avec 4 milliards de francs.

On notera que si les recettes espérées pour la ligne 5 avaient été revues à la hausse (+32,6%) dans le cadre de l'évaluation révisée compte tenu du fort dynamisme de ces recettes observé depuis le début de l'exercice (orientation de l'épargne vers des produits plus attractifs et recettes ponctuelles très importantes), tel n'a pas été le cas s'agissant de la ligne 7.

En réponse aux questions de votre Rapporteur général, sur les évolutions de cette dernière ligne, le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie a apporté les éléments de réponse suivants :

« Concernant cette ligne comptable, le montant révisé pour 2001 dans le PLF 2002 était de 1 463,511 millions d'euros soit 9.600 millions de francs. Le montant exécuté pour 2001 est de 13.608 millions de francs.

La différence entre le montant révisé et le montant exécuté s'explique également par la constatation de quelques montants élevés au cours du second semestre, qui ont induit un supplément de recouvrements de l'ordre de 4 milliards de francs⁽¹⁾.

[Le] précompte dû par les sociétés au titre de certains bénéfices distribués se caractérise par une évolution erratique d'une année sur l'autre, chacun des exercices étant marqué par des recouvrements exceptionnels de niveau et de date de versement difficilement prévisibles. »

(1) En 2000, le total des montants exceptionnels s'élevait à 2,8 milliards de francs.

B.- DES RESSOURCES NON FISCALES EN LIGNE AVEC LES PREVISIONS RÉVISÉES

Au total, les recettes non fiscales ont représenté 221,98 milliards de francs en 2001, soit 14,4% des recettes nettes du budget général. Ces résultats sont proches des évaluations révisées figurant dans le collectif de fin d'année, avec une plus-value de 2,76 milliards de francs.

ÉVOLUTION DES RECETTES NON FISCALES EN 2001

(en millions de francs)

	LFI 2001	Évaluations révisées associées au PLF 2002	Modifications associées à la LFR	Total des évaluations révisées	Exécution 2001	Ecart Exécution/LFR	Exécution/LFI en%
Exploitations industrielles et commerciales et établissements publics à caractère financier	22.453	24.885	3.699	26.152	25.705	- 448	14,48
Produits et revenus du domaine de l'Etat	2.241	2.790	549	2.790	2.567	- 223	14,54
Taxes, redevances et recettes assimilées	44.898	45.455	530	45.428	46.287	859	3,09
Intérêts des avances, des prêts et dotations en capital.....	6.386	4.152	- 2.051	4.335	3.886	- 449	- 39,15
Retenues et cotisations sociales au profit de l'Etat.....	59.605	59.999	394	59.999	62.297	2.298	4,52
Recettes provenant de l'extérieur.....	1.703	1.802	99	1.802	1.883	81	10,56
Opérations entre administrations et services publics	580	575	- 5	575	523	- 52	- 9,76
Divers (a).....	71.365	77.064	6.772	78.137	78.836	699	10,47
Total brut.....	209.231	216.723	9.988	219.219	221.984	2.765	6,10
<i>Dont recettes d'ordre.....</i>	<i>18.500</i>	<i>17.140</i>	<i>- 1.214</i>	<i>17.286</i>	<i>17.287</i>	<i>1</i>	<i>- 6,56</i>
Total hors recettes d'ordre	190.731	199.583	11.202	201.933	204.697	2.764	7,32

(a) Hors FSC.

Source : Documents budgétaires et direction générale de la comptabilité publique.

Lors du contrôle, certaines lignes susceptibles de pouvoir faire l'objet de décalages d'imputation ont été particulièrement examinées. Il apparaît notamment que dans la catégorie « divers », les encaissements ont suivi au plus près les prévisions révisées. C'est le cas des lignes suivantes, pour lesquelles le résultat est égal à la prévision :

– ligne 812 « Reversements de la Compagnie française d'assurance pour le commerce extérieur » : 11 milliards de francs ;

– ligne 813 « Rémunération de la garantie accordée par l'Etat aux Caisses d'épargne » : 14,3 milliards de francs ;

– ligne 814 « Prélèvements sur les fonds d'épargne gérés par la Caisse des dépôts et consignations » : 3,77 milliards de francs ;

– ligne 815 « Rémunération de la garantie accordée par l'Etat à la Caisse nationale d'épargne » : 1,93 milliard de francs ;

– ligne 816 « Versements de la Caisse d’amortissement de la dette sociale au budget de l’Etat » : 12,15 milliards de francs.

Deux lignes classées dans cette même catégorie ont enregistré des résultats meilleurs que prévus, ce qui n’apparaît pas exceptionnel compte tenu du caractère assez difficilement prévisible des recettes qu’elles retracent.

Ainsi, la ligne 805 « Recettes accidentelles à différents titres » a vu ses encaissements dépasser de 322,56 millions de francs les estimations révisées, pour atteindre un total de 3,9 milliards de francs, tandis que la ligne 899 « Recettes diverses » représente 12,05 milliards de francs en tout, soit un écart de 377,29 millions de francs par rapport au révisé.

Pour l’essentiel, la principale plus-value de recettes non fiscales par rapport aux prévisions révisées résulte de la progression de 1,85 milliard de francs de la ligne 505 « Prélèvement effectué sur les salaires des conservateurs des hypothèques ». Au total, ce sont 3,91 milliards de francs qui ont été encaissés à ce titre, soit une progression considérable de 110,5% par rapport à l’exécution 2000.

En réponse aux questions de votre Rapporteur général sur l’origine de cet écart entre prévisions révisées et résultats d’exécution, le ministère de l’économie, des finances et de l’industrie a apporté la réponse suivante :

« La DGI porte sur un compte de tiers (N° 477-21), les « salaires » des conservateurs des hypothèques payés par les usagers en contrepartie des formalités accomplies par les conservations des hypothèques et des renseignements délivrés en matière de publicité foncière. Les versements imputés sur ce compte sont constitués par les rémunérations des conservateurs elles-mêmes (245 millions de francs environ en 2000) mais surtout par les prélèvements opérés sur ces « salaires » au profit du budget général (1.859 MF en 1999).

En pratique, les « prélèvements sur les salaires des conservateurs » étaient jusqu’à présent versés sur un compte d’imputation provisoire, leur reversement au budget général n’intervenant qu’en tout début d’exercice suivant.

Il a été mis un terme à ce décalage comptable entre les versements et leur prise en compte effective par le budget de l’Etat. Cela a conduit à enregistrer sur cette ligne une recette exceptionnelle équivalente à une année pleine d’encaissement, en toute fin d’année dernière.

Les incertitudes sur la date d’achèvement de cette réforme initiée après le dépôt du PLFR 2001 n’ont pas permis d’intégrer ce versement exceptionnel dans l’évaluation révisée des recettes du PLFR.

<i>Evaluations (en millions de francs)</i>	2000 EXE	2001 LFI	2001 LFR	2001 EXE	<i>Dif. EXE 01/00</i>	<i>Dif. EXE 01 /LFR 01</i>
<i>Ligne 505</i>	1.859	1.990	2.065	3.915	+ 110%	+ 90%

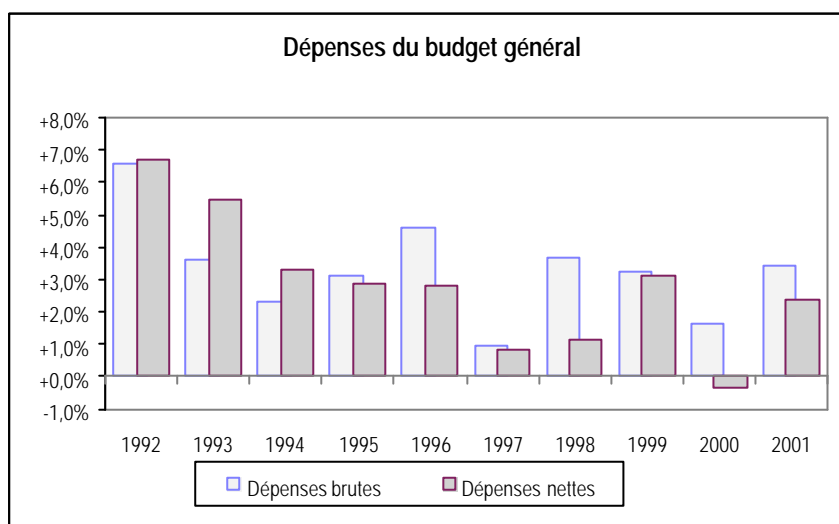
»

II.- DES DEPENSES BIEN CONTROLEES

A.- LES CONDITIONS GENERALES DE L'EXECUTION BUDGETAIRE

1.- Une exécution respectueuse de la norme d'évolution des dépenses fixée dans la loi de finances initiale

• **Les dépenses du budget général nettes de remboursements et dégrèvements atteignent 1.762,3 millions de francs.** Elles progressent de 41,5 milliards de francs par rapport à 2000, ce qui représente une variation de + 2,4% sans raisonner à périmètre constant. Mesurée à cette aune, l'année 2001 apparaît comme un millésime budgétaire sans relief particulier : le taux d'évolution des dépenses, sensiblement inférieur à celui enregistré en 1995 et 1996 (+ 2,8%), n'égale pas les performances de 1997 (+ 0,8%) et 1998 (+ 1,1%), mais reste inférieur au taux observé en 1999 (+ 3,1%). L'année 2000 était exceptionnelle, puisque les dépenses nettes du budget général avaient diminué de 0,3%.



Mais les évolutions budgétaires des dernières années ont été marquées par d'importantes modifications affectant le périmètre des ressources et des charges de l'Etat. Celles-ci faussent les comparaisons directes effectuées, d'une année sur l'autre, sur les grands agrégats de dépenses et nécessitent de procéder à des retraitements pour analyser de façon pertinente les dynamiques budgétaires.

Ainsi, la loi de finances initiale pour 2001 a procédé à plusieurs changements de structure, qui ont grevé les charges du budget général de 12,4 milliards de francs (prévisions des lois de finances) par rapport à celles de l'année 2000. Il convient de noter, tout d'abord, que l'intégration dans le budget général, dès la loi de finances initiale, des prévisions de dépenses et évaluations de recettes afférents à des fonds de concours supprimés affecte les masses budgétaires en prévision mais ne modifie pas les conditions d'exécution de la recette et de la

dépense. Elle n'a donc pas à être prise en compte dans la comparaison des lois de finances en exécution. Il n'en est pas de même pour d'autres ajustements de périmètre :

– la clôture du compte d'affectation spéciale n° 902-26 « Fonds d'investissement des transports terrestres et des voies navigables » a conduit à réintégrer dans le budget général les opérations jusqu'alors financées sur ce compte. De ce fait, les crédits du budget général ont été majorés de 1,6 milliard de francs ;

– la suppression de plusieurs comptes de tiers, sur lesquels étaient retracés certaines recettes et dépenses, dans un cadre extra-budgétaire, c'est-à-dire dans des conditions irrégulières au regard du principe d'universalité des lois de finances, a conduit à majorer les crédits du budget général de 1,1 milliard de francs ;

– la réduction de 35% du montant de la taxe parafiscale versée par les entreprises de mécanique au profit du groupement d'intérêt économique dénommé « comité de coordination des centres de recherche en mécanique » a été compensée par le versement d'une subvention, pour un montant évalué en loi de finances initiale à 170 millions de francs environ ;

– la suppression de la vignette automobile pour les voitures particulières des personnes physiques a été assortie d'une compensation, par l'Etat, des pertes de recettes des collectivités territoriales, à hauteur de 12,5 milliards de francs ;

– de même, l'application du mécanisme normal visant à compenser, pour les régions, la perte de recettes découlant de la suppression de la part régionale de la taxe d'habitation a nécessité l'inscription de 6,1 milliards de francs de crédits supplémentaires ⁽¹⁾ ;

– l'Etat a pris en charge le financement du Fonds d'action sociale pour les travailleurs immigrés et leurs familles (FASTIF), pour un montant prévu de 1,1 milliard de francs. Cette charge était reprise à la Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF), en compensation du financement par celle-ci de la majoration de l'allocation de rentrée scolaire – désormais pérennisée – auparavant assumé par l'Etat. Celui-ci a, de ce fait, constaté une économie de 2,3 milliards de francs par rapport à 2000. En effet, cette année là, la CNAF avait déjà supporté une partie du financement de la majoration de l'allocation de rentrée scolaire, l'Etat n'ayant plus supporté que 2,3 milliards de francs de dépenses au lieu de 5,75 milliards de francs en 1998 et près de 7 milliards de francs en 1999 ;

– le Gouvernement a complété le champ d'intervention du FOREC, en faisant supporter à celui-ci les charges résultant de la mise en œuvre de la loi du 11 juin 1996 sur l'aménagement et la réduction du temps de travail (loi Robien), pour 3,5 milliards de francs, ainsi que diverses exonérations de cotisations sociales, pour 130 millions de francs. Parallèlement, l'Etat a remplacé la subvention auparavant imputée sur le budget de l'Emploi par une affectation directe de ressources, réduisant ainsi les crédits du budget général de 4,3 milliards de francs.

(1) Pour des raisons techniques, en 2000, la compensation avait pris la forme d'un dégrèvement.

Le montant des dépenses nettes du budget général en 2001, considéré dans le périmètre des opérations effectuées en 2000, ressort donc à 1.749,9 milliards de francs, en progression de 1,7% par rapport aux dépenses exécutées en 2000.

Pour savoir si le Gouvernement a respecté son objectif d'une progression de 0,3% des dépenses, en volume, il convient cependant, de faire référence à l'agrégat qui était précisément ciblé par cette norme, à savoir les dépenses nettes hors recettes d'ordre venant en atténuation des charges de la dette. La prise en compte de ce facteur se révèle légèrement défavorable, puisque le montant des recettes d'ordre encaissées en 2001 (17,3 milliards de francs) est inférieur de 2,6 milliards de francs à celui encaissé en 2000. Le tableau ci-après récapitule les éléments qui permettent de comparer l'exécution des budgets 2000 et 2001.

COMPARAISON ENTRE LES EXERCICES 2000 ET 2001

(en milliards de francs)

	2000	2001	Évolution
Charges brutes du budget général.....	2.089,0	2.160,5	+ 3,4%
<i>A déduire :</i>			
- remboursements et dégrèvements d'impôts.....	368,2	398,2	+ 8,1%
Charges nettes du budget général.....	1.720,8	1.762,3	+ 2,4%
<i>A déduire :</i>			
- recettes en atténuation des charges de la dette.....	19,9	17,3	
- correction au titre des changements de structure.....	-	12,4	
Agrégat-cible du Gouvernement.....	1.700,9	1.732,6	+ 1,9%

Selon les dernières informations publiées par l'INSEE, l'indice des prix à la consommation aurait augmenté de 1,7% en moyenne annuelle pendant l'année 2001⁽¹⁾. Aucune indication n'est donnée sur l'indice des prix hors tabac, en moyenne annuelle. On peut cependant estimer que celui-ci est inférieur de 0,1% à l'indice des prix incluant le tabac, soit 1,6%.

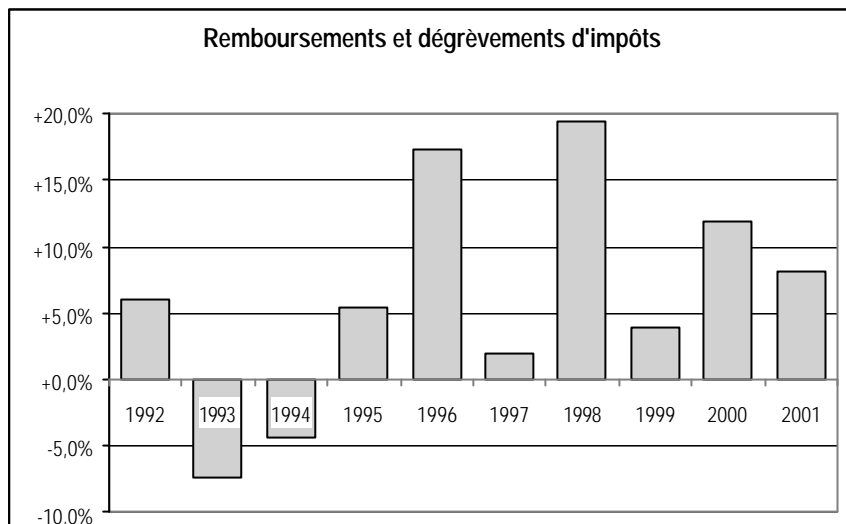
Dans ces conditions, les résultats de l'exécution budgétaire montrent que les dépenses se sont accrues de 1,9% en valeur, soit 0,3% en volume, compte tenu de l'estimation d'inflation la plus récente effectuée par l'INSEE. **Le Gouvernement a donc respecté la norme d'évolution des dépenses qu'il s'était fixée dans la loi de finances initiale.**

Il faut convenir, cependant, que ce résultat a pu être atteint en partie grâce au décalage apparu entre la prévision d'inflation associée au projet de loi de finances (+ 1,2%) et l'inflation constatée à l'issue des douze mois concernés (+ 1,6%).

• L'exercice 2001 confirme que la prévision des dépenses en atténuation de recettes est un exercice délicat. Les remboursements et dégrèvements d'impôts, qui en constituent la majeure partie, sont en effet sensibles à la conjoncture et au comportement des contribuables.

(1) INSEE, « Indice des prix à la consommation – Décembre 2001 (résultats définitifs) », Informations rapides, n° 22, 22 janvier 2002.

De fait, **les remboursements et dégrèvements d'impôts (398,2 milliards de francs en 2001)** ont un profil très heurté, comme le montre le graphique ci-après. Le léger ralentissement constaté entre 2000 et 2001 (+ 8,1% au lieu de +11,9%) ne présage donc en rien d'une croissance plus régulière de ces dépenses à l'avenir.



Les remboursements de TVA atteignent 205,5 milliards de francs, au lieu de 187 milliards de francs en 2000. La progression s'élève donc à 9,9% d'une année sur l'autre ; elle est quasiment identique à celle observée entre 1999 et 2000 (+ 10%). Il est toujours aussi difficile d'expliquer le dynamisme de ce poste de dépenses.

Les restitutions d'impôt sur les sociétés s'élèvent à 56 milliards de francs, soit 7,2 milliards de francs de plus que l'année précédente (+ 14,7%). Les remboursements au titre de crédits d'impôt et de créances nées du « report en arrière » des déficits ont diminué de 760 millions de francs, mais les remboursements au titre des transferts d'acomptes, dans le cadre de groupes de sociétés, ont augmenté de 2,3 milliards de francs et les autres restitutions se sont accrues de 5,7 milliards de francs.

Les dégrèvements d'impôts locaux reculent de 11,3% et reviennent à 62,6 milliards de francs au lieu de 70,5 milliards de francs en 2000.

Ce recul est imputable en majeure partie à la mise en place du mécanisme de droit commun pour la compensation des pertes de recettes subies par les régions du fait de la suppression de la part régionale de la taxe d'habitation par la loi de finances rectificative du 13 juillet 2000. En effet, du fait de la date d'entrée en vigueur de la loi, seul le recours à un dégrèvement était possible pour compenser les pertes au titre de l'année 2000. Au contraire, la compensation relative à l'année 2001 a fait l'objet d'une procédure de dépense, réduisant de ce fait le montant des dégrèvements de taxe d'habitation. Ceux-ci sont revenus de 23,1 milliards de francs en 2000 à 16,3 milliards de francs en 2001, niveau cependant très supérieur aux quelques 11 milliards de francs enregistrés en 1998 et 1999.

En diminuant de 2,9%, les dégrèvements de taxe professionnelle confirment et amplifient le recul observé en 2000 (-2,2%). Ils atteignent 43,7 milliards de francs au lieu de 45 milliards de francs en 2000. Il faut y voir, probablement, un effet de la réforme de la taxe professionnelle engagée dans la loi de finances initiale pour 1999. Les dégrèvements de taxes foncières connaissent un fort ralentissement, puisque leur progression revient de +13,6% en 2000 à +6,3% en 2001.

Compte tenu des évolutions respectives des dépenses nettes et des remboursements et dégrèvements d'impôts, les **dépenses brutes du budget général** progressent de 3,4% en 2001 et atteignent **2.160,5 milliards de francs**, au lieu de 2.089 milliards de francs en 2000.

2.- L'évolution des autorisations budgétaires au cours de l'année

Comme de coutume, les autorisations budgétaires découlant de la loi de finances initiale pour 2001 ont été modifiées en cours d'année. Certaines de ces modifications ont été prises en compte dans un équilibre financier approuvé par le Parlement, d'autres résultent des compétences déléguées au pouvoir exécutif pour ajuster le montant des crédits en cours d'année, hors de toute intervention parlementaire.

• **Les modifications de crédits prises en compte dans un équilibre financier approuvé par le Parlement** ont marqué trois temps de l'année budgétaire.

Le décret d'avance n° 2001-433 du 21 mai 2001 a ouvert 3.120 millions de francs de crédits pour dépenses civiles, sur le budget général. Son financement a été intégralement assuré par des annulations de crédits, dont 2.820 millions de francs ont touché les crédits des budgets civils et 300 millions de francs les crédits militaires. L'effet conjugué des ces ouvertures et annulations est récapitulé dans le tableau ci-après.

**MODIFICATIONS DE CREDITS RESULTANT
DU DECRET D'AVANCE N° 2001-433 ET DE L'ARRETE D'ANNULATION ASSOCIE**
(en millions de francs)

	Dépenses civiles	Dépenses militaires	Total
1. Dépenses ordinaires			
Titre III.....	+ 18,0	-	+ 18,0
Titre IV.....	+ 1.109,8	-	+ 1.109,8
<i>Total Dépenses ordinaires.....</i>	<i>+ 1.127,8</i>	<i>-</i>	<i>+ 1.127,8</i>
2. Dépenses en capital (CP)			
Titre V.....	- 208,0	- 285,3	- 493,3
Titre VI.....	- 619,8	- 14,7	- 634,5
<i>Total Dépenses en capital (CP).....</i>	<i>- 827,8</i>	<i>- 300,0</i>	<i>- 1.127,8</i>
Total Budget général.....	+ 300,0	- 300,0	0,0

Le décret d'avance n° 2001-918 du 8 octobre 2001 a ouvert 76,5 millions de francs de crédits pour dépenses civiles et 3.362 millions de francs de crédits militaires, sur le budget général, intégralement financés par des redéploiements

effectués respectivement sur les crédits civils et sur les crédits militaires. L'effet conjugué des ces ouvertures et annulations est récapitulé dans le tableau ci-après.

**MODIFICATIONS DE CREDITS RESULTANT
DU DECRET D'AVANCE N° 2001-918 ET DE L'ARRETE D'ANNULATION ASSOCIE**
(en millions de francs)

	Dépenses civiles	Dépenses militaires	Total
1. Dépenses ordinaires			
Titre III.....	- 24,0	+ 3.362,0	+ 3.338,0
Titre IV.....	+ 40,3	-	+ 40,3
<i>Total Dépenses ordinaires.....</i>	<i>+ 16,3</i>	<i>+ 3.362,0</i>	<i>+ 3.378,3</i>
2. Dépenses en capital (CP)			
Titre V.....	- 6,0	- 3.259,0	- 3.265,0
Titre VI.....	- 10,3	- 103,0	- 113,3
<i>Total Dépenses en capital (CP).....</i>	<i>- 16,3</i>	<i>- 3.362,0</i>	<i>- 3.378,3</i>
Total Budget général.....	0,0	0,0	0,0

La loi de finances rectificative n° 2001-1276 du 28 décembre 2001 a ouvert 17.306,5 millions de francs de crédits sur le budget général⁽¹⁾ et 1.402 millions de francs sur les budgets annexes. L'arrêté du 14 novembre 2001, associé au projet de loi de finances rectificative, a annulé 13.426,3 millions de francs de crédits sur le budget général, 24.372 millions de francs sur les comptes d'affectation spéciale, 20,7 millions de francs sur les budgets annexes et 3.700 millions de francs sur le compte d'avances sur le montant des impositions locales (n° 903-54). Par ailleurs, la loi de finances rectificative a ratifié les ouvertures de crédits effectuées par les deux décrets d'avance précités.

Il convient de remarquer qu'un arrêté du 2 janvier 2002 «*modifiant l'arrêté du 14 novembre 2001 portant annulation de crédits*», paru au *Journal officiel* du 5 janvier 2002, a rectifié les annulations pratiquées sur le budget des Anciens combattants. L'annulation de 60 millions de francs effectuée, le 14 novembre 2001, sur le chapitre 46-24 «*Prestations remboursées par l'Etat au titre de la section comptable «invalides de guerre» du régime général de l'assurance maladie (art. L. 381-19 et suivants du code de la sécurité sociale)*» a manifestement été mal calibrée par rapport aux besoins qui ont été constatés sur ce chapitre dans les dernières semaines de l'année. Elle a été ramenée à 44 millions de francs par l'arrêté du 2 janvier précité, cette «réduction d'annulation» étant compensée par une augmentation des annulations touchant le chapitre 46-10 «Fonds de solidarité pour les anciens combattants d'Afrique du Nord et d'Indochine» et le chapitre 46-27 «Soins médicaux gratuits et frais d'application de la loi du 31 mars 1919 et des lois subséquentes», à hauteur de 10 millions de francs et 6 millions de francs, respectivement.

Formellement régulier, le procédé consistant à ajuster *a posteriori* l'arrêté d'annulation associé au collectif d'automne n'apparaît pas très convenable, même

(1) Il s'agit des crédits nets de remboursements et dégrèvements. Pour leur part, les crédits de remboursements et dégrèvements ont été majorés de 35.555,0 millions de francs, conduisant à une augmentation de 52.861,5 millions de francs des crédits bruts du budget général.

s'il a permis, en l'occurrence, d'éviter l'écueil – certainement plus redoutable – d'un dépassement de crédits limitatifs.

Les montants et mouvements de crédits nets pris en compte dans l'équilibre des lois de finances en 2001 sont récapitulés dans le tableau ci-après.

MODIFICATION DES CREDITS PRIS EN COMPTE DANS L'EQUILIBRE DES LOIS DE FINANCES

(en millions de francs)

	Loi de finances initiale	Modifications en cours d'année				Prévisions des lois de finances
		Ouvertures	Annulations	Variation nette des crédits	En % des crédits initiaux	
A.- CHARGES DÉFINITIVES						
1. Budget général						
♦ Dépenses ordinaires civiles nettes.....	1.404.986	15.573	11.005	+ 4.568	+ 0,3%	1.409.554
♦ Dépenses civiles en capital.....	80.175	4.020	2.904	+ 1.116	+ 1,4%	81.291
♦ Dépenses militaires ordinaires.....	161.308	4.262	–	+ 4.262	+ 2,6%	165.570
♦ Dépenses militaires en capital.....	83.426	10	6.076	– 6.066	– 7,3%	77.360
Total Budget général.....	1.729.895	23.865	19.985	+ 3.880	+ 0,2%	1.733.775
<i>Pour mémoire :</i>						
♦ Remboursements et dégrèvements.....	367.445	35.555	–	+ 35.555	+ 9,7%	403.000
♦ Crédits bruts du budget général.....	2.097.340	59.420	19.985	+ 39.435	+ 1,9%	2.136.775
2. Comptes d'affectation spéciale.....						
♦ Dépenses ordinaires.....	21.340	–	–	–	0,0%	21.340
♦ Dépenses en capital.....	60.611	–	24.372	– 24.372	– 40,2%	36.239
Total Comptes d'affectation spéciale.....	81.951	–	24.372	– 24.372	– 29,7%	57.579
3. Budgets annexes.....	107.867	1.402	21	+ 1.381	+ 1,3%	109.248
TOTAL Charges définitives.....	1.919.713	25.267	44.377	– 19.111	– 1,0%	1.900.602
B.- CHARGES TEMPORAIRES						
♦ Comptes spéciaux du Trésor.....	368.987	–	3.700	– 3.700	– 1,0%	365.287

Votre Rapporteur général renvoie aux développements du rapport qu'il a établi sur le projet de loi de finances rectificative pour 2001 ⁽¹⁾ la justification des modifications ainsi apportées aux prévisions de la loi de finances initiale.

• Les autorisations budgétaires sont aussi affectées par divers mouvements réglementaires effectués en application des articles idoines de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances. Certains d'entre eux modifient le montant des crédits ouverts : fonds de concours, reports de la gestion précédente ⁽²⁾, annulations non associées à un décret d'avance ou à un collectif. D'autres modifient la répartition des crédits : transferts, virements, répartitions. Le tableau ci-après récapitule les principales informations disponibles à ce jour.

(1) Document Assemblée nationale n° 3427, 28 novembre 2001.

(2) À la date de rédaction du présent rapport, les reports à la gestion 2002 des crédits disponibles en fin de gestion 2001 ne sont pas déterminés.

MODIFICATION DES CREDITS PAR VOIE REGLEMENTAIRE

(en millions de francs)

	Prévisions des lois de finances	Montant des crédits			Répartition des crédits (d)			Crédits ouverts
		Fonds de concours (a)	Reports (b) 2000 / 2001	Autres mesures (c)	Transferts	Virements	Répartitions	
A.- CHARGES DÉFINITIVES								
1. Budget général								
♦ Dépenses ordinaires civiles nettes.....	1.409.554	+ 12.528	+ 26.839	–	+ 56.714	[3.394]	– 536	1.505.100
♦ Dépenses civiles en capital	81.291	+ 12.474	+ 55.378	–	+ 6.950	[6]	+ 531	156.623
♦ Dépenses militaires ordinaires	165.570	+ 2.535	+ 1.731	–	– 55.744	[650]	+ 5	114.097
♦ Dépenses militaires en capital.....	77.360	+ 1.846	+ 6.222	–	– 7.920	[1.564]	–	77.508
Total Budget général.....	1.733.775	+ 29.383	+ 90.170	–	[173.827]	[5.613]	[13.435]	1.853.328
<i>Pour mémoire :</i>								
♦ Remboursements et dégrèvements	403.000	–	–	–	–	–	–	403.000
♦ Crédits bruts du budget général.....	2.136.775	+ 29.383	+ 90.170	–	[173.827]	[5.613]	[13.435]	2.256.328
2. Comptes d'affectation spéciale.....	57.579	–	+ 6.246	+ 64	–	–	–	63.890
3. Budgets annexes.....	109.248	+ 18	+ 1.355	+ 21	–	[36]	–	110.641
TOTAL Charges définitives.....	1.900.602	+ 29.401	+ 97.771	+ 85	[173.827]	[5.649]	[13.435]	2.027.859
B.- CHARGES TEMPORAIRES								
♦ Comptes spéciaux du Trésor.....	365.287	–	+ 7.428	–	–	–	–	372.715

(a) Montant des crédits ouverts par voie de fonds de concours, net des annulations et régularisations éventuelles.

(b) Les montants portés dans cette colonne sont issus des états CCB 440, CCB 408 et CCB 418, relatifs à la gestion 2001, établis par la direction générale de la comptabilité publique, à partir des écritures arrêtées au 25 janvier 2002. Il convient de remarquer que ces montants, inscrits dans les colonnes intitulées « Reports gestion précédente », ne sont pas égaux aux montants portés dans les colonnes « Reports gestion suivante » des mêmes états relatifs à la gestion 2000, annexés au projet de loi de règlement du budget 2000. À titre d'exemple, les reports sur le budget général y sont recensés pour 85.969 millions de francs alors que les documents relatifs à la gestion 2001 les chiffrent à 90.170 millions de francs.

(c) Annulations non associées à un décret d'avance ou à la loi de finances rectificative du 28 décembre 2001, ou majorations de crédits gagées par une augmentation de ressources (budgets annexes et comptes d'affectation spéciale).

(d) Les montants portés entre crochets retracent, pour mémoire, la somme des mouvements réglementaires concernés, en **valeur absolue**. En effet, la valeur algébrique totale de ces mouvements – qui devrait normalement être inscrite dans les cases correspondantes du tableau – est nulle.

Les crédits ouverts par voie de fonds de concours continuent de diminuer et ne représentent plus que 29,4 milliards de francs sur le budget général, au lieu de 39 milliards de francs en 2000. Les crédits ouverts sur le budget de la Défense sont stables (4,4 milliards de francs en 2001 au lieu de 4,2 milliards de francs en 2000 et 4,4 milliards de francs en 1999). Ils retracent essentiellement le remboursement des soins assurés par le service de santé des armées (2,5 milliards de francs environ), les participations étrangères aux programmes d'armement en coopération (470 millions de francs environ), les recettes de cession de biens meubles et immeubles (400 millions de francs environ) et le produit des redevances d'études et de contrôle (330 millions de francs).

En revanche, les rattachements issus des fonds de concours ouverts sur les budgets civils s'inscrivent en forte baisse par rapport à 2000 : ils reviennent de 34,7 milliards de francs en 2000 à 25 milliards de francs en 2001. Pourtant, seuls 772 millions de francs ont été intégrés au budget dès la loi de finances initiale. En fait, la diminution des concours européens en 2001 explique l'essentiel de l'évolution constatée. C'est ainsi que les rattachements provenant de la politique régionale ont diminué de près de 3,2 milliards de francs, alors que les versements du Fonds social européen se sont repliés de 4,6 milliards de francs. Pour leur part, les concours agricoles européens ont reculé de près de 900 millions de francs.

Les reports de crédits provenant de la gestion 2000 ont conduit à majorer les crédits à hauteur de 90,2 milliards de francs sur le budget général, 6,2 milliards de francs sur les comptes d'affectation spéciale (opérations définitives), 1,4 milliard de francs sur les budgets annexes et 7,4 milliards de francs sur les comptes d'affectation spéciale (opérations temporaires), les comptes de prêts et les comptes d'avances. Cependant, une analyse pertinente des reports de crédits doit prendre en compte les reports de 2001 vers la gestion suivante, qui ne sont pas encore arrêtés à la date de rédaction du présent rapport.

A cette même date, les majorations de crédits gagées par une augmentation de ressources s'élèvent à 85 millions de francs. Ce montant ne peut, pour l'heure, être considéré comme significatif : la plupart des arrêtés de majoration de crédits, pris, pour les budgets annexes, sur le fondement de l'article 21 de l'ordonnance de 1959 et, pour les comptes d'affectation spéciale, sur le fondement de l'article 25 de la même ordonnance, n'interviennent qu'après la clôture de la gestion, une fois que sont connus les encaissements définitifs de recettes ⁽¹⁾.

Les transferts de crédits diminuent de 18,3 milliards de francs : ils atteignent 173,8 milliards de francs en 2001 au lieu de 192,1 milliards de francs en 2000. Cette évolution s'explique, essentiellement, par le fait qu'à partir de 2001, les crédits de cotisations patronales d'assurance maladie des fonctionnaires civils de l'Etat et des ouvriers de l'Etat ne sont plus inscrits sur le budget des Charges

(1) Pour cette raison, ils sont généralement suivis d'un arrêté de report des crédits ainsi ouverts vers la gestion suivante, puisqu'il est impossible de consommer ces crédits, la gestion étant close et la période complémentaire achevée.

communes, puis transférés en cours de gestion sur les budgets des différents ministères, mais directement inscrits sur ceux-ci.

En revanche, compte tenu de la rédaction actuelle du code des pensions civiles et militaires ainsi que de la pratique, suivie depuis 1977, qui consiste à inscrire sur les différents budgets ministériels leur contribution aux charges de pension, le montant total des transferts reste principalement gouverné par le transfert des crédits pour charges de pension vers le budget des Charges communes, effectué traditionnellement dans le courant du mois de janvier. Les montants concernés se sont élevés, en 2001 à 155,6 milliards de francs, pour les crédits relatifs aux pensions des fonctionnaires civils et militaires, et à 5,9 milliards de francs pour les crédits relatifs à la subvention d'équilibre versée au Fonds spécial des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'Etat.

Les virements de crédits passent de 5.081 millions de francs en 2000 à 5.649 millions de francs en 2001, confirmant ainsi leur rôle limité dans l'ajustement des crédits budgétaires, compte tenu des contraintes posées à leur mise en œuvre par le dernier alinéa de l'article 14 de l'ordonnance de 1959⁽¹⁾. De même, les répartitions de crédits n'augmentent que modérément, passant de 12,6 milliards de francs en 2000 à 13,4 milliards de francs en 2001. Ces montants reflètent des influences opposées : d'une part, la provision salariale inscrite sur le budget des Charges communes a donné lieu à près de 2 milliards de francs de répartitions n'ayant pas d'équivalent dans le budget 2000 ; d'autre part, la diminution des concours européens et la non-reconduction en 2001 des opérations exceptionnelles liées à la réparation des dégâts occasionnés par les tempêtes de l'hiver 1999 ont réduit le montant des répartitions.

B.- LES GRANDES CATEGORIES DE DEPENSES

1.- Les dépenses ordinaires civiles

• **La charge brute de la dette de l'Etat** augmente de 1,5% seulement en 2001, après + 3,8% en 2000. Ce résultat est à mettre au crédit d'un ralentissement sensible des charges d'intérêt dues sur la dette négociable, qui augmentent de 5,8 milliards de francs en 2001 après avoir crû de 11,8 milliards de francs en 2000.

CHARGE DE LA DETTE DE L'ETAT (Titre I, parties 1 à 3, hors FSC)

(en millions de francs)

	Dépenses nettes			Évolution (%)		
	1999	2000	2001	99/98	00/99	01/00
1. Dette négociable	232.496,7	244.345,6	250.158,7	- 2,4	+ 5,1	+ 2,4
2. Dette non négociable	10.350,9	9.397,6	7.339,2	- 1,6	- 9,2	- 21,9
3. Charges et frais de gestion.....	1.820,2	293,5	367,7	- 34,9	- 83,9	+ 25,3
Charge brute de la dette	244.667,8	254.036,7	257.865,7	- 2,7	+ 3,8	+ 1,5
À déduire : recettes d'ordre.....	16.998,5	19.933,8	17.285,3	- 23,4	+ 17,3	- 13,3
Charge nette de la dette	227.669,3	234.102,9	240.580,4	- 0,1	+ 2,8	+ 2,8

(1) Les virements doivent être « autorisés » (c'est-à-dire effectués) par décret, sous réserve d'intervenir à l'intérieur d'un même titre d'un même ministère et d'être bornés par la limite d'un dixième de la dotation de chacun des chapitres intéressés.

De plus, la charge de la dette non négociable a diminué encore plus fortement qu'en 2000 (- 21,9% au lieu de - 9,2%), en raison de la mise à disposition progressive de La Poste des avoirs créditeurs privés des comptes courants postaux, engagée en 2000. L'année 2001 enregistre donc l'effet partiel des sommes transférées à La Poste en 2001 et l'effet en année pleine des sommes transférées en 2000. En revanche, l'augmentation des réserves de change déposées par les banques centrales de la zone franc sur leur compte d'opérations ouvert dans les livres du Trésor public a grevé de près de 570 millions de francs les charges de la dette non négociable.

Enfin, les frais de gestion de la dette enregistrent l'impact des dépenses occasionnées par le lancement de l'obligation assimilable du Trésor indexée sur l'inflation européenne, dont le coût a été évalué à 75 millions de francs dans la loi de finances rectificative du 28 décembre 2001. Par ailleurs, alors que les dépenses du Fonds de soutien des rentes sont passées de 36,3 millions de francs en 2000 à 2,4 millions de francs en 2001, les charges d'intérêt résultant d'emprunts de trésorerie sur le marché interbancaire se sont vivement accrues, pour atteindre 41,6 millions de francs en 2001 au lieu de 5,8 millions de francs en 2000.

Les recettes en atténuation des charges de la dette sont revenues de 19,9 milliards de francs en 2000 à 17,3 milliards de francs en 2001. Le niveau effectif des taux d'intérêt à moyen et long terme, légèrement inférieur aux prévisions de la loi de finances initiale, a généré de moindres recettes de coupons courus. De plus, la forte baisse des taux d'intérêt à court terme a réduit sensiblement la rémunération tirée du placement de la trésorerie disponible de l'Etat.

In fine, **la charge nette de la dette** progresse de 6,5 milliards de francs en 2001, soit un taux d'évolution de 2,8%, identique à celui observé en 2000.

• Les **dépenses de garantie** n'ont pas été affectées, en 2001, par les événements à caractère exceptionnel qui avaient été enregistrés en 1999⁽¹⁾. A ce titre, l'année 2001 est tout à fait comparable aux années 1998 ou 2000 : le montant total des dépenses s'établit à 1.219,2 millions de francs, au lieu de 1.172,4 millions de francs et 914,5 millions de francs, respectivement, pour ces deux années.

Les principaux chefs de dépenses relèvent des annulations de créances constituées sur des Etats étrangers (Cameroun, Congo, Côte d'Ivoire), à hauteur de 716,5 millions de francs – alors qu'un montant total de 319,3 millions de francs avait été constaté à ce titre en 2000, au profit du Congo, du Gabon et de la Côte d'Ivoire –, d'une garantie donnée sur la société Picardex SA (120 millions de francs) et de l'appel de fonds présenté par la Coface au titre de la garantie accordée aux procédures publiques d'aide à l'exportation gérées par cette société (333,2 millions de francs en 2001, au lieu de 545 millions de francs en 2000).

(1) Mise en jeu de la garantie de l'Etat pour le remboursement d'un emprunt de l'UNEDIC (10 milliards de francs) et pour la reconstitution des réserves techniques de la Caisse centrale de réassurance (3 milliards de francs).

• Les **dépenses de remboursements et dégrèvements** ont été présentées dans le A du présent chapitre.

• Les **dépenses « civiles » de personnel** représentent 602,7 milliards de francs (+ 2,9%), soit 34,2% des charges nettes du budget général (34,1% en 2000) ou 84,8% des moyens affectés aux services de l'Etat, hors pouvoirs publics (85% en 2000). Votre Rapporteur général rappelle qu'il convient de relativiser ce dernier pourcentage : les charges dites « civiles » de personnel incluent, en exécution, les pensions militaires (49 milliards de francs) ainsi que la part du budget de la Défense dans la subvention d'équilibre du Fonds spécial de pension des ouvriers des établissements industriels de l'Etat (5,4 milliards de francs) et, dès la loi de finances initiale, la part du budget de la Défense dans les charges de compensation généralisée et de compensation spécifique entre régimes d'assurance vieillesse, imputées sur le budget des Charges communes (pour un montant que les documents budgétaires ne permettent pas d'identifier).

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

(en millions de francs)

	Dépenses nettes			Évolution (%)		
	1999	2000	2001	99/98	00/99	01/00
1. Rémunérations d'activité.....	314.128,6	325.048,7	334.539,6	+ 2,4	+ 3,5	+ 2,9
2. Pensions et allocations.....	183.669,8	192.409,9	199.740,4	+ 3,4	+ 4,8	+ 3,8
3. Charges sociales	73.289,3	68.528,6	68.426,6	+ 3,7	- 6,5	- 0,1
Dépenses civiles de personnel.....	571.087,7	585.987,2	602.706,5	+ 2,9	+ 2,6	+ 2,9

Votre Rapporteur général doit remarquer que, malgré leur ralentissement, les dépenses de pension progressent de 7,3 milliards de francs par rapport à 2000 et se révèlent supérieures de près de 2,1 milliards de francs aux crédits ouverts en 2001. Par ailleurs, la stabilité des dépenses de charges sociales résulte de deux phénomènes agissant en sens contraire. D'une part, les charges de compensation généralisée et de compensation spécifique entre régimes d'assurance vieillesse se sont inscrites à nouveau en repli et n'atteignent plus que 14,5 milliards de francs en 2001 au lieu de 16,7 milliards de francs en 2000. D'autre part, les cotisations et prestations sociales (obligatoires ou facultatives) ont augmenté par rapport à 2000. Les analyses effectuées par la Cour des comptes pourront apporter des éclairages complémentaires sur les motifs de ces évolutions.

• Les **dépenses civiles de fonctionnement courant** progressent de 4,5% et s'élèvent à 107,8 milliards de francs.

Les dépenses de « matériel et fonctionnement » des services (quatrième partie du titre III), en augmentation de 6,4%, sont difficiles à interpréter du fait de la structure très « resserrée » de la nomenclature budgétaire, qui se limite désormais à un seul chapitre sur la plupart des budgets ministériels. La globalisation des crédits de fonctionnement, souplesse incontestable accordée au gestionnaire, conduit donc à ce que le Parlement doive attendre la publication des états détaillés, établis au niveau du paragraphe, par la direction générale de la comptabilité publique, pour disposer d'éléments permettant d'apprécier la nature de la dépense.

Les « *travaux d'entretien* », qui constituent la cinquième partie du titre III, ne représentent qu'une part très modeste des dépenses de ce titre (1,6% seulement). Ils concernent, pour l'essentiel, l'entretien des routes (budget des Transports), à hauteur de 1.189,6 millions de francs. Ce montant est inférieur de 184,2 millions de francs à celui enregistré en 2000 car cette dernière année avait connu des dépenses exceptionnelles en raison des remises en état nécessitées par les tempêtes de l'hiver 1999.

DEPENSES CIVILES DE FONCTIONNEMENT COURANT (Titre III, parties 4 à 7)

(en millions de francs)

	Dépenses nettes			Évolution (%)		
	1999	2000	2001	99/98	00/99	01/00
4. Matériel et fonctionnement	27.440,3	22.590,8	24.034,7	+ 0,8	- 17,7	+ 6,4
5. Travaux d'entretien	1.550,9	1.914,7	1.698,9	- 3,7	+ 23,5	- 11,3
6. Subventions de fonctionnement	53.228,8	55.311,5	57.518,8	- 6,0	+ 3,9	+ 4,0
7. Dépenses diverses.....	17.965,5	23.380,3	24.539,2	+ 6,0	+ 30,1	+ 5,0
Dépenses de fonctionnement courant....	100.185,6	103.197,4	107.791,6	- 2,2	+ 3,0	+ 4,5
Dépenses de fonctionnement courant (hors subventions).....	46.956,7	47.885,8	50.272,8	+ 2,5	+ 2,0	+ 5,0

Les « *subventions de fonctionnement* » (sixième partie du titre III) augmentent de 2,2 milliards de francs par rapport à 2000, mais pour une large part, cette augmentation est due au transfert vers la partie 36 des crédits pour œuvres sociales en faveur des étudiants, à hauteur de 1,1 milliard de francs, qui étaient auparavant inscrits sur la partie 46 relevant des dépenses d'intervention.

Les « *dépenses diverses* » regroupées dans la septième partie du titre III sont soumises, en 2001, à des influences diverses parmi lesquelles on peut isoler l'effet des élections organisées en 2001. Les dépenses enregistrées à ce titre sur les budgets de l'Intérieur et de la Justice sont passées de 183,7 millions de francs en 2000 à 1.165,8 millions de francs en 2001.

- Les **dépenses d'intervention**, qui forment le titre IV du budget général, augmentent de 10,5 milliards de francs par rapport à 2000 (soit + 2,2%), les différentes composantes de cet agrégat étant sujettes à des évolutions très diverses.

Les « *interventions politiques et administratives* », qui rassemblent la plupart des dépenses budgétaires à destination des collectivités locales, progressent de 19 milliards de francs par rapport à 2000, soit + 76,3%. En effet, la compensation par l'Etat de la suppression de la part régionale de la taxe d'habitation et de la suppression de la vignette automobile a grevé les charges budgétaires à hauteur, respectivement, de 6,1 milliards de francs et de 12,5 milliards de francs (prévisions de la loi de finances initiale). Les dépenses d'« *action éducative et culturelle* » ont suivi la tendance imprimée par les subventions aux établissements de l'enseignement privé et les bourses d'enseignement scolaire ou supérieur et augmentent de 1,7 milliard de francs. Les dépenses d'action économique, en diminution de 8,1 milliards de francs, ressentent les effets des transferts de charges consentis en direction du FOREC (3,6 milliards de francs) et de la suppression de la

subvention au profit de cet établissement public (4,3 milliards de francs), remplacée par une affectation directe de recettes. Enfin, les dépenses d'action sociale sont sensiblement influencées par la redéfinition des relations entre l'Etat et la CNAF, celui-ci prenant en charge la subvention d'équilibre au Fonds d'action sociale pour les travailleurs immigrés et leur famille (+ 1,1 milliard de francs) et celle-là supportant désormais l'intégralité du surcoût occasionné par la majoration de l'allocation de rentrée scolaire (– 2,3 milliards de francs).

DEPENSES D'INTERVENTION (Titre IV, parties 1 à 7)

(en millions de francs)

	Dépenses nettes			Évolution (%)		
	1999	2000	2001	99/98	00/99	01/00
1. Interventions politiques et administratives	31.239,8	24.902,7	43.910,4	+ 37,1	– 20,3	+ 76,3
2. Action internationale	9.937,5	11.177,5	12.011,7	+ 5,0	+ 12,5	+ 7,5
3. Action éducative et culturelle.....	99.242,0	100.591,7	102.299,0	+ 9,0	+ 1,4	+ 1,7
4. et 5. Action économique.....	175.820,5	146.639,6	138.587,2	+ 1,7	– 16,6	– 5,5
6. et 7. Action sociale	195.039,0	201.673,3	198.628,8	+ 5,6	+ 3,4	– 1,5
Dépenses d'intervention.....	511.278,8	484.984,8	495.437,0	+ 6,3	– 5,1	+ 2,2

2.- Les dépenses civiles en capital

En 2001, les dépenses civiles en capital se sont élevées à 106,9 milliards de francs, en augmentation de 3,7 milliards de francs (+ 3,6%) par rapport aux dépenses définitives de la gestion 2000. Le renversement de tendance engagé en 1999 semble donc confirmé, ce qui est particulièrement opportun, s'agissant de dépenses qui ont un effet avéré sur le potentiel productif de la Nation.

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

(en millions de francs)

	Dépenses nettes			Évolution (%)		
	1999	2000	2001	99/98	00/99	01/00
Titre V : Investissements exécutés par l'Etat	22.396,9	22.031,4	24.682,7	– 9,1	– 1,6	+ 12,0
Titre VI : Subventions d'investissement accordées par l'Etat	77.068,0	81.125,2	82.220,2	+ 5,8	+ 5,3	+ 1,3
Titre VII : Réparation des dommages de guerre.....	0,1	0,3	0,6	n.s.	n.s.	n.s.
Dépenses civiles en capital	99.465,0	103.156,9	106.903,4	+ 2,1	+ 3,7	+ 3,6

• Les **investissements réalisés par l'Etat** (titre V) ont sensiblement augmenté par rapport à l'année 2000, puisqu'ils atteignent 24,7 milliards de francs au lieu de 22 milliards de francs.

Les dépenses relatives aux infrastructures de transports reflètent l'essentiel de cette hausse, puisqu'elles progressent de 2,2 milliards de francs par rapport à 2000. Il est vrai que, sur ce montant, 510 millions de francs environ sont dus à l'inscription sur le budget général de crédits auparavant inscrits sur le compte

d'affectation spéciale n° 902-26 «Fonds d'investissement des transports terrestres et des voies navigables», clos par la loi de finances initiale pour 2001. Les dépenses d'équipements administratifs montrent une accélération des dépenses immobilières du ministère de la Justice (+ 450,2 millions de francs) et des dépenses d'équipement du ministère de l'Intérieur (+ 447,1 millions de francs), à peine écornée par le freinage des équipements financés par le ministère des affaires étrangères (– 264,5 millions de francs) et, curieusement, du budget de l'Enseignement supérieur (– 141,1 millions de francs) alors que le Gouvernement a programmé une accélération des travaux de sécurité prévus dans le cadre du plan « Université du 3^{ème} millénaire ».

Le soutien au secteur des transports aéronautiques n'a mobilisé que 1.047,7 millions de francs au lieu de 1.447 millions de francs en 2000. Par ailleurs, les investissements à caractère financier (limités, en l'absence de dotations en capital financées par le budget général, à la participation de la France au capital d'organismes internationaux) ont reculé de 25,9 millions de francs pour revenir à 203,6 millions de francs. Les crédits du titre V qu'il n'est pas possible de répartir dans l'une des trois catégories précitées augmentent de 454,7 millions de francs.

• Les **subventions d'investissement** consenties par l'Etat (titre VI) voient leur progression ralentir. Celle-ci n'est plus que de 1,3% par rapport à 2000 alors que les années 1999 et 2000 avaient connu des augmentations de 5,8% et 5,3%. Votre Rapporteur général rappelle que les subventions d'investissement sont constituées de subventions à divers secteurs économiques (33,5% du total), à divers organismes de recherche (30%), pour équipements collectifs et administratifs (8,5%), aux collectivités locales (18%) ou organismes internationaux (9%).

3.- Les dépenses militaires

• Les **dépenses ordinaires des services militaires** s'établissent à 111,7 milliards de francs en 2001 (+ 0,5%), dont 86,9 milliards de francs de dépenses de personnel (+ 1,4%) et 24,7 milliards de francs de dépenses de fonctionnement courant (– 2,4%). Cependant, le titre III du budget de la Défense ne couvre pas la totalité des dépenses relatives aux personnels militaires. En particulier, les pensions sont exécutées à partir du budget des Charges communes, après un transfert de crédits en début de gestion. La dernière ligne du tableau ci-après retrace l'évolution d'un agrégat «dépenses pour personnels militaires» incluant les dépenses du titre III du budget de la Défense et les dépenses imputées sur le budget des Charges communes, à savoir :

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

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

ne permet donc pas d'isoler les pensions des ouvriers de la Défense des pensions des ouvriers des ministères civils.

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

(en millions de francs)

	Dépenses nettes			Évolution (%)		
	1999	2000	2001	99/98	00/99	01/00
1. Rémunérations d'activité.....	76.466,7	77.147,9	78.272,7	+ 0,9	+ 0,9	+ 1,5
2. Pensions et allocations (a)	52.433,8	53.387,5	54.352,0	- 0,2	+ 1,8	+ 1,8
3. Charges sociales	8.343,6	8.617,9	8.659,1	+ 2,8	+ 3,3	+ 0,5
Dépenses de personnel						
• Budget de la Défense (1 + 3).....	84.810,3	85.765,8	86.931,7	+ 1,0	+ 1,1	+ 1,4
• Dépenses pour personnels militaires (1 + 2 + 3).....	137.243,8	139.153,3	141.283,7	+ 0,6	+ 1,4	+ 1,5

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

Les dépenses de fonctionnement courant s'établissent à 24,7 milliards de francs et diminuent de 2,4% par rapport à 2000. Elles sont principalement constituées des dépenses de «*matériel et fonctionnement des armes et services*», qui atteignent 22,3 milliards de francs (- 2,6%) et reculent de près de 590 millions de francs. Cette évolution est essentiellement imputable aux dépenses d'entretien programmé des matériels (- 420 millions de francs) et d'alimentation (- 370 millions de francs), alors que les actions du Gouvernement décidées à l'automne 2001 en faveur de la gendarmerie se sont traduites par une augmentation de près de 310 millions de francs des dépenses relatives au fonctionnement de cette arme.

DEPENSES MILITAIRES DE FONCTIONNEMENT COURANT (Titre III, parties 4, 6 et 7)

(en millions de francs)

	Dépenses nettes			Évolution (%)		
	1999	2000	2001	99/98	00/99	01/00
4. Matériel et fonctionnement des armes et services.....	21.600,1	22.856,4	22.268,8	- 5,1	+5,8	- 2,6
6. Subventions de fonctionnement	1.063,2	1.022,1	1.166,3	- 11,7	- 3,9	+ 14,1
7. Dépenses diverses.....	1.868,8	1.468,5	1.295,4	+ 13,2	- 21,42	- 11,8
Dépenses de fonctionnement courant....	24.532,2	25.346,0	24.730,5	- 4,2	+ 3,3	- 2,4

• Les **dépenses militaires en capital** progressent de 1,3% et s'élèvent à 71 milliards de francs. La problématique des dépenses d'équipement de la Défense est complexe et votre Rapporteur général ne peut que renvoyer aux développements qui seront présentés par le Gouvernement, la Cour des comptes et les commissions parlementaires à l'occasion de l'examen du projet de loi de règlement du budget 2001.

On doit noter que l'évolution, somme toute favorable, des dépenses des parties 1, 3 et 4 du titre V est plus que compensée par la forte diminution des dépenses constatée sur la partie 5 «*Soutien des forces et entretien des matériels*» :

– le chapitre 55-11 « Soutien des forces » voit ses dépenses diminuer de 832,7 millions de francs, dont 300,6 millions de francs relèvent des armements et munitions de l'armée de l'air, 288,9 millions de francs concernent l'adaptation des structures industrielles de la direction des constructions navales et 205,59 millions de francs concernent les opérations sur munitions et engins de la marine ;

– le chapitre 55-21 « Entretien programmé des matériels » connaît une réduction de 813,7 millions de francs de ses dépenses, marquée notamment par une diminution de 950 millions de francs des sommes consacrées au maintien en condition opérationnelle des bâtiments de la flotte. Inversement, l'entretien programmé des matériels de l'armée de terre et le maintien en condition opérationnelle des moyens aériens de la gendarmerie ont mobilisé des ressources supérieures de 128,7 millions de francs et 178,1 millions de francs, respectivement, à celles utilisées en 2000.

DEPENSES MILITAIRES EN CAPITAL (Titres V et VI)

(en millions de francs)

	Dépenses nettes			Évolution (%)		
	1999	2000	2001	99/98 ⁽¹⁾	00/99	01/00
Titre V						
1. Espace, communication, dissuasion	14.043,9	14.510,0	15.658,5	n.s.	+3,3	+ 7,9
2. Études	2.816,5	2.761,2	2.387,7	n.s.	- 2,0	- 13,5
3. Équipements conventionnels des forces	28.520,1	27.130,0	28.294,9	n.s.	- 4,9	+ 4,3
4. Infrastructures.....	6.882,8	7.560,2	7.964,3	n.s.	+ 9,8	+ 5,3
5. Soutien des forces et entretien des matériels	15.560,8	16.633,5	14.993,1	n.s.	+ 6,9	- 9,9
Sous-total Titre V	67.824,0	68.594,9	69.298,5	+ 0,1	+ 1,1	+ 1,0
Titre VI						
1. Équipements culturel et social	514,0	794,7	972,3	+ 26,8	+ 54,6	+ 22,3
2. Équipements administratifs et divers	664,7	725,2	737,4	- 11,6	+ 9,1	+ 1,7
Sous-total Titre VI.....	1.178,7	1.520,0	1.709,7	+ 1,8	+ 29,6	+ 12,5
Dépenses militaires en capital	69.002,6	70.114,8	71.008,1	+ 0,1	+ 1,6	+ 1,3

(1) La nomenclature du titre V a été entièrement refondue en 1999. La mesure d'un taux d'évolution des dépenses pour les différentes parties du titre V entre 1998 et 1999 n'a donc pas de sens.

III.- LES COMPTES SPECIAUX DU TRESOR

Le collectif de fin d'année avait prévu un excédent au titre des comptes spéciaux du Trésor de 10,35 milliards de francs, soit un montant supérieur de 1,18 milliard de francs par rapport aux prévisions initiales. Les opérations définitives des comptes spéciaux du Trésor étant pratiquement à l'équilibre, la presque totalité de cet excédent résultait des opérations temporaires. Les résultats d'exécution montrent une situation sensiblement différente, puisque l'ensemble des opérations des comptes spéciaux du Trésor se traduit par une charge nette de 2,76 milliards de francs, répartie entre un excédent de 1,01 milliard de francs au titre des opérations définitives et une charge de 3,77 milliards de francs pour les opérations temporaires.

A.- LES COMPTES D'AFFECTATION SPECIALE

• Le compte 902-24 « Compte d'affectation des produits de cessions de titres, parts et droits de sociétés » a enregistré un excédent de 1,98 milliard de francs, mais le volume de ses opérations a été nettement inférieur aux prévisions initiales. En effet, les recettes ont représenté 13,76 milliards de francs et les dépenses 11,78 milliards de francs, alors que la loi de finances tablait sur 26,5 milliards de francs, tant en recettes qu'en dépenses.

Les recettes encaissées sur la ligne 1 du compte (retracant le produit des ventes de titres, parts et droits de sociétés) ont atteint 11,55 milliards de francs, dont :

- 4,75 milliards de francs au titre du dividende de Thomson SA ;
- 3,12 milliards de francs au titre de la cession de la banque Hervet ;
- 2,47 milliards de francs au titre de la cession de titres EADS et de la soulte versée par le groupe Lagardère ;
- 632 millions de francs au titre de l'ouverture du capital d'Air France.

Les reversements d'avances d'actionnaires ou de dotations en capital et produits de réduction de capital ou de liquidation (ligne 2) ont, pour leur part, représenté 2,17 milliards de francs, dont 1,9 milliard de francs reversés par la Société de gestion de garanties et de participations (SGGP – ex GAN-SC) suite à la privatisation du GAN, et 244,7 millions de francs de remboursement d'une avance d'actionnaire par la Compagnie financière Hervet.

Les dépenses ont été réparties à hauteur de 11,56 milliards de francs pour les dotations en capital et avances d'actionnaire, 83,98 millions de francs pour les dépenses afférentes aux ventes de titres et 98,2 millions de francs pour les investissements réalisés directement ou indirectement dans des fonds de capital-investissement.

Les principaux bénéficiaires des dotations en capital sont Réseau ferré de France (RFF), avec 7 milliards de francs, GIAT Industries (2 milliards de francs), la BDPME (331,2 millions de francs), la SFP (317,8 millions de francs), l'Entreprise minière et chimique (EMC), avec 275 millions de francs, la Compagnie générale maritime et financière (205 millions de francs), Voies navigables de France (200 millions de francs) et Aéroports de Paris (150 millions de francs).

On remarquera que les versements au cours de la période complémentaire ont été particulièrement limités, avec 19,7 millions de francs d'apports au profit de DCN développement. Les dotations précitées en faveur d'EMC et de RFF ont été opérées au cours de la journée complémentaire du 31 décembre 2001. On notera par ailleurs que l'avance d'actionnaire au profit de Bull (655,96 millions de francs) a été versée le 31 décembre.

• Les autres comptes d'affectation spéciale sont dans l'ensemble proches de l'équilibre, à l'exception notable du compte n° 902-31 « Indemnisation au titre des créances françaises sur la Russie », qui dégage une charge nette sur l'exercice de 1,63 milliard de francs correspondant au montant de ses dépenses. En effet, la Russie ayant versé précédemment l'ensemble des sommes prévues, le compte n° enregistre plus de recettes.

Deux comptes connaissent pour leur part des excédents significatifs. Il s'agit :

– du Fonds national pour le développement du sport (n° 902-17), avec un excédent de 283,68 millions de francs ;

– du Fonds national de l'eau (n° 902-00), avec + 433,42 millions de francs.

On notera que les excédents de ces comptes sont moindres qu'en 2000, où ils avaient représenté respectivement 440,9 millions de francs et 472,9 millions de francs.

B.- DES OPERATIONS TEMPORAIRES SE TRADUISANT PAR UNE CHARGE NETTE

Alors que, selon le collectif de fin d'année, les opérations temporaires des comptes spéciaux du Trésor devaient dégager un excédent de 10,3 milliards de francs, les résultats d'exécution se traduisent par une charge nette de 3,77 milliards de francs (hors FMI). La plupart des catégories de comptes retraçant des opérations temporaires ont, en effet, enregistré des variations significatives par rapport aux prévisions initiales ou révisées.

Ainsi, alors que la charge nette prévue pour les **comptes de commerce** s'élevait à 102 millions de francs, celle-ci a atteint 3,73 milliards de francs, dont 3,13 milliards de francs de charge nette au titre du seul compte n° 904-05 « Constructions navales de la marine militaire ».

Hors opérations avec le FMI, les **comptes d'opérations monétaires** ont entraîné une charge nette de 2,7 milliards de francs, alors que les prévisions initiales tablaient sur une charge nette de 390,7 millions de francs. Cet écart est très largement imputable au compte d'émission des monnaies métalliques (n° 906-04), dont la charge nette représente 2,13 milliards de francs en exécution, contre 390,7 millions de francs prévus. En réponse aux questions de votre Rapporteur général, le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie a fourni les éléments de réponse figurant dans l'encadré ci-dessous.

Le tableau ci-après retrace, pour l'année 2001, les écarts constatés sur le compte spécial 906-04 entre le projet de loi de finances et l'exécution budgétaire.

(en millions de francs)

	Hypothèses retenues pour le PLF 2001	Exécution 2001
Coût de fabrication euros.....	- 695,1	- 733 - 66 (achat d'euros) - 24 (coût de fabrication des francs)
Coût de fabrication monnaie de collection.....	- 3,1	- 4
Marchés stockage, kits et palettes.....	- 162,5	- 147
Produits liés aux variations de monnaies	+ 450	- 1.184
Solde opérations diverses	+ 20	- 13 + 38 (kits premiers euros)
Solde	- 390,7	- 2.133

Les hypothèses retenues lors de la préparation du PLF 2001, conduisant à une charge de 390,7 millions de francs pour le compte spécial, ont été faites sur les bases ci-après :

- les coûts de fabrication des pièces correspondent à un programme de frappe de 1.623 millions de pièces en euro ;
- les frais de transport et de stockage des pièces en euro, ainsi que les frais de confection de conditionnements standards des pièces euro, destinés à faciliter la mise en circulation de la monnaie correspondent aux marchés passés par la DMM au nom de l'Etat ;
- les recettes du compte proviennent principalement des variations de la circulation de la monnaie métallique.

L'exécution budgétaire a conduit à une charge de 2.133 millions de francs.

Cet écart par rapport aux prévisions initiales s'explique par :

• **Un écart sur les coûts de fabrication** dû principalement aux modifications du programme de frappe 2001 :

- une production complémentaire de 20 millions de pièces de 1 franc a été décidée par le ministre en juin 2001 pour faire face à des pénuries ;
- une production complémentaire de pièces en euros a été arrêtée par le ministre en avril 2001 (+ 541 millions de pièces : 25 millions de pièces de 0,5 et 0,1 euro et 41 millions de pièces de 0,20 euro) pour tenir compte des évolutions de la demande ;

.../...

– au vu de la forte augmentation de la demande des opérateurs entre l’été et la rentrée 2001 (passage de 3,5 à plus de 6milliards de pièces), il a été décidé en octobre 2001 de modifier à nouveau le programme de frappe en l’accroissant de 110 millions de pièces de 0,20 euro et de 10 millions de pièces de 2euros, tout en reportant sur 2002 la frappe de 40 millions de pièces de 0,02 euro, 190 millions de pièces de 0,10 euro et 35 millions de pièces de 1 euro.

Ce programme a été exécuté à hauteur de 1.833.921.600 pièces pour un montant de 733 millions de francs, auquel s’ajoute le coût de fabrication de 35.165.000 pièces en francs pour un montant de 24 millions de francs.

Les coûts de fabrication ont été majorés de 66 millions de francs correspondant à l’achat de 100 millions de pièces de 0,50 euro à l’Espagne en décembre 2001. La fabrication des pièces s’étant révélée insuffisante pour répondre à la forte augmentation de la demande sur certaines coupures, le ministre a décidé le 11 décembre 2001 d’autoriser la Banque de France à acheter des pièces de 0,50 euro à l’étranger, compte tenu de la grève de Pessac qui risquait d’accroître les tensions sur une coupure difficilement substituable et fortement demandée, notamment par les opérateurs de machines de distribution automatique.

• Une forte remontée des pièces en francs au cours des quatre derniers mois de l’année conduisant à une dépense accrue pour l’Etat

Le compte reçoit, en effet, mensuellement la valeur faciale des émissions nettes de monnaies métalliques (valeur faciale des pièces mises en circulation par la BDF, moins valeur faciale des pièces retirées de la circulation).

L’estimation du rythme de retour des francs était difficile à prévoir. Cette remontée a été très irrégulière. Elle s’est considérablement accélérée à partir de la rentrée, sans doute parce que les opérateurs ont commencé à libérer les stocks de précaution qu’ils conservaient, craignant de manquer de pièces en francs. Par définition, l’ampleur de ces stocks non circulants n’était pas connue.

La remontée des francs s’est traduite en 2001 comme indiqué dans le tableau ci-après, conduisant à une dépense nette pour le compte spécial de 1.163 millions de francs, très supérieure aux prévisions.

Mois	En millions de francs
Janvier.....	– 114
Février.....	– 121
Mars.....	– 87
Avril.....	+ 147
Mai.....	+ 116
Juin.....	+ 2
Juillet.....	+ 57
Août.....	+ 43
Septembre.....	– 258
Octobre.....	– 303
Novembre.....	– 302
Décembre.....	– 342
Total.....	– 1.163

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

Alors que les **comptes de prêts** devaient dégager un excédent de 5,76 milliards de francs, ce dernier s'est en réalité élevé à 1,77 milliard de francs. Pour l'essentiel, cet écart découle de l'évolution du compte n° 903-17 « Prêts du Trésor à des Etats étrangers pour la consolidation de dettes envers la France ». Si un excédent de 4,59 milliards de francs avait été prévu pour ce dernier, les résultats d'exécution font apparaître qu'il a été limité à 500,24 millions de francs. Selon les informations fournies par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie :

« Pour 2001, les crédits de dépenses autorisées par la loi de finances ont été fixés à 1.522 millions de francs, auxquels il convient d'ajouter le report de crédits non consommés en 2000, soit 7.060 millions de francs. Au total, les crédits disponibles en 2001 ont atteint 8.582 millions de francs. Quant aux recettes, elles ont été prévues à hauteur de 6.414 millions de francs, conduisant à une charge nette prévue en projet de loi de finances pour 2001 de – 4.592 millions de francs et avec le report de crédits à 2.168 millions de francs.

L'exécution 2001 laisse apparaître des dépenses sur le compte à 1.986 millions de francs et les recettes à 2.486 millions de francs. La charge nette pour 2001 est de donc de – 500 millions de francs.

Cette différence s'explique d'abord par la modification du calendrier attendu des accords entre le FMI et certains pays émergents. Ces décalages ont entraîné le report de négociations en Club de Paris. Il existe, en effet, un principe de conditionnalité selon lequel l'approbation par le conseil d'administration du Fonds monétaire international d'un programme d'ajustement est un préalable à l'ouverture de négociations en vue du rééchelonnement de la dette en Club de Paris. Une fois un programme approuvé par le FMI, les négociations avec le pays débiteur (au niveau multilatéral au sein du Club de Paris, puis au niveau bilatéral) peuvent être plus ou moins longues, ce qui peut entraîner en outre des délais supplémentaires.

Par ailleurs la conclusion d'un certain nombre d'accords notamment avec les pays PPTTE [pays pauvres très endettés] a été reportée. En effet, la France a annoncé par la voix du Président de la République en janvier 2001, sa volonté d'accélérer au point de décision l'annulation de 100% de créances commerciales prédate butoir. Le Parlement devait donner son autorisation à la mise en œuvre d'une telle mesure – ce qu'il a fait par l'article 82 de la loi de finances rectificative pour 2001, n° 2001-1276 du 28 décembre 2001. Dans l'attente de cette autorisation, la conclusion de nouveaux accords bilatéraux, qui déclenche la consommation de crédits sur le CST 903-17, a dû être reportée. Les pays concernés n'ont pas été pénalisés par ce délai, les organismes teneurs de compte ayant reçu instruction de ne pas facturer les échéances en conformité avec la mesure dont la validation législative était attendue. Il s'agit d'un des éléments clés du dispositif de la France en faveur des pays PPTTE et qui devait être intégré dans ces accords ».

Enfin, s'agissant des **comptes d'avances**, leur excédent a été également moindre que prévu, avec 867,96 millions de francs contre 3,89 milliards de francs en loi de finances initiale. En effet, alors que l'excédent du compte d'avances sur le montant des impositions locales (n° 903-54) avait été évalué à 3,9 milliards de

francs initialement, il s'est finalement élevé à 1,97 milliard de francs. Le tableau ci-après récapitule l'évolution des prévisions et des résultats de ce compte.

**ÉVOLUTION DU SOLDE DU COMPTE D'AVANCES
AUX COLLECTIVITES LOCALES ^(a)**

(en milliards de francs)

	2000	LFI 2001	Révisé 2001	Exécution 2001
Emissions des IdL.....	365.035	362.700	359.000	361.674
Recouvrement des IdL.....	372.130	366.600	365.000	363.640
Solde.....	+ 7.095	+ 3.900	+ 6.000	+ 1.966

(a) Ce tableau présente les montants d'émissions (représentant les dépenses du compte d'avances aux collectivités locales) et de recouvrements (représentant les recettes de ce compte) d'impôts locaux (IdL) depuis 1993. En régime de croisière et hors tout événement exceptionnel ou impact de réforme, le solde annuel du compte d'avances ressort, en principe, déficitaire dans la mesure où les taux de recouvrement sur ces opérations restent, par nature, en deçà de 100%.

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

Selon les explications fournies par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie :

« L'écart négatif de 1.360 millions de francs constaté sur les recouvrements résulte principalement de moindres recettes constatées en matière de taxe professionnelle à l'échéance du 15 décembre 2001.

Les émissions d'impôts locaux sont supérieures aux prévisions pour un montant total de 2.674 millions de francs, dont 1.477 millions de francs au titre des taxes foncières ».

IV.- L'EVOLUTION DU DEFICIT

A.- LE PILOTAGE DU SOLDE

Le solde budgétaire, indicateur privilégié des finances publiques, ne peut pas être considéré comme la résultante passive des recettes et des dépenses exécutées par l'Etat, sur la base des autorisations accordées par le Parlement. Il possède une dimension spécifique puisqu'il est un élément important des orientations de la politique budgétaire. C'est ainsi, par exemple, que les impératifs de la construction économique européenne font peser une contrainte sur le niveau du solde des administrations publiques et, de ce fait, sur le niveau du solde budgétaire. Il est donc légitime que le solde soit lui-même l'objet d'un « pilotage », qui doit, cependant, s'effectuer dans le respect des règles budgétaires et comptables et ne pas avoir pour objectif de travestir la réalité de la situation financière.

C'est donc animé du même souci que les années précédentes – s'assurer que le pilotage du solde n'est pas affecté par des manipulations répréhensibles – que votre Rapporteur général s'est intéressé aux opérations effectuées entre la fin de l'année 2001 et l'achèvement de la période complémentaire, le 25 janvier 2002.

1.- La gestion des crédits ouverts par la loi de finances rectificative du 28 décembre 2001

Votre Rapporteur général a souhaité savoir dans quelle mesure les crédits ouverts par la loi de finances rectificative du 28 décembre 2001 avaient pu être consommés avant la clôture de la gestion ou si, au contraire, il s'était révélé nécessaire de les reporter sur la gestion 2002. Comme l'année précédente, une question a été adressée en ce sens au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, qui a fait parvenir des éléments d'information substantiels dont la teneur éclaire une nouvelle fois l'utilité de la période complémentaire et l'intérêt qu'il y aurait à avancer de quelques semaines le calendrier d'élaboration, d'examen et d'adoption du collectif de fin d'année.

Votre Rapporteur général a indiqué dans le chapitre relatif aux dépenses de l'Etat que les ouvertures de crédits effectuées par la loi de finances rectificative du 28 décembre 2001 se sont élevées à 52.861,5 millions de francs sur l'ensemble du budget général – dont 35.555 millions de francs de crédits de remboursements et dégrèvements et 17.306,5 milliards de francs de crédits hors remboursements et dégrèvements – et 1.402 millions de francs sur les budgets annexes. Il apparaît que trois groupes d'ouvertures peuvent être caractérisés.

- La couverture de dépassements de crédits évaluatifs représente 3,8 milliards de francs, répartis sur six chapitres :

- 1,6 milliard de francs pour la compensation démographique entre régimes d'assurance vieillesse (chapitre 33-91 du budget des Charges communes) ;

– 500 millions de francs pour le financement des primes d'épargne-logement (chapitre 44-91 du budget des Charges communes), ce montant étant d'ailleurs insuffisant pour couvrir l'intégralité du dépassement, qui devra être régularisé en loi de règlement ;

– 1 milliard de francs pour l'indemnisation des orphelins de la déportation (chapitre 46-02 du budget des Services généraux du Premier ministre) ;

– 680 millions de francs pour la réévaluation des charges de la dette (chapitres 12-01, 12-03 et 13-03 du budget des Charges communes).

Ces crédits ont, naturellement, été « consommés » dès la publication du décret portant répartition des crédits ouverts par la loi de finances rectificative.

• Les crédits de la loi de finances rectificative ordonnancés en période complémentaire atteignent 3,2 milliards de francs. Selon le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, les principales dépenses sont :

– 925 millions de francs au titre des contributions obligatoires à l'ONU (chapitre 42-31 du budget des Affaires étrangères) ;

– 425 millions de francs au titre de la rémunération des services rendus par la Banque de France pour le passage à l'euro (chapitre 37-01 du budget Économie, finances et industrie) ;

– 425 millions de francs pour le financement de l'allocation pour adultes handicapés (chapitre 46-33 du budget de la Santé) ;

– 300 millions de francs pour diverses exonérations de cotisations sociales (chapitre 44-77 du budget de l'Emploi) ;

– 200 millions de francs pour une subvention au budget annexe de l'aviation civile destinée à améliorer la sécurité dans les aéroports (chapitre 36-25 du budget des Transports) ;

– 185 millions de francs pour divers ajustements de dépenses militaires ordinaires (chapitres 36-01, 34-06 et 34-03 du budget de la Défense) ;

– 120 millions de francs pour couvrir le montant estimé de la contribution de l'Etat aux charges de retraite de la SNCF (chapitre 47-41 du budget des Transports).

• 10,4 milliards de francs de crédits ont été reportés sur la gestion 2002, en raison, soit des règles relatives à l'engagement et l'ordonnancement des dépenses, soit de délais techniques, soit de considérations d'opportunité sur la situation de trésorerie des bénéficiaires potentiels des dotations budgétaires.

A l'exception des opérations de régularisation et des « *règlements réciproques* », définis respectivement par les articles 10 et 11 du décret n° 86-451 du 14 mars 1986 relatif à la comptabilisation des dépenses et des recettes de l'Etat, la

période complémentaire est ouverte aux ordonnateurs dans d'étroites limites⁽¹⁾ : elle n'est ouverte qu'aux ordonnateurs principaux et non aux ordonnateurs secondaires ; elle ne s'applique qu'aux dépenses ordinaires autres que de personnel ; elle ne concerne que des dépenses se rapportant à « *des droits nés au cours de la gestion qui s'achève* » ; elle ne vise que les phases postérieures à l'engagement⁽²⁾. Dès lors, l'engagement, l'ordonnancement et le paiement des crédits de dépenses en capital ouverts par le collectif de fin d'année est impossible et ces crédits sont nécessairement reportés sur la gestion suivante, dès lors qu'ils ne concernent pas des « *règlements réciproques* » au sens de l'article 11 du décret du 14 mars 1986 précité. Sont concernées en particulier :

– des dépenses d'aide publique au développement, à hauteur de 1,1 milliard de francs pour la participation de la France au Fonds européen de développement (chapitre 68-02 du budget des Charges communes) et de 425 millions de francs pour la participation de la France à divers autres fonds (chapitre 68-04 du budget Économie, finances et industrie) ;

– la dotation de la fondation pour la mémoire de la Shoah, à hauteur de 775 millions de francs (chapitre 66-01 des Services généraux du Premier ministre) ;

– diverses subventions d'investissement, à hauteur de 557 millions de francs (chapitre 63-44 du budget des Transports) ;

– diverses dépenses en capital, pour un montant total d'environ 1 milliard de francs.

S'agissant des crédits de dépenses civiles ordinaires, 5,8 milliards de francs ont été reportés sur la gestion 2002, parmi lesquels on peut noter :

– 2 milliards de francs ouverts sur le chapitre 47-19 du budget de la Santé au titre du plan « hôpitaux ». Selon le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, « *les délais nécessaires à l'établissement d'une convention entre l'Etat et la CNAM, qui se charge de la répartition auprès des hôpitaux, n'ont pas permis d'ordonnancer ces crédits durant la période complémentaire* » ;

– 1 milliard de francs ouverts sur le budget de l'Agriculture et correspondant, notamment, à des versements aux offices agricoles et à l'office national des forêts, qui n'ont pas été effectués « *compte tenu de la trésorerie suffisante des offices* ».

Les autres crédits reportés (2,8 milliards de francs) concernent soit des crédits déconcentrés – pour lesquels il n'existe pas de période complémentaire

(1) Cf. article 9 du décret précité.

(2) Il convient de noter que cette règle – qui pourrait interdire de consommer tout crédit de dépense ordinaire, lequel doit faire l'objet d'un engagement préalablement à tout ordonnancement – doit composer avec la règle fixée par l'article 5 du même décret, qui dispose que « les engagements de dépenses ordinaires autres que de personnel ne peuvent intervenir, sauf urgence, après le 30 novembre de chaque année ». La consommation des crédits ouverts tardivement par le collectif de fin d'année relève de l'« urgence » au sens de cet article 5, comme le confirme, par exemple, la circulaire de la direction du budget n° 1D-01-295 du 23 juillet 2001 relative aux dates limites de fin de gestion applicables à l'exercice 2001.

ouverte aux ordonnateurs secondaires – soit des crédits gérés au niveau central mais qui n’ont pas été ordonnancés du fait des délais d’instruction des dossiers ou, dans le cas de la dotation de 250 millions de francs au profit du fonds d’indemnisation des victimes de l’amiante, du fait du délai nécessaire à la mise en place effective de cet établissement public.

Enfin, 715 millions de francs de crédits de dépenses militaires ordinaires n’ont pu être ordonnancés en 2001 car ils portaient essentiellement sur des dépenses de fonctionnement déconcentrées. Ces crédits bénéficient à la gendarmerie (510 millions de francs), à l’armée de terre (120 millions de francs) et à l’armée de l’air (85 millions de francs).

2.- Les opérations comptabilisées au cours de la période complémentaire

Sur la base de chiffres qui ne sont pas encore définitifs, il apparaît que le volume total des opérations de dépenses et de recettes réalisées au cours de la période complémentaire de la gestion 2001 est plus important qu’en 2000. En revanche, le solde des opérations de période complémentaire vient grever le solde général d’exécution budgétaire pour un montant bien plus faible que les années précédentes. Le ministère de l’économie, des finances et de l’industrie a fait connaître à votre Rapporteur général que des efforts avaient été entrepris pour anticiper plus avant dans la dernière semaine de l’année des opérations qui étaient, habituellement, repoussées en période complémentaire. Cependant, quelques opérations exceptionnelles ont notamment porté les recettes encaissées pendant cette période à un niveau supérieur à ceux observés depuis 1994.

OPERATIONS DE PERIODE COMPLEMENTAIRE

(en milliards de francs)

Exercice	Dépenses	Recettes	Solde
1994	94,0	5,7	– 88,2
1995	89,1	25,8	– 63,3
1996	62,0	9,6	– 52,4
1997	61,1	6,0	– 55,1
1998	72,9	0,3	– 72,6
1999	68,4	31,9	– 36,5
2000	58,3	4,4	– 53,9
2001 ^(a)	45,9	41,9	– 4,0

(a) Données provisoires

Les premiers éléments d’information rassemblés par votre Rapporteur général donnent des éclairages partiels mais convergents sur l’utilisation de la période complémentaire. Votre Rapporteur général s’est intéressé, en premier lieu, aux « règlements réciproques » enregistrés par l’Agence comptable centrale du Trésor, sur le fondement de l’article 11 du décret du 14 mars 1986 précité.

REGLEMENTS RECIPROQUES COMPTABILISES PAR L'ACCT : SYNTHESE

(en millions de francs)

Opérations	Nombre d'ordonnances	Montant comptabilisé du 01/01 au 25/01	Montant comptabilisé le 25/01
1. Budget général			
♦ Dépenses	105	4.628,7	1.459,7
♦ Recettes	23	5.485,8	910,5
2. Comptes spéciaux du Trésor			
♦ Dépenses	14	15.524,4	8.211,7
♦ Recettes	40	36.302,1	0,2

Ces résultats ne semblent pas devoir susciter de remarques particulières. Tout au plus convient-il de préciser que les recettes encaissées sur les comptes spéciaux du Trésor sont fortement marquées par le remboursement de l'avance consentie par l'Etat à l'ACOFA pour le préfinancement des aides communautaires agricoles (35.083,9 millions de francs). Les dépenses imputées sur les comptes spéciaux résultent essentiellement du versement de 8.123,5 millions de francs effectué au profit du fonds de réserve pour les retraites et d'une dotation en capital de 7 milliards de francs au profit de Réseau ferré de France.

Les recettes du budget général font apparaître le reversement de 4 milliards de francs de la Coface au titre de l'excédent de trésorerie pour 2001, ainsi que les prélèvements de 460 millions de francs et 400 millions de francs sur la trésorerie du BRGM et de l'INPI, effectués tous deux le dernier jour de la période complémentaire. La dépense la plus importante imputée sur le budget général est un versement de 825 millions de francs au profit de l'ACOSS, au titre de l'«apurement CNAF», comptabilisé le 4 janvier 2002. Vient ensuite un versement de 426 millions de francs au profit du Crédit foncier de France, au titre du financement des primes d'épargne logement pour décembre 2001, comptabilisé le 25 janvier 2002.

En second lieu, votre Rapporteur général a pris connaissance du « tableau de bord » des opérations de dépenses comptabilisées à l'ACCT au cours de la période complémentaire, qu'il est apparu intéressant de présenter conjointement aux informations similaires relatives aux gestions 1999 et 2000.

OPERATIONS DE DEPENSES COMPTABILISEES PAR L'ACCT EN PERIODE COMPLEMENTAIRE

(en millions de francs)

	Gestion 1999	Gestion 2000	Gestion 2001
1. Budget général			
♦ Dépenses ordinaires des services civils	23.656,8	15.892,0	4.436,2
♦ Dépenses ordinaires des services militaires	2.023,7	1.110,7	928,1
♦ Dépenses en capital des services civils	1.122,6	471,7	149,3
♦ Dépenses en capital des services militaires	2.833,4	1.525,1	142,0
Total Budget général	29.636,4	18.999,5	5.655,7
2. Comptes spéciaux du Trésor	18.622,8	8.458,3	20.458,8

Source : Agence comptable centrale du Trésor.

L'ACCT a précisé à votre Rapporteur général qu'aucun dossier n'avait été soumis à la signature du ministre au cours de la période complémentaire.

3.- Un effort significatif pour réduire les imputations provisoires

L'utilisation de comptes d'imputation provisoire est nécessaire car il peut arriver, lors d'un encaissement ou d'un décaissement, que la nature de la recette ou de la dépense soit mal identifiée. Lorsque les clarifications nécessaires ont été accomplies, le comptable peut imputer définitivement l'opération, en dépenses ou en recettes, en effectuant une nouvelle série d'écritures. Si la régularisation peut avoir lieu dans les délais déterminés par l'article 10 du décret du 14 mars 1986 précité, les recettes ou les dépenses imputées provisoirement sont intégrées aux données d'exécution de l'année concernée. Si, au contraire, la régularisation n'a pu avoir lieu dans ces délais, les recettes et dépenses imputées provisoirement deviendront des recettes et dépenses budgétaires de l'année suivante. Dans ces conditions, les comptes d'imputation provisoire correspondants présentent un solde non nul à la clôture des écritures. Ainsi, le résultat budgétaire des deux années concernées est susceptible d'être influencé par la variation du solde des comptes d'imputation provisoire, en dépenses comme en recettes.

Le décret du 14 mars 1986 précité ouvre la possibilité de solder les comptes d'imputation provisoire pendant la durée de la période complémentaire, mais n'en impose pas l'obligation. Votre Rapporteur général rappelle qu'au contraire, le dernier alinéa de l'article 28 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances impose de solder les comptes d'imputation provisoire dans ce même délai et introduit une procédure dérogatoire au cas où, à titre exceptionnel, une imputation provisoire de recettes n'aurait pu être régularisée.

Après quelques « dérives » constatées pendant la gestion 1999 – sur lesquelles le rapport de la Cour des comptes sur l'exécution des lois de finances en 1999 a apporté des éclairages pondérés – la direction générale de la comptabilité publique a préparé un plan national d'apurement des comptes d'imputation provisoire. Ce plan, mis en œuvre à partir de 2000 et, surtout, en 2001, a permis de sensibiliser les ordonnateurs et les comptables à l'intérêt de solder en temps utile les comptes concernés.

Pour sa part, l'Agence comptable centrale du Trésor a réitéré, en 2001, les actions entreprises en 2000 visant à accélérer l'imputation définitive des dépenses et des recettes budgétaires qui sont assignées sur elle. En accord avec le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, l'ACCT a de nouveau considéré que, dans les faits, la plupart des opérations concernées sont clairement identifiables et imputables sans risque d'erreur. En conséquence, l'agence a annoncé qu'à défaut d'émission, en temps utile, d'un titre de régularisation par les gestionnaires, elle procéderait à une régularisation d'office. Les bons résultats enregistrés en 2000 ont été améliorés en 2001, puisque les soldes des comptes d'imputation provisoire de recettes sont passés de 5,7 millions de francs à 3 millions de francs, les comptes de dépenses ayant un solde nul en 2000 comme en 2001.

Le tableau ci-après retrace l'évolution des comptes d'imputation provisoire, en distinguant entre les comptes qui concernent exclusivement des opérations budgétaires et des comptes dits « mixtes », qui décrivent des opérations pouvant concerner le budget de l'État, des tiers ou des opérations de trésorerie.

**ÉVOLUTION DES SOLDES DES COMPTES D'IMPUTATION PROVISOIRE
EN FIN DE GESTION (a)**

(en millions de francs)

	Gestion 1999	Gestion 2000	Gestion 2001
A.– CIP Recettes			
1. Comptes « budgétaires »			
♦ 475.1 « Budget général »	4.353,8	3.636,9	1.267,8
♦ 475.2 « Comptes spéciaux du Trésor »	540,9	59,4	23,7
♦ 475.3 « Budgets annexes de l'État »	–	–	–
2. Comptes mixtes			
♦ 475.948 « Recettes des administrations financières. Recettes diverses »	1.354,4	1.371,9	2.966,0
♦ 475.98 « Recettes diverses »	22.469,4	18.378,6	7.293,3
♦ 476.8 « Recettes des comptables non centralisateurs. Autres (État et correspondants) »	6.593,9	4.752,2	5.355,9
♦ 477 « Recettes des receveurs des administrations financières »	662,0	523,7	450,4
Total CIP Recettes	35.974,4	28.722,7	17.357,1
B.– CIP Dépenses			
1. Comptes « budgétaires »			
♦ 471.1 « Budget général »	959,7	625,4	478,0
♦ 471.2 « Comptes spéciaux du Trésor »	59,4	71,3	95,1
♦ 471.3 « Budgets annexes de l'État »	0,6	–	–
2. Comptes mixtes			
♦ 471.98 « Dépenses diverses » (b)	18.145,2	17.073,6	6.281,1
♦ 472.8 « Dépenses des comptables non centralisateurs. Autres (État et correspondants) »	1.654,8	3.566,8	1.290,1
♦ 473 « Dépenses des receveurs des administrations financières »	1.261,6	53,7	87,2
Total CIP Dépenses	22.081,3	21.390,8	8.231,5

(a) Les données relatives à la gestion 2001 sont provisoires.

(b) Un compte 471.97 est distingué du compte 471.98 à partir de 2001.

Source : Balance détaillée des comptes.

Il apparaît que les soldes des comptes d'imputation provisoire de recettes ont diminué de 11,4 milliards de francs entre 2000 et 2001. De même, les soldes des comptes d'imputation provisoire de dépenses ont diminué de 13,2 milliards de francs. Au total, la réduction des imputations provisoires a provoqué une dégradation du solde budgétaire d'environ 1,8 milliard de francs.

B.- UN DEFICIT LEGEREMENT REDUIT PAR RAPPORT AU COLLECTIF MAIS QUI SUBIT LES EFFETS DU RALENTISSEMENT ECONOMIQUE

Le solde général d'exécution, hors FMI et hors FSC, s'établit à 210,24 milliards de francs, soit une légère amélioration de 2,24 milliards de francs par rapport aux prévisions du collectif de fin d'année mais qui ne doit pas masquer la dégradation de 23,68 milliards de francs entre la loi de finances initiale et l'exécution.

Comme on a pu le constater précédemment, les dépenses du budget général ont été tenues et sont très proches des évaluations révisées. La détérioration du solde s'explique donc avant tout par la charge nette des opérations temporaires des comptes spéciaux du Trésor et par l'effet du ralentissement économique sur les recettes nettes du budget général, même si ces dernières ont fait preuve d'une meilleure tenue que prévu en collectif de fin d'année.

Comme l'indiquent les tableaux ci-après, 2001 constitue le premier exercice depuis 1995 où une détérioration du solde se soit manifestée au regard de l'exercice précédent.

ÉQUILIBRE DES LOIS DE FINANCES POUR 2001

(en millions de francs)

	Loi de finances initiale	LFR	Exécution
I.- Opérations définitives ^(a) :			
A.- Charges nettes :			
1. Budget général.....	1.729.895	1.733.775	1.762.360
2. Comptes d'affectation spéciale	81.951	57.579	44.520
Total hors budgets annexes	1.811.846	1.791.354	1.806.880 ^(a)
3. Budgets annexes.....	107.867	109.248	n.c.
B.- Ressources nettes :			
1. Budget général.....	1.534.167	1.510.945	1.554.886
2. Comptes d'affectation spéciale	81.999	57.627	45.531
Total hors budgets annexes	1.616.166	1.568.572	1.600.417
3. Budgets annexes.....	107.867	109.248	n.c.
C.- Soldes :			
1. Budget général.....	- 195.728	- 222.830	- 207.474
2. Comptes d'affectation spéciale	48	48	1.011
Solde des opérations définitives	- 195.680	- 222.782	- 206.463
II.- Opérations temporaires :			
A.- Charges	368.987	365.287	433.494
B.- Ressources	378.105	375.585	429.719
C.- Solde des opérations temporaires	9.118	10.298	- 3.775
III.- Solde général	- 186.562	- 212.484	- 210.238 ^(b)

(a) Dont fonds de concours (29.904 millions de francs) et hors FSC (79,6 millions de francs).

(b) Hors FSC, hors FMI.

TENDANCE DU SOLDE GÉNÉRAL D'EXÉCUTION
(hors FMI-FSC)

(en milliards de francs)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Loi de finances initiale	- 165,42	- 301,36	- 275,11	- 287,81	- 284,82	- 257,88	- 236,55	- 215,33	- 186,56
Collectif de fin d'année	- 317,63	- 301,20	- 321,86	- 287,99	- 270,71	- 254,62	- 225,98	- 209,80	- 212,48
Exécution.....	- 315,65	- 299,08	- 322,96	- 295,42	- 267,71	- 247,52	- 206,00	- 191,22	- 210,24
Evolution par rapport à l'année précédente.....	89,3	16,57	- 23,87	27,54	27,71	20,19	41,52	14,78	- 19,02

Toutefois, aussi bien en valeur qu'en proportion, l'augmentation de 19 milliards de francs du déficit budgétaire par rapport à l'exercice 2000 est significativement inférieure au dérapage de 1995.

Il n'en reste pas moins que la décision de laisser jouer les stabilisateurs automatiques afin de ne pas obérer les perspectives de reprise n'est pas sans conséquences sur le besoin de financement des administrations publiques. Si les comptes nationaux sont encore en phase d'élaboration, les perspectives économiques 2002-2003 publiées en février par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie permettent d'ores et déjà d'avoir une première estimation sur l'augmentation de ce besoin de financement. Comme l'indique le tableau ci-après, ce « déficit public » serait de l'ordre de 1,5 point de PIB en 2001, puis 1,8 – 1,9 point en 2002, avant de se réduire en 2003 à 1,7 – 1,8 point du PIB. On rappellera que, lors du débat d'orientation budgétaire pour 2001, le besoin de financement prévu pour 2001 était de 1 point de PIB. L'essentiel de l'écart observé résulte de l'augmentation du besoin de financement de l'Etat (- 0,6 point de PIB).

CAPACITE (+) ET BESOIN (-) DE FINANCEMENT DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES

(en % du PIB)

	1999	2000	2001	2002	2003
Administrations publiques	- 1,6	- 1,35	- 1,5	- 1,9/- 1,8	- 1,8/- 1,7
Dont :					
Etat.....	- 2,5	- 2,4	- 2,4	- 2,7/- 2,6	- 2,65/- 2,55
Organismes divers d'administration centrale.....	0,1	0,15	0,2	0,2	0,25
Administrations locales.....	0,3	0,3	0,3	0,3/0,4	0,3/0,4
Administrations sécurité sociale	0,3	0,6	0,4	0,2/0,3	0,2/0,3

Source : Perspectives économiques 2002-2003, février 2002.

On notera que les effets du ralentissement économique sur les exercices 2001 et 2002 ne remettent pas en cause l'objectif de rétablissement des comptes publics à moyen terme. Ainsi, comme il est indiqué dans les perspectives économiques précitées : « En dépit de ce contexte macroéconomique défavorable, le repli de la dette enclenché depuis 2000 ne serait pas enrayé. Le ratio d'endettement des administrations publiques passerait en effet de 57,6 points de PIB en 2000 à 57,3/57,1 points de PIB en 2003. En effet, malgré sa dégradation temporaire, le déficit resterait sur la période à un niveau inférieur à celui qui stabilise le poids de la dette dans le PIB ».

EXAMEN EN COMMISSION

La Commission a examiné le présent rapport d'information au cours de sa séance du mardi 5 mars 2002.

Après l'exposé de votre **Rapporteur général, M. Pierre Hériaud** a souhaité obtenir des précisions sur la progression des dépenses civiles en capital, dans la mesure où ces dernières comprennent des dépenses directes pour environ 25 milliards de francs et des subventions de l'ordre de 80 milliards de francs.

Votre **Rapporteur général** a confirmé que la progression de deux milliards de francs, soit +12%, s'appliquait aux seules dépenses directes d'investissement, tandis que les subventions d'investissement accordées par l'Etat ont progressé de 1,1 milliard de francs. Il a estimé qu'il serait d'ailleurs intéressant qu'un Rapporteur spécial concerné fasse le point sur l'exécution des contrats de plan.

Le **Président Henri Emmanuelli** a jugé qu'il serait également opportun de connaître le montant des investissements hors contractualisation.

M. Pierre Méhaignerie a souhaité connaître la date de dépôt du rapport de la Cour des comptes.

Votre **Rapporteur général** a précisé que ce dépôt devrait avoir lieu en avril ou en mai pour le rapport préliminaire et au mois de juin pour le rapport définitif.

M. Pierre Méhaignerie a ensuite redemandé les chiffres concernant les dépenses de personnel et de pension.

Votre **Rapporteur général** a indiqué que les dépenses de personnel avaient progressé de +2,9%, tandis que les dépenses de pension ont atteint 199 milliards de francs, soit +3,8%.

Le **Président Henri Emmanuelli** a considéré que ces chiffres devaient conduire à s'abstenir de promesses inconsidérées.

M. Michel Bouvard s'est interrogé sur l'évolution du compte de privatisation.

Votre **Rapporteur général** a observé que si ce compte a enregistré un excédent de 1,98 milliard de francs, le volume de ses opérations a été nettement inférieur aux prévisions initiales. En effet, les recettes ont représenté 13,76 milliards de francs et les dépenses 11,78 milliards de francs, alors que la loi de finances tablait sur 26,5 milliards de francs, tant en recettes qu'en dépenses.

Les recettes encaissées en raison des ventes de titres, parts et droits de sociétés ont atteint 11,55 milliards de francs, dont 4,75 milliards de francs au titre du dividende de Thomson SA, 3,12 milliards de francs au titre de la cession de la

banque Hervet, 2,47 milliards de francs au titre de la cession de titres EADS et de la soulte versée par le groupe Lagardère et 632 millions de francs au titre de l'ouverture du capital d'Air France. Les versements d'avances d'actionnaires ou de dotations en capital et produits de réduction de capital ou de liquidation ont, pour leur part, représenté 2,17 milliards de francs, dont 1,9 milliard de francs reversés par la Société de gestion de garanties et de participations (SGGP – ex GAN-SC) suite à la privatisation du GAN.

Les dépenses ont été réparties à hauteur de 11,56 milliards de francs pour les dotations en capital et avances d'actionnaire, 83,98 millions de francs pour les dépenses afférentes aux ventes de titres et 98,2 millions de francs pour les investissements réalisés directement ou indirectement dans des fonds de capital-investissement.

Les principaux bénéficiaires des dotations en capital sont Réseau ferré de France, avec 7 milliards de francs, GIAT Industries (2 milliards de francs), la BDPME (331,2 millions de francs), la SFP (317,8 millions de francs), l'Entreprise minière et chimique (275 millions de francs), la Compagnie générale maritime et financière (205 millions de francs), Voies navigables de France (200 millions de francs) et Aéroports de Paris (150 millions de francs).

Votre **Rapporteur général** a également noté que les versements ont été particulièrement limités au cours de la période complémentaire. Il a enfin constaté que des excédents sont enregistrés au titre de comptes d'affectation spéciale – sur le Fonds national pour le développement du sport, par exemple – ce qui illustre un problème récurrent de consommation des crédits.

*
* *

La Commission a ensuite *autorisé*, en application de l'article 145 du Règlement, la publication du rapport d'information.

*
* *

3665 - Rapport d'information de M. Didier Migaud, par la commission des finances, sur les premiers éléments disponibles concernant l'exécution du budget en 2001