

N° 720

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 25 mars 2003.

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 2002,

ET PRÉSENTÉ

PAR M. GILLES CARREZ,

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. Pierre Méhaignerie, *président* ; M. Michel Bouvard, M. François Goulard, M. Jean-Louis Idiart, *vice-présidents* ; M. Yves Censi, M. Charles de Courson, *secrétaires* ; M. Gilles Carrez, *Rapporteur Général* ; M. Pierre Albertini, M. Philippe Auberger, M. François d'Aubert, M. Jean-Pierre Balligand, M. Gérard Bapt, M. Claude Bartolone, M. Xavier Bertrand, M. Éric Besson, M. Augustin Bonrepaux, M. Pierre Bourguignon, M. Christian Cabal, M. Bernard Carayon, M. Thierry Carcenac, M. Jean-Yves Chamard, M. Jérôme Chartier, M. Jean-Yves Cousin, M. Olivier Dassault, M. Yves Deniaud, M. Jean-Jacques Descamps, M. Michel Diefenbacher, M. Julien Dray, M. Tony Dreyfus, M. Jean-Louis Dumont, M. Henri Emmanuelli, M. Nicolas Forissier, M. Jean-Michel Fourgous, M. Daniel Garrigue, M. Jean de Gaulle, M. André Gerin, M. Paul Giacobbi, M. Georges Ginesta, M. Louis Giscard d'Estaing, M. François Grosdidier, M. Laurent Hénart, M. Pierre Hériaud, M. Alain Joyandet, M. Jean-Pierre Kucheida, M. Marc Laffineur, M. Michel Lefait, M. Marc Le Fur, M. Maurice Leroy, Mme Martine Lignières-Cassou, M. Alain Madelin, M. Jean-François Mancel, M. Hervé Mariton, M. Alain Marleix, M. Patrice Martin-Lalande, M. Jean-Claude Mathis, M. Denis Merville, M. Didier Migaud, Mme Marie-Anne Montchamp, M. Hervé Novelli, M. Michel Pajon, M. Jacques Pélissard, M. Nicolas Perruchot, M. Camille de Rocca Serra, M. Alain Rodet, Mme Marie-Josée Roig, M. Philippe Rouault, M. Jean-Claude Sandrier, M. François Scellier, M. Roger-Gérard Schwartzberg, M. Georges Tron, M. Éric Woerth.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I.- DES RECETTES AFFECTEES PAR L'AMPLEUR DU RALENTISSEMENT ECONOMIQUE	7
A.- DES RECETTES FISCALES EN BAISSSE DE 2% PAR RAPPORT À L'EXERCICE 2001.....	9
B.- DES RECETTES NON FISCALES EN LIGNE AVEC LES PREVISIONS REVISEES	10
II.- UN FORT DERAPAGE DES DEPENSES	13
A.- LES CONDITIONS GENERALES DE L'EXECUTION BUDGETAIRE	13
1.- Des autorisations budgétaires largement réajustées en cours d'année	13
2.- Un décalage important entre prévisions initiales et réalisations	17
B.- LES GRANDES CATEGORIES DE DEPENSES	19
1.- Les dépenses ordinaires civiles	19
2.- Les dépenses civiles en capital.....	26
3.- Les dépenses militaires.....	27
III.- UN EXCEDENT PLUS ELEVE QU'ANTICIPE DES COMPTES SPECIAUX DU TRESOR	31
A.- UN EXCEDENT SIGNIFICATIF DES COMPTES D'AFFECTATION SPECIALE	31
B.- LES OPERATIONS TEMPORAIRES	33
IV.- L'EVOLUTION DU DEFICIT	37
A.- LE PILOTAGE DU SOLDE BUDGETAIRE	37
1- Une période complémentaire qui ne fait pas apparaître d'opérations exceptionnelles.....	37
2.- De nouveaux progrès dans la réduction des soldes d'imputation provisoire.....	40
B.- UN DEFICIT ACCENTUE	43
EXAMEN EN COMMISSION	47

MESDAMES, MESSIEURS,

Poursuivant la pratique engagée sous la précédente législature, votre Rapporteur général s'est rendu à l'Agence comptable centrale du Trésor (ACCT) et à la Direction générale de la comptabilité publique (DGCP) afin de recueillir les premières données disponibles sur l'exécution budgétaire de l'année précédente et, notamment, de contrôler les opérations effectuées au cours de la période complémentaire.

En l'état des informations recueillies, il n'a été constaté aucune opération de report ou d'anticipation de recettes ou de dépenses réalisée par l'ACCT nécessitant une demande expresse du ministre, c'est-à-dire hors du cadre imposé aux comptables par les textes ou les impératifs de permanence des méthodes.

Le présent rapport dresse le bilan du contrôle réalisé et présente les principales données recueillies à cette occasion. Il sera nécessairement complété par les analyses que la Cour des comptes rendra publiques à la fin du premier semestre et par l'examen exhaustif auquel donnera lieu le projet de loi de règlement.

Le premier examen des différents facteurs qui ont influencé la gestion budgétaire de l'année 2002 permet de constater un dérapage des dépenses par rapport à l'exécution 2001. Ce très fort dérapage, 4,6% hors fonds de concours, trouve son origine quasi exclusive dans des dotations insuffisantes et l'absence de provisionnement de dépenses en loi de finances initiale.

S'agissant des recettes fiscales, elles ont été sensiblement affectées par le ralentissement économique, mais les résultats apparaissent dans l'ensemble relativement proches des estimations révisées.

Le déficit général d'exécution atteint 49,3 milliards d'euros en 2002.

I.- DES RECETTES AFFECTEES PAR L'AMPLEUR DU RALENTISSEMENT ECONOMIQUE

Les recettes nettes du budget général s'établissent à **226.059 millions d'euros**, soit 1.024 millions d'euros de moins (– 0,45%) qu'anticipé dans le collectif d'automne. L'écart aux prévisions de la loi de finances initiale atteint ainsi 4,47%, témoignant de l'ampleur du ralentissement économique et de l'imperfection manifeste des prévisions initiales.

En matière de recettes, l'objet du contrôle réalisé par votre Rapporteur général était double. En premier lieu, il importait de disposer des principales données chiffrées relatives aux recettes fiscales, afin d'apprécier la qualité des prévisions associées à la deuxième loi de finances rectificative pour 2002 (n° 2002-1576 du 30 décembre 2002). En second lieu, concernant les recettes non fiscales, il convenait de contrôler s'il avait été procédé à des imputations différées susceptibles de fausser l'équilibre des lois de finances pour 2002 et 2003.

Deux constatations s'imposent. D'une part, les recettes n'ont pas fait l'objet d'ajustements en cours de période complémentaire. Ce respect des règles de bonne gestion est d'autant plus méritoire qu'il s'inscrit dans une conjoncture économique difficile, marquée par un ralentissement très accusé des ressources du budget général. D'autre part, les résultats d'exécution sont dans l'ensemble relativement proches des prévisions révisées. Les principaux écarts à la loi de finances rectificative d'automne concernent des évolutions difficilement prévisibles des bases taxables, ainsi que les conséquences d'ajustements techniques, comme le décalage d'un mois des émissions d'impôt sur le revenu lié à la baisse de 5% de l'impôt décidée en juillet dernier.

LES RESSOURCES DU BUDGET GÉNÉRAL EN 2002 ^(a) : DE LA LOI DE FINANCES INITIALE AUX RÉSULTATS D'EXÉCUTION

(en millions d'euros)

	Exécution 2001	LFI 2002	LFR août 2002	LFR décembre 2002	Exécution 2002	Ecart exécution/LFR décembre 2002	en %	Ecart exécution/LFI (en %)	Ecart exécution/2001 (en %)
Impôt sur le revenu	53.458	53.970	51.420	50.920	49.993	- 927	- 1,82	- 7,37	- 6,48
Autres impôts d'Etat sur rôles.....	9.195	9.000	9.000	9.000	8.763	- 237	- 2,63	- 2,63	- 4,70
Impôt sur les sociétés.....	49.241	49.410	46.172	46.672	47.173	501	1,07	- 4,53	- 4,20
<i>(pour mémoire : impôt sur les sociétés net).....</i>	<i>40.698</i>	<i>39.960</i>	<i>37.422</i>	<i>37.122</i>	<i>37.516</i>	<i>394</i>	<i>1,06</i>	<i>- 6,12</i>	<i>- 7,82</i>
Autres impôts directs	17.195	16.577	16.600	16.910	16.919	9	0,05	2,07	- 1,61
TIPP	23.409	24.090	24.090	24.200	23.962	- 238	- 0,98	- 0,53	2,36
Taxe sur la valeur ajoutée	136.497	143.564	139.800	138.800	138.500	- 300	- 0,22	- 3,53	1,47
<i>(pour mémoire : TVA nette).....</i>	<i>105.164</i>	<i>111.254</i>	<i>108.300</i>	<i>107.000</i>	<i>107.499</i>	<i>499</i>	<i>0,47</i>	<i>- 3,38</i>	<i>2,22</i>
Enregistrement, timbre et autres impôts indirects	16.558	16.471	15.930	16.099	16.241	142	0,88	- 1,40	- 1,91
Total des recettes fiscales brutes.....	305.553	313.081	303.012	302.601	301.551	- 1.050	- 0,35	- 3,68	- 1,31
<i>(pour mémoire : recettes fiscales nettes).....</i>	<i>244.846</i>	<i>250.371</i>	<i>242.451</i>	<i>240.901</i>	<i>240.220</i>	<i>- 681</i>	<i>- 0,28</i>	<i>- 4,05</i>	<i>- 1,89</i>
Ressources non fiscales	33.859	37.878	34.601	35.577	35.395	- 182	- 0,51	- 6,56	4,54
dont :									
<i>Recettes d'ordre.....</i>	<i>2.635</i>	<i>2.716</i>	<i>2.702</i>	<i>2.664</i>	<i>2.637</i>	<i>- 27</i>	<i>- 1,01</i>	<i>- 2,91</i>	<i>0,08</i>
<i>Autres.....</i>	<i>31.224</i>	<i>35.162</i>	<i>31.899</i>	<i>32.913</i>	<i>32.758</i>	<i>- 155</i>	<i>- 0,47</i>	<i>- 6,84</i>	<i>4,91</i>
Prélèvements sur recettes de l'Etat	- 46.200	- 51.617	- 49.717	- 49.395	- 49.556	- 161	0,33	- 3,99	7,26
dont :									
<i>Collectivités locales.....</i>	<i>- 31.700</i>	<i>- 34.747</i>	<i>- 34.747</i>	<i>- 34.705</i>	<i>- 34.800</i>	<i>- 95</i>	<i>0,27</i>	<i>0,15</i>	<i>9,78</i>
<i>Communautés européennes.....</i>	<i>- 14.500</i>	<i>- 16.870</i>	<i>- 14.970</i>	<i>- 14.690</i>	<i>- 14.756</i>	<i>- 66</i>	<i>0,45</i>	<i>- 12,53</i>	<i>1,77</i>
Total des ressources brutes.....	293.212	299.342	287.896	288.783	287.390	- 1.393	- 0,48	- 3,99	- 1,99
Remboursements et dégrèvements.....	60.707	62.710	60.561	61.700	61.331	- 369	0,60	- 2,20	1,03
dont :									
<i>TVA.....</i>	<i>31.333</i>	<i>32.310</i>	<i>31.500</i>	<i>31.800</i>	<i>31.001</i>	<i>- 799</i>	<i>- 2,51</i>	<i>- 4,05</i>	<i>- 1,06</i>
<i>IS.....</i>	<i>8.543</i>	<i>9.450</i>	<i>8.750</i>	<i>9.550</i>	<i>9.657</i>	<i>107</i>	<i>1,12</i>	<i>2,19</i>	<i>13,04</i>
<i>Autres.....</i>	<i>20.831</i>	<i>20.950</i>	<i>20.311</i>	<i>20.350</i>	<i>21.673</i>	<i>323</i>	<i>1,59</i>	<i>- 1,32</i>	<i>- 0,76</i>
Total des ressources nettes du budget général.....	232.505	236.632	227.335	227.083	226.059	- 1.024	- 0,45	- 4,47	- 2,77
(pm : hors recettes d'ordre)	229.870	233.916	224.633	224.419	223.422	- 997	- 0,44	- 4,49	- 2,81

(a) Hors fonds de concours (4.050 millions d'euros).

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

A.- DES RECETTES FISCALES EN BAISSSE DE 2% PAR RAPPORT À L'EXERCICE 2001

Les recettes fiscales nettes, à 240.220 millions d'euros, sont légèrement inférieures aux prévisions de la loi de finances rectificative d'automne (– 681 millions d'euros, soit 0,28%). L'écart à la loi de finances initiale atteint ainsi 4,05%.

- Cette dégradation masque des recouvrements plus satisfaisants qu'anticipé concernant l'impôt sur les sociétés net (+ 394 millions d'euros par rapport au collectif d'automne) et la TVA nette (+ 499 millions d'euros). Il convient notamment de remarquer que les soldes d'impôt sur les sociétés versés en décembre par les sociétés relevant du bénéfice mondial consolidé ont été supérieurs aux prévisions.

De même, le produit des enregistrements, timbres et autres impôts indirects est porté par un dynamisme exceptionnel des droits de succession, les recouvrements liés aux mutations à titre gratuit par décès (ligne 28) étant supérieurs de 191 millions d'euros (+ 3%) aux prévisions révisées.

En revanche, les recouvrements de TIPP accusent une moins-value de 238 millions d'euros attribuable à un ralentissement très prononcé en décembre 2002 de la consommation de produits pétroliers.

- En outre, deux éléments techniques ont entraîné des variations importantes de certaines lignes de recettes fiscales.

En premier lieu, et principalement, le décalage d'un mois des recouvrements lié à la réduction de 5% de l'impôt a contribué à réduire le produit de l'impôt sur le revenu de 927 millions d'euros par rapport aux évaluations du collectif d'automne. D'une part, ce report a induit un décalage du paiement, du traitement des échéances, du calendrier d'envoi des lettres de rappel et a abouti à concentrer sur le mois de décembre le prélèvement des soldes dus par les contribuables mensualisés. D'autre part, la coïncidence du paiement des échéances principales d'impôt sur le revenu et d'impôts locaux s'est heurtée à l'insolvabilité de certains contribuables, contraints de solliciter des reports de paiement.

En second lieu, une plus-value de 92 millions d'euros a été constatée sur la cotisation à la production sur les sucres (ligne 97) en raison d'un relèvement des tarifs en fin d'année 2002.

B.- DES RECETTES NON FISCALES EN LIGNE AVEC LES PREVISIONS REVISEES

Le montant des recettes non fiscales en exécution, 35.395 millions d'euros, soit 15,65% des ressources nettes du budget général, est très proche de l'évaluation révisée de la deuxième loi de finances rectificative pour 2002 (-0,51%). Il est cependant inférieur de 6,56% aux prévisions de la loi de finances initiale.

ÉVOLUTION DES RECETTES NON FISCALES EN 2002

(en millions d'euros)

	LFI 2002	LFR août 2002	LFR décembre 2002	Exécution 2002	Ecart Exécution/ LFR décembre 2002	Ecart Exécution/ LFR décembre 2002 (en %)	Ecart Exécution/ LFI (en %)
Exploitations industrielles et commerciales et établissements publics à caractère financier.....	5.677	4.138	4.200	4.278	78	1,86	- 24,65
Produits et revenus du domaine de l'Etat	425	425	391	361	- 30	- 7,55	- 15,14
Taxes, redevances et recettes assimilées	7.098	6.792	6.863	6.985	122	1,77	- 1,59
Intérêts des avances, des prêts et dotations en capital.....	603	535	1.121	640	- 481	- 42,91	6,21
Retenues et cotisations sociales au profit de l'Etat	9.368	9.368	9.493	9.401	- 92	- 0,96	0,36
Recettes provenant de l'extérieur	833	758	682	749	67	9,88	- 10,04
Opérations entre administrations et services publics	88	88	80	76	- 4	- 4,64	- 13,34
Divers.....	13.787	12.498	12.749	12.905	156	1,23	- 6,40
Total brut.....	37.878	34.601	35.577	35.395	- 182	- 0,51	- 6,56
<i>Dont recettes d'ordre.....</i>	<i>2.716</i>	<i>2.702</i>	<i>2.664</i>	<i>2.637</i>	<i>- 27</i>	<i>- 1,01</i>	<i>- 2,91</i>
Total hors recettes d'ordre.....	35.162	31.899	32.913	32.758	- 155	- 0,47	- 6,84

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

- Certaines recettes non fiscales sont susceptibles de contribuer au « pilotage » des recettes, et imposent à ce titre un examen minutieux. Ainsi, lors de l'exercice 1999, le précédent Gouvernement avait délibérément choisi de diminuer de 2.408 millions d'euros les ressources non fiscales par rapport aux prévisions du collectif d'automne, en ne procédant pas à la perception de trois versements prévus expressément par la loi de finances, alors même que les sommes correspondantes étaient disponibles et exigibles. Étaient pour l'essentiel concernées une partie des prélèvements sur les fonds d'épargne gérés par la Caisse des dépôts et consignations (1.067 millions d'euros), la totalité du versement de la COFACE (458 millions d'euros) et une partie des versements dus par la Caisse d'amortissement de la dette sociale (762 millions d'euros).

Votre Rapporteur général s'est par conséquent attaché à contrôler les mouvements affectant les lignes de recettes pouvant traditionnellement être mises à contribution en fin d'exercice et au cours de la période complémentaire, que ce soit pour compenser un éventuel fléchissement des ressources fiscales ou, inversement, pour différer des prélèvements jugés non nécessaires ou plus utiles à l'équilibre du budget de l'année suivant l'exercice.

Il apparaît que les encaissements des lignes susceptibles de faire l'objet de décalage d'imputation sont équivalents aux prévisions révisées.

– Les reversements de la **Compagnie française d'assurance pour le commerce extérieur** (ligne 812) effectivement perçus sont très proches des évaluations révisées, avec un produit en exécution de 1.829 millions d'euros, inférieur de moins de 0,02% au montant anticipé lors du collectif d'automne.

– Les prélèvements sur les **fonds gérés par la Caisse des dépôts et consignations** (CDC) sont strictement identiques aux prévisions, avec 951 millions d'euros au titre de la rémunération de la garantie accordée par l'Etat aux caisses d'épargne (ligne 813), 1.507 millions d'euros au titre des prélèvements sur les autres fonds gérés par la CDC (ligne 814) et 435 millions d'euros au titre de la rémunération de la garantie accordée par l'Etat à la CNE (ligne 815).

– Le versement de la **Caisse d'amortissement de la dette sociale au budget de l'Etat** (ligne 816) atteint 3.000 millions d'euros, soit le montant anticipé dans la loi de finances initiale et confirmé lors du collectif d'automne.

En ce qui concerne les **recettes diverses et accidentelles**, les écarts constatés ne semblent pas témoigner d'un phénomène exceptionnel compte tenu des difficultés particulières de prévision qui les affectent.

Les recettes accidentelles à différents titres (ligne 805) s'établissent en effet à 1.081 millions d'euros, soit un montant supérieur de 4,95% aux prévisions révisées (contre un écart de 8% l'année dernière), tandis que les recettes diverses (ligne 899) sont inférieures de 8,32% (contre une plus-value de 3,13% en 2001) au produit anticipé, atteignant 734 millions d'euros.

Enfin, les **produits des participations de l'Etat** dans les entreprises financières (ligne 110) et dans les entreprises non financières (ligne 116) sont conformes aux prévisions, avec des montants constatés en exécution de respectivement 1.420 millions d'euros (0,07% inférieurs aux prévisions révisées) et 1.028 millions d'euros (soit 1,59% de plus qu'anticipé dans le collectif d'automne).

- Les autres lignes de recettes non fiscales ont subi des variations de faible ampleur, ou difficilement prévisibles, par rapport aux évaluations du collectif d'automne.

Les principales plus-values en volume concernent :

- le **produit des jeux exploités par la Française des jeux** (ligne 114), supérieur de 153 millions d'euros aux prévisions révisées, dont 27 millions liés au dynamisme plus fort qu'anticipé des paris et 126 millions d'euros dus à la décision d'avancer la date conventionnelle des versements au budget général, faisant basculer sur la période complémentaire 2002 le prélèvement perçu au titre des recettes du mois de décembre 2002. Cette dernière décision s'inscrit, selon le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, dans la volonté de « *limiter l'avantage de trésorerie que confère à la Française des jeux le décalage entre la constatation des recettes (fin du mois n) et le versement effectif (vers le 20 du mois n+1)* ». Cette décision comptable n'affectera pas le niveau des recettes non fiscales en 2003, dans la mesure où le prélèvement effectué en janvier 2004 sera à son tour intégré à la gestion 2003 ;

- le produit des autres **amendes** et condamnations pécuniaires (ligne 313), supérieur de 94 millions d'euros aux prévisions.

Les moins-values les plus importantes affectent :

- les **intérêts des prêts du Trésor** (ligne 409), dont le produit est inférieur de 460 millions d'euros aux prévisions révisées. La loi de finances rectificative d'automne anticipait la conclusion d'accords de consolidation avec le Nigéria (avec le paiement de 152 millions d'euros d'intérêts au titre des prêts consentis par le Trésor) et avec la République démocratique du Congo (avec un versement de l'Agence française de développement au budget général de 270 millions d'euros en contrepartie du refinancement de la dette contractée auprès d'elle par ce pays). Cependant, ces opérations n'ont pu être réalisées selon le calendrier prévu ;

- la **contribution de la Caisse des dépôts et consignations** représentative de l'impôt sur les sociétés (ligne 111), en baisse de 89 millions d'euros par rapport aux prévisions. Selon les informations fournies à votre Rapporteur général par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, cet écart correspond au renoncement de la CDC à verser le quatrième acompte de sa contribution, en raison de la dégradation de l'environnement économique et financier. Cette autolimitation de ses acomptes représentatifs de l'impôt sur les sociétés est conforme aux règles de l'impôt sur les sociétés.

II.- UN FORT DERAPAGE DES DEPENSES

A.- LES CONDITIONS GENERALES DE L'EXECUTION BUDGETAIRE

1.- Des autorisations budgétaires largement réajustées en cours d'année

Il est, certes, traditionnel que les autorisations budgétaires découlant de la loi de finances initiale soient modifiées en cours d'année. Il est également assez fréquent qu'elles soient ajustées par un collectif de printemps, en cas de changement de majorité politique, pour refléter les priorités de cette nouvelle majorité. Il est, en revanche, moins fréquent que nombre de ces modifications n'aient eu d'autre objectif que de « remettre les compteurs à zéro », pour corriger les sous-évaluations de dotations ouvertes dans la loi de finances initiale.

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

Le décret d'avance n° 2002-143 du 7 février 2002 a ouvert 13,8 millions d'euros sur le chapitre 01 « Prêts de restructuration industrielle » du compte de prêts n° 903-05 « Prêts du Fonds de développement économique et social », afin de financer un prêt de 30,5 millions d'euros accordé à la compagnie aérienne Air Lib. Le financement de ce décret d'avance a été intégralement assuré par des annulations d'un égal montant, réparties sur les crédits d'investissement du budget du Logement (7,6 millions d'euros), des Transports (4,7 millions d'euros) et du Tourisme (1,5 million d'euros).

La loi de finances rectificative n° 2002-1050 du 6 août 2002 a ouvert 5.018 millions d'euros de crédits nets sur le budget général et 490,9 millions d'euros sur le budget annexe des prestations sociales agricoles. Elle a également dégradé de 1.300 millions d'euros le solde du compte d'opérations monétaires n° 906-04 « Compte d'émission des monnaies métalliques » et ratifié les ouvertures de crédits effectuées par le décret d'avance du 7 février précédent. L'arrêté d'annulation associé au projet de loi de finances rectificative a annulé 2.205 millions d'euros de crédits nets sur le budget général (uniquement sur les dépenses ordinaires civiles) et 2.149 millions d'euros de crédits pour remboursements et dégrèvements. Pour mémoire, la loi de finances rectificative a aussi pris en compte une diminution de 9.297,1 millions d'euros des recettes nettes du budget général, dont 4.040 millions d'euros de mesures nouvelles ⁽¹⁾ et 5.257,1 millions d'euros au titre de la révision des recettes tendanciennes.

Le décret d'avance n° 2002-1334 du 8 novembre 2002 a ouvert 130 millions d'euros de crédits sur le chapitre 31-97 « Autres personnels enseignants non titulaires. Rémunérations » du budget de l'Enseignement scolaire, pour

(1) Baisse de 5% de l'impôt sur le revenu (2.550 millions d'euros), report à 2003 d'un versement de l'Unedic (1.220 millions d'euros) et incidence du projet de loi portant amnistie (270 millions d'euros).

augmenter les crédits destinés au paiement des rémunérations des enseignants non titulaires (professeurs contractuels et maîtres auxiliaires), dont la couverture ne pouvait attendre la loi de finances rectificative de fin d'année. Ces crédits supplémentaires ont été intégralement financés par une annulation de 100 millions d'euros sur huit chapitres de fonctionnement et d'investissement du budget de l'Enseignement scolaire et de 30 millions d'euros sur le chapitre 43-71 « Bourses, secours d'études et contribution de l'Etat aux transports collectifs parisiens » du budget de l'Enseignement supérieur.

La loi de finances rectificative n° 2002-1576 du 30 décembre 2002 a ratifié l'ouverture effectuée par le décret d'avance du 8 novembre précédent et a ouvert 2.534,1 millions d'euros de crédits nets sur le budget général, dont :

- 2.049,9 millions d'euros pour les dépenses civiles ordinaires ;
- 185,6 millions d'euros pour les dépenses civiles en capital ;
- 88,1 millions d'euros pour les dépenses militaires ordinaires ;
- 210,6 millions d'euros pour les dépenses militaires en capital.

Elle a également ouvert 1.139 millions d'euros de crédits pour remboursements et dégrèvements. Sur les comptes spéciaux du Trésor, les ouvertures de crédits se sont élevées à 594,7 millions d'euros pour le compte n° 903-17 « Prêts du Trésor à des Etats étrangers pour la consolidation de dettes envers la France » et à 5 millions d'euros sur le compte n° 903-05 « Prêts du Fonds de développement économique et social ». Les crédits du compte d'avances sur le produit des impositions locales (compte n° 903-54) ont été majorés de 1.486 millions d'euros.

Par ailleurs, la loi de finances rectificative a annulé 2.490,5 millions d'euros de crédits sur le budget général, dont :

- 1.461,7 millions d'euros pour les dépenses civiles ordinaires ;
- 707,8 millions d'euros pour les dépenses civiles en capital ;
- 321 millions d'euros pour les dépenses militaires en capital.

Les évaluations de recettes ont été revues à la hausse, pour le budget général (886,8 millions d'euros) comme pour les comptes de prêts (158 millions d'euros) et les comptes d'avances (1.300 millions d'euros).

Votre Rapporteur général renvoie aux développements des rapports qu'il a présentés sur les deux projets de loi de finances rectificative pour 2002 la justification des modifications ainsi apportées à la loi de finances initiale. L'effet global des mouvements de crédits nets pris en compte dans l'équilibre financier approuvé par le Parlement est récapitulé dans le tableau ci-après.

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

(en millions d'euros)

	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.....	219.247	6.024	1.629	+ 4.395	+ 2,0%	223.642
♦ Dépenses civiles en capital	12.154	451	740	- 289	- 2,4%	11.865
♦ Dépenses militaires ordinaires	25.392	896	-	+ 896	+ 3,5%	26.288
♦ Dépenses militaires en capital.....	12.274	311	321	- 10	- 0,1%	12.263
Total Budget général	269.067	7.682	2.690	+ 4.992	+ 1,9%	274.059
<i>Pour mémoire :</i>						
♦ Remboursements et dégrèvements	62.710	1.139	2.149	- 1.010	- 1,6%	61.700
♦ Crédits bruts du budget général.....	331.777	8.821	4.839	+ 3.982	+ 1,2%	335.759
2. Comptes d'affectation spéciale						
♦ Dépenses ordinaires	3.377	-	-	-	-	3.377
♦ Dépenses en capital.....	6.923	-	-	-	-	6.923
Total Comptes d'affectation spéciale	10.299	-	-	-	-	10.299
3. Budgets annexes.....	17.178	491	-	+ 491	+ 2,9%	17.669
TOTAL Charges définitives nettes.....	296.544	8.173	2.690	+ 5.483	+ 1,8%	302.027
B.- CHARGES TEMPORAIRES						
♦ Comptes spéciaux du Trésor.....	55.493	2.100	-	+ 2.100	+ 3,8%	57.592

• Les autorisations budgétaires résultant d'un vote du Parlement sont également affectées, en cours d'année, par des mouvements réglementaires qui modifient le montant des crédits ouverts (fonds de concours, reports de la gestion précédente, annulations non associées à un décret d'avance ou à une loi de finances rectificative, majoration de crédits à concurrence de ressources nouvelles) ou leur répartition (transferts, virements, répartitions). Le tableau ci-après récapitule les principales informations disponibles à ce jour.

Votre Rapporteur général relève que les crédits ouverts par voie de fonds de concours connaissent, en 2002, une nouvelle diminution : ils reviennent de 4.543 millions d'euros en 2001 à 4.030 millions d'euros en 2002, soit une réduction de 11,3%. Ils représentent 1,4% des dépenses nettes du budget général en 2002, au lieu de 1,7% en 2001. La loi de finances initiale pour 2002 n'ayant procédé à aucune « rebudgétisation » de fonds de concours, la diminution des ouvertures de crédits résulte directement de la diminution des recettes perçues par l'Etat.

Les fonds de concours européens se sont sensiblement repliés, notamment les quatre principaux vecteurs budgétaires : les fonds relatifs à la politique régionale (509,7 millions d'euros, soit - 36,3%), le FEOGA-Garantie (466,9 millions d'euros, soit - 48,6%), le FEOGA-Orientation (51,4 millions d'euros, soit - 53,6%) et, dans une moindre mesure, le Fonds social européen (459,2 millions d'euros, soit - 5,4%).

MODIFICATION DES CREDITS PAR VOIE REGLEMENTAIRE (situation provisoire)

(en millions d'euros)

	Prévisions des lois de finances	Montant des crédits			Répartition des crédits (c)			Crédits ouverts
		Fonds de concours (a)	Reports 2001 / 2002	Autres mesures (b)	Transferts	Virements	Répartitions	
A.– CHARGES DÉFINITIVES								
1. Budget général								
♦ Dépenses ordinaires civiles nettes	223.642	+ 1.665	+ 5.236	–	+ 8.728	[514]	+ 1	239.271
♦ Dépenses civiles en capital	11.865	+ 1.723	+ 7.579	–	+ 1.348	[1]	– 4	22.510
♦ Dépenses militaires ordinaires	26.288	+ 460	+ 314	–	– 8.742	[36]	+ 3	18.323
♦ Dépenses militaires en capital	12.263	+ 182	+ 1.014	–	– 1.333	[0]	0	12.127
Total Budget général	274.059	+ 4.030	+ 14.142	–	[29.430]	[550]	[0]	292.230
<i>Pour mémoire :</i>								
♦ Remboursements et dégrèvements	61.700	–	–	–	–	–	–	61.700
♦ Crédits bruts du budget général	335.759	+ 4.030	+ 14.142	–	–	[550]	–	353.930
2. Comptes d'affectation spéciale	10.299	–	+ 756	–	–	–	–	11.056
3. Budgets annexes	17.669	+ 4	+ 262	+ 12	–	[1]	–	17.947
TOTAL Charges définitives nettes	302.027	+ 4.034	+ 15.160	+ 12	–	[551]	–	321.233
B.– CHARGES TEMPORAIRES								
♦ Comptes spéciaux du Trésor	57.592	–	+ 1.065	–	–	–	–	58.657

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

(b) 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).

(c) 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 sur le budget de la Défense diminuent légèrement (642 millions d'euros en 2002 au lieu de 668 millions d'euros en 2001). Ils retracent, pour l'essentiel, les crédits ouverts au profit du service de santé des armées pour le remboursement des soins assurés (371,6 millions d'euros), le produit des redevances d'études et de contrôle (43,7 millions d'euros), la participation au fonctionnement (40,7 millions d'euros) et à l'équipement des armées (59,4 millions d'euros), la participation aux charges d'infrastructures (81,1 millions d'euros) et à l'entretien programmé du matériel (36,9 millions d'euros).

Les reports de crédits provenant de la gestion 2001 ont conduit à majorer de 14,1 milliards d'euros les crédits du budget général, de 756 millions d'euros ceux des comptes d'affectation spéciale et de 262 millions d'euros ceux des budgets annexes. Votre Rapporteur général rappelle cependant qu'une analyse pertinente des reports de crédits suppose de rapprocher les reports « entrants » des reports « sortants » (de 2002 vers 2003), qui ne sont pas tous arrêtés à la date de rédaction du présent rapport.

Pour les mêmes raisons, les majorations de crédits gagées par une augmentation de ressources (procédure applicable aux budgets annexes et aux comptes spéciaux du Trésor) ne peuvent être décrites dans le présent rapport.

Les transferts de crédits modifient la répartition des masses budgétaires au sein du budget général, entre les quatre grandes catégories de dépenses. L'essentiel s'explique, en matière de dépenses ordinaires, par le transfert vers le budget des Charges communes des crédits pour charges de pension inscrits sur les budgets des différents ministères dans la loi de finances initiale, soit 25.962,6 millions d'euros pour les crédits relatifs aux pensions des fonctionnaires civils et militaires et 970,7 millions d'euros pour les crédits relatifs à la subvention d'équilibre versée au Fonds spécial des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'Etat ⁽¹⁾. Le principal transfert affectant les dépenses en capital porte sur les crédits destinés au Commissariat à l'énergie atomique (1,1 milliard d'euros), inscrits en loi de finances initiale sur le budget de la Défense mais transférés et consommés sur le budget du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

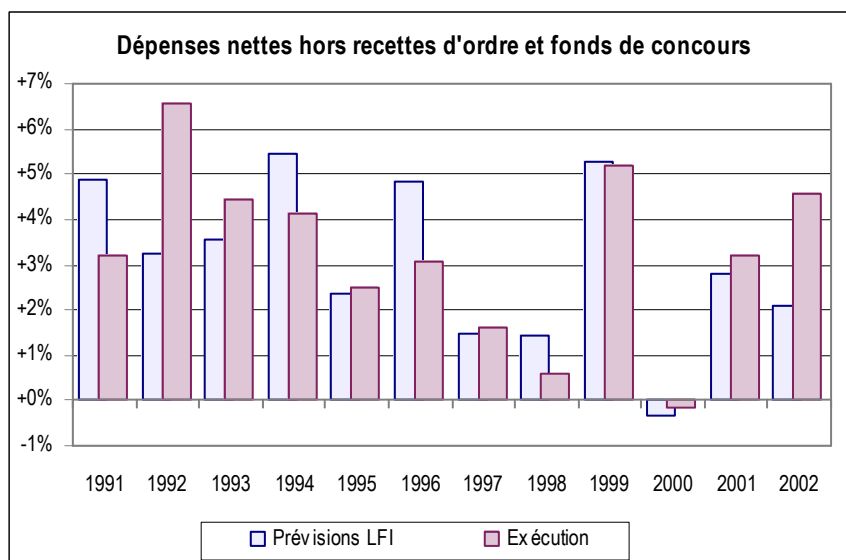
2.- Un décalage important entre prévisions initiales et réalisations

Les dépenses du budget général nettes de remboursements et dégrèvements ont atteint **280,1 milliards d'euros**. Elles progressent de 11,4 milliards d'euros par rapport à 2001, ce qui représente **une variation de 4,3%**. Au contraire des années précédentes (1999, 2000 et 2001), le périmètre budgétaire n'a pas été sensiblement modifié en 2002 : selon les évaluations de la loi de finances initiale, l'impact des changements de structure sur le volume des crédits ne portait que sur 98,8 millions d'euros pour le budget général et 113,4 millions d'euros pour le budget de l'Etat

(1) L'incidence de ces transferts dans le tableau ci-avant porte sur 8,7 milliards d'euros, qui correspondent aux transferts des crédits du budget de la Défense vers le budget des Charges communes. Par construction, le transfert vers ce dernier des crédits des budgets civils ne peut apparaître dans le tableau.

dans l'acception traditionnelle de la Commission des finances ⁽¹⁾. De ce fait, il n'est pas nécessaire de retraiter les résultats d'exécution pour appréhender de façon pertinente l'évolution tendancielle des dépenses entre 2001 et 2002.

En revanche, le ralentissement important des encaissements de fonds de concours et, en conséquence, des dépenses financées sur ces recettes affectées, contribue à modérer sensiblement la progression apparente des dépenses de l'Etat d'une année sur l'autre. Les dépenses nettes hors crédits de fonds de concours et recettes en atténuation des charges de la dette – qui donnent une image plus précise des charges pesant effectivement sur le budget général – progressent de **4,6%** par rapport à l'année précédente, au lieu de +3,2% en 2001.



Note : dépenses du budget général uniquement.

Le dérapage par rapport aux prévisions initiales est manifeste, puisque la loi de finances pour 2002 tablait sur une progression de 2,1% seulement. Le graphique ci-avant montre que le décalage est du même ordre de grandeur qu'en 1992, alors que les années 1997 à 2001 ont connu une progression des dépenses à peu près en ligne avec les prévisions ⁽²⁾.

(1) Votre Rapporteur général renvoie au rapport sur le projet de loi de finances pour 2002 établi par son prédécesseur, M. Didier Migaud, pour une présentation détaillée des modifications de périmètre affectant le budget de l'Etat en 2002.

(2) La pertinence de l'agrégat « dépenses nettes hors crédits de fonds de concours et recettes en atténuation des charges de la dette » repose sur l'hypothèse que les crédits ouverts par voie de fonds de concours sont intégralement consommés dans l'année, ce qui n'est pas toujours le cas. Ainsi, une augmentation des reports de crédits de fonds de concours vers l'année suivante minore artificiellement le taux d'évolution des dépenses. Alors que le montant des reports vers l'année suivante était relativement stable depuis 1995, aux environs de 500 millions d'euros, il s'est subitement accru en 2000 (902 millions d'euros) et 2001 (1.448 millions d'euros), traduisant vraisemblablement les difficultés de la France à consommer effectivement les crédits communautaires de la programmation structurelle 2000-2006. De ce fait, le taux d'évolution des dépenses affiché dans le graphique ci-avant pour les années 2000 et 2001 est inférieur aux taux réel de progression des charges pesant effectivement sur le budget général.

B.- LES GRANDES CATEGORIES DE DEPENSES

1.- Les dépenses ordinaires civiles

• La **charge brute de la dette** connaît des évolutions assez erratiques d'une année sur l'autre, depuis la rupture de tendance brutale intervenue en 1996. Elle progresse de 3,5% en 2002 après 1,5% en 2001 et 3,8% en 2000. Ses deux principales composantes ont contribué à l'accélération des dépenses.

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

(en millions d'euros)

	Dépenses nettes			Evolution (%)		
	2000	2001	2002	00/99	01/00	02/01
1. Dette négociable	37.250,3	38.136,5	39.286,2	+ 5,1	+ 2,4	+ 3,0
2. Dette non négociable	1.432,7	1.119,0	1.356,8	- 9,2	- 21,9	+ 21,3
3. Charges et frais de gestion	44,7	56,1	48,0	- 83,9	+ 25,3	- 14,4
Charge brute de la dette	38.727,6	39.311,5	40.691,0	+ 3,8	+ 1,5	+ 3,5
À déduire : recettes d'ordre	3.038,9	2.635,4	2.612,7	+ 17,3	- 13,3	- 0,8
résultat des <i>swaps</i>	-	-	+ 134,2	-	-	n.s.
Charge nette de la dette	35.688,8	36.676,1	37.944,1	+ 2,8	+ 2,8	+ 3,5

La charge de la dette négociable augmente ainsi de 1.149,8 millions d'euros (+ 3%) au lieu de 886,2 millions d'euros en 2001. Les raisons de cette progression sont multiples : l'aggravation du déficit prévue dès la loi de finances initiale ; la dégradation de l'exécution budgétaire constatée en cours d'année (financée par un surcroît d'émissions de bons du Trésor à court terme, qui a immédiatement pesé sur les charges budgétaires) ; l'évolution défavorable du taux d'inflation (qui a grevé d'environ 100 millions d'euros la charge des obligations indexées sur l'inflation) ; la forte diminution des taux d'intérêt à moyen terme à la fin de l'année 2001 et des taux à court terme en 2002 (qui ont procuré des économies légèrement supérieures à 300 millions d'euros) ; le programme de rachats anticipés de titres par l'Agence France Trésor (qui oblige à payer par avance le coupon couru).

Alors qu'elle n'avait jamais cessé de diminuer depuis 1995 – quoiqu'à un rythme très variable – la charge de la dette non négociable s'est accrue de 237,8 millions d'euros (+ 21,3%). En effet, indépendamment du processus de mise à disposition de la Poste de la trésorerie issue des fonds privés déposés sur les comptes courants postaux, le montant des dépôts a été sensiblement supérieur aux estimations initiales. Par ailleurs, la loi de finances initiale avait fortement sous-évalué la charge d'intérêt à payer au titre des bons du Trésor non négociables présentés au remboursement : 141 millions d'euros, au total, ont dû être ouverts à ce titre dans les deux lois de finances rectificative. Enfin, l'octroi de comptes de dépôt rémunérés à l'EPFR et au Fonds de réserve pour les retraites a également généré une charge supplémentaire pour le budget de l'Etat.

Les dépenses pour charges diverses et frais de gestion de la dette (qui ne représentent qu'environ un pour mille de la charge brute de la dette) reculent de

8,1 millions d'euros, sous l'effet de l'arrêt des opérations du Fonds de soutien des rentes et de l'évolution des charges d'intérêt résultant d'emprunts de trésorerie sur le marché interbancaire.

Les recettes en atténuation des charges de la dette sont en léger repli par rapport à 2001 (− 0,8%), les moindres recettes de coupon couru (2.052,5 millions d'euros au lieu de 2.111 millions d'euros en 2001) étant compensées par la progression de la rémunération de la trésorerie (525,2 millions d'euros au lieu de 455,9 millions d'euros en 2001). Par ailleurs, les opérations d'échange de taux d'intérêt (*swaps*) se sont conclues par un excédent de 134,2 millions d'euros du compte de commerce n° 904-22 « Gestion active de la dette et de la trésorerie de l'Etat », qui vient atténuer la charge de la dette.

En définitive, **la charge nette de la dette atteint 37.944,1 millions d'euros en 2002**. Elle progresse de 1.268 millions d'euros (+ 3,5%), ce qui marque une accélération sensible par rapport aux performances enregistrées en 2000 (+ 2,8%) et 2001 (+ 2,8%).

• Les **dépenses de garantie** progressent de 6,8% mais restent limitées à **198,6 millions d'euros**, ce qui reflète une année 2002 sans événement à caractère exceptionnel. Votre Rapporteur général note, en particulier, que l'UNEDIC a remboursé l'emprunt de 1,8 milliard d'euros venant à échéance en 2002, malgré ses difficultés financières, sans mettre en jeu la garantie de l'Etat comme elle l'avait fait en 1999.

Parmi les principaux chefs de dépenses, votre Rapporteur général relève :

– 86,2 millions d'euros au titre d'annulations de créances constituées sur le Congo et la Côte d'Ivoire ;

– 62,1 millions d'euros pour la garantie accordée à la COFACE au titre des procédures publiques d'aide à l'exportation (31,5 millions d'euros pour la procédure « risque économique » et 20,6 millions d'euros pour la procédure « assurance prospection ») ;

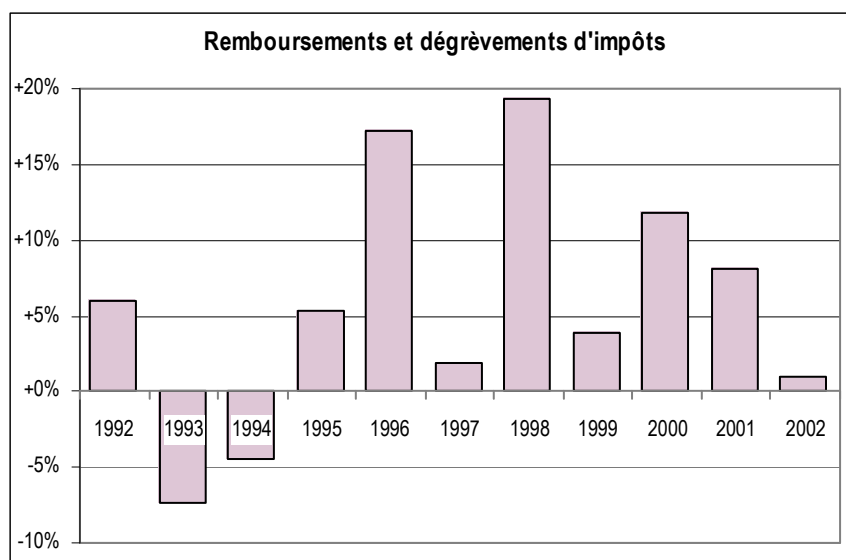
– 24,1 millions d'euros pour la société Picardex (une dépense de 18,3 millions d'euros avait également été enregistrée pour la même société en 2001) ;

– 16,9 millions d'euros pour la Compagnie du BTP ;

– 15 millions d'euros pour la garantie accordée aux emprunts de la société Semimages, chargée d'organiser une exposition internationale de l'image en 2004, en Seine-Saint-Denis, projet que le Gouvernement a décidé d'annuler.

• Les **remboursements et dégrèvements d'impôts**, comptabilisés en atténuation de recettes, se sont élevés à **61.331,1 millions d'euros** en 2002. Leur prévision au stade de la loi de finances initiale reste délicate car ces dépenses sont sensibles à la conjoncture et au comportement des agents économiques, notamment celui induit par leur situation financière.

Le fort ralentissement économique engagé en 2001 et confirmé en 2002 a provoqué une quasi-stagnation des remboursements et dégrèvements, qui ne sont supérieurs que de 1% au niveau atteint en 2001, soit 600 millions d'euros à peine de dépenses supplémentaires.



Les remboursements de TVA reviennent à 31.001,5 millions d'euros en 2002 au lieu de 31.333,1 millions d'euros en 2001 : ils reculent ainsi de 1,1%. Votre Rapporteur général rappelle que ces remboursements avaient augmenté de 10% en 2001 et en 2000. A la date de rédaction du présent rapport, il existe peu d'éléments d'explication d'une telle évolution.

Les remboursements d'impôt sur les sociétés progressent de 13% et passent de 8.543,5 millions d'euros en 2001 à 9.656,9 millions d'euros en 2002. Alors que les remboursements au titre des crédits d'impôt et créances nées de reports en arrière de déficits ont diminué de 380,9 millions d'euros à 353,9 millions d'euros (soit - 7,1%), les remboursements comptabilisés au titre des transferts d'acomptes entre sociétés se sont accrus de 44,8%, passant de 1.547,9 millions d'euros à 2.241,5 millions d'euros. Les autres remboursements d'impôt sur les sociétés ont augmenté dans une proportion plus modérée (+ 6,8%) mais pour une masse globale plus élevée : 7.061,5 millions d'euros en 2002 au lieu de 6.614,7 millions d'euros en 2001.

Les dégrèvements d'impôts locaux reculent de 309 millions d'euros (- 3,2%) et reviennent à 9.232,3 millions d'euros. Les admissions en non-valeur connaissent un repli encore plus important en valeur relative (- 18,5%) qui en ramène le montant à 460,6 millions d'euros au lieu de 565,2 millions d'euros en 2001.

Pour la troisième année consécutive, les dégrèvements de taxe professionnelle diminuent, le mouvement s'accéléralant en 2002 : - 5,9% au lieu de - 2,9% en 2001 et - 2,2% en 2000. Peut-être faut-il y voir les effets conjugués de la

réforme de la taxe professionnelle engagée à partir de 1999 et du ralentissement économique qui, limitant la progression de la valeur ajoutée des entreprises, a pu limiter par là même le plafonnement de l'imposition en fonction de la valeur ajoutée. En sens inverse, les dégrèvements de taxe d'habitation augmentent de 2,6%, passant de 2.488,8 millions d'euros en 2001 à 2.552,7 millions d'euros en 2002. De même, les dégrèvements de taxes foncières augmentent de 5,8% et s'élèvent à 407,8 millions d'euros en 2002 au lieu de 385,6 millions d'euros en 2001.

Enfin, les restitutions payées en 2002 au titre de la prime pour l'emploi (PPE) se sont élevées à 1.700,6 millions d'euros au lieu de 2.051,6 millions d'euros en 2001. Votre Rapporteur général rappelle que cette dépense ne représente pas le coût intégral de la PPE, qui se traduit aussi par de moindres recettes encaissées au titre de l'impôt sur le revenu. Le coût total de la PPE en 2001 est estimé à 2.518 millions d'euros, dont 2.052 millions d'euros de restitutions, le deuxième versement de PPE (le « doublement » de la prime qui avait été décidé par le précédent Gouvernement) ayant été entièrement imputé en restitutions, compte tenu de la date de cette décision. L'année 2002 a vu l'intervention de l'Etat revenir à une configuration plus normale, s'agissant du partage du coût total de la PPE entre moindres recettes d'impôt sur le revenu et restitutions. Les informations disponibles à l'automne dernier indiquaient que le coût total de la PPE devait représenter, en 2002, 2.145 millions d'euros.

• **Les dépenses civiles de personnel** représentent **87,3 milliards d'euros** en 2002, soit 34,8% des dépenses civiles du budget général (34,7% en 2001 et 33,1% en 1997). Ce montant est retraité à partir des résultats bruts d'exécution pour en exclure les pensions militaires, qui seront rattachées dans les développements ci-après aux autres dépenses militaires. En effet, conformément au code des pensions, elles sont exécutées sur le budget des Charges communes, qui est un budget civil.

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

(en millions d'euros)

	Dépenses nettes			Évolution (%)		
	2000	2001	2002	00/99	01/00	02/01
1. Rémunérations d'activité	49.553,4	51.000,1	52.653,6	+ 3,5	+ 2,9	+ 3,2
2. Pensions et allocations	21.202,6	22.164,3	23.345,5	+ 6,0	+ 4,5	+ 5,3
3. Charges sociales	10.447,1	10.431,6	11.292,6	- 6,5	- 0,1	+ 8,3
Dépenses civiles de personnel.....	81.203,1	83.595,9	87.291,7	+ 2,7	+ 2,9	+ 4,4

Les charges civiles de personnel connaissent une vive augmentation en 2002 (+ 4,4%), nettement supérieure au glissement annuel moyen constaté depuis 1997 (+ 3,3% seulement). Cette accélération subite s'explique, au premier chef, par le dynamisme des dépenses de la partie 33 « Charges sociales », qui progressent de 8,3%, soit + 861,1 millions d'euros en valeur absolue. La majeure partie du supplément de dépenses s'explique par les charges de compensation entre régimes spéciaux d'assurance vieillesse, imputées sur le budget des Charges communes, qui ont représenté 2,8 milliards d'euros en 2002 au lieu de 2,2 milliards d'euros en 2001 (+ 581,7 millions d'euros). L'évolution des charges sociales proprement dites est en

phase avec celle des rémunérations d'activité si l'on fait abstraction de ce facteur très spécifique.

Une nouvelle fois, il convient de relever le comportement particulier des charges de pension. Elles progressent de 5,3% par rapport à 2001, sous l'effet conjugué de la progression du nombre de pensionnés et des règles relatives à la revalorisation des pensions. Ce taux est quasi identique au glissement annuel moyen depuis 1997, qui est de 5,1%. A titre de comparaison, le glissement annuel moyen des dépenses de rémunération d'activité depuis 1997 est égal à 2,9%.

• Les **dépenses civiles de fonctionnement courant** progressent de 6,5% et s'élèvent à 17,5 milliards d'euros. Les différentes composantes de cet agrégat connaissent des évolutions variées.

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

(en millions d'euros)

	Dépenses nettes			Évolution (%)		
	2000	2001	2002	00/99	01/00	02/01
4. Matériel et fonctionnement.....	3.444,0	3.663,7	3.781,9	- 17,7	+ 6,4	+ 3,2
5. Travaux d'entretien.....	291,9	259,0	265,3	+ 23,5	- 11,3	+ 2,4
6. Subventions de fonctionnement.....	8.432,2	8.768,7	9.052,5	+ 3,9	+ 4,0	+ 3,2
7. Dépenses diverses.....	3.564,3	3.741,0	4.395,9	+ 30,1	+ 5,0	+ 17,5
Dépenses de fonctionnement courant....	15.732,3	16.432,4	17.495,5	+ 3,0	+ 4,4	+ 6,5
Dépenses de fonctionnement courant hors subventions	7.300,1	7.663,7	8.443,1	+ 2,0	+ 5,0	+ 10,2

Un peu plus de la moitié de ces dépenses – soit 9,1 milliards d'euros – est constituée des « *subventions de fonctionnement* » accordées aux établissements publics (partie 36), dont une large part finance les rémunérations de personnels affectés dans ces établissements. Il n'est donc pas étonnant que le taux d'évolution des subventions de fonctionnement soit en général proche de celui des rémunérations d'activité (inscrits en partie 31). Cela n'exclut pas des ajustements différenciés, à l'intérieur de cette catégorie, qui traduisent les effets des choix arrêtés par le Gouvernement et des contraintes qui s'imposent à lui.

Ainsi, les dotations des organismes de recherche financés par le budget du même nom progressent de 108,7 millions d'euros par rapport à 2001 (+ 4%) et atteignent 2,9 milliards d'euros. En particulier, l'Institut national de recherche en informatique et en automatique (INRIA) a bénéficié d'une subvention supérieure de 14,6% à celle de l'année 2001. Les dépenses au profit des établissements d'enseignement supérieur progressent de 85,7 millions d'euros (7,4%), alors que celles effectuées au profit des établissements de l'enseignement scolaire reculent de 66,1 millions d'euros (3,8%). Les divers autres établissements publics financés sur la partie 36 recueillent 155,5 millions d'euros supplémentaires par rapport à 2001, malgré l'absence de subvention du budget général au budget annexe de l'Aviation civile (- 49 millions d'euros) ; l'essentiel de ce mouvement est dû à l'augmentation des moyens dévolus à l'ANPE (+ 127,3 millions d'euros).

Avec 3,8 milliards d'euros, les dépenses de « *matériel et fonctionnement des services* » représentent un peu moins du quart des dépenses de fonctionnement courant et progressent de 3,2%. La globalisation des crédits engagée depuis plusieurs années a conduit, en général, à regrouper ceux-ci sur un chapitre unique, ce qui ne permet pas d'appréhender rapidement, à ce stade de l'année, les éléments explicatifs de la dépense. Il faudra attendre la publication des résultats détaillés de l'exécution, au niveau du paragraphe, pour pouvoir apprécier les modalités de gestion de leurs moyens par les administrations concernées.

Les « *dépenses diverses* », regroupées dans la partie 37, confirment leur dynamisme des années antérieures : elles progressent de 17,5% par rapport à 2001. S'élevant à 4,4 milliards d'euros, elles représentent désormais un quart des dépenses de fonctionnement courant et regroupent un montant croissant de crédits de rémunérations. Ceci n'est pas sans altérer la qualité des analyses relatives aux dépenses de personnel que l'on effectue, généralement, au seul vu des parties 31 à 33 du budget général. Votre Rapporteur général relève cependant que deux mouvements affectent fortement l'évolution des « dépenses diverses » en 2002. En premier lieu, les dépenses relatives aux élections sont supérieures de 123,6 millions d'euros au niveau observé en 2001. Ensuite, les crédits de fonctionnement du ministère des affaires étrangères ont été transférés de la partie 34 (« matériel et fonctionnement des services ») vers la partie 37, ce qui contribue à majorer le montant des « dépenses diverses » de 301,3 millions d'euros. Ces deux éléments ne joueront plus en 2003. Pour autant, il convient de signaler la nouvelle montée en puissance des dotations globalisées, qui ont atteint 222,2 millions d'euros (+ 62,3 millions d'euros), à la suite de l'entrée de nouvelles préfectures dans le dispositif expérimenté au ministère de l'Intérieur. Les dépenses des « fonds spéciaux » se sont limitées à 48,3 millions d'euros, en repli de 15,5 millions d'euros par rapport à 2001, à la suite de la clarification décidée par le précédent Gouvernement pendant la discussion du projet de loi de finances pour 2002.

Avec un montant de dépenses égal à 265,3 millions d'euros, les « *travaux d'entretien* » sont un peu le « parent pauvre » des moyens de fonctionnement, dont ils ne représentent qu'environ 1,5%. Après le sensible repli observé en 2001, dû à la non-reconduction des travaux rendus nécessaires en 2000 par les tempêtes de l'hiver précédent, les dépenses de la partie 35 progressent modestement de 2,4%. Il est vrai que ces dépenses financent des interventions sur des éléments de patrimoine qui ne sont pas directement liés à une activité administrative : routes et sécurité routière (204,7 millions d'euros), forêts (26,7 millions d'euros), patrimoine culturel (13,9 millions d'euros), littoral et ports maritimes (20 millions d'euros). L'entretien du patrimoine immobilier de l'Etat est imputé pour partie sur les crédits de fonctionnement courant (y compris pour certaines grosses réparations) et pour partie sur les crédits d'investissement.

• Les **dépenses d'intervention**, qui forment le titre IV du budget général, atteignent 78,7 milliards d'euros, en augmentation de 3,2 milliards d'euros par rapport à 2001 (+ 4,2%). Deux grandes catégories d'interventions contribuent à cette progression sensible.

Les dépenses d'action sociale augmentent de 2,65 milliards d'euros (+ 8,8%) et sont portées à 32,9 milliards d'euros. Les principaux dérapages identifiés lors de la loi de finances rectificative de l'été 2002 sont confirmés : les dépenses de RMI ont été supérieures de 829,3 millions d'euros à leur niveau de 2001, le Gouvernement ayant payé dès 2002 la « prime de Noël » 2002 et soldé les primes de Noël 2000 et 2001 non financées par le Gouvernement précédent ; l'aide médicale d'Etat a progressé de 349,1 millions d'euros (soit une multiplication par 8 par rapport à 2001...) ; l'allocation pour adulte handicapé (AAH) a occasionné un supplément de dépenses de 323,4 millions d'euros (+ 7,9%) ; la couverture maladie universelle (CMU) a coûté 260,6 millions d'euros de plus qu'en 2001 (+ 29,3%). Parmi les autres prestations versées par l'Etat, les aides au logement ont à nouveau augmenté en 2002 (+ 385,2 millions d'euros, soit + 7,5%), atteignant 5,5 milliards d'euros alors qu'elles avaient reculé de 265 millions d'euros en 2001. L'évolution des concours aux différents régimes de protection sociale est marquée par la forte diminution de la subvention du budget général au BAPSA (- 260,9 millions d'euros).

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

(en millions d'euros)

	Dépenses nettes			Evolution (%)		
	2000	2001	2002	00/99	01/00	02/01
1. Interventions politiques et administratives	3.796,4	6.694,1	8.823,1	- 20,3	+ 76,3	+ 31,8
2. Action internationale	1.704,0	1.831,2	1.747,2	+ 12,5	+ 7,5	- 4,6
3. Action éducative et culturelle	15.335,1	15.595,4	15.526,2	+ 1,4	+ 1,7	- 0,4
4. et 5. Action économique	22.355,1	21.127,5	19.709,9	- 16,6	- 5,5	- 6,7
6. et 7. Action sociale	30.744,9	30.280,8	32.932,1	+ 3,4	- 1,5	+ 8,8
Dépenses d'intervention	73.935,5	75.528,9	78.738,5	- 5,1	+ 2,2	+ 4,2

Les interventions à caractère économique poursuivent le repli engagé en 2000 et 2001 : les dépenses exposées à ce titre reculent de 1,4 milliard d'euros (- 6,7%) et reviennent ainsi de 21,1 milliards d'euros à 19,7 milliards d'euros. Les interventions en faveur de l'emploi augmentent pourtant de près de 400 millions d'euros (+ 4,9%), sous l'effet d'une forte majoration des dépenses relatives à des exonérations de cotisations sociales, déjà identifiées lors de la loi de finances rectificative de l'été 2002. Les subventions à diverses entreprises d'intérêt public diminuent de 1,3 milliard d'euros (- 24%), notamment en raison du transfert vers le budget de l'Intérieur des crédits ouverts au titre des subventions pour services régionaux de voyageurs, du fait de la généralisation de la régionalisation ferroviaire (- 980 millions d'euros) ⁽¹⁾. Les autres dépenses reculent de 530 millions d'euros, les interventions en faveur de l'agriculture y contribuant à hauteur de 400 millions d'euros.

En miroir de la diminution des subventions à la SNCF, les dépenses pour interventions à caractère politique et administratif – essentiellement à destination des

(1) Ce transfert a été « consolidé » dans la loi de finances initiale pour 2003, le chapitre 41-56 du budget de l'Intérieur bénéficiant d'une mesure nouvelle de + 1,5 milliard d'euros à ce titre et le chapitre 45-42 du budget des Transports étant supprimé.

collectivités territoriales – ont été majorées de 2 milliards d’euros, dont la quasi-totalité concerne la dotation générale de décentralisation. Les interventions à caractère éducatif et culturel atteignent 15,5 milliards d’euros, en léger repli par rapport à 2001 (– 69,1 millions d’euros, soit – 0,4%).

2.- Les dépenses civiles en capital

En 2002, les dépenses civiles en capital se sont élevées à 16,8 milliards d’euros, en augmentation de 504 millions d’euros par rapport à 2001 (+ 3,1%). Le rythme de progression de ces dépenses, tout en se repliant légèrement par rapport aux deux années précédentes, reste toutefois très satisfaisant.

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

(en millions d’euros)

	Dépenses nettes			Evolution (%)		
	2000	2001	2002	00/99	01/00	02/01
Titre V : Investissements exécutés par l’Etat	3.358,7	3.769,7	3.996,0	– 1,6	+ 12,2	+ 6,0
Titre VI : Subventions d’investissement accordées par l’Etat	12.367,5	12.534,4	12.811,5	+ 5,3	+ 1,3	+ 2,2
Titre VII : Réparation des dommages de guerre.....	0,04	0,08	0,06	n.s.	n.s.	n.s.
Dépenses civiles en capital.....	15.726,2	16.304,2	16.808,1	+ 3,7	+ 3,7	+ 3,1

Les **investissements réalisés par l’Etat** (titre V) connaissent une progression toujours vive, quoique moins forte qu’en 2001 (+ 6% au lieu de + 12,2%). Ils se sont élevés à près de 4 milliards d’euros au lieu de 3,8 milliards d’euros en 2001.

Les dépenses relatives aux routes et infrastructures associées ont légèrement reculé, passant de 1,9 milliard d’euros en 2001 à 1,8 milliard d’euros en 2002 (soit – 4,5%). Le niveau de la dépense est, sur ce poste, très dépendant des développements relatifs aux contrats de plan Etat-régions. Pour la deuxième année consécutive, les dépenses d’équipement du budget de la Justice connaissent une augmentation soutenue : elles sont passées de 179 millions d’euros en 2000 à 247,7 millions d’euros en 2001 et 309,3 millions d’euros en 2002. Un mouvement similaire peut être observé pour les dépenses d’équipement du ministère de l’Intérieur, qui atteignent 296,1 millions d’euros en 2002 au lieu de 258,3 millions d’euros en 2001 et 183,3 millions d’euros en 2000. En revanche, les dépenses relatives aux équipements scolaires diminuent de 25,8 millions d’euros, poursuivant un mouvement amorcé en 2000.

Le soutien au secteur des transports aéronautiques voit une vive progression des dépenses, qui passent de 159,7 millions d’euros en 2001 à 503,3 millions d’euros en 2002. Après avoir atteint un sommet en 2000 (120,3 millions d’euros), avec la prise en charge de la marée noire due au naufrage de l’Erika, les dépenses au titre des actions de l’Etat contre les pollutions marines accidentelles et pour la protection de la nature et de l’environnement sont revenues à 80,9 millions d’euros

en 2001 puis 30,7 millions d'euros en 2002. Les investissements à caractère financier sont stables (32 millions d'euros) en l'absence de dotations en capital aux entreprises publiques financées directement par le budget général.

• Les **subventions d'investissement** consenties par l'Etat (titre VI) sont légèrement plus dynamiques en 2002 : elles progressent de 2,2% au lieu de 1,3%. Ce rythme reste cependant très inférieur à celui constaté en 1999 (+ 5,8%) et 2000 (+ 5,3%). En valeur absolue, l'augmentation des dépenses représente 277,1 millions d'euros. Les subventions aux collectivités locales sont le facteur principal de ce supplément de dépenses, qui ne correspond pas à une réelle charge pour le budget de l'Etat puisqu'il s'agit de la consommation des crédits de fonds structurels européens, ouverts par voie de fonds de concours (+ 221,6 millions d'euros par rapport à 2001, pour un montant total de 1.115,6 millions d'euros). En matière d'équipements collectifs et administratifs, votre Rapporteur général relève que, pour la deuxième année consécutive, les subventions d'investissements pour les bâtiments et les équipements de l'enseignement supérieur reculent sensiblement (- 48,7 millions d'euros en 2002 après - 43,7 millions d'euros en 2001) et ne représentent plus que 332,5 millions d'euros. On observera cependant que, s'agissant de la seule année 2002, la diminution des dépenses de subvention est compensée par l'augmentation des dépenses d'investissement direct de l'Etat (imputées sur le titre V). Comme votre Rapporteur général l'avait expliqué dans son rapport sur le deuxième projet de loi de finances rectificative pour 2002, la maîtrise d'ouvrage de certains dossiers immobiliers a été transférée à l'Etat au lieu d'être assumée directement par les établissements concernés. *In fine*, la dépense consacrée aux bâtiments ou aux équipements est la même.

3.- Les dépenses militaires

• Les **dépenses ordinaires des services militaires** atteignent 17,9 milliards d'euros et progressent de 860 millions d'euros par rapport à 2001 (+ 5,1%). Elles se répartissent en 13,9 milliards d'euros de dépenses de personnel et 3,95 milliards d'euros de dépenses de fonctionnement courant.

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

(en millions d'euros)

	Dépenses nettes			Evolution (%)		
	2000	2001	2002	00/99	01/00	02/01
1. Rémunérations d'activité	11.761,1	11.932,6	12.589,5	+ 0,9	+ 1,5	+ 5,5
2. Pensions et allocations (a).....	8.130,1	8.285,9	8.503,0	+ 1,7	+ 1,9	+ 2,6
3. Charges sociales	1.313,8	1.320,1	1.341,7	+ 3,3	+ 0,5	+ 1,6
Dépenses de personnel						
• Budget de la Défense (1 + 3).....	13.074,9	13.252,7	13.931,2	+ 1,1	+ 1,4	+ 5,1
• Dépenses pour personnels militaires et ouvriers de la Défense (1 + 2 + 3)....	21.205,0	21.538,6	22.434,2	+ 1,3	+ 1,6	+ 4,2

(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.

Le budget de la Défense ne supportant pas, en exécution, les charges de pension des personnels militaires ni sa contribution à la subvention d'équilibre du Fonds spécial de pension des ouvriers des établissements industriels de l'Etat – qui sont exécutées sur le budget des Charges communes, budget civil – un retraitement des données budgétaires est nécessaire pour apprécier plus correctement le montant réel des charges de personnels militaires. La deuxième ligne du tableau ci-avant présente le résultat de ce retraitement.

Votre Rapporteur général relève que, contrairement aux années précédentes, le rythme de croissance des dépenses de rémunération est supérieur, très nettement, à celui des dépenses de pension. Il faut y voir, pour l'essentiel, le reflet des décisions du précédent Gouvernement tendant à revaloriser certains éléments de la condition militaire, dans les conditions « acrobatiques » que l'on sait, au cours de l'examen du projet de loi de finances pour 2002 par le Sénat en première lecture.

Les dépenses de fonctionnement courant s'établissent à 3,95 milliards d'euros et augmentent de 181,8 millions d'euros (+ 4,8%) par rapport à 2001. Elles sont principalement constituées des dépenses de « matériel et fonctionnement des armes et services », qui atteignent 3,5 milliards d'euros et progressent de 111,3 millions d'euros par rapport à 2001 (+ 3,3%). Les dépenses de location immobilière des formations de gendarmerie ont été supérieures de 119,4 millions d'euros à leur niveau de 2001. Les dépenses de fonctionnement de l'armée de terre augmentent de 20,7 millions d'euros alors que celles du service de santé des armées progressent de 37 millions d'euros. Les dépenses de carburant de l'armée de l'air reculent de 32,9 millions d'euros. Comme en 2001, les dépenses d'alimentation diminuent, mais à un rythme moins important (– 15,1 millions d'euros en 2002 au lieu de – 56,4 millions d'euros en 2001). Pour sa part, l'entretien programmé du matériel n'a occasionné que 49,1 millions d'euros de dépenses, au lieu de 124,5 millions d'euros en 2001, soit une diminution de 75,4 millions d'euros, dont 49,3 millions d'euros sont imputables à l'entretien de la flotte. Il conviendra d'examiner en détail, à l'occasion du projet de loi de règlement, les raisons de ce recul, compte tenu de la priorité nouvelle affichée par le Gouvernement actuel d'une amélioration de la disponibilité des matériels militaires.

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

(en millions d'euros)

	Dépenses nettes			Evolution (%)		
	2000	2001	2002	00/99	01/00	02/01
4. Matériel et fonctionnement des armes et services.....	3.484,4	3.394,9	3.506,2	+5,8	– 2,6	+ 3,3
6. Subventions de fonctionnement.....	155,8	177,8	182,5	– 3,9	+ 14,1	+ 2,6
7. Dépenses diverses.....	223,9	197,5	263,2	– 21,4	– 11,8	+ 33,3
Dépenses de fonctionnement courant....	3.864,1	3.770,1	3.951,9	+ 3,3	– 2,4	+ 4,8

• **Les dépenses militaires en capital** connaissent un sursaut très sensible. Elles augmentent de 4,7% en 2002 au lieu de 1,6% en 2000 et 1,3% en 2001. A l'exception des dépenses dites d'« *infrastructures* », qui reculent de 102,6 millions d'euros (soit - 8,4%), toutes les autres grandes catégories de dépenses connaissent des augmentations, parfois minimales (l'équipement conventionnel n'augmente que de 1,4%) mais parfois conséquentes (le soutien des forces et l'entretien lourd du matériel mobilisent 352,2 millions d'euros supplémentaires, soit + 15,4%).

Il est difficile, à ce stade, de donner des explications détaillées sur les facteurs de ces évolutions respectives. Deux éléments conjuguent certainement leurs effets : la réorientation politique voulue par le Gouvernement actuel, qui ne considère plus le budget de la Défense comme la « variable d'ajustement » de l'exécution budgétaire, sans pour autant exonérer celui-ci de sa nécessaire contribution à l'effort collectif pour maîtriser la dépense ; les contraintes de paiement provenant de l'augmentation constante des engagements budgétaires de la Défense, observée ces dernières années.

DEPENSES MILITAIRES EN CAPITAL (Titres V et VI)

(en millions d'euros)

	Dépenses nettes			Evolution (%)		
	2000	2001	2002	00/99	01/00	02/01
Titre V						
1. Espace, communication, dissuasion.....	2.212,0	2.387,1	2.545,8	+3,3	+ 7,9	+ 6,6
2. Etudes	420,9	364,0	400,2	- 2,0	- 13,5	+ 10,0
3. Equipements conventionnels des forces.....	4.135,9	4.313,5	4.374,1	- 4,9	+ 4,3	+ 1,4
4. Infrastructures	1.152,5	1.214,2	1.111,6	+ 9,8	+ 5,3	- 8,4
5. Soutien des forces / entretien des matériels	2.535,8	2.285,7	2.637,9	+ 6,9	- 9,9	+ 15,4
Sous-total Titre V.....	10.457,2	10.564,5	11.069,7	+ 1,1	+ 1,0	+ 4,8
Titre VI						
1. Equipements culturel et social	121,2	148,2	149,1	+ 54,6	+ 22,3	+ 0,6
2. Equipements administratifs et divers	110,6	112,4	113,1	+ 9,1	+ 1,7	+ 0,6
Sous-total Titre VI.....	231,7	260,6	262,2	+ 29,0	+ 12,5	+ 0,6
Dépenses militaires en capital.....	10.688,9	10.825,1	11.331,9	+ 1,6	+ 1,3	+ 4,7

III.- UN EXCEDENT PLUS ELEVE QU'ANTICIPE DES COMPTES SPECIAUX DU TRESOR

Comme il est traditionnel, le solde des comptes spéciaux du Trésor est sensiblement différent des prévisions initiales et révisées. L'excédent net avait été ainsi ramené de 1.989 millions d'euros dans la loi de finances initiale à 10 millions d'euros dans la loi de finances rectificative d'automne, en raison de gains de seignuriage liés à l'introduction de l'euro moindres qu'anticipé, de la conclusion d'accords relatifs aux prêts accordés aux Etats étrangers, et de l'ajustement du compte d'avances des collectivités locales au niveau des émissions des impôts locaux.

Les premiers résultats d'exécution font apparaître une contribution, hors FMI, des comptes spéciaux du Trésor à l'amélioration du solde général de **693 millions d'euros**, dont 270 millions d'euros d'excédent au titre des opérations définitives des comptes d'affectation spéciale et 423 millions d'euros attribuables aux opérations temporaires.

A.- UN EXCEDENT SIGNIFICATIF DES COMPTES D'AFFECTATION SPECIALE

• L'essentiel de l'excédent des comptes d'affectation spéciale s'explique par les opérations enregistrées par le **compte n° 902-24 « Compte d'affectation des produits de cessions de titres, parts et droits de sociétés »**, dont le solde s'établit à 182 millions d'euros.

Le tableau ci-après met en évidence les principales recettes du compte en 2002, dont le montant, 6.126 millions d'euros, est supérieur de 12,8% aux prévisions de loi de finances initiale, en raison principalement de la cession de titres du Crédit Lyonnais en décembre 2002, pour un produit de 2.207 millions d'euros.

PRINCIPALES RECETTES DU COMPTE N° 902-24

(en millions d'euros)

Nature de l'opération	Montants encaissés ^(a)	Dates d'écriture
Cession de titres Renault SA	1.556	17/04 et 03/05 2002
Dividende de Thomson SA en contrepartie de la cession d'une participation minoritaire dans Thomson Multimédia détenue par l'Etat <i>via</i> Thomson SA	250	22/07/2002
Ouverture du capital des ASF	1.843	06/05/2002
Cession de titres Crédit Lyonnais	2.207	23/12/2002
TOTAL	6.126	

(a) Produit brut.

A partir des données fournies par la direction générale de la comptabilité publique.

Les dépenses atteignent pour leur part 5.944 millions d'euros, dont 36% réalisées pendant la période complémentaire (34% en 2001 et en 2000 et 31,5% en 1999). Elles concernent principalement, comme à l'accoutumée, des dotations en capital ou avances d'actionnaire, à l'exception d'un versement de 500 millions d'euros au profit du Fonds de réserve des retraites effectué en période complémentaire. Le tableau ci-après offre une synthèse de ces opérations. Il convient de remarquer que les dotations en capital accordées pendant la période complémentaire comportent un « *effet de rattrapage* », les apports effectués en 2001 ayant été insuffisants en raison de recettes de privatisation moindres qu'anticipé. Ainsi, aucune dotation n'avait été consentie à l'Etablissement public de financement et de réalisation (EPFR) ou à Charbonnage de France en 2001.

PRINCIPALES DEPENSES DU COMPTE N° 902-24

(en millions d'euros)

Nature de l'opération	Montants	Dates d'écriture
Dépenses afférentes aux ventes de titres		
Cessions de titres Renault SA.....	30	17/04 et 03/05/2002
Ouverture du capital des ASF.....	55	06/05/2002
Dotations en capital et avances d'actionnaire		
ADP.....	65	11/04 et 07/05/2002
RFF.....	762	07/05/2002
Charbonnages de France.....	404	07/05/2002
EPFR.....	869	07/05/2002
Bull (avance d'actionnaire).....	200	17/06/2002
Port autonome du Havre.....	38	30/12/2002
DCN développement (avances d'actionnaire).....	24	07/05, 31/07 et 30/12/2002
<i>Charbonnages de France</i>	50	<i>période complémentaire</i>
<i>EPFR</i>	950	
<i>RFF</i>	600	
<i>SNPE (avance d'actionnaire)</i>	80	
Versements au Fonds de réserve pour les retraites		
<i>FRR</i>	500	<i>période complémentaire</i>
TOTAL	5.944	

A partir des données fournies par la direction générale de la comptabilité publique.

- Les excédents constatés pour les autres comptes d'affectation spéciale, automatiquement reportés à l'exercice suivant, sont de faible ampleur, dont principalement :

- 47 millions d'euros pour le Fonds national pour le développement du sport (compte n° 902-17) ;

- 23 millions d'euros pour le Fonds national de l'eau (compte n° 902-00).

Cependant, ces soldes n'intègrent pas le niveau des reports « entrants », c'est-à-dire reportés de la fin de l'exercice 2001. Le niveau de consommation des crédits disponibles (c'est-à-dire les recettes de l'exercice et les crédits reportés) apparaît à cet égard particulièrement faible concernant le Fonds national de l'eau (taux de consommation de 36%, contre 30% en 2001).

B.- LES OPERATIONS TEMPORAIRES

Le renforcement de l'excédent des opérations temporaires entre les prévisions de la loi de finances rectificative d'automne (10 millions d'euros) et l'exécution (324 millions d'euros) doit être rapproché de l'évolution de trois comptes.

- Les prévisions affectant le **compte d'opération monétaire n° 906-24, « Compte d'émission des monnaies métalliques »**, ont connu une évolution erratique au cours de l'année. Retraçant en recettes la valeur nominale des pièces émises et en dépenses le coût de leur fabrication et la valeur nominale des pièces retirées de la circulation, ce compte devait, après quatre années caractérisées par un déficit prononcé en raison de la fabrication sans contrepartie des pièces en euro, bénéficier des gains de seigneurage liés à la mise en circulation de l'euro en 2002. La loi de finances initiale tablait ainsi sur un solde positif de 533 millions d'euros.

Cependant, selon les informations fournies à votre Rapporteur général par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, *« le phénomène [non anticipé] de contraction de la masse monétaire et l'ampleur du phénomène de remontée des pièces en euros vers les succursales de la Banque de France ont entraîné une dégradation progressive du solde du compte qui est débité du règlement à la Banque de France de la valeur faciale des pièces restituées »*. La circulation fiduciaire est en effet passée en volume de 6,4 milliards de pièces pré-alimentées au 1^{er} janvier 2002 à 5,02 milliards le 21 juin 2002. Par conséquent, la loi de finances rectificative du 6 août 2002 a ajusté le solde du compte d'émission en prévoyant un **déficit de 767 millions d'euros**, ce qui constituait une évaluation pessimiste mais prudente.

A partir du deuxième semestre 2002, la circulation fiduciaire s'est en revanche légèrement rétablie, atteignant 5,41 milliards de pièces au 31 décembre 2002. Ainsi, le **solde** constaté est positif de **10 millions d'euros**. Ce chiffre doit être rapproché du coût de fabrication et d'émission des pièces en euros depuis 1998 qui s'établit à 548 millions d'euros.

- En revanche, le solde du **compte de prêt n° 903-17 « Prêts du Trésor à des Etats étrangers pour la consolidation de dettes envers la France »** passe d'un **excédent** anticipé de **160 millions d'euros** dans la loi de finances rectificative d'automne à un **déficit de 285 millions d'euros** constaté en exécution. En réponse aux questions de votre Rapporteur général, le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie a apporté les éléments d'information suivants :

« Pour 2002, les crédits de dépenses autorisées par la loi de finances ont été fixés à 566 millions d'euros, auquel il convient d'ajouter le report de crédits non consommés en 2001 soit 1.006 millions d'euros, puis les crédits accordés en loi de finances rectificative pour 2002 de 595 millions d'euros. Au total, les crédits disponibles en 2002 ont atteint 2.166 millions d'euros.

Compte tenu des accords en cours de refinancement (Mauritanie) et des accords signés au cours de l'année 2002 (Cameroun, Côte d'Ivoire, Indonésie, Kirghizie, Sierra Leone et Yougoslavie), les dépenses se sont élevées à 839 millions d'euros et se sont concentrées essentiellement sur la Côte d'Ivoire (469 millions d'euros) et la Yougoslavie (198 millions d'euros). Le retard dans la signature de certains accords bilatéraux (Nigeria, République démocratique du Congo et Pakistan) n'ayant pas permis de consommer la totalité des crédits alloués en 2002 se traduit par un report de crédits de 2002 sur 2003 de 1.327 millions d'euros qui permettra de refinancer en partie les créances de ces pays sur la gestion 2003.

Le décalage entre les Clubs de Paris et le niveau des crédits consommés en 2002 s'explique également par les aléas qui pèsent traditionnellement sur l'agenda de passage des pays en Club de Paris. En effet, la conclusion d'un accord en Club de Paris dépend strictement de l'approbation d'un programme dans les hautes tranches de crédits (c'est à dire prévoyant des déboursements) par le Conseil d'administration du Fonds Monétaire International. Une fois l'accord signé, un nouveau délai est nécessaire pour la signature des accords bilatéraux qui déclenchent la consommation de crédits sur le Compte n° 903-17. La demande de crédits de paiement sur le compte est établie en fonction de la meilleure prévision possible de conclusion d'accords avec le FMI.

De façon plus spécifique, le décalage entre la prévision et l'exécution tient aux difficultés de négociation de certains accords bilatéraux, qui se sont notamment traduits par une opération de refinancement au début 2003 et non fin 2002 comme anticipé. Les accords avec la République démocratique du Congo, le Pakistan et le Nigeria ont été signés entre la fin décembre et le début février 2003 pour des dépenses respectivement de 1.531 millions d'euros, 310 millions d'euros et 432 millions d'euros. ».

- En dernier lieu, le **compte d'avances n° 903-54, « Avances sur le montant des impositions revenant aux départements, communes, établissements et divers organismes »**, accuse une moins-value de 369 millions d'euros par rapport à la loi de finances rectificative du 30 décembre 2002. Ainsi, l'excédent du compte atteint **345 millions d'euros**, contre **900 millions d'euros** anticipés en loi de finances initiale et 714 millions d'euros révisés cet automne.

L'écart par rapport au collectif d'automne tient à la conjonction de deux principaux facteurs.

D'une part, les émissions d'impôts locaux, et donc les avances consenties par l'Etat, ont été supérieures de 333 millions d'euros aux prévisions révisées, essentiellement en raison d'émissions de taxe professionnelle plus dynamiques que prévues (+ 241 millions d'euros).

D'autre part, les recouvrements sont plus faibles qu'anticipé (– 32 millions d'euros). La moins-value affectant les recouvrements des années précédentes dépasse 429 millions d'euros, dont 410 millions d'euros au titre de la taxe professionnelle. Le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie estime que ce phénomène est à rapprocher « *de dégrèvements (– 261 millions d'euros) moindres que prévu relatifs à la taxe professionnelle résultant soit d'un retard dans leur traitement, soit d'une surestimation de la cible annuelle* ». En revanche, les recouvrements des titres courants sont supérieurs de 401 millions d'euros aux prévisions, dont 228 millions d'euros pour la taxe d'habitation et 99 millions d'euros au titre des taxes foncières. Il convient pourtant de noter que, selon le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, « *cette plus-value est implicitement réduite de 180 millions d'euros en raison du déport du remboursement d'acomptes de taxe professionnelle inemployés, qui viendront dégrader d'autant le solde du compte d'avances en 2003* ».

IV.- L'EVOLUTION DU DEFICIT

A.- LE PILOTAGE DU SOLDE BUDGETAIRE

Résultante des recettes et dépenses prévues ou exécutées pendant l'année, le solde budgétaire possède également une dimension politique évidente, qui en fait un indicateur privilégié de la politique budgétaire. Par ailleurs, après des retraitements complexes qui aboutissent au « besoin de financement » de l'Etat, il prend une dimension juridique certaine aux yeux des autorités et des partenaires de la Communauté européenne. De ce fait, le Gouvernement a toute légitimité à ajuster le niveau du solde en fin d'exécution, sous réserve de respecter les règles budgétaires et comptables qui ont été posées pour que le « pilotage du solde » n'aboutisse pas à travestir la réalité de la situation financière.

Votre Rapporteur général a décidé de reconduire la pratique des années précédentes et de s'assurer que le pilotage du solde – en particulier les opérations effectuées au cours de la période complémentaire – n'a pas été affecté par des décisions contraires à ces règles budgétaires et comptables.

1- Une période complémentaire qui ne fait pas apparaître d'opérations exceptionnelles

En 2002, pour la cinquième année consécutive, la clôture de l'exercice budgétaire a été réalisée avant la fin du mois de janvier de l'année suivante, alors que le délai « normal » fixé par le décret du 14 mars 1986 relatif à la comptabilisation des dépenses et des recettes de l'Etat court jusqu'au 7 février.

OPERATIONS DE PERIODE COMPLEMENTAIRE ^(a)

(en milliards d'euros)

Année	Budget général		Comptes spéciaux		Total		Solde
	Dépenses	Recettes	Dépenses	Recettes	Dépenses	Recettes	
1990	9,12	1,15	2,74	2,44	11,87	3,59	- 8,28
1991	9,36	1,37	3,67	0,19	13,04	1,56	- 11,48
1992	11,98	0,88	1,35	1,43	13,33	2,31	- 11,02
1993	10,46	1,69	2,41	0,19	12,87	1,88	- 10,99
1994	12,96	0,65	1,37	0,23	14,33	0,87	- 13,45
1995	10,33	3,64	3,25	0,29	13,58	3,93	- 9,65
1996	7,76	1,24	1,69	0,22	9,45	1,46	- 7,99
1997	6,95	0,82	2,36	0,09	9,31	0,91	- 8,40
1998	7,10	- 0,05	4,01	0,10	11,11	0,05	- 11,06
1999	7,77	- 0,17	2,66	5,04	10,43	4,87	- 5,56
2000	7,14	0,03	1,46	0,35	8,59	0,37	- 8,22
2001	3,92	0,71	2,86	5,45	6,77	6,16	- 0,61
2002 ^(b)	3,77	1,36	2,82	5,65	6,59	7,01	+ 0,43

(a) Les recettes du budget général sont nettes des prélèvements sur recettes

(b) Données provisoires

Source : SROT, Direction générale de la comptabilité publique.

Sur la base de chiffres qui ne sont pas encore définitifs, il apparaît que les opérations effectuées au cours de la période complémentaire sont légèrement plus importantes en 2002 qu'en 2001 : 13,6 milliards d'euros, au lieu de 12,9 milliards d'euros ⁽¹⁾. Le principal écart est attribuable aux recettes encaissées sur le budget général, qui s'élèvent à 1,36 milliard d'euros, au lieu de 0,71 milliard d'euros l'année précédente. Le solde de la période complémentaire est positif (0,43 milliard d'euros) alors qu'il était constamment négatif depuis 1990. Votre Rapporteur général relève, cependant, que le niveau du solde est sans commune mesure avec ce qui pouvait être observé les années précédentes : en 1998, le solde des opérations effectuées pendant la période complémentaire a dégradé le solde général de 11,06 milliards d'euros. On doit se féliciter que l'impact de la période complémentaire ait été ramené, en 2001 comme en 2002, à des niveaux bien moindres. Cela traduit une plus grande capacité de l'administration à exécuter les dépenses et les recettes avant le 31 décembre et peut, dans une certaine mesure, être assimilé à un progrès dans la qualité de la gestion des crédits.

L'Agence comptable centrale du Trésor (ACCT) exécute un peu plus de 40% des opérations effectuées en période complémentaire (80% environ si l'on ne considère que les opérations comptabilisées sur les comptes spéciaux du Trésor). C'est donc tout naturellement que votre Rapporteur général a souhaité prendre connaissance du tableau de bord de ces opérations de dépenses, qui laisse apparaître une augmentation des dépenses imputées sur le budget général et une diminution de celles imputées sur les comptes spéciaux.

**OPERATIONS DE DEPENSES COMPTABILISEES PAR L'ACCT EN PERIODE
COMPLEMENTAIRE**

(en millions d'euros)

	PC 2000	PC 2001	PC 2002
1. Budget général			
♦ Dépenses ordinaires des services civils.....	2.422,72	676,30	1.107,35
♦ Dépenses ordinaires des services militaires	169,32	141,49	109,00
♦ Dépenses en capital des services civils	71,91	22,76	18,30
♦ Dépenses en capital des services militaires.....	232,50	21,65	217,69
Total Budget général.....	2.896,45	862,21	1.452,34
2. Comptes spéciaux du Trésor	1.289,46	3.118,93	2.765,64

Source : Agence comptable centrale du Trésor.

Un éclairage plus précis est donné par l'examen des « règlements réciproques » effectués sur le fondement de l'article 11 du décret du 14 mars 1986 précité. Les règlements réciproques sont définis comme les opérations de dépenses et de recettes autres que les recettes fiscales et les fonds de concours entre, d'une part, le budget général ou les comptes spéciaux du Trésor et, d'autre part, un certain nombre de « satellites » (comptes spéciaux du Trésor, budgets annexes, établissements publics nationaux, entreprises publiques, organismes de sécurité sociale, organismes gestionnaires des régimes d'assurance chômage, Banque de France, Caisse des dépôts et consignations et autres institutions financières spécialisées). L'article 11 précité dispose que les règlements réciproques qui se

(1) Somme, en valeur absolue, des dépenses et des recettes.

rappellent à des créances ou des dettes nées au plus tard le 31 décembre sont pris en compte au titre du budget de l'année écoulée si leur paiement ou leur encaissement est intervenu avant une date variable (15 janvier, 30 janvier ou 7 février) selon les comptes concernés.

A l'initiative du ministre ordonnateur, les règlements réciproques assignés sur l'ACCT sont l'instrument le plus commode d'ajustement du solde puisque l'ACCT, comptable direct et comptable centralisateur, dispose à la fois de l'information la plus fine sur les conditions d'exécution budgétaire et du délai le plus important pour comptabiliser des règlements réciproques.

REGLEMENTS RECIPROQUES COMPTABILISES PAR L'ACCT : SYNTHESE

(en millions d'euros)

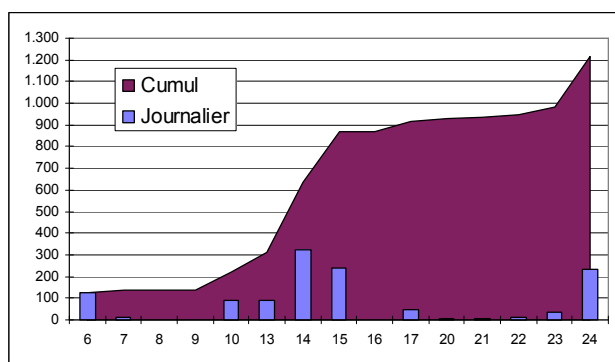
Opérations	PC 2001		PC 2002	
	Nombre d'ordonnances	Montants	Nombre d'ordonnances	Montants
1. Budget général				
♦ Dépenses	105	705,64	75	1.214,30
♦ Recettes	23	836,30	17	1.318,50
2. Comptes spéciaux du Trésor				
♦ Dépenses	14	2.336,68	21	2.304,59
♦ Recettes	40	5.534,22	30	5.749,18

Source : Agence comptable centrale du Trésor.

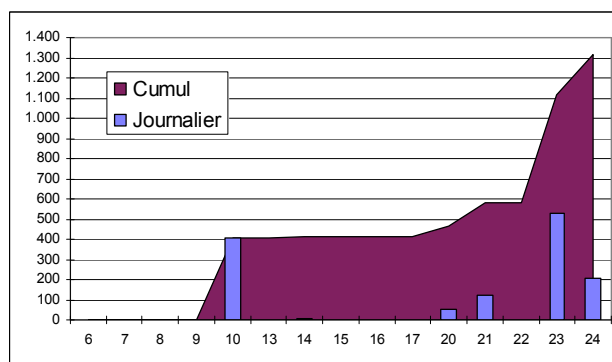
L'analyse du profil d'exécution des règlements réciproques de l'ACCT sur le budget général, en dépenses comme en recettes, ne suggère pas une volonté délibérée de « manipuler » le niveau du déficit en fin de gestion.

REGLEMENTS RECIPROQUES COMPTABILISES PAR L'ACCT SUR LE BUDGET GENERAL

Dépenses



Recettes



(en millions d'euros)

dates : du 6 au 24 janvier (les dépenses effectuées au 1^{er} au 6 janvier sont agrégées sur la journée du 6 janvier).

Source : Agence comptable centrale du Trésor.

Deux précisions doivent cependant être apportées. En premier lieu, le niveau élevé des recettes comptabilisées les deux derniers jours de la période complémentaire sur le budget général est dû à l'encaissement d'un acompte sur le solde des culots d'émission des billets de banque (120 millions d'euros, prévus par la loi de finances initiale pour 2002), du reversement de l'excédent 2002 du compte Etat à la Coface (529,4 millions d'euros) et du reversement par Natexis d'un excédent 2002 sur le compte Etat des garanties de taux (200 millions d'euros).

En second lieu, des dépenses importantes ont été comptabilisées le 23 janvier 2003 sur le compte d'affectation spéciale n° 902-24 : 950 millions d'euros pour une dotation en capital à l'EPFR ; 50 millions d'euros pour une dotation en capital à Charbonnages de France ; 600 millions d'euros pour une dotation en capital à Réseau ferré de France ; 500 millions d'euros pour un versement au Fonds de réserve pour les retraites (FRR). Par ailleurs, une dépense de 80 millions d'euros a été comptabilisée le 24 janvier 2003, sur le même compte d'affectation spéciale, au titre d'une avance d'actionnaire à la Société nationale des poudres et explosifs (SNPE). A l'exception du versement effectué au profit du FRR, qui, décidé par la loi de finances rectificative du 30 décembre 2002, ne pouvait être effectué autrement qu'en période complémentaire, le fait générateur de la dépense, pour les autres versements, est une décision ministérielle du 24 décembre 2002. Les droits des bénéficiaires ont donc été ouverts avant le 31 décembre, ce qui offrait la possibilité, selon que le paiement intervenait avant ou après le 24 janvier 2003, de comptabiliser la dépense sur la gestion 2002 ou la gestion 2003. Certes, les dépenses ayant été payées avant le 24 janvier ont été, dans le respect des règles posées par le décret du 14 mars 1986, prises en compte au titre du budget 2002. Cependant, s'agissant de dépenses ordonnancées au niveau central et exécutées par l'ACCT, aucun obstacle technique ne s'opposait à ce qu'elles soient effectivement payées dans les quelques jours suivant la décision ministérielle, alors qu'il a fallu attendre les deux derniers jours de la période complémentaire pour que les opérations soient réalisées.

2.- De nouveaux progrès dans la réduction des soldes d'imputation provisoire

Les imputations provisoires de dépenses et de recettes sont nécessaires, dès lors qu'il peut arriver que le comptable ne dispose pas des éléments d'information lui permettant d'imputer de façon certaine l'opération concernée. Les masses transitant par les comptes d'imputation provisoire (CIP) représentent plusieurs fois le montant total du budget de l'Etat (1.914 milliards d'euros en 2002, en masses débitrices et créditrices). L'imputation définitive n'est effectuée que lorsque les informations indispensables parviennent à la connaissance du comptable.

Quand la régularisation peut avoir lieu dans les délais déterminés par l'article 10 du décret du 14 mars 1986 précité, les recettes ou dépenses imputées provisoirement sont intégrées aux résultats d'exécution de l'année. Si, au contraire, la régularisation n'a pu avoir lieu dans ces délais, les recettes et dépenses imputées provisoirement deviendront des recettes et dépenses de l'année suivante. Dans ces conditions, les comptes d'imputation provisoire présentent un solde non nul en fin

de gestion et la variation des soldes d'une année sur l'autre est susceptible d'altérer la portée du résultat budgétaire annuel.

On voit donc le fort enjeu qui s'attache à l'apurement rapide des opérations retracées sur les CIP susceptibles d'enregistrer des opérations budgétaires.

Par ailleurs, cet apurement correspond à l'exigence de sincérité des comptes requise par le Conseil constitutionnel et la Cour des comptes et posée par l'article 28 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances. Celui-ci dispose que « *les recettes et les dépenses portées aux comptes d'imputation provisoire sont enregistrées aux comptes définitifs au plus tard à la date d'expiration de la période complémentaire* ». Ce même article impose également de faire figurer, en annexe au Compte général de l'Etat, le détail des opérations de recettes qui, à titre exceptionnel, n'auraient pas pu recevoir une imputation définitive à cette date.

On distingue trois catégories de CIP :

– les CIP qui concernent exclusivement des opérations de l'Etat (budget général et comptes spéciaux du Trésor). Les opérations en solde concernent, par exemple, les frais de trésorerie et les acomptes sur rémunérations (imputés en CIP et régularisés le mois suivant lors de la liquidation définitive de la rémunération) pour les dépenses et les recettes avant émission de titres (comme les versements sur fonds de concours) ;

– les CIP qui décrivent des opérations non budgétaires, effectuées pour compte de tiers. Il s'agit, par exemple, des recouvrements de produits à reverser aux organismes sociaux, de dépenses ou recettes à transférer aux collectivités territoriales. Par nature, la régularisation de ces opérations n'influe pas sur le solde d'exécution budgétaire ;

– les CIP dits « mixtes », qui décrivent des opérations qui peuvent concerner le budget de l'Etat, ses opérations de trésorerie ou des tiers. Il peut s'agir, en dépenses, de la régularisation d'anomalies relatives aux transferts entre comptables ou du traitement informatique des impayés par les départements informatiques du Trésor ; en recettes, on y trouve notamment le transfert d'opérations à d'autres comptables.

Le tableau ci-après récapitule les sommes figurant en CIP susceptibles de retracer des opérations budgétaires à la fin des gestions 2000 à 2002 (situation provisoire). Globalement, sur les CIP de recettes, le montant des opérations en solde a décru de 39% entre 2001 et 2002, après 37% entre 2000 et 2001 et 20% entre 1999 et 2000. Pour les CIP de dépenses, le montant des opérations en solde a diminué de 52% entre 2001 et 2002, après 61% entre 2000 et 2001 et 6% entre 1999 et 2000.

La Direction générale de la comptabilité publique (DGCP) a indiqué à votre Rapporteur général que « *ces résultats ont été obtenus grâce à la mise en œuvre d'un plan national d'action sur les comptes d'imputation provisoire à l'attention du réseau du Trésor public et de ses partenaires. La DGCP a, quant à elle, entrepris une forte action de sensibilisation auprès des ordonnateurs et des comptables publics depuis 2001. Le rappel des normes réglementaires et la modernisation des*

procédures comptables ont permis de diminuer sensiblement le solde de ces comptes en 2002. Cette démarche de qualité comptable, qui s'inscrit dans le cadre de la préparation à la mise en œuvre de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, est, bien entendu, prolongée et renforcée en 2003 avec, par exemple, la fixation d'objectifs chiffrés par les trésoriers-payeurs généraux ».

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

(en millions d'euros)

	Gestion 2000	Gestion 2001	Gestion 2002
A.– CIP Recettes			
1. Comptes « budgétaires »			
♦ 475.1 « Budget général ».....	554,44	191,39	143,76
♦ 475.2 « Comptes spéciaux du Trésor ».....	9,05	3,61	3,41
♦ 475.3 « Budgets annexes de l'Etat ».....	0,00	0,00	0,00
2. Comptes mixtes			
♦ 475.94 « Recettes des administrations financières »	209,14	544,61	389,69
♦ 475.98 « Recettes diverses »	2.801,79	1.130,36	595,88
♦ 476.2 « Comptables non centralisateurs. Virements ».....	–	–	97,22 ^(c)
♦ 476.8 « Recettes des comptables non centralisateurs. Autres (Etat et correspondants) »	724,47	810,73	370,77
♦ 477 « Recettes des receveurs des administrations financières »	79,83	67,81	80,68
Total CIP Recettes	4.378,74	2.748,51	1.681,41
B.– CIP Dépenses			
1. Comptes « budgétaires »			
♦ 471.1 « Budget général ».....	95,34	77,22	79,77
♦ 471.2 « Comptes spéciaux du Trésor ».....	10,87	14,50	5,39
♦ 471.3 « Budgets annexes de l'Etat ».....	0,00	0,00	0,00
2. Comptes mixtes			
♦ 471.98 « Dépenses diverses » ^(b)	2.602,86	975,68	447,01
♦ 472.8 « Dépenses des comptables non centralisateurs. Autres (Etat et correspondants) »	543,75	196,28	66,81
♦ 473 « Dépenses des receveurs des administrations financières »	8,19	12,60	19,45
Total CIP Dépenses	3.261,01	1.276,28	618,43

(a) Les données relatives à la gestion 2002 sont provisoires.

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

(c) Compte créé en septembre 2002 pour individualiser les virements reçus par les comptables non centralisateurs.

Source : Balance détaillée des comptes.

B.- UN DEFICIT ACCENTUE

Le déficit général d'exécution s'accroît de 2.337 millions d'euros (+ 5%) pour atteindre **49.299 millions d'euros**. L'écart par rapport à la loi de finances initiale s'établit ainsi à 62%.

ÉQUILIBRE DES LOIS DE FINANCES POUR 2002

(en millions d'euros)

	Loi de finances initiale	LFR août 2002	LFR décembre 2002	Exécution
I.- Opérations définitives^(a) :				
A.- Charges nettes :				
1. Budget général.....	269.067	274.014	274.059	276.050
2. Comptes d'affectation spéciale	10.299	10.299	10.299	10.136
Total hors budgets annexes^(b) ...	279.366	284.313	284.358	286.186
B.- Ressources nettes :				
1. Budget général.....	236.632	227.334	227.082	226.059
2. Comptes d'affectation spéciale	10.304	10.304	10.304	10.406
Total hors budgets annexes^(b) ...	246.936	237.638	237.465	236.465
C.- Soldes :				
1. Budget général.....	- 32.435	- 46.680	- 46.977	- 49.991
2. Comptes d'affectation spéciale	5	5	5	270
Solde des opérations définitives				
II.- Opérations temporaires^(c) :				
A.- Charges	54.773	56.087	58.206	71.083
B.- Ressources	56.758	56.758	58.216	71.505
C.- Solde des opérations temporaires	1.985	671	10	422
III.- Solde général	- 30.445	- 46.004	- 46.962	- 49.299

(a) Hors fonds de concours (4.030 millions d'euros).

(b) Données d'exécution des budgets annexes non disponibles.

(c) Hors FSC, hors FMI.

Le tableau ci-après illustre l'ampleur de l'erreur de prévision de la loi de finances initiale, les seuls écarts comparables étant constatés en 1992 et 1993. La comparaison avec l'année 1992 est à cet égard instructive, dans la mesure où, pour une même croissance de 1%, le déficit général atteignait 34,50 milliards d'euros (38 milliards d'euros en euros 2002), contre 49,30 milliards d'euros dix ans plus tard.

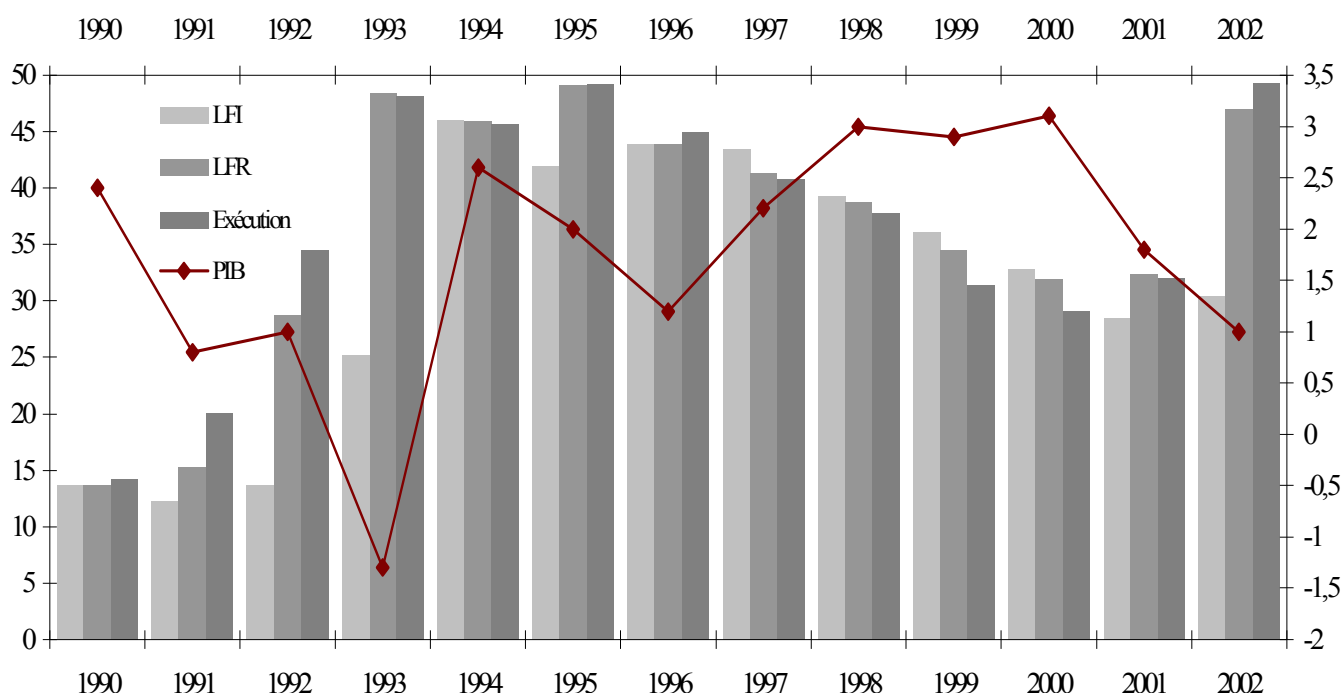
EVOLUTION DU SOLDE GÉNÉRAL^(a)

(en milliards d'euros)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Loi de finances initiale	13,75	12,30	13,71	25,22	45,95	41,94	43,87	43,42	39,32	36,05	32,83	28,44	30,45
Collectif de fin d'année	13,75	15,28	28,78	48,42	45,92	49,07	43,91	41,31	38,80	34,44	31,93	32,39	46,96
Exécution.....	14,21	20,08	34,50	48,11	45,60	49,24	45,03	40,81	37,73	31,40	29,15	32,03	49,30
Croissance du PIB en volume (en %).....	+ 2,4	+ 0,8	+ 1,0	- 1,3	+ 2,6	+ 2,0	+ 1,2	+ 2,2	+ 3,0	+ 2,9	+ 3,1	+ 1,8	+ 1,0

(a) Hors FMI et hors fonds de stabilisation des changes.

SOLDE BUDGÉTAIRE ET CROISSANCE DU PIB EN VOLUME ^(a)



(a) Solde (en milliards d'euros) : échelle de gauche ; croissance du PIB en volume (en %) : échelle de droite.

Le besoin de financement des administrations publiques au sens du Traité de Maastricht s'établit par conséquent à 3,1% ⁽¹⁾ du PIB.

CAPACITÉ (+) ET BESOIN (-) DE FINANCEMENT DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES AU SENS DU TRAITÉ DE MAASTRICHT

(en % du PIB)

	1998	1999	2000	2001	2002
Etat.....	- 3,0	- 2,5	- 2,4	- 2,3	- 3,7
Administrations de sécurité sociale.....	- 0,1	0,2	0,6	0,3	- 0,3
Organismes divers d'administration centrale (ODAC) ..	0,1	0,3	0,2	0,4	0,7
Administrations publiques locales (APUL)	0,3	0,4	0,3	0,2	0,2
Total des administrations publiques.....	- 2,7	- 1,6	- 1,4	- 1,4 ^(a)	- 3,1

(a) Hors UMTS

L'écart entre le déficit de l'Etat constaté en exécution et le déficit prévu dans le collectif d'été n'est que de 7%, tandis que l'écart entre ce dernier et la loi de finances initiale dépassait 51%. L'aggravation du déficit depuis la loi de finances rectificative du 6 août 2002 ne traduit que la réalisation de l'engagement du Gouvernement de financer les dépenses sous-évaluées dans la loi de finances

(1) 3,04% selon le déficit notifié à la Commission européenne. Cependant, la décision d'Eurostat de traiter les dotations en capital à Réseau ferré de France comme une subvention et non, comme il était traditionnel, comme une opération de financement, conduit à accroître le déficit public de 0,09 point de PIB.

initiale, ainsi que l'impact de la consommation des crédits reportés depuis la gestion 2001. En effet, les mesures nouvelles décidées depuis le printemps 2002 ont été systématiquement gagées par des réductions de dépenses. Ainsi, la réduction de 5% de l'impôt sur le revenu, dont le coût est évalué à 2.550 millions d'euros, a été compensée par des annulations de crédits lors du collectif d'automne de 2.580 millions d'euros.

Le maintien du déficit à son niveau « latent », c'est-à-dire résultant des décisions prises avant les élections du printemps 2002, est lié à la décision du Gouvernement de laisser jouer les stabilisateurs automatiques, afin de soutenir une activité économique fragile. C'est ainsi que la croissance française en 2002, bien que souffrant d'un ralentissement marqué, est restée supérieure à la moyenne de la zone euro (1% contre 0,7%). En outre, le choix de baisser de 5% l'impôt sur le revenu a épargné à la France une inflexion brutale de la consommation des ménages, qui, à l'inverse, s'est légèrement redressée au deuxième semestre (la consommation a progressé de 1,4% en rythme annuel au premier semestre 2002 à 2,4% puis 1,6% en rythme annuel aux troisième et quatrième trimestres).

Il apparaît dès lors que le niveau structurel du déficit, qui exclut dans le calcul du solde ce qui relève de la conjoncture économique, était excessivement élevé, ne laissant guère de place en deçà des bornes du pacte de stabilité pour un soutien avisé de l'activité dans la phase basse du cycle. Le déficit public structurel s'est ainsi dégradé de 1,25⁽¹⁾ point de PIB entre 1999 et 2002. Il est vrai que cette dérive structurelle avait été masquée par les plus-values conjoncturelles de recettes fiscales réalisées en 1999, 2000 et 2001, ce dont témoignent des taux d'élasticité constatés proches de 2 pendant cette période, tandis que l'élasticité de long terme ne peut s'éloigner durablement de 1, ce que confirme son niveau en 2002 (0,1) et 2003 (0,8 dans le projet de loi de finances initiale). De même, la très forte mobilisation des recettes non fiscales (+21,5% entre 1999 et 2001) a contribué à nourrir une baisse « optique » des déficits.

(1) Niveau moyen entre les estimations de l'OCDE et celles de la Commission européenne.

EXAMEN EN COMMISSION

La Commission des finances a examiné le présent rapport d'information au cours de sa séance du 25 mars 2003.

Après l'exposé de votre **Rapporteur général, M. Pierre Hériaud** a relevé que le constat principal à faire, s'agissant de l'exécution budgétaire de 2002, est celui de l'aggravation du déficit général d'exécution, d'un montant de 49,3 milliards d'euros, au regard de la prévision initiale et des prévisions révisées des deux collectifs budgétaires pour 2002. Il faut admettre que ce dérapage conduit la France à constater un déficit des administrations publiques supérieur au maximum autorisé aux termes de nos engagements communautaires. Les principales causes dudit dérapage sont effectivement une baisse des montants de recettes nettes recouvrées au regard des prévisions initiales et une forte progression des dépenses constatées bien au-delà des prévisions initiales, tendances que ne parvient à atténuer que très partiellement l'évolution du solde des comptes spéciaux du Trésor.

Il en va en matière de déficit budgétaire, comme pour le dossier des retraites. Les constats et les diagnostics sont depuis longtemps solidement établis. Il reste à agir.

Hors toutes considérations relatives à la croissance, il apparaît que l'effort devra porter sur les titres III et IV du budget de l'Etat, respectivement relatifs aux moyens des services et aux interventions publiques, pour au moins deux raisons :

– les crédits du titre I, relatifs à la dette publique et aux dépenses en atténuation de recettes, ne peuvent pas constituer une cible d'économies budgétaires auxquelles il serait possible de procéder, tant, à court terme, les dépenses correspondantes ne peuvent faire l'objet d'une ample politique de réduction des coûts. Les économies possibles s'agissant des crédits du titre II relatifs aux pouvoirs publics, ne sont pas à la hauteur du problème de l'équilibre des finances publiques françaises ;

– quant aux crédits des titres V et VI, respectivement relatifs aux investissements exécutés par l'Etat et aux subventions d'investissement accordées par l'Etat, leur préservation, voire leur progression, doivent demeurer des priorités de la politique budgétaire de la majorité, parce que, d'une part, leur nature en fait un atout pour l'économie nationale et, d'autre part, leur niveau est aujourd'hui relativement faible.

Les marges de manœuvre permettant d'apporter une solution durable au problème de l'équilibre des finances publiques françaises se situent donc dans les dépenses des titres III et IV, dont l'évolution constatée chacune de ces dernières années est régulièrement supérieure à l'évolution de la croissance. Il sera nécessaire de consentir sur ces postes de dépenses, au cours des prochaines années, un effort de maîtrise substantiel et régulier.

Votre **Rapporteur général** a dit partager l'analyse de M. Pierre Hériaud. L'exemple du Canada peut être évoqué. Après avoir connu un déficit égal à 7% du PIB, le pays a engagé une démarche politique fondée sur le refus de spéculer sur le taux de croissance, pour prendre comme hypothèse de base de la construction du budget la plus basse de la fourchette, le surplus lié au supplément de croissance éventuellement constaté étant affecté à la réduction du déficit. En France, en 2002, la croissance du PIB a atteint 1% contre 2,5% prévus en loi de finances initiale. Pour 2003, le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie a évoqué le chiffre de 1,3%. Au regard de ces expériences, il apparaît nécessaire qu'à l'avenir, l'hypothèse retenue soit moins optimiste et que des efforts d'économies portent sur les titres III et IV.

Rejoignant les observations faites par le Rapporteur général et M. Pierre Hériaud, **M. Philippe Auberger** a estimé que le déficit structurel, qui fait abstraction des évolutions conjoncturelles, est un bon cadre d'analyse, une difficulté méthodologique tenant néanmoins aux désaccords quant au concept lui-même. Aussi, le Rapporteur général pourrait s'attacher à présenter à la Commission les éléments en vue de retenir une méthodologie pertinente. Si cette démarche avait été engagée auparavant, certains dérapages auraient pu être évités. Par ailleurs, les leçons doivent être tirées de la demande d'Eurostat de réintégrer la dotation en capital de Réseau ferré de France (RFF) dans le budget général alors que celle-ci figurait auparavant sur un compte spécial du Trésor, ce qui a eu pour conséquence d'augmenter le déficit de 3,0% du PIB à 3,1%. Il serait nécessaire de savoir si d'autres opérations de ce type peuvent survenir et pallier leurs conséquences sans attendre une remise en cause par Bruxelles.

Votre **Rapporteur général** a reconnu l'intérêt d'une réflexion méthodologique de la Commission sur le déficit structurel, tout en soulignant qu'elle est plus simple à conduire en recettes qu'en dépenses, en raison de la difficulté d'isoler dans les évolutions de ces dernières ce qui relève de la conjoncture économique. La notion de déficit structurel est centrale pour la conduite d'une politique de rééquilibrage budgétaire. A cet égard, le chiffre de 1,25% de dégradation du déficit structurel évoqué précédemment, qui est la moyenne entre les estimations de l'OCDE et celles de la Commission européenne, repose sur des hypothèses qu'il conviendra d'analyser. En ce qui concerne la dotation de RFF, selon qu'elle constitue une opération de financement, ou une subvention, elle ne doit pas, ou à l'inverse doit être, intégrée dans le calcul du déficit. Si les conventions comptables de l'INSEE et d'Eurostat prévoyaient d'assimiler cette dotation à une opération de financement, Eurostat a cependant modifié sa position, indiquant que l'opération est une subvention en capital. Aussi le déficit consolidé est-il passé de 3,0% à 3,1% du PIB. Il sera donc nécessaire de déterminer si d'autres opérations de ce type sont susceptibles d'être réintégrées dans le déficit. Dans la même logique, il serait sans doute opportun d'examiner dans quelle mesure il faudrait intégrer dans la dette publique notifiée à la Commission européenne les dettes portées par des établissements publics comme l'EPFR. Un tableau consolidé de l'ensemble des dettes qui représentent une charge future pour l'Etat serait utile à la Commission afin de mieux mesurer les efforts restant à faire.

M. Didier Migaud s'est réjoui du travail effectué par le Rapporteur général dans la continuité de ses propres travaux. Pour connaître les causes de la dégradation des comptes publics en 2002, il faudra attendre le rapport définitif ainsi que le rapport de la Cour des comptes sur l'exécution de la loi de finances pour 2002. Dès à présent, le Gouvernement doit demander aux responsables de l'audit d'actualiser ce dernier. En effet, ils avaient procédé à des estimations dont la réalité s'écarte manifestement. Dans son rapport, le Rapporteur général devrait pouvoir apprécier les conséquences des décisions prises depuis juin 2002. A défaut, le groupe socialiste présentera sa candidature pour réaliser un rapport d'information sur ces questions. L'évolution des recettes comme celle des dépenses est déterminante pour l'appréciation du déficit ; or, depuis juin 2002, les recettes ont diminué et les dépenses augmenté. Il a ensuite appuyé la proposition du Rapporteur général tendant à ce que la Commission examine les conséquences, sur le niveau des dépenses, des recettes et du solde du budget de l'Etat d'une croissance moins forte que celle prévue (1,3% aujourd'hui contre 2,5% du PIB, il y a quelques semaines). Au surplus, le taux d'élasticité des recettes à la croissance du PIB a été probablement affecté et il se révèle sans doute sensiblement différent de celui prévu par le Gouvernement, en raison de l'affaiblissement de la croissance. La mise en œuvre effective de ces propositions serait de nature à compléter opportunément le rapport.

Votre **Rapporteur général** a indiqué qu'il s'est attaché, dans le présent rapport, à distinguer, pour l'analyse des écarts entre les prévisions et les réalisations, ce qui relève de la gestion antérieure à juin 2002 et ce qui résulte de la gestion postérieure à cette date, notamment la politique fiscale de l'actuel Gouvernement et les dépenses prioritaires en faveur du ministère de l'intérieur et du ministère de la justice.

S'agissant des conséquences budgétaires d'une croissance moins forte que prévu en 2003, il est difficile de disposer aujourd'hui des éléments permettant d'apprécier la pertinence du taux d'élasticité retenu qui a été fixé à 0,8. Il faudra, pour cela, attendre le milieu de l'année. Des éléments plus précis devraient donc être disponibles lors du débat d'orientation budgétaire. Les estimations effectuées récemment par le Gouvernement suggèrent toutefois que, par rapport aux recettes fiscales évaluées dans la loi de finances initiale pour 2003, qui tenait compte des évaluations les plus récentes opérées au moment du collectif d'automne, la baisse des recettes serait limitée à 4,7 milliards d'euros.

M. Louis Giscard d'Estaing a considéré que l'exécution du budget 2002 dénote une gestion irresponsable, voire coupable, du précédent Gouvernement qui a laissé le poids de la dette augmenter en période de croissance et a consenti à financer des dépenses de fonctionnement par des excédents de recettes, en période de déficit. Il en résulte de nombreuses interrogations sur les hypothèses sous-jacentes à la construction de la loi de finances initiale pour 2002, en particulier sur l'hypothèse de croissance de 2,5%. La responsabilité du Gouvernement pour le choix de ces hypothèses était encore plus importante en période préélectorale, puisqu'il était tout à fait possible que ce Gouvernement ne soit pas amené à assumer les conséquences de ses choix – ce qui s'est d'ailleurs vérifié. D'aucuns ont reproché à l'audit des finances publiques de porter des conclusions trop pessimistes, alors que la réalité s'avère plus grave encore.

M. Didier Migaud a indiqué qu'il considérait l'audit trop pessimiste quant à son estimation du déficit public pour 2002, qu'il situait entre 2,4 et 2,6% du PIB. En conséquence, il lui apparaît nécessaire d'apporter des éclaircissements sur l'origine du dérapage des dépenses et des moins-values de recettes, afin de clarifier les responsabilités du précédent Gouvernement et d'afficher sans ambiguïté les conséquences des choix de l'actuel Gouvernement, en recettes comme en dépenses.

M. Louis Giscard d'Estaing a souligné que le présent rapport montre bien un fort dérapage des dépenses avant l'alternance politique de juin 2002.

M. Michel Bouvard, Président, a considéré que la multiplicité des aléas économiques et la fréquence des alternances politiques suggèrent que le budget devrait être systématiquement construit à partir des hypothèses les plus prudentes. Il s'est déclaré favorable à l'actualisation de l'audit des finances publiques afin de savoir ce qui relève précisément des facteurs extérieurs à la volonté du Gouvernement, des décisions antérieures à l'alternance et des décisions prises par ce Gouvernement. Enfin, il serait intéressant d'étudier les outils de prévision économique et budgétaire de nos partenaires de la zone euro, afin de savoir s'ils ont pu, dans le même contexte, assurer une meilleure gestion de leurs finances publiques.

Votre **Rapporteur général** a noté que la proposition visant à neutraliser les effets des variations de croissance sur la construction budgétaire est accueillie de façon consensuelle. C'est une nécessité dont il faudra convaincre le Gouvernement. Il serait effectivement souhaitable d'actualiser l'audit des finances publiques et d'en effectuer un suivi ainsi que d'étudier le pilotage budgétaire de nos principaux partenaires économiques.

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

N° 720 - Rapport d'information de M. Gilles Carrez sur les premiers éléments disponibles concernant l'exécution du budget en 2002