

Document mis
en distribution
le 15 mai 2000



N° 2387

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

ONZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 10 mai 2000.

RAPPORT

(Tome I : exposé général)

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN ⁽¹⁾
SUR LE PROJET DE **loi de finances rectificative pour 2000** (n° 2335),

PAR M. DIDIER MIGAUD

Rapporteur général,

Député.

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

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

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

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	7
EXPOSÉ GÉNÉRAL	11
PREMIÈRE PARTIE : LES GRANDES LIGNES DU PROJET DE LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE POUR 2000	11
I.- LES DÉPENSES : UN AJUSTEMENT AUX BESOINS QUI NE REMET PAS EN CAUSE LA MAÎTRISE DE LA DÉPENSE	11
A.- LES MESURES FAISANT SUITE AUX INTEMPÉRIES ET À LA MARÉE NOIRE	13
1.- Les aides générales aux particuliers et aux entreprises	14
2.- Les aides particulières aux secteurs de l'agriculture, de la pêche et de la conchyliculture.....	16
3.- Les répercussions en 2000 du « plan national pour la forêt française »	18
4.- Les subventions et aides diverses aux collectivités locales	21
5.- La restauration du patrimoine et des infrastructures	22
6.- La réparation des conséquences de la marée noire et la préparation de l'avenir	24
7.- Mesures diverses	27
B.- L'INTÉGRATION DANS L'ÉQUILIBRE BUDGÉTAIRE D'ENGAGEMENTS RÉCENTS DU GOUVERNEMENT	29
1.- Les mesures d'urgence en faveur du service public hospitalier.....	29
2.- L'amélioration du service public éducatif	33
3.- La mise en œuvre en 2000 de certaines mesures du Comité interministériel des villes du 14 décembre 1999	38
C.- UN REDEPLOIEMENT IMPORTANT SUR LE BUDGET DE LA DEFENSE	44
D.- DES AJUSTEMENTS DE CREDITS DE PORTEEE PLUS LIMITEE	46
E.- UN ELEMENT D'INCERTITUDE SUR L'EQUILIBRE DU FONDS DE FINANCEMENT DE LA REFORME DES COTISATIONS PATRONALES DE SECURITE SOCIALE	49
II.- LES RESSOURCES : UNE REEVALUATION DES PREVISIONS QUI REND POSSIBLE DES ALLEGEMENTS D'IMPOTS	52
A.- DES RECETTES FISCALES GLOBALEMENT EN HAUSSE	53
1.- L'impôt sur le revenu en légère hausse	53

2.- L'impôt sur les sociétés fortement réévalué.....	55
3.- Les recettes de TVA en net recul.....	57
4.- De faibles variations affectent les autres recettes fiscales	61
B.- DES REMBOURSEMENTS ET DEGREVEMENTS EN FORTE PROGRESSION	63
C.-DES RECETTES NON FISCALES EN FORTE HAUSSE	64
III.- UN DEFICIT MAINTENU AU NIVEAU INITIALEMENT PREVU, MAIS QUI POURRAIT ETRE REDUIT	66
DEUXIEME PARTIE : LES ORIENTATIONS BUDGETAIRES POUR 2001	71
I.- DANS UN CONTEXTE MONDIAL DE VIGOUREUSE EXPANSION ECONOMIQUE, LA FRANCE SE POSITIONNE BIEN	73
II.- DES FINANCES PUBLIQUES AU SERVICE DE LA CROISSANCE ET DE LA JUSTICE SOCIALE.....	75
A.- LA DIMINUTION DES DÉFICITS PUBLICS DEMEURE UN OBJECTIF PRIORITAIRE.....	76
B.- LA DEPENSE PUBLIQUE DOIT ETRE MAITRISEE	80
C.- LA RÉDUCTION SIGNIFICATIVE DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES NÉCESSITE UN RÉEXAMEN DE NOTRE SYSTÈME FISCAL.....	91
III.- LE FINANCEMENT DE L'ETAT DOIT DEVENIR PLUS TRANSPARENT	93
A.- GARANTIR LA SINCÉRITÉ DES PRÉVISIONS DE RECETTES	94
B.- AVANCER VERS LA RÉFORME DE LA COMPTABILITÉ DE L'ÉTAT ET LE RENFORCEMENT DU CONTRÔLE PARLEMENTAIRE	95
EXAMEN EN COMMISSION	99
I.- AUDITION	99
II.- DISCUSSION DES ARTICLES.....	111

PREMIÈRE PARTIE

CONDITIONS GÉNÉRALES DE L'ÉQUILIBRE FINANCIER

<i>Article 1^{er}</i> : Baisse de l'impôt sur le revenu	111
<i>Article additionnel après l'article 1^{er}</i> : Exonérations de prélèvements obligatoires en faveur de l'indemnité de cessation d'activité versée aux salariés exposés à l'amiante	155
<i>Article 2</i> : Abaissement du taux normal de la taxe sur la valeur ajoutée.....	161
<i>Article 3</i> : Application du taux réduit de 5,50% de la taxe sur la valeur ajoutée aux travaux sylvicoles et d'exploitation forestière réalisés au profit d'exploitants agricoles	170
<i>Article additionnel après l'article 3</i> : Reconstitution et pérennisation de l'application du taux réduit de 5,50% de la TVA aux billets d'entrée à des concerts donnés dans des établissements qui offrent à leur clientèle un service de consommation	174
<i>Article 4</i> : Exonération temporaire de droits sur les acquisitions de propriétés en nature de bois et forêts et de terrains nus destinés à être reboisés	179
<i>Article 5</i> : Relèvement du droit de consommation sur les tabacs	185
<i>Article 6</i> : Allègement de la taxe d'habitation	208
<i>Article 7</i> : Aménagement du remboursement aux transporteurs routiers d'une fraction de la taxe intérieure de consommation sur le gazole.....	265
<i>Article 8</i> : Fonds de compensation pour la TVA : modification du taux de compensation et modalités exceptionnelles de remboursement concernant les réparations des dommages liés aux intempéries de novembre et décembre 1999	269
<i>Article 9</i> : Dotation de compensation de la taxe professionnelle : financement des communautés d'agglomération	281
<i>Article 10</i> : Equilibre général	291

DEUXIÈME PARTIE

MOYENS DES SERVICES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

TITRE PREMIER

DISPOSITIONS APPLICABLES À L'ANNÉE 2000

OPERATIONS A CARACTERE DEFINITIF

Budget général

<i>Article 11</i> : Dépenses ordinaires des services civils.- Ouvertures	295
<i>Article 12</i> : Dépenses en capital des services civils.- Ouvertures.....	296

<i>Article 13</i> : Dépenses ordinaires des services militaires.- Ouvertures	296
<i>Article 14</i> : Dépenses en capital des services militaires.- Ouvertures.....	297

TITRE II

DISPOSITIONS PERMANENTES

<i>Article additionnel avant l'article 15</i> : Renforcement des pouvoirs d'investigation des membres du Parlement investis d'une mission de contrôle financier.....	298
--	-----

MESURES CONCERNANT LA FISCALITE

<i>Article 15</i> : Aménagements du régime de report d'imposition des plus-values de cession de titres dont le produit est investi dans les fonds propres d'une jeune entreprise.....	304
---	-----

TABLEAU COMPARATIF	319
ÉTATS ANNEXÉS	359
AMENDEMENTS NON ADOPTÉS PAR LA COMMISSION	363
ANNEXE : Les délocalisations de contribuables, personnes physiques	393

MESDAMES, MESSIEURS,

Le premier semestre de l'année 2000 sera marqué, au sein de notre Assemblée, par la concomitance de trois actes importants de la conduite des finances publiques de notre pays : l'examen du projet de loi de règlement définitif du budget de 1998⁽¹⁾, l'examen du projet de loi de finances rectificative pour 2000 et le débat d'orientation budgétaire pour 2001.

En une semaine, la représentation nationale pourra conjuguer une vision rétrospective, une actualisation en temps réel et une projection dans l'avenir, première concrétisation de cette mini session budgétaire de printemps que M. Laurent Fabius, alors Président de l'Assemblée nationale, appelait récemment de ses vœux.

Le présent rapport, analysant le projet de loi de finances rectificative pour 2000, comportera également des éléments d'information en vue du débat d'orientation budgétaire pour 2001 : l'imbrication des deux sujets ne permet guère, en effet, à votre Rapporteur général de présenter des documents distincts.

La politique budgétaire menée par le Gouvernement issu des élections de mai-juin 1997 est marquée d'ailleurs par une grande continuité.

Elle s'articule, en effet, autour de trois grands axes définis dès l'automne 1997 :

– assurer le financement des actions publiques prioritaires en maîtrisant la dépense publique ;

(1) Voir le rapport n° 2360 présenté par votre Rapporteur général.

- poursuivre et amplifier la réduction des déficits publics ;
- réduire le poids des prélèvements obligatoires.

Autour de ces trois priorités, le Gouvernement et la majorité auront, pendant trois ans, procédé à un réglage fin, compte tenu à la fois de la conjoncture et des résultats obtenus.

La première phase - 1997/1998 - a été marquée par un effort relatif sur la dépense publique, afin de ranimer puis de soutenir la croissance.

Celle-ci installée, il aura été possible de mettre l'accent sur la réduction des déficits et, à cet égard, l'année 1999 a permis à notre pays de prendre de l'avance sur les engagements résultant du pacte communautaire de stabilité et de croissance : en 1999, le besoin de financement de l'ensemble des administrations publiques a été réduit à 1,8% du PIB, en baisse de près d'un point par rapport à 1998. L'Etat a joué son rôle dans ce mouvement, la réduction du déficit budgétaire représentant près de la moitié de l'amélioration constatée.

Ces bons résultats, qui nous ont permis de prendre un an d'avance par rapport à nos objectifs de redressement des finances publiques, ont néanmoins des effets non souhaités. En dépit des réductions d'impôt décidées en 1997 et 1998, la croissance a généré d'importants surplus de recettes fiscales qui, affectés essentiellement à la réduction du déficit, n'ont pas permis de tenir les engagements pris en matière de réduction des prélèvements obligatoires. Ceux-ci ont, en effet, atteint, en 1999, 45,7% du PIB. C'est la raison pour laquelle, dès ce printemps, il a été décidé de mettre l'accent sur de nouvelles réductions d'impôt.

Aux 40 milliards d'allègements déjà inscrits dans la loi de finances initiale, s'ajouteront 40 milliards supplémentaires, bénéficiant à l'ensemble des Français et plus particulièrement aux ménages les plus modestes ⁽¹⁾.

Cette stratégie budgétaire, pragmatique et équilibrée, a porté ses fruits : la France est installée dans la croissance, la situation de l'emploi s'améliore.

(1) Les allègements d'impôts prévus par le présent projet de loi se montent très précisément à 40,6 milliards de francs.

Il convient de garder le cap sans renoncer à mettre à œuvre, en souplesse, les adaptations nécessaires.

Si les prévisions pour 2000 concernant le déficit ne sont pas aussi satisfaisantes que l'on pourrait le souhaiter, c'est en raison de la nécessité de mettre aujourd'hui l'accent sur la baisse des impôts. L'exécution budgétaire permettra de constater si la croissance apporte des fruits supplémentaires qui devront alors être intégralement affectés à la réduction du déficit. A défaut, il conviendrait, par une maîtrise de la dépense, d'assurer les marges nécessaires pour peser sur le déficit.

*
* *

EXPOSE GENERAL

<p>PREMIERE PARTIE : LES GRANDES LIGNES DU PROJET DE LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE POUR 2000</p>

I.- LES DEPENSES : UN AJUSTEMENT AUX BESOINS QUI NE REMET PAS EN CAUSE LA MAITRISE DE LA DEPENSE

La discussion du présent projet de loi de finances rectificative intervient après que le Parlement a pu prendre connaissance des premiers éléments d'information relatifs à l'exécution du budget 1999. A cette occasion, un débat s'est engagé relatif à l'appréciation qu'il convient de porter sur l'évolution des dépenses en 1999, alors que le Gouvernement a fait de la maîtrise de la dépense l'un des axes de sa politique budgétaire.

La publication par la Cour des comptes de son *Rapport préliminaire sur l'exécution des lois de finances pour 1999* a pu conforter ceux qui croient – ou feignent de croire – que le Gouvernement a été incapable de tenir ses engagements en 1999. Citant abondamment le rapport de la Cour des comptes, ils font semblant de découvrir ce que votre Rapporteur général avait rendu public dès le 14 mars 2000⁽¹⁾, à savoir que les dépenses de l'Etat ont augmenté de 3,2% si l'on considère les charges brutes du budget général, ou 3,1% si l'on considère les charges nettes de remboursements et dégrèvements. Pour autant, votre Rapporteur général doit réaffirmer que le taux d'évolution des charges nettes du budget général, nettes des recettes d'ordre et corrigées des changements de structure et des dépenses exceptionnelles s'est établi à 1,6%, **soit 1% en volume** et que **le Gouvernement a donc respecté l'objectif fixé en loi de finances initiale**.

Le débat s'est ensuite étendu à la méthode de comparaison entre les exercices 1998 et 1999. En indiquant, comme vient de le faire le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, qu'il convenait de retraiter les résultats « bruts » de l'exécution 1999 pour disposer d'une base de comparaison valable avec l'exercice précédent, votre Rapporteur général n'a pas prétendu que les charges dites « exceptionnelles » (emprunt UNEDIC et appel en garantie au profit de la Caisse centrale de réassurance) ou les

(1) *Rapport d'information sur les premiers éléments disponibles concernant l'exécution du budget 1999 (n° 2244, 14 mars 2000, page 45).*

modifications du périmètre d'action de l'Etat ne constituaient pas des dépenses effectives de celui-ci. Il s'agissait, tout simplement, d'évaluer la dynamique propre des dépenses de l'Etat en 1999 dans le périmètre qu'elles avaient en 1998. L'objectif était bien de se placer dans une perspective pluriannuelle, qui implique d'analyser les ressorts profonds de la dépense en faisant abstraction de ce qui constitue des « pulsations » annuelles ou des « marches d'escalier » ponctuelles.

Enfin, les remarques de la Cour des comptes sur la différence, au plan méthodologique, entre la présentation retenue par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie pour l'exercice 1999 et celle retenue pour les exercices précédents posent elles-mêmes un problème de méthode. Le budget de 1999 a subi des changements de structure importants par rapport au budget 1998, en particulier l'intégration dans la loi de finances initiale de 26,1 milliards de francs de crédits de dépenses auparavant financées par voie de fonds de concours. Dans ces conditions, retrancher des charges nettes de l'Etat le montant des fonds de concours ⁽¹⁾ grève indûment les charges de 1999 d'un biais structurel, à hauteur de 26,1 milliards de francs. De même, l'intégration dans le budget général de dépenses auparavant supportées par plusieurs comptes d'affectation spéciale influe peu sur le solde de ceux-ci mais grève les charges du budget général de 4,8 milliards de francs en 1999. Dans ces conditions, la « méthode 1998 » est absolument inapplicable à l'exercice 1999 et il est regrettable que le calcul virtuel présenté par la Cour des comptes, à titre purement illustratif, ait pu être pris pour argent comptant et servir de fondement à une vaine polémique.

Il est certain qu'une stabilité plus affirmée de la structure du budget pourrait permettre de limiter le risque de voir naître de telles polémiques. Il serait donc souhaitable qu'une fois réalisées les remises en ordre sur la nécessité desquelles chacun s'accorde, le périmètre budgétaire reçoive une définition pérenne.

*
* *

Le présent projet de loi de finances rectificative prévoit un montant total d'ouvertures de 27,5 milliards de francs en termes de crédits bruts et de 12,4 milliards de francs en termes de crédits nets, dont 9,7 milliards de francs de crédits civils et 2,7 milliards de francs de crédits militaires :

(1) Voir les trois dernières lignes du tableau présenté en page 32 du rapport préliminaire de la Cour des comptes sur l'exécution des lois de finances pour 1999.

– les crédits pour remboursements et dégrèvements seraient augmentés de 15,1 milliards de francs dont 11 milliards de francs résultant de la réforme de la taxe d'habitation proposée par le Gouvernement ;

– 3,5 milliards de francs de crédits de dépenses ordinaires et 2 milliards de francs de crédits de dépenses en capital seraient ouverts pour financer les mesures de solidarité nationale en faveur des victimes des différents sinistres qui ont touché la France pendant l'automne-hiver 1999 ; leur justification est présentée au point A ci-après ;

– différents engagements du Gouvernement, qui n'avaient pu être intégrés dans la construction de la loi de finances initiale pour 2000, mobilisent au total 3,5 milliards de francs. Détaillés dans le point B ci-après, ces crédits doivent financer les mesures d'urgence en faveur du service public hospitalier (2,1 milliards de francs), l'amélioration du service public éducatif (1 milliard de francs) et certaines décisions du comité interministériel des villes du 14 décembre 1999 (430 millions de francs) ;

– un redéploiement de crédits important est effectué sur le budget de la Défense. Le point C ci-après précise comment une ouverture de 2,5 milliards de francs de dépenses ordinaires est gagée en quasi-totalité par une annulation de 2,4 milliards de francs de crédits de dépenses en capital et comment est opéré un redéploiement de 6,9 milliards de francs d'autorisations de programme pour financer la commande d'une première « tranche » d'hélicoptères NH90 ;

– enfin, le présent projet de loi de finances rectificative est l'occasion d'ajustements de crédits de portée plus limitée (560 millions de francs de crédits de dépenses ordinaires et 120 millions de francs de crédits de dépenses en capital), présentés au point D ci-après.

A.- LES MESURES FAISANT SUITE AUX INTEMPERIES ET A LA MAREE NOIRE

Les catastrophes naturelles qu'a connues la France à la fin de l'année 1999 (inondations dans le Sud-Ouest du 11 au 14 novembre, passage du cyclone Lenny aux Antilles du 17 au 20 novembre, marée noire consécutive au naufrage de l'Erika le 12 décembre, tempête du 25 au 29 décembre 1999) ont amené le Gouvernement à mettre en œuvre diverses mesures d'urgence, accompagnées de dispositions visant, à moyen terme, à renforcer les capacités de prévention et de surveillance des administrations publiques, la reconstitution ou la réhabilitation des biens endommagés comme les forêts, ainsi que la protection des biens et des personnes.

Ces mesures bénéficient aux particuliers, aux agriculteurs, pêcheurs ou conchyliculteurs, au secteur de la forêt, aux entreprises de toute nature dont l'activité est perturbée par les intempéries, aux collectivités locales de métropole ou des Antilles. Des dispositions spéciales ont été prises pour remédier aux conséquences de la marée noire, notamment restaurer l'environnement, améliorer les moyens de prévention et prévenir les conséquences éventuelles de ce sinistre sur le tourisme. Enfin, l'Etat a dû engager des dépenses pour réhabiliter son patrimoine et celui des collectivités locales et remettre en état le réseau routier national et les infrastructures endommagées.

Afin de faire face au plus vite aux besoins, plusieurs arrêtés de « dépenses éventuelles » et décrets de « dépenses accidentelles » ont prélevé des crédits, dès le début du mois de janvier 2000, respectivement sur les chapitres 37-94 et 37-95 du budget des Charges communes. Un montant total de 1.742 millions de francs a été réparti principalement sur le budget de l'Intérieur (882 millions de francs, dont 162 millions de francs pour des secours d'extrême urgence et 720 millions de francs de subventions aux collectivités locales), sur le budget de l'Agriculture (475 millions de francs, dont 237 millions de francs au profit du fonds forestier national et de l'Office national des forêts et 225 millions de francs au profit des pêcheurs et conchyliculteurs), sur le budget de l'Environnement (290 millions de francs pour abonder le fonds POLMAR), sur le budget des Charges communes (40 millions de francs pour financer des secours urgents aux victimes des sinistres) et sur le budget de la Mer (40 millions de francs au profit des ports maritimes).

Le présent projet propose d'ouvrir 5.460 millions de francs sur 48 chapitres de 17 sections budgétaires. Pour la commodité de l'analyse, votre Rapporteur général procédera ici à un regroupement de ces ouvertures en grandes catégories.

1.- Les aides générales aux particuliers et aux entreprises

- Dans les 69 départements déclarés sinistrés au regard du régime des calamités agricoles, l'Etat a décidé d'apporter une contribution immédiate à l'effort de solidarité des communes et des organismes sociaux pour la prise en charge des secours financiers délivrés aux personnes démunies victimes des dégâts dus aux intempéries. La contribution prend la forme d'une dotation exceptionnelle aux fonds de secours d'urgence locaux, financée par une dotation de 360 millions de francs demandée sur le chapitre 46-81 « Action sociale de lutte contre l'exclusion et d'intégration » du budget de la Santé et de la solidarité.

L'aide est motivée par la situation de grande difficulté de la personne, indépendamment de toute perspective d'indemnisation. L'aide aux personnes démunies doit permettre, par exemple, l'achat de vêtements ou de literie, de chauffage d'appoint, de matériel ménager indispensable (cuisinière, réfrigérateur, etc.). Il peut également s'agir de payer des nuits d'hôtel ou le transport lorsque le véhicule a été détruit.

Par ailleurs, le Gouvernement a annoncé, le 12 janvier 2000, que la condition dite de primo-accédant serait supprimée pour l'octroi d'un prêt à taux zéro pour la reconstruction des habitations principales gravement endommagées. En revanche, le seuil de revenu fixé comme condition d'éligibilité est maintenu. Cette mesure n'a pas fait l'objet d'un chiffrage budgétaire.

Enfin, votre Rapporteur général rappelle que les mesures en faveur des particuliers se sont également traduites par des délais de paiement pour les impôts et, indirectement, par des dépenses budgétaires de 3 milliards de francs imputées sur l'exercice 1999, liées à l'appel en garantie de la Caisse centrale de réassurance auprès de l'Etat.

- Dès le 30 décembre 1999, des instructions ont été données aux organismes chargés du recouvrement des cotisations de sécurité sociale pour qu'ils prennent en considération les lourdes répercussions que les intempéries ont pu avoir sur certaines entreprises. En outre, des instructions ont été données aux préfets pour que d'éventuelles périodes de chômage partiel, que pourraient subir les entreprises dont l'activité est entravée, soient indemnisées par l'Etat dans les conditions les plus favorables. A ce titre, un complément de crédits de 140 millions de francs est demandé sur le chapitre 44-79 « Promotion de l'emploi et adaptations économiques » du budget de l'Emploi. Selon les informations recueillies auprès du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, la prise en charge de l'indemnisation par l'Etat comporte une allocation forfaitaire (16 francs par heure en deçà de l'horaire légal, dans la limite de 600 heures par an et par salarié) et une fraction de l'indemnité versée par l'entreprise à ses salariés.

Votre Rapporteur général signale que, saisie par le ministère de l'Emploi et de la solidarité, l'Unedic a décidé d'apporter sa contribution à l'indemnisation du chômage partiel (comme elle l'avait fait à la suite des inondations de novembre 1999) et a également décidé d'accorder des facilités de délai aux entreprises pour le règlement de leurs contributions.

Un fonds de garantie de 200 millions de francs, mis en place auprès de la Sofaris, permettra d'accorder 2 milliards de francs de prêts visant à permettre aux PME de reconstituer leur outil de production et leur trésorerie.

La garantie portera sur 70% du volume des prêts, soit une quotité majorée de 30% par rapport aux règles habituellement applicables en matière de garanties à de tels prêts. Le Gouvernement estime que ce fonds devrait bénéficier à plus de 10.000 entreprises des 69 départements concernés par les procédures de calamités agricoles. Une dotation supplémentaire de 10 millions de francs est demandée sur le chapitre 44-95 « Participation à divers fonds de garantie » du budget de l'Economie, des finances et de l'industrie, afin de respecter les règles prudentielles applicables aux fonds de garantie gérés par la Sofaris.

Enfin, le plan gouvernemental prévoit que des allègements de charges pourront être prononcés et pris en charge par le fonds d'intervention et de soutien au commerce et à l'artisanat (FISAC), instrument extra-budgétaire du secrétariat d'Etat chargé des PME, du commerce, de l'artisanat et de la consommation.

2.- Les aides particulières aux secteurs de l'agriculture, de la pêche et de la conchyliculture

- Le plan gouvernemental arrêté le 12 janvier 2000 pour venir en aide aux victimes des tempêtes de fin décembre 1999 a prévu des mesures spécifiques en faveur des exploitations agricoles qui ont été touchées.

Pour les biens assurés, les entreprises d'assurances ont été invitées à indemniser les agriculteurs dans les meilleurs délais. Le dispositif d'avances, mis en œuvre dans le cadre de la Banque pour le développement des PME (BDPME) pour toutes les victimes des tempêtes, concerne évidemment aussi les exploitants agricoles.

Pour les biens non assurables, la procédure des calamités agricoles a été mise en œuvre, permettant l'indemnisation des pertes de fonds et de récoltes. Des acomptes sont versés aux départements concernés pour permettre le versement très rapide d'indemnités aux victimes des sinistres. Ils pourront représenter 70 % du total des indemnités à percevoir. Les taux habituels d'indemnisation du fonds national de garantie des calamités agricoles peuvent être majorés de 10 points, compte tenu de la gravité du sinistre. En outre, des prêts bonifiés « calamités » seront mis en œuvre au taux de 1,5 %.

Les exploitants pour lesquels le sinistre subi entraîne de graves difficultés financières peuvent bénéficier, au cas par cas, de mesures d'allègement de leur endettement grâce au Fonds d'allègement des charges (FAC), et de dispositions de report de charges sociales.

Enfin, des mesures sectorielles ont été mises en place par les offices d'intervention tels que l'Office national interprofessionnel des fruits, des légumes et de l'horticulture (ONIFLHOR), l'Office national interprofessionnel du lait et des produits laitiers (ONILAIT) et l'Office national interprofessionnel des viandes, de l'élevage et de l'aviculture (OFIVAL), en faveur de certaines productions ou installations mal couvertes par les assurances (tunnels plastiques ou serres pour le maraîchage, abris pour le petit élevage, perte de production laitière faute de courant électrique).

Les répercussions budgétaires de ces mesures se traduisent par une demande d'ouverture de crédits supplémentaires de 115 millions de francs sur le chapitre 44-53 « Interventions en faveur de l'orientation et de la valorisation de la production agricole » du budget de l'Agriculture et de la pêche.

- Les pêcheurs et les conchyliculteurs situés sur le littoral atlantique ont, pour certains d'entre eux, souffert à la fois de la marée noire et de la tempête des derniers jours de décembre. Le Gouvernement a donc décidé d'instaurer un même ensemble de mesures applicables indifféremment aux victimes des deux sinistres.

Les dommages non assurables subis par les conchyliculteurs (pertes de fonds et récoltes) ont été indemnisés au titre des calamités agricoles dans le cadre d'une procédure accélérée, visant à ce que les premiers versements aient lieu dans le courant du premier trimestre 2000. Par ailleurs, une aide exceptionnelle à la reconstitution des matériels et des stocks conchylicoles a été instituée, afin de faciliter le redémarrage des exploitations, au vu d'une déclaration des préjudices subis et après vérification par les services déconcentrés de l'Etat, dans la limite de 200.000 francs par exploitation.

Une aide de même nature et de même montant a été instituée pour les navires de pêche endommagés par la tempête, en complément des interventions des assurances.

Les entreprises dont l'activité est spécifiquement affectée par la marée noire ont accès à des avances de trésorerie à taux nul, garanties par l'Etat, dans l'attente de l'indemnisation du fonds d'indemnisation de la pollution (FIPOL). Cette disposition concerne tout particulièrement les établissements conchylicoles situés dans une zone fermée à la suite de la pollution.

Un dispositif d'allègement des charges a été mis en place pour les conchyliculteurs affectés par la tempête ou la marée noire, après un examen

au cas par cas. Une aide forfaitaire pour perte de revenu doit être consentie au bénéfice des marins pêcheurs dont le navire est rendu inapte à la navigation du fait des dommages causés par la tempête. Enfin, les conchyliculteurs sinistrés pourront bénéficier de report d'annuités, ainsi que de l'exemption du versement de la redevance domaniale sur le domaine public maritime concédé.

Pour financer les aides instituées en direction des pêcheurs et conchyliculteurs, une dotation de 225 millions de francs est demandée sur le chapitre 44-36 « Pêches maritimes et cultures marines. Subventions et apurement FEOGA » du budget de l'Agriculture et de la pêche. Elle vient en complément de deux abondements réalisés par décrets de dépenses accidentelles le 31 janvier 2000 (pour 125 millions de francs) et le 14 février 2000 (pour 100 millions de francs).

3.- Les répercussions en 2000 du « plan national pour la forêt française »

Les régions les plus touchées par la tempête du 25 au 29 décembre 1999 figurent par ailleurs au palmarès des grandes régions forestières françaises : la Lorraine, l'Aquitaine et le Limousin. Suivent la Champagne-Ardenne, le Poitou-Charentes et l'Auvergne pour l'ampleur des dommages subis. Il n'est donc pas étonnant que, selon une évaluation effectuée deux mois environ après les faits, le ministère de l'Agriculture ait indiqué que 300 millions d'arbres avaient été abattus, soit 3,75% d'une population totale de 8 milliards d'arbres. Naturellement, la proportion en volume est plus importante, les arbres plus jeunes étant moins vulnérables que les arbres plus âgés. Ainsi, les 140 millions de mètres cubes abattus représentent 7% de la ressource nationale de bois sur pied, soit l'équivalent de trois années de récolte.

Face aux dégâts causés par les intempéries, le Gouvernement a mis au point un programme spécifique en faveur de la forêt, le « plan national pour la forêt française », autour de trois axes : la mobilisation des bois, le stockage et la valorisation des bois, la reconstitution des forêts.

- Une mobilisation efficace du bois abattu suppose, en premier lieu, le déblaiement des accès et le renforcement de la desserte forestière. Des crédits égaux à 23 millions de francs et 90 millions de francs y sont respectivement consacrés, sur les chapitres 44-92 « Fonds forestier national et Office national des forêts » et 61-45 « Fonds forestier national et autres opérations forestières ». Une aide à l'acquisition de matériel d'exploitation forestière a été budgétée sur le chapitre 61-45 pour un coût de 50 millions de francs (dont 10 millions de francs apportés par le décret de dépenses

accidentelles du 31 janvier 2000). Enfin, un dispositif de protection sanitaire des chablis mobilise des crédits supplémentaires de 25 millions de francs, sur le même chapitre 61-45.

Le plan national pour la forêt prévoit également de déduire des revenus professionnels les charges liées à la tempête (pour un coût non chiffré) et un amortissement accéléré du matériel d'exploitation forestière (coût non chiffré). Enfin, il prévoit une aide en trésorerie au financement des coûts de sortie des bois de forêt, grâce à une enveloppe de 8 milliards de francs de prêts à trois ans, au taux de 1,5%.

- Le stockage et la valorisation des bois nécessitent la création d'aires de stockage, pour lesquelles le ministère de l'Agriculture a estimé nécessaire une enveloppe de 60 millions de francs destinée à financer une aide de l'Etat, les crédits correspondants étant inscrits sur le chapitre 61-45.

Le principe d'une aide budgétaire au transport du bois a été défini dès le mois de janvier 2000. En effet, le Gouvernement a incité l'ensemble des professions forestières à geler les coupes dans les régions épargnées par la tempête afin de favoriser l'utilisation en priorité des bois abattus par le vent.

Un versement forfaitaire de 50 francs par tonne de bois viendra en complément des tarifs spéciaux consentis par la SNCF pour le transport ferroviaire, tandis que le bois transporté par route ou par voie navigable bénéficiera d'une subvention de 20 à 50 francs par tonne, selon la distance et les ruptures de charge. Cette dernière subvention est destinée à rapprocher le coût résiduel du transport pour le donneur d'ordre du niveau moyen de compétitivité antérieur aux tempêtes. Des investissements en équipements spéciaux pérennes pourront également être aidés, comme l'aménagement dans les gares de zones spécialisées dans la manutention du bois.

L'aide devrait mobiliser environ 700 millions de francs, imputés sur le chapitre 44-92 « Fonds forestier national et Office national des forêts ». Celui-ci, qui avait notamment été abondé de 150 millions de francs par le décret de dépenses accidentelles du 9 février 2000, se voit complété dans le présent projet d'un montant de 550 millions de francs au titre de l'aide au transport du bois.

Par ailleurs, une enveloppe de 4 milliards de francs pour des prêts de six ans au taux de 1,5% a été constituée pour financer le stockage des chablis (coûts de fonctionnement et d'immobilisation).

- La reconstitution des forêts fera l'objet d'un programme de subventions portant sur des tranches annuelles de 600 millions de francs pendant dix ans.

Enfin, un certain nombre de mesures techniques d'accompagnement ont été décidées :

- une aide exceptionnelle à l'Office national des forêts correspondant aux charges supplémentaires liées aux intempéries conduit à inscrire 100 millions de francs supplémentaires sur le chapitre 44-92 « Fonds forestier national et Office national des forêts ». Selon les informations communiquées à votre Rapporteur général par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, cette dotation semble avoir été calibrée de façon forfaitaire, « *le surcoût supplémentaire de charges non prévues* » dans le budget 2000 de l'établissement représentant « *un montant qui ne pourra être définitivement estimé qu'en fin d'année* » ;

- le recrutement sur trois ans de 230 techniciens forestiers en contrat à durée déterminée nécessite en 2000 des crédits supplémentaires de 70 millions de francs sur le chapitre 44-92. Selon les informations communiquées par le ministère de l'agriculture, cette dotation serait reconduite en 2001 et 2002 ;

- la mobilisation des ingénieurs et techniciens forestiers actuellement sous les drapeaux crée un besoin de 12 millions de francs, traduit dans une dotation complémentaire pour le chapitre 34-97 « Moyens de fonctionnement des services ». Cette dotation devrait être reconduite en 2001.

Votre Rapporteur général a souhaité connaître le mode d'évaluation de l'incidence budgétaire, en 2000 et sur les exercices ultérieurs, des bonifications de prêts accordées dans le cadre du plan national pour la forêt. En réponse, le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie a indiqué que « *l'estimation des charges de bonification des prêts « forêt » est effectuée en fonction du montant des acomptes qui sont versés annuellement par les banques et en fonction du solde des factures des années antérieures. L'estimation de la première tranche de bonification devrait représenter, en année pleine, un montant de 550 millions de francs, le coût total de l'enveloppe de bonification étant estimé à 2 milliards de francs. Ces montants devront être affinés ultérieurement, notamment en ce qui concerne leur répartition entre 2000 et 2001. L'imputation budgétaire de cette dépense devrait être effectuée à partir d'un article du chapitre 44-42 « Charges de bonification »* ».

4.- Les subventions et aides diverses aux collectivités locales

Dans le cadre du plan national pour la forêt, le Gouvernement a décidé d'instaurer une aide exceptionnelle de fonctionnement aux communes forestières, qui subissent un préjudice du fait d'une perte de recettes d'exploitation (ventes de bois, taxe foncière, etc.), dont les effets se feront sentir pendant plusieurs années. Une dotation de 200 millions de francs est inscrite à ce titre sur le chapitre 41-52 « Subventions de caractère facultatif en faveur des collectivités locales et de divers organismes » du budget de l'Intérieur.

Selon les informations communiquées par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, « *les attributions par département seront fixées au vu des rapports demandés aux préfets sur la situation des communes forestières de leur département. Il reviendra ensuite aux commissions départementales, qui réunissent le préfet, le trésorier-payeur général, le représentant de la direction départementale de l'agriculture et de la forêt, le représentant de l'Office national des forêts et un représentant des élus des communes forestières, de déterminer le niveau de subvention attribué aux communes éligibles dans le respect de l'enveloppe départementale qui leur aura été notifiée. Une circulaire devrait très prochainement préciser les critères d'attribution des subventions qui devraient concerner en priorité les communes les plus durement touchées, c'est-à-dire celles dont le budget a été voté en déséquilibre en raison de moindres recettes forestières liées aux tempêtes de décembre 1999 et dont les recettes forestières représentent une part significative des recettes totales* ».

L'Etat accordera également des subventions exceptionnelles aux collectivités locales afin de les aider à financer la réparation des dégâts causés à leurs biens non assurables. Selon le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, les biens considérés sont principalement la voirie et les réseaux, les ouvrages d'art, les stations d'épuration, les stations de relevage d'eau, les jardins publics, les aires de jeux, les arbres et plantations. Le taux de l'aide accordée aux communes devrait être fixé par les préfets en fonction d'un taux de référence de 50%. Les préfets ont pour instruction de prendre en compte la situation particulière de chaque collectivité locale, notamment sa capacité à financer elle-même une fraction des travaux considérés.

Il est proposé dans le présent projet d'ouvrir des crédits importants au titre de ces subventions, puisque 480 millions de francs en crédits de paiement et 970 millions de francs en autorisations de programme seraient ainsi portés sur le chapitre 67-54 « Subventions d'équipement aux

collectivités pour les réparations des dégâts causés par les calamités publiques » du budget de l'Intérieur. Les dotations de ce chapitre ont, par ailleurs, été abondées par deux fois grâce à deux décrets de dépenses accidentelles, d'abord à hauteur de 500 millions de francs le 8 janvier 2000, puis à hauteur de 200 millions de francs le 3 février 2000.

L'Etat a décidé de prendre en charge les colonnes de renfort des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) amenés à intervenir hors de leur zone de défense. La loi du 22 juillet 1987 sur la sécurité civile prévoit que les préfets des départements touchés par une catastrophe peuvent faire appel à des colonnes de renfort formées par des SDIS n'appartenant pas aux départements touchés. Les dépenses engagées sont alors à la charge des bénéficiaires des secours.

A la suite des tempêtes du 25 et 29 décembre 1999, des colonnes de renfort de 1.100 sapeurs-pompiers territoriaux, provenant essentiellement des départements de la zone Sud et de la zone Sud-Est, ont été mobilisés au profit des départements sinistrés. Le coût de cette intervention sera pris en charge par l'Etat. Estimé à 32 millions de francs en janvier 2000, il a suscité l'abondement de la dotation initiale du chapitre 4431 « Subventions pour les dépenses des services d'incendie et de secours » du budget de l'Intérieur (soit 13 millions de francs) par un décret de dépenses accidentelles à hauteur de 20 millions de francs, le 3 février 2000. Le présent projet propose de rétablir les capacités de subvention de ce ministère en ouvrant des crédits supplémentaires de 40 millions de francs.

Enfin, l'article 8 du présent projet propose de supprimer le décalage de deux ans pour le remboursement de la TVA aux collectivités locales sur les travaux réalisés par elles afin de réparer les dommages causés par les intempéries. Cette mesure conduit à majorer de 500 millions de francs le montant du prélèvement sur recettes correspondant.

L'effort total fait en faveur des collectivités locales s'élève donc à 820 millions de francs en dépenses et 500 millions de francs en majoration de prélèvement sur recettes.

5.- La restauration du patrimoine et des infrastructures

- Les monuments, les parcs et jardins classés ou inscrits à l'inventaire des monuments historiques ont particulièrement souffert des effets de la tempête de décembre 1999. Plusieurs dispositifs d'aide et de subvention ont été définis, qui amènent à proposer les ouvertures de crédits suivantes sur le budget de la Culture et de la communication :

– 3 millions de francs sur le chapitre 31-90 « Autres rémunérations principales », afin de financer les vacations de professionnels architectes et paysagistes des services de l'Etat pour fournir une assistance gratuite aux propriétaires de monuments dans l'évaluation des dommages causés par les intempéries ;

– 30 millions de francs sur le chapitre 3520 « Patrimoine monumental et bâtiments. Entretien et réparation », pour des travaux d'urgence sur le patrimoine de l'Etat ;

– 30 millions de francs sur le chapitre 43-30 « Interventions culturelles déconcentrées » pour des travaux d'urgence sur des monuments n'appartenant pas à l'Etat ;

– 242 millions de francs en autorisations de programme et crédits de paiement sur le chapitre 56-20 « Patrimoine monumental » pour la réparation, sous maîtrise d'ouvrage par l'Etat, des monuments ayant subi des dégâts lors des intempéries de décembre 1999. Au sein de cette dotation, 170 millions de francs seraient consacrés à la réparation de monuments appartenant à l'Etat et 72 millions de francs concerneraient les monuments des collectivités locales ou des particuliers ;

– 195 millions de francs en autorisations de programme et crédits de paiement sur le chapitre 66-20 « Patrimoine monumental » pour la réparation subventionnée de monuments, en particulier le château de Versailles pour 100 millions de francs.

Pour ces deux derniers postes de dépenses, il est prévu que les collectivités locales ou propriétaires privés qui souhaiteraient déléguer la maîtrise d'ouvrage à l'Etat devront s'acquitter de leur participation (dont le montant de l'indemnité versée par les compagnies d'assurance) sous la forme d'un fonds de concours à l'Etat. Le crédit correspondant serait alors ouvert sur le chapitre 56-20. En revanche, si les collectivités ou les propriétaires souhaitent conserver la maîtrise d'ouvrage, ils doivent adresser une demande de subvention à la direction régionale des affaires culturelles, la subvention acceptée étant alors imputée sur les crédits ouverts sur le chapitre 66-20.

Le budget de l'Urbanisme et du Logement verrait les crédits du chapitre 55-21 « Urbanisme, acquisitions et travaux » augmenter de 10 millions de francs, provision destinée à financer des opérations de remise en état du patrimoine foncier de l'Etat après les tempêtes.

Dans le même esprit, votre Rapporteur général doit rattacher à ces opérations l'ouverture proposée de 1,6 million de francs sur le chapitre 35-41 « Transports terrestres. Entretien et fonctionnement » du budget des Transports terrestres, afin de remettre en état la Sèvre niortaise, ainsi que l'ouverture proposée de 7,5 millions de francs sur le chapitre 35-33 « Protection et aménagement du littoral. Entretien et exploitation » du budget de la Mer, qui vise à financer des opérations exceptionnelles d'entretien du domaine public maritime.

• La remise en état du réseau routier et des infrastructures endommagées conduit le Gouvernement à inscrire dans le présent projet des ouvertures de crédits pour un montant total de 716,5 millions de francs, qui se répartissent de la façon suivante :

– 215 millions de francs sur le chapitre 35-42 « Routes. Entretien et maintenance » du budget des Routes ;

– 175 millions de francs en autorisations de programme et crédits de paiement sur le chapitre 53-42 « Voirie nationale. Grosses réparations et aménagements de sécurité » du même budget. Il convient de noter que, sur cette double enveloppe affectée aux routes, près de 150 millions de francs seront consacrés à la réfection de la voirie nationale en Guadeloupe et à la Martinique ;

– 198,5 millions de francs sur le budget de la Mer, dont notamment 92,6 millions de francs pour la rénovation des phares et balises, dans le cadre d'un programme de 300 millions de francs environ raccourci de cinq à trois ans. Les dotations serviront également à la remise en état de digues (70 millions de francs), à la réparation des infrastructures portuaires (24,4 millions de francs), à la réparation des bâtiments des affaires maritimes (0,9 million de francs), etc. ;

– 15 millions de francs sur le budget des Charges communes, destinés à des réparations au bénéfice du Conseil constitutionnel, et 7,8 millions de francs sur le budget de la Justice, destinés à des réparations au bénéfice du Conseil d'Etat.

6.- La réparation des conséquences de la marée noire et la préparation de l'avenir

Après la mise en place de mesures d'extrême urgence pour faire face, en temps réel, à la marée noire qui a touché les côtes françaises dans la deuxième moitié du mois de décembre dernier, le Gouvernement a réuni à Nantes, le 28 février 2000, un comité interministériel de la mer et un comité

interministériel d'aménagement et de développement du territoire. Le présent projet de loi de finances rectificative traduit en termes budgétaires certaines des décisions prises lors de ces réunions.

- Le fonds national d'aménagement et de développement du territoire bénéficie de 50 millions de francs de crédits de dépenses ordinaires (chapitre 44-10 éponyme du budget de l'Aménagement du territoire) et de 75 millions de francs en crédits de paiement et 250 millions de francs en autorisations de programme pour ses dépenses en capital (chapitre 65-00 du même budget). Ces dotations semblent avoir été calibrées de façon assez forfaitaire.

Le budget de l'Environnement ne porte aucune dotation complémentaire pour le fonds POLMAR. Il est vrai que trois décrets de dépenses accidentelles ont abondé le chapitre correspondant, à hauteur de 90 millions de francs le 24 janvier 2000, de 100 millions de francs le 9 février 2000 et de 100 millions de francs le 15 mars 2000.

En revanche, 165 millions de francs sont au total proposés sur six chapitres du budget de l'Environnement, pour des actions nombreuses et de portée variable. L'essentiel des actions porte sur la restauration des sites et la reconstitution d'écosystèmes, mais des financements de veille, de surveillance et de recherche y sont aussi recensés.

- L'image de la France, l'une des toute premières destinations touristiques mondiales, a failli être profondément touchée par les conséquences des tempêtes et de la marée noire consécutive au naufrage de l'Erika. Les régions concernées par la marée noire enregistraient ces dernières années une consommation touristique annuelle de 100 milliards de francs, qui permet l'emploi direct ou indirect de plus de 200.000 personnes, selon les évaluations publiées par le secrétariat d'Etat au tourisme.

Le Gouvernement a donc décidé de lancer plusieurs initiatives visant notamment à restaurer l'image de la façade atlantique et à soutenir les efforts de rénovation du secteur touristique.

Le plan de communication élaboré par le secrétariat d'Etat au tourisme s'inscrit dans le cadre d'un partenariat financier et technique avec les collectivités locales. L'accueil de 40 journalistes étrangers est organisé, avec des visites sur les principales plages des cinq départements touchés afin de constater l'état de propreté des plages ouvertes et nettoyées. Une action de sensibilisation des agents de voyage étrangers est entreprise, ainsi qu'une campagne « grand public » axée sur la publication d'encarts dans des supports à large diffusion. En France, une campagne télévisée s'est déroulée

du 10 au 30 avril. Le financement de cette campagne est assuré, pour ce qui concerne l'Etat, par la mise à disposition de 15 millions de francs par la voie du décret de dépenses accidentelles du 3 février 2000, complétés par 16 millions de francs que le Gouvernement propose d'inscrire sur le chapitre 44-01 « Développement de l'économie touristique ».

L'Etat propose de dégager une enveloppe de 90 millions de francs de crédits exceptionnels pour l'indemnisation de préjudices non assurables. Cette enveloppe se répartirait entre le secteur de l'hôtellerie de plein air (65 millions de francs) et les équipements de tourisme social (25 millions de francs). Les crédits correspondants seraient ainsi imputés sur le chapitre 66-03 « Développement territorial du tourisme ».

Par ailleurs, la remise en état d'accessibilité des itinéraires de randonnées et de loisirs ainsi que de la signalétique associée nécessiterait l'ouverture de 20 millions de francs sur le chapitre 66-03 précité et de 10 millions de francs sur le chapitre 44-01 « Développement de l'économie touristique ». L'objectif est de remettre en état ces itinéraires avant le début de la saison touristique.

Les évolutions de la fréquentation touristique du littoral atlantique seront étudiées au fur et à mesure de la réparation des dégâts. Le Gouvernement propose d'ouvrir un crédit de 2,5 millions de francs au profit de l'Observatoire national du tourisme, ces crédits étant imputés sur le chapitre 44-01 précité.

Enfin, le budget de l'économie, des finances et de l'industrie verrait les dotations du chapitre 44-97 « Participation de l'Etat au service de divers emprunts à caractère économique » augmenter de 16 millions de francs, pour retracer la dépense budgétaire des bonifications de prêts accordés au secteur touristique.

- Pour faire face, à plus long terme, aux conséquences de la marée noire, le Gouvernement a entrepris de mobiliser les instruments financiers de la Communauté européenne. Le dossier de presse publié à l'occasion du comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire du 28 février dernier fournit les éléments d'information suivants :

« Dans sa communication du 12 janvier, la Commission européenne a marqué sa disponibilité pour apporter l'aide aux personnes et entreprises sinistrées dans le cadre défini préalablement pour les fonds structurels (enveloppe financière, règles d'éligibilité, zonages).

La France a adressé à la Commission une note formulant une série de demandes, en particulier au titre des fonds structurels et du règlement développement rural, tant sur le contenu des mesures éligibles (opérations de restauration ou de reconstruction de l'outil de production des PME, du patrimoine naturel et culturel, reconstructions d'infrastructures directement liées à l'activité économique, reconstitution du potentiel agricole et des forêts sinistrées, évaluation des impacts sur l'environnement du naufrage de l'Erika, restauration des milieux vitaux pour les oiseaux, financement de l'observatoire du suivi de la marée noire) que sur les critères d'éligibilité.

La France a également formulé des demandes de soutien pour la restauration de l'environnement, ainsi qu'en matière d'énergie.

Le 21 février, la Commission a répondu à ces différentes demandes en assurant que ses services veilleront à ce que les règlements puissent être interprétés avec un maximum de souplesse possible. Le Gouvernement prend note de ces réponses et engagera très rapidement les démarches nécessaires pour concrétiser les mesures jugées nécessaires.

Enfin, les autorités françaises engageront sans délai la négociation avec la Commission européenne d'un régime d'aides notifiées servant de cadre juridique aux aides publiques qui seront mises en œuvre par l'Etat, les collectivités locales, ainsi que les fonds structurels, dans le cadre des futurs DOCUP régionaux des objectifs 1 et 2, en faveur des entreprises victimes des intempéries et de la marée noire ».

En réponse à une question de votre Rapporteur général, le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie a apporté des précisions complémentaires. Il apparaît que « *les interventions communautaires devront être financées dans le cadre des différentes enveloppes déjà allouées à la France pour chacun des fonds (FEDER, IFOP et FEOGA-Garantie) pour la période 2000-2006. Des mesures en faveur de la forêt pourront, en particulier, être financées par le biais du FEOGA-Garantie, dans le cadre de la politique de développement rural. Elles devront ainsi être intégrées dans le plan de développement rural national que les autorités françaises ont présenté à la Commission en décembre dernier* ».

7.- Mesures diverses

Comme cela a été indiqué précédemment, les chapitres 37-94 et 37-95 du budget des Charges communes ont été mis à contribution pour abonder, dès le début de l'exercice, les dotations des chapitres mobilisés pour supporter les dépenses afférentes aux intempéries et à la marée noire.

Or il subsiste encore, à l'heure actuelle, des facteurs de dépense dont la destination finale ne peut être totalement précisée, donc dont l'imputation ne peut être déterminée à l'heure actuelle. C'est pourquoi le Gouvernement propose de reconstituer, en partie seulement, le niveau des crédits portés par ces deux chapitres :

– 170 millions de francs seraient ouverts sur le chapitre 37-94, portant ainsi les crédits disponibles (à la date du dépôt du projet de loi de finances rectificative) à 268 millions de francs, soit un niveau moindre que celui de la loi de finances initiale (300 millions de francs) ;

– 800 millions de francs seraient inscrits sur le chapitre 37-95, portant ainsi les crédits disponibles à 1 milliard de francs, soit un niveau également moindre que celui déterminé en loi de finances initiale (1.640 millions de francs).

Votre Rapporteur général approuve cette démarche. On pourrait bien sûr objecter que les dépenses visées par ces crédits ne sont ni « éventuelles » ni « accidentelles » et que l'inscription des crédits correspondants sur les chapitres 37-94 et 37-95 amènerait ainsi à prendre quelque liberté avec l'ordonnance organique du 2 janvier 1959. Mieux vaut pourtant prendre acte du fait que ces chapitres sont des chapitres « réservoirs » et les « mouvementer » ultérieurement, au cours de l'exercice, dans un strict respect de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959, plutôt que choisir une solution en apparence vertueuse, à savoir une répartition directe des dotations visées sur les budgets et chapitres concernés, mais peu fiable en l'espèce. L'exécution du budget 2000 risquerait en effet de faire apparaître des décalages entre la répartition prévisionnelle effectuée par le collectif et les besoins réels. On s'exposerait alors à des mouvements réglementaires en exécution entre les divers chapitres supports de la dépense. A tout prendre, votre Rapporteur général préfère la solution des deux « réservoirs » alimentant en tant que de besoin les chapitres d'exécution de la dépense, sur lesquels apparaîtront, à un instant donné, des besoins bien identifiés.

In fine, votre Rapporteur général ne peut passer sous silence l'annonce par le Gouvernement d'avenants aux contrats de plan Etat-régions, pour lesquels la part de l'Etat a été fixée à 4 milliards de francs pour la période 2000-2003. Le présent collectif ne contient cependant aucune dotation représentative d'un engagement de l'Etat pour l'exercice 2000. Il est possible que la montée en phase progressive des contrats eux-mêmes laisse en 2000 des crédits disponibles pour financer les besoins découlant des avenants.

On rappellera que les crédits inscrits à ce titre dans la loi de finances initiale, sur le budget général et les comptes d'affectation spéciale, peuvent être évalués à 14,2 milliards de francs en moyens d'engagement (dépenses ordinaires et autorisations de programme) et à 9 milliards de francs en dépenses ordinaires et crédits de paiement.

B.- L'INTEGRATION DANS L'EQUILIBRE BUDGETAIRE D'ENGAGEMENTS RECENTS DU GOUVERNEMENT

1.- Les mesures d'urgence en faveur du service public hospitalier

Le présent projet de loi de finances rectificative inclut deux ouvertures de crédits, sur le budget de la Santé et de la solidarité, qui sont la conséquence sur le budget de l'Etat du protocole d'accord conclu, le 1^{er} mars 2000, entre le Gouvernement et plusieurs fédérations syndicales de la santé :

– 2 milliards de francs sont ouverts sur un chapitre 47-20 (nouveau) « Aide exceptionnelle au service public hospitalier », afin de financer des remplacements supplémentaires (congés maternité, congés maladie, congés de formation, congés bonifiés ou pour activité syndicale, congés résultant de la mise en œuvre des temps partiels) ;

– 100 millions de francs en crédits de paiement et 600 millions de francs en autorisations de programme sont ouverts sur le chapitre 66-12 « Fonds d'aide à l'adaptation des établissements hospitaliers ». Ce fonds (dont la dénomination propre est « fonds d'investissement pour la modernisation des hôpitaux », ou FIMHO) a été créé par la loi de finances initiale pour 1998 pour subventionner les investissements nécessités par des adaptations de l'offre hospitalière publique entendue au sens large, la maîtrise d'ouvrage pouvant être assurée par un hôpital public ou par un établissement privé participant au service public hospitalier.

Le protocole d'accord est, en fait, un document beaucoup plus riche que ne le laisse apparaître le présent projet : les dotations budgétaires ne représentent qu'une partie des engagements, financiers et politiques, du Gouvernement en faveur de l'hôpital public. Après les années de contrainte budgétaire aveugle imposées par le Gouvernement précédent à partir de 1995, après une remise à plat, par le Gouvernement de M. Lionel Jospin, des priorités d'évolution du système hospitalier – marquée, notamment, par l'élaboration d'une nouvelle génération de schémas régionaux d'organisation sanitaire – l'heure était venue d'un nouveau départ pour l'hôpital public, fondé sur l'amélioration des conditions de travail et le renouveau du dialogue social d'établissement.

Le protocole articule un ensemble de mesures immédiates, visant à mettre à la disposition de l'hôpital des moyens nouveaux contribuant à l'amélioration de la qualité des soins et de la vie des personnels, et des actions structurelles et pérennes, qui ont vocation à créer les conditions permettant aux établissements d'évoluer dans de bonnes conditions.

- Les mesures immédiates se répartissent en cinq catégories :

1/ *L'accroissement des remplacements* des agents absents mobilisera, chaque année, 2 milliards de francs sur le budget de l'Etat. Ceux-ci doivent être répartis, à hauteur de 90%, en enveloppes régionales au *pro rata* des effectifs en équivalent temps plein des établissements financés par dotation globale ; le solde de 10% doit être réparti ultérieurement. L'attribution des dotations correspondantes se fera aux établissements sur la base de l'examen de leur situation effective. Selon le protocole d'accord, 30% de ces crédits seront spécifiquement affectés aux remplacements des agents en formation au titre de la promotion professionnelle. Si les crédits dégagés par le Gouvernement sont « *pérennes au niveau national* » – la dotation devant être reconduite en 2001 et 2002, soit un engagement total de 6 milliards de francs, pour le moins, selon les annexes au protocole d'accord – ils ont vocation à évoluer, pour chaque établissement, en fonction de sa situation et des actions qui y sont menées.

Une synthèse de l'utilisation de ces crédits sera établie par les agences régionales de l'hospitalisation (ARH) et présentée aux organisations syndicales. Un bilan national sera présenté aux organisations syndicales signataires du protocole en septembre 2000. Votre Rapporteur général se réjouit de ce que ce bilan soit donc disponible pour être utilement examiné dans le cadre de la discussion du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2001.

2/ *L'amélioration des conditions de travail* s'appuiera sur des « contrats locaux d'amélioration des conditions de travail ». Ceux-ci devront reposer sur un diagnostic de la situation, réalisé par le comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail, en associant les personnels médicaux et non-médicaux. Des financements spécifiques seront accordés par les ARH, sur la base d'une enveloppe de 400 millions de francs en 2000. Par ailleurs, les actions de modernisation figurant dans le volet social des contrats d'objectifs et de moyens pourront bénéficier de concours spécifiques à hauteur de 400 millions de francs. Des crédits seront également consacrés à un programme de renforcement des équipes de médecine du travail, notamment à travers la création de 30 postes de médecins du travail sur cinq ans.

Le Gouvernement proposera au Parlement, dans le cadre du futur projet de loi de modernisation sociale, de créer un fonds de modernisation des établissements de santé, qui financera les actions évoquées ci-avant ainsi que des aides individuelles concernant la formation, la mobilité et la reconversion, liées à des opérations de recomposition de l'offre hospitalière, dans une enveloppe de 200 millions de francs pour 2000.

Le financement par le fonds, dont les ressources viendront de la Sécurité sociale, des actions d'amélioration des conditions de travail se traduira donc par un volume total de crédits de 1 milliard de francs, dont l'éventuel reliquat sera reporté sur 2001. Selon les termes du protocole, « *ce fonds sera abondé, dans les années ultérieures, à partir de l'analyse des besoins et à la suite d'un bilan qui sera présenté aux organisations syndicales signataires. D'ores et déjà, le Gouvernement s'engage à doter ce fonds de 300 millions de francs en 2001 et 300 millions de francs en 2002* ».

3/ La *prévention de la violence* fera l'objet d'actions spécifiques intégrées aux contrats d'amélioration des conditions de travail. Les ARH disposeront de 100 millions de francs de crédits supplémentaires pour financer des projets locaux de prévention, en priorité sur les sites d'accueil du public. Les problèmes particuliers de sécurité des hôpitaux seront, par ailleurs, pris en compte dans les contrats locaux de sécurité et les contrats de ville.

4/ Le *soutien à l'investissement* est le deuxième point du protocole qui nécessite des crédits budgétaires de l'Etat. L'objectif est d'amplifier les projets de réorganisation des activités et des locaux, financés par le FIMHO. A cette fin, les autorisations de programme ouvertes en 2000 passeraient de 200 millions de francs en loi de finances initiale à 800 millions de francs après intervention du présent projet de loi de finances rectificative. « *D'ores et déjà, le Gouvernement s'engage à doter le fonds de 500 millions de francs en 2001* » indique le protocole d'accord.

Les critères d'éligibilité au FIMHO seront élargis : il pourra être utilisé non seulement pour des opérations de rapprochement entre établissements, mais également pour des opérations de modernisation propres à un établissement, opérations dans lesquelles l'investissement est lié à des transformations internes. Ces crédits permettront d'entreprendre des opérations au-delà des investissements habituellement programmés par les établissements. Au sein de l'hôpital, tous les secteurs d'activité pourront être éligibles au FIMHO ; cependant, les crédits seront affectés en priorité aux projets d'investissement dans les domaines des urgences, de la psychiatrie et des soins de longue durée.

Ainsi, selon le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, « *l'élargissement des conditions d'éligibilité à des opérations de restructuration au sein même des établissements demeure soumis à la condition de participation à l'adaptation de l'offre de soins* ». Par ailleurs, « *le total des crédits de paiement « services votés » restant à ouvrir au titre des autorisations de programme déjà ouvertes ou proposées dans le projet de loi de finances rectificative s'élève à 885 millions de francs. Leur échelonnement dans les prochains projets de loi de finances reposera sur une évaluation des besoins établie en tenant compte de l'exécution* ».

5/ *Le renforcement des urgences* s'inscrit dans la ligne des mesures décidées le 9 juin 1999 par le Gouvernement en faveur des médecins urgentistes, notamment la création, étalée sur trois ans, de 230 postes de praticiens hospitaliers et diverses mesures de revalorisation salariale et de transformations de postes.

Dès 2000, des moyens complémentaires issus de la Sécurité sociale seront affectés, pour un montant global de 300 millions de francs, au renforcement des activités concourant directement à l'organisation de l'urgence hospitalière. Ils devraient permettre de financer le recrutement de personnels médicaux et non médicaux ainsi que les dépenses liées à l'aménagement et à l'équipement des locaux.

- Votre Rapporteur général évoquera de façon plus allusive les volets structurels du protocole d'accord. Leur lien avec le présent projet de loi de finances rectificative est, en effet, plus ténu que les mesures d'urgence présentées ci-avant. Pour autant, ces mesures d'urgence ne se comprennent, et ne trouvent leur pleine légitimité, qu'associées aux mesures pérennes de modernisation qui montrent que l'effort demandé aux finances de l'Etat ne résulte pas d'une volonté de saupoudrage, mais bien d'une démarche globale, qualitative et axée sur des besoins réellement identifiés.

1/ La modernisation de l'hôpital doit s'appuyer sur la définition d'un projet social inclus dans le projet d'établissement, conjugué à l'inclusion d'un volet social dans les contrats d'objectifs et de moyens conclus entre les établissements et les ARH :

- le projet social traitera notamment de la gestion prévisionnelle et prospective des emplois et des qualifications, de la politique de valorisation des acquis professionnels, de la politique de formation, etc ;

- le volet social du contrat d'objectifs et de moyens détaillera les actions arrêtées en commun par l'établissement et l'ARH, définira les

modalités de leur suivi et les conditions d'élaboration de leur bilan ; comme cela a été indiqué ci-avant, les établissements bénéficieront de financements spécifiques par le fonds de modernisation.

Une forte impulsion sera également donnée à la politique de formation professionnelle, notamment à travers l'augmentation des entrées dans les instituts de formation, le développement des capacités de ces instituts, l'approfondissement des mécanismes de promotion professionnelle, notamment avec le développement de concours internes, l'amélioration du dispositif de congé de formation professionnelle, l'instauration d'un droit au bilan de compétences, la professionnalisation des emplois-jeunes à l'hôpital.

2/ D'autres chantiers sont également ouverts : l'évolution des emplois et des métiers (politique de résorption de l'emploi précaire, négociations sur la situation des filières professionnelles, etc.), l'exercice des différentes activités à l'hôpital (organisation des services de psychiatrie et exercice du service public, réflexion sur le dispositif de prise en charge des urgences, prévention de la violence), l'adaptation des textes relatifs aux congés bonifiés.

Un accord national sera recherché dès que possible avec les organisations syndicales sur le contenu, les modalités de mise en œuvre et le dispositif de suivi de la réduction du temps de travail des agents de la fonction publique hospitalière. A cet effet, le protocole précise que « *la réduction du temps de travail entraînera des créations nettes d'emplois* ».

Enfin, le Gouvernement et les organisations syndicales signataires ont convenu d'engager des actions au niveau des établissements, au niveau régional et au niveau national, pour renforcer le dialogue social en développant la participation de l'ensemble des personnels et « *en réaffirmant le rôle des organisations syndicales dans leur représentation et l'expression de leurs propositions* ».

2.- L'amélioration du service public éducatif

Le budget de l'Enseignement scolaire fait l'objet d'ouvertures de crédits pour 1 milliard de francs, dont 800 millions de francs pour les dépenses ordinaires et 200 millions de francs en crédits de paiement et en autorisations de programme pour les dépenses en capital. Le budget de l'Enseignement agricole bénéficie, pour sa part, de 35 millions de francs supplémentaires au titre de la rénovation de l'enseignement professionnel agricole (21,5 millions de francs de crédits de dépenses ordinaires et 13,5 millions de francs de crédits de dépenses en capital).

Ces ouvertures concernent tout à la fois les moyens de fonctionnement des établissements, les conditions de travail des personnels et les actions en direction des publics scolaires.

- Les crédits pédagogiques, qui n'avaient pas suivi la dynamique générale du budget de l'Éducation au cours des dernières années, sont revalorisés de 306,2 millions de francs :

- la mise à niveau des équipements pédagogiques, notamment en matière de nouvelles technologies d'information et de communication, suscite l'ouverture de 80 millions de francs au profit des écoles primaires (chapitre 37-83), 137,5 millions de francs au profit des établissements publics du second degré (chapitre 36-71) et 33,7 millions de francs pour les établissements d'enseignement privé (chapitre 43-02) ;

- la généralisation de l'enseignement des langues dans les écoles conduit à ouvrir 26 millions de francs de crédits supplémentaires pour les écoles primaires publiques (chapitre 37-83) et 4 millions de francs pour les écoles privées (chapitre 43-02) ;

- les circonscriptions administratives du premier degré participent au mouvement de généralisation des nouvelles technologies, grâce à une dotation complémentaire de 25 millions de francs (chapitre 34-98).

Par ailleurs, les établissements d'enseignement professionnel bénéficient, sur le chapitre 56-37, de 150 millions de francs de crédits d'équipement supplémentaires (en crédits de paiement et en autorisations de programme) destinés à accélérer la modernisation de leur parc. L'abondement auquel le présent projet propose de procéder fera donc plus que compenser la diminution des crédits observée entre la loi de finances initiale pour 1999 (350 millions de francs) et la loi de finances initiale pour 2000 (285 millions de francs). L'impact de la dotation supplémentaire sur le volume effectif de la dépense est cependant difficile à estimer, puisque le chapitre ne semble pas révéler de tensions particulières : le taux de consommation des crédits disponibles était de 79,6% en 1997, 87,4% en 1998 et 88% en 1999, entraînant des reports de quelques dizaines de millions de francs sur les exercices suivants. Pour leur part, les établissements d'enseignement professionnel agricole verraient la dotation du chapitre 56-20 du budget de l'Agriculture majorée de 13,5 millions de francs en crédits de paiement et en autorisations de programme.

Enfin, le programme de rénovation des écoles dans les communes les plus pauvres, engagé en 1999 avec le ministère de la ville, sera poursuivi

grâce à une dotation de 50 millions de francs de crédits immobiliers en autorisations de programme et crédits de paiement (chapitre 66-33) et à une mesure de 50 millions de francs destinée à accompagner ces rénovations par un partenariat élargi dans le cadre de contrats éducatifs locaux (chapitre 37-83).

Sur ces dernières actions, le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie a fourni une réponse circonstanciée à une question posée par votre Rapporteur général.

Question :

Préciser les critères d'attribution des crédits pour rénovation des équipements des établissements d'enseignement professionnel (150 millions de francs sur le chapitre 56-37) et des subventions pour rénovation des écoles et collèges (50 millions de francs sur le chapitre 66-33).

Réponse :

L'enveloppe de 150 millions de francs ouverte sur le chapitre 56-37 (« Dépenses pédagogiques. Technologies nouvelles : premier équipement en matériel ») a pour objet de rénover les équipements des ateliers des établissements d'enseignement professionnel afin d'offrir aux élèves des matériels techniques correspondant aux standards actuellement utilisés par les entreprises. Ces crédits seront attribués aux :

– 774 sections d'enseignement général et professionnel adapté (SEGPA) qualifiantes afin d'achever dès la rentrée 2000 le plan de rénovation de leurs équipements initialement prévu sur les années 1999 à 2001 (sur la base d'environ 50.000 francs par section) et qui a déjà fait l'objet d'une ouverture de 12 millions de francs en 1999 et 13 millions de francs en LFI 2000 (14 millions de francs) ;

– certificats d'aptitude professionnelle (CAP) des spécialités de la manutention, de la logistique et de la commercialisation. La dépense est évaluée à 60 millions de francs sur la base de 2 millions de francs par académie ;

– brevets d'enseignement professionnel (BEP) des métiers de l'électronique, du secteur industriel et de la logistique (66 millions de francs). Il s'agit d'équiper les 200 sections existantes de la spécialité informatique de postes de simulations informatiques, numériques et analogiques sur la base de 0,25 million de francs par section, soit un coût de 50 millions de francs dont 28 millions de francs dès la rentrée 2000. Par ailleurs, les 845 lycées professionnels qui enseignent la spécialité industrielle bénéficieront d'une dotation de 50 millions de francs, dont [...] 28 millions de francs dès 2000 pour acquérir des logiciels de conception assistée par ordinateur (CAO), conformément à la modification des programmes de ces filières. Enfin, la rénovation des équipements des BEP logistiques sera engagée dès 2000, à hauteur de 10 millions de francs (0,33 million de francs par académie) ;

– baccalauréats professionnels des sections de la spécialité « études et définition de produits industriels » (10 millions de francs) sur la base de 10.000 francs (matériels, logiciels et périphériques) pour chacun des 1.000 postes de travail existants.

Réponse : (suite)

La dotation de 50 millions de francs inscrite sur le chapitre 66-33 (« Subventions d'équipement à caractère éducatif et social ») est destinée à financer des programmes concertés avec le ministère de la Ville, conciliant des opérations de réhabilitation des établissements et des projets d'aménagements pédagogiques, dans le cadre du conseil de sécurité intérieure et du plan de lutte contre la violence.

Ce programme permettra notamment de réhabiliter les équipements des cours de récréation, des bibliothèques centres de documentation et des centres de nouvelles technologies. Les crédits ouverts seront attribués en priorité aux écoles implantées dans des sites de renouvellement urbain, aux nouveaux établissements du second degré et aux collèges relevant du programme de partition des gros collèges déjà engagé.

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

- Les mesures relatives aux conditions de travail des personnels touchent, en premier lieu, mais pas uniquement, aux rémunérations ainsi qu'aux recrutements de personnels non titulaires.

L'accord intervenu à la mi-avril 2000 sur la rénovation de l'enseignement professionnel entraînerait, en 2000, des dépenses pour rémunération des heures supplémentaires de 181,6 millions de francs, dont 136,6 millions de francs pour l'enseignement public (chapitre 31-95) et 45 millions de francs pour l'enseignement privé (chapitre 43-01).

En effet, la réforme du statut des professeurs de lycée professionnel (passage de l'ensemble du corps professoral à 18 heures de cours hebdomadaires et création du forfait de suivi des élèves en stage) conduirait au versement de 44.800 heures supplémentaires sur l'ensemble de l'année scolaire pour le secteur public et de 11.200 heures pour l'enseignement privé. De plus, la généralisation des fonctions de professeur coordonnateur permettrait d'octroyer 3.000 heures de décharge de service pendant l'année scolaire pour le secteur public et de 750 heures pour l'enseignement privé. Enfin, la mise en place d'une heure de soutien en mathématiques ou en français, prévue pour les secondes professionnelles BEP ou CAP, représenterait l'équivalent de 10.200 heures supplémentaires sur l'ensemble de l'année scolaire pour le secteur public et de 2.550 heures pour l'enseignement privé. Au total, l'effet en année pleine de ces mesures a été évalué à 545 millions de francs.

Dans le cadre du programme de rénovation de l'enseignement professionnel, l'enseignement agricole bénéficierait d'une ouverture de 8,5 millions de francs au titre des indemnités et allocations diverses

(chapitre 31-02 du budget de l'Agriculture) et de 13 millions de francs au titre des vacances et autres rémunérations principales (chapitre 31-96 du même budget).

Le programme de rénovation de l'enseignement professionnel prévoit également le recrutement, à compter du 1^{er} septembre 2000, de 330 chefs de travaux dans l'enseignement public, générant en 2000 une dépense de 20,2 millions de francs (chapitre 31-97 du budget de l'Enseignement scolaire) et de 75 chefs de travaux dans l'enseignement privé, motivant l'inscription de 5 millions de francs supplémentaires sur le chapitre 43-01 du même budget.

L'encadrement des établissements du second degré sera renforcé, avec la création de 1.000 postes de maîtres d'internat et surveillants d'externat devant être pourvus au 1^{er} septembre 2000. Ces nouveaux postes de personnels non titulaires nécessitent une ouverture de crédits de près de 40 millions de francs sur le chapitre 31-97.

20,8 millions de francs sont consacrés au renforcement des moyens de remplacement des personnels administratifs, techniques, ouvriers et de service, qui représentent l'équivalent de 739 postes (chapitre 31-96). Les crédits de vacation de médecine scolaire sont majorés de 10 millions de francs (chapitre 31-96), tandis que les frais de déplacement des personnels médico-sociaux bénéficient d'un abondement de 15 millions de francs (chapitre 34-98).

Dans le cadre de la réforme des lycées, dont le ministère de l'Éducation nationale a fait connaître les grandes lignes le 27 avril dernier, les crédits consacrés à la formation des personnels enseignants sont augmentés de 50 millions de francs (chapitre 37-20). Il s'agit de favoriser l'adaptation des professeurs aux nouvelles techniques d'enseignement qu'exige la mise en place progressive de l'aide individualisée aux élèves en classe de seconde et des travaux personnels encadrés en classe de première.

Enfin, les dotations complémentaires de l'Éducation nationale proposées dans le présent projet intègrent une action définie dans le cadre de la politique de la ville : la revalorisation des conditions de travail des personnels administratifs, techniques, ouvriers, de service et de santé en activité dans les quartiers concernés. Cette revalorisation s'effectue par le biais d'une transformation des emplois budgétaires inscrits sur le chapitre 31-90, pour un coût de 20 millions de francs.

- Les publics scolaires bénéficient également du présent projet, puisque l'instauration de la gratuité des carnets de correspondance

représenterait une dépense supplémentaire de 58,63 millions de francs dans l'enseignement public (chapitre 36-71) et de 14,4 millions de francs dans l'enseignement privé (chapitre 43-02).

De plus, 5 000 bourses de mérite supplémentaire doivent être créées à la rentrée 2000, pour un coût estimé en 2000 de 8,5 millions de francs (chapitre 43-71). Cette disposition résulte des décisions du Comité interministériel des villes du 14 décembre 1999, présidé par le Premier ministre ; elle a été intégrée aux mesures prises en faveur du service public éducatif dans la présentation du projet de loi de finances rectificative.

Au sein de ce programme d'action en faveur du service public éducatif, les mesures mises en œuvre à compter du 1^{er} septembre 2000 ont un coût total de 277,6 millions de francs en 2000 et un coût en année pleine estimé à 832,8 millions de francs, qui devra être intégré dans le budget 2001.

3.- La mise en œuvre en 2000 de certaines mesures du Comité interministériel des villes du 14 décembre 1999

Le comité interministériel des villes du 30 juin 1998 avait défini les orientations politiques d'une « nouvelle ambition pour les villes », autour de trois priorités : l'emploi, la sécurité, l'éducation. Celui du 2 décembre 1998 a fixé le cadre contractuel entre l'Etat et les collectivités locales pour les sept années suivantes, à travers la mise en place programmée d'une nouvelle génération de contrats de ville. Le comité interministériel des villes du 14 décembre 1999 visait à définir les principes et les modalités de mise en œuvre du programme gouvernemental de rénovation urbaine et de solidarité, annoncé par le Premier ministre à Strasbourg, le 27 septembre 1999.

Ce programme s'articule autour de trois axes :

– la réhabilitation urbaine, centré sur 50 « grands projets de ville », projets globaux de développement visant à réinsérer un ou plusieurs quartiers dans leur agglomération. Des opérations de renouvellement urbain pour d'autres sites bénéficieront également d'un soutien renforcé de l'Etat dans le cadre des contrats de ville et des contrats d'agglomération ;

– l'aide au développement économique et à l'emploi, qui repose sur un allègement des charges des commerçants et artisans, la constitution d'équipes emploi-insertion au sein de l'ANPE et la création sur trois ans de 10.000 postes d'« adultes-relais » pour aider les familles dans leurs démarches quotidiennes ;

– le renforcement de la présence des services publics, avec notamment le recrutement de 300 délégués du Médiateur de la République sur trois ans, qui serviront aussi de relais entre les habitants des quartiers et les services publics.

Le financement du premier de ces trois axes repose sur la mobilisation de 5 milliards de francs de crédits nouveaux sur la période 2001-2006 et sur la mise en place dès 2000, par la Caisse des dépôts et consignations, d'un « fonds d'intervention pour le renouvellement urbain » doté de 3 milliards de francs et une amélioration des conditions de prêts aux collectivités locales. En revanche, il a été décidé que les deuxième et troisième points feraient l'objet de financements budgétaires dès l'exercice 2000, nécessitant ainsi l'inscription des crédits correspondants dans le présent projet de loi de finances rectificative.

Ces financements peuvent être regroupés en deux catégories : les « interventions de l'Etat » au sens large, puisqu'y sont inclus des crédits pour dépenses en capital, et les mesures en faveur des agents publics affectés dans les quartiers, zones ou établissements difficiles.

- Les interventions de l'Etat s'organisent autour de trois dispositifs, qui mobilisent 220 millions de francs de crédits nouveaux dans le présent projet de loi de finances rectificative.

En premier lieu, des **équipes emploi-insertion** devraient être constituées dans les territoires faisant l'objet d'un contrat de ville, animées par des directeurs d'agences locales de l'ANPE, en collaboration avec les collectivités locales concernées. A titre indicatif, la composition suivante peut être envisagée : un agent de l'ANPE, un agent de la mission locale, une ou deux personnes recrutées spécifiquement ou issues des collectivités territoriales ou des associations.

La mission de ces équipes sera double : assurer un appui de proximité aux personnes à la recherche d'un emploi et organiser un relais efficace avec les structures en place dans l'agglomération (agences locales pour l'emploi, missions locales, plan local pour l'insertion et l'emploi, ASSEDIC, services sociaux, etc.). L'objectif est de former des équipes ayant une large capacité d'intervention, qui leur permette de suivre un processus d'accès à l'emploi aussi bien que de déclencher un accompagnement social ou un appui aux projets individuels. Pour leurs moyens logistiques, elles doivent s'appuyer principalement sur l'ANPE et les missions locales. Il est demandé à l'ANPE de contribuer à la constitution

des équipes emploi-insertion en y affectant un agent à plein temps dans la limite de 150 équivalents temps plein en 2000.

A côté de l'effort de l'ANPE, l'Etat mobilise, sur les crédits du ministère de la ville, un appui exceptionnel pendant trois ans pour faciliter la mise en place de ces équipes. Cet appui correspondra à 30% maximum du coût annuel de fonctionnement dans la limite de 300.000 francs de subventions par an. Une dotation de 20 millions de francs est prévue à cet effet dans le présent projet de loi de finances rectificative sur le chapitre 37-82 « Dépenses déconcentrées de modernisation et d'animation de la politique de la ville » du budget de la Ville.

Le deuxième dispositif est la création de **10.000 postes d'« adultes-relais » en trois ans**, en faveur des territoires prioritaires des contrats de ville. La circulaire du ministre délégué à la ville et de la secrétaire d'Etat au budget relative à ce programme, datée du 26 avril 2000, précise les missions imparties aux adultes-relais : elles *« visent globalement à améliorer, dans les quartiers relevant de la politique de la ville, les rapports sociaux dans les espaces publics ou entre les habitants et les services publics. Il s'agit notamment de : »*

« – accueillir, écouter, exercer toute activité qui concourt au lien social dans une association ou un équipement de proximité ;

« – informer et accompagner les habitants dans leurs démarches, faciliter le dialogue entre services publics et usagers, et notamment établir des liens entre les parents et les services qui accueillent leurs enfants ;

« – contribuer à améliorer ou à préserver le cadre de vie ;

« – prévenir et aider à la résolution des petits conflits de la vie quotidienne par la médiation et le dialogue ;

« – faciliter le dialogue entre les générations, accompagner et renforcer la fonction parentale par le soutien aux initiatives prises envers ou par les parents ;

« – contribuer à renforcer la vie associative de proximité et développer la capacité d'initiative et de projet dans le quartier et la ville ».

Les adultes-relais devraient être principalement employés par les associations ayant une activité dans les quartiers et les équipements de proximité.

Sur la base de projets présentés par les structures désirant recruter un adulte-relais, l'Etat apportera à celles-ci une aide forfaitaire au financement des postes créés pour une période de trois ans renouvelable. Le montant annuel de l'aide par poste de travail à temps plein est fixé à 95.010 francs, revalorisé annuellement au 1^{er} juillet proportionnellement à l'évolution du SMIC depuis le 1^{er} juillet de l'année précédente.

Une dotation de 100 millions de francs est inscrite à ce titre, dans le présent projet, sur le chapitre 46-60 « Interventions en faveur de la ville et du développement social » du budget de la Ville, qui correspond au financement de 2.000 postes échelonné sur l'année, objectif national dont la répartition prévisionnelle par région est fixée dans une annexe à la circulaire précitée.

Le troisième dispositif d'intervention est la création, par la loi de solidarité et de renouvellement urbain, d'un « **fonds de soutien aux activités économiques existantes** » et d'un « **fonds de revitalisation économique** » dans les zones urbaines sensibles (751 zones comptant 4,9 millions d'habitants). Ces fonds permettront d'octroyer des aides directes, non automatiques, en visant respectivement les deux objectifs suivants, complémentaires plus que concurrents d'ailleurs :

– compenser les charges particulières des entreprises déjà implantées en zone urbaine sensible du fait d'un environnement particulièrement difficile et, dans de nombreux cas, de la dégradation du bâti. Il s'agit d'accorder des aides à l'investissement et au fonctionnement non directement liées à la production. Pourront être prises en compte à ce titre, notamment, les dépenses de sécurité (en fonctionnement comme en investissement), une partie des charges locatives, une partie des primes d'assurance et du coût des travaux d'entretien ou de remise en état des locaux. L'aide attribuée viendra obligatoirement en complément d'un autofinancement et sera comprise entre un minimum de 20.000 francs et un maximum de 50.000 francs. L'aide annuelle pourra être renouvelée, dans la limite de trois ans ;

– favoriser la réalisation d'investissements productifs et, dans certaines conditions, leur renouvellement par les entreprises dans les zones urbaines sensibles, grâce à la prise en charge de 15% du budget d'investissement. L'aide, non renouvelable, sera plafonnée à 150.000 francs par projet.

Les deux fonds sont dotés de 50 millions de francs chacun dans le présent projet de loi de finances rectificative, sur le chapitre 46-60 « Interventions en faveur de la ville et du développement social » du budget

de la Ville pour le fonds de soutien aux activités économiques existantes et sur le chapitre 67-10 « Subventions d'investissement en faveur de la politique de la ville et du développement social urbain » du même budget pour le fonds de revitalisation économique. Le Gouvernement prévoit de doter chaque fonds de 250 millions de francs chacune des années suivantes.

Enfin, votre Rapporteur général doit noter le souhait du comité interministériel des villes de renforcer la proximité géographique du Médiateur de la République, grâce au recrutement sur trois ans de 300 délégués du Médiateur supplémentaires (il en existe 123 actuellement), dont 100 dès 2000. Les délégués du Médiateur devront répondre aux besoins immédiats des populations qui rencontrent le plus de difficulté dans leurs relations avec les services publics, sans se substituer à ceux-ci ni instaurer un service parallèle. Les délégués contribueront à la lutte contre les discriminations et seront associés aux travaux des commissions départementales d'accès à la citoyenneté. Le profil des délégués sera diversifié pour s'ouvrir plus largement aux non fonctionnaires. Des conventions entre l'Etat, les collectivités locales et les entreprises publiques comme EDF ou La Poste permettront de mettre à leur disposition des locaux au cœur des quartiers en difficulté.

Les délégués « ville » du médiateur exerceront leur mission à temps partiel. Ils percevront une indemnité représentative de frais équivalente à celle versée aux délégués du Médiateur actuellement en fonction (soit 2 200 francs net par mois) pour deux demi-journées par semaine au minimum. Une dotation de 2,1 millions de francs est proposée sur le chapitre 37-05 « Dépenses relatives à l'activité du Médiateur de la République » du budget des Services généraux du Premier ministre.

- Les mesures en faveur des agents publics affectés dans les quartiers, zones ou établissements difficiles nécessitent l'ouverture de 209,5 millions de francs de crédits sur les budgets de Charges communes et des Services généraux du Premier ministre. Votre Rapporteur général rappelle que 20 millions de francs de dépenses ordinaires (transformation d'emplois) et 50 millions de francs de dépenses en capital (rénovation d'écoles dans des communes défavorisées) sont, par ailleurs, inscrits sur le budget de l'Éducation nationale au titre du renforcement des services publics dans les zones urbaines sensibles.

Le volet « services publics » du programme défini par le comité interministériel des villes du 14 décembre 1999 ne se résume pas aux dispositions ayant une traduction dans le présent projet. La relance des implantations de services publics dans les quartiers, l'élaboration de projets de services publics de quartier sous l'égide des préfets, l'amélioration de la

coopération entre les services et le renforcement des missions « villes », comme l'amélioration des conditions d'accès à la fonction publique pour les habitants des quartiers difficiles en sont des volets tout aussi essentiels.

Pour autant, les mesures en faveur du personnel appelé par l'Etat à exercer les différentes missions du service public dans les quartiers difficiles sont celles qui ont la traduction budgétaire la plus évidente, sinon la plus nécessaire.

Les mesures touchant au logement des agents publics mobilisent au total 107,4 millions de francs :

– 9 millions de francs sur le chapitre 44-91 « Encouragements à la construction immobilière. Primes à la construction » du budget des Charges communes, pour le financement de prêts à l'accession à la propriété. Un objectif de 1.400 prêts sur trois ans a été fixé par le comité interministériel des villes ;

– 24 millions de francs sur le chapitre 33-94 « Action sociale interministérielle. Prestations et versements facultatifs » du budget des Services généraux du Premier ministre (SGPM), au titre de l'octroi d'aides et de prêts à l'installation dans un logement locatif. L'objectif fixé porte sur 1000 aides ou prêts sur trois ans ;

– 74,4 millions de francs sur le chapitre 57-06 « Équipement : actions interministérielles » du SGPM, afin de financer des réservations supplémentaires de logements sociaux. Le comité interministériel vise 1.200 réservations supplémentaires sur la période de trois ans précitée.

Les crédits de formation inscrits sur le chapitre 34-94 « Actions de formation, de perfectionnement, d'insertion et de modernisation dans la fonction publique » du SGPM sont majorés de 50 millions de francs. Le comité interministériel des villes a souhaité, en effet, qu'une formation interministérielle « prise de poste » soit généralisée dès septembre 2000, afin de préparer chaque agent à l'exercice de fonctions parfois difficiles.

Par ailleurs, l'attribution complémentaires de points NBI (nouvelle bonification indiciaire) dans la limite de 50% des montants d'ores et déjà distribués, ou la définition de nouveaux emplois éligibles à la NBI motive la constitution d'une enveloppe de 50 millions de francs inscrite sur le chapitre 31-94 « Mesures générales intéressant les agents du secteur public » du budget des Charges communes. Parallèlement, mais hors champ du présent projet de loi de finances rectificative, le régime de la NBI applicable aux fonctionnaires territoriaux sera revu de manière à permettre

aux collectivités locales de décider une majoration pouvant aller jusqu'à 50% des montants maximaux susceptibles d'être accordés à certains agents exerçant dans les quartiers sensibles.

C.- UN REDEPLOIEMENT IMPORTANT SUR LE BUDGET DE LA DÉFENSE

Le budget de la Défense fait l'objet de mouvements importants, qui visent à traduire les engagements du Gouvernement envers la gendarmerie, ainsi qu'à financer les opérations extérieures et la commande de 27 hélicoptères NH 90.

- La gendarmerie bénéficie de 160 millions de francs en crédits de fonctionnement (chapitre 34-06) au titre des nouvelles missions qui lui ont été confiées par le conseil de sécurité intérieure, notamment dans le service de sécurité de proximité.

Votre Rapporteur général souligne que cette mesure finance une partie seulement des besoins découlant des décisions prises par le Conseil de la fonction militaire gendarmerie du 28 février dernier, qui visent à alléger la charge de travail et à améliorer l'organisation de l'activité des gendarmes. Ces décisions se traduiront, notamment, par la création de 1.500 emplois de sous-officiers au sein de la gendarmerie, dont 500 dès cette année, les autres en 2001 et 2002, et par l'affectation de 500 millions de francs de crédits pour des opérations d'équipement (véhicules, micro-informatique, téléphones mobiles et fax) et de fonctionnement (crédits de carburant et de téléphone, entretien des locaux).

En matière d'équipement, 140 millions de francs seront financés sur les crédits initiaux du titre V en 2000, tandis que les crédits de fonctionnement sont majorés dans le présent projet de 160 millions de francs. Selon les informations reçues par votre Rapporteur général, il resterait 50 millions de francs à ouvrir dans le collectif de fin d'année.

- Le surcoût annuel lié aux opérations extérieures est financé à hauteur de 2.540 millions de francs dans le présent projet, sur les chapitres 34-03, 34-04, 34-05 et 34-06. Au demeurant, la prévision du surcoût annuel pour l'ensemble de l'année 2000 s'élève à 2,7 milliards de francs pour le seul titre III, pour un effectif moyen de 11.000 hommes (3.550 en Bosnie, 4.900 au Kosovo, 980 au Tchad, 250 au Liban et 1.500 personnes sur d'autres théâtres d'opération).

Selon les informations communiquées par le ministère de la Défense, « *cette prévision se répartit ainsi : »*

« – pour l'ex-Yougoslavie (Bosnie et Croatie) : 900 millions de francs au titre III dont 700 millions de francs en RCS [rémunérations et charges sociales]. Ce surcoût tient compte du soutien aux contingents étrangers, estimé à 15 millions de francs ;

« – pour le Kosova 1.120 millions de francs au titre III dont 900 millions de francs en RCS ;

« – pour l'ensemble des autres opérations : 680 millions de francs au titre III dont 400 millions de francs en RCS.

« Cette prévision est fondée, notamment pour l'armée de Terre, sur un hypothèse de réduction des effectifs par rapport à ceux constatés en décembre 1999 de l'ordre de 500 hommes au total en Bosnie et au Kosovo. »

« Les 2,7 milliards de francs nécessaires pour les OPEX 2000 se répartissent en 2.010 millions de francs de RCS (dont 160 millions de francs avaient été inscrits en loi de finances initiale) et 690 millions de francs de fonctionnement. »

« Une partie des crédits de fonctionnement permettra notamment à l'armée de l'Air de faire face à la hausse des carburants intervenue depuis l'élaboration de la LFI. En effet, la dotation avait alors été calculée sur la base d'un dollar à 6 francs et d'un baril à 14,6 \$. »

« Ces montants sont comparables au niveau de la dépense constatée en 1999. En effet, si l'opération Trident est terminée, les effectifs globaux sur les théâtres n'ont que légèrement diminué. Ces crédits sont pour partie gagés par des annulations sur le titre V (2.390 millions de francs sur 2.540 millions de francs) afin de ne pas dégrader l'exécution du budget de l'Etat. »

« Ces annulations sont rendues possibles par des reports de crédits de la gestion précédente supérieurs à ceux enregistrés en 1999 et par les économies attendues de la baisse d'un point de la TVA dont bénéficie le budget de la Défense (86,4 millions de francs au titre III et 377,6 millions de francs au titre V). »

• Le présent projet de loi de finances rectificative permet enfin de mettre en place les ressources nécessaires à la commande de 27 hélicoptères NH 90. Ce programme, conduit, dans le cadre d'une coopération entre l'Allemagne, la France, l'Italie et les Pays-Bas, a été lancé en 1992 (pour sa

phase développement). Les essais en vol de quatre prototypes se sont déroulés de manière satisfaisante. Les Etats partenaires préparent aujourd'hui la production d'un premier lot d'appareils.

Dans un communiqué du 2 mai 2000, le ministère de la Défense a rappelé que « *le volume global de la commande française du NH-90, d'ici 2020, est de 160 appareils, dont 27 pour la Marine, qui devrait recevoir à partir de 2005 ses premiers appareils destinés à remplacer ses Super-Frelon et Lynx* ».

Les autorisations de programme nécessaires à cette commande s'élèvent à 6.874 millions de francs, ouverts sur le chapitre 53-71 « Équipements communs, interarmées et de la gendarmerie ». Elles sont compensées par des annulations d'autorisations de programme pour un montant identique sur plusieurs chapitres du titre V. Selon le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, les autorisations de programme annulées seraient des autorisations de programme « dormantes », c'est-à-dire non couvertes par des crédits de paiement et non affectées. Leur annulation n'obérerait donc pas la capacité du ministère de la Défense d'engager effectivement la totalité des programmes industriels qui structurent son plan de charge actuel.

D.- DES AJUSTEMENTS DE CREDITS DE PORTEE PLUS LIMITEE

Le présent projet de loi de finances rectificative comporte divers ajustements de crédits qui correspondent à la constatation, dès le printemps, de besoins supplémentaires sur divers postes de dépenses. En ce sens, le présent projet intervient comme un substitut des traditionnels « décrets d'avance de printemps » qui avaient pu être pris lors de précédents exercices et, pour certaines des ouvertures qu'il propose, notamment sur le budget de la Défense, tente de couvrir l'ensemble des besoins prévisibles jusqu'à la fin de l'exercice en cours.

Ainsi sera peut-être évité également le non moins traditionnel « décret d'avance de l'automne » qui, comme tous les décrets d'avance, constitue un empiétement financièrement indispensable, juridiquement régulier mais institutionnellement inopportun, sur les pouvoirs budgétaires du Parlement.

- Afin d'avoir une meilleure connaissance de la situation du cheptel national vis-à-vis de l'épidémie d'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB), le Gouvernement a décidé de mettre en place un programme d'évaluation par échantillonnage d'ici à la fin de l'année. Votre Rapporteur général rappelle, à cet égard, que, dans le cadre de dispositions

communautaires en cours d'élaboration, chaque Etat membre devra organiser un tel programme sur l'ensemble de son territoire.

Le programme français s'appuie sur les travaux du comité interministériel sur l'ESB, présidé par M. Dominique Dormont, qui recommande de réaliser 40.000 prélèvements sur des animaux morts ou abattus d'urgence, dans les zones pour lesquelles le plus grand nombre de cas d'ESB a été observé. Les objectifs de ce programme sont au nombre de deux :

- valider sur le terrain, en conditions réelles, les tests de diagnostic rapide sélectionnés en juillet 1999 par les services de la Commission européenne ;

- mieux estimer la prévalence de la maladie, dans un délai de quelques mois, compte tenu de difficultés méthodologiques . En particulier la concentration des échantillonnages sur les trois régions les plus touchées (la Bretagne, la Basse Normandie et les Pays de Loire totalisent 80% des cas français d'ESB recensés) et sur les populations de bovins *a priori* les plus touchées conduira nécessairement à surévaluer la prévalence réelle de la maladie sur l'ensemble du territoire national et du cheptel.

Pour financer ce programme, le présent projet prévoit plusieurs dotations complémentaires sur le budget de l'Agriculture :

- 33 millions de francs pour les vacations des vétérinaires qui seront amenés à intervenir sur le terrain (chapitre 31-96) ;

- 183 millions de francs pour les coûts de fonctionnement proprement dits, qui concernent les prélèvements d'organes sur les bêtes abattues, le transport vers les centres d'analyse, le transport et le stockage frigorifique des carcasses, l'achat des réactifs (30 millions de francs), le traitement des tests (50 millions de francs), l'indemnisation des éleveurs pour l'abattage des troupeaux abritant des cas d'ESB révélés par les tests (70 millions de francs). Ces crédits sont inscrits sur le chapitre 44-70 « Promotion et contrôle de la qualité » ;

- 5 millions de francs de dépenses diverses (chapitre 37-11 éponyme).

Selon les informations communiquées à votre Rapporteur général, le Gouvernement prévoit une « marge de sécurité » au titre de l'indemnisation des éleveurs, pour un montant de 50 millions de francs, qui serait, le cas échéant, prélevée sur le chapitre 37-95 « Dépenses

accidentelles » du budget des Charges communes. En effet, la réalisation d'un programme similaire en Suisse a montré que le nombre de troupes touchés était deux fois supérieur à celui qui était auparavant estimé par les autorités.

- Le budget de la Justice bénéficie de deux ouvertures, relatives au programme d'hygiène et sécurité pénitentiaire (80 millions de francs sur le chapitre 37-98 « Services pénitentiaires. Moyens de fonctionnement et de formation ») et à divers investissements immobiliers (construction d'établissements pénitentiaires, restructuration et mise en sûreté des juridictions) pour 1 milliard de francs en autorisations de programme et 120 millions de francs en crédits de paiement sur le chapitre 57-60 « Équipement ».

La première de ces ouvertures permettra de financer une mise aux normes des quartiers disciplinaires, un meilleur cloisonnement des sanitaires et des cellules, l'aménagement d'espaces dans les vestiaires des personnels et l'acquisition ou la rénovation d'émetteurs-récepteurs pour les personnels.

La seconde ouverture permettra de consacrer 800 millions de francs en autorisations de programme à la construction de trois nouvelles maisons d'arrêt ⁽¹⁾ alors que 200 millions de francs d'autorisations de programme seront consacrées aux services judiciaires, pour la mise en sécurité de divers bâtiments, la rénovation de deux juridictions à la suite de sinistres et la construction ou l'extension de bâtiments à Cayenne et Pointe-à-Pitre. Les 120 millions de francs de crédits de paiement associés à ces autorisations de programme constituent, selon les informations reçues par votre Rapporteur général, une « provision » globale pour financer les premières dépenses résultant des programmes couverts par les autorisations de programme, sans que leur répartition sur l'une ou l'autre des opérations citées ci-avant soit d'ores et déjà définie.

- Par ailleurs, plusieurs autres budgets sont abondés, pour des montants divers :

- la participation de la France au financement de diverses opérations internationales, comme la Mission des Nations-Unies au Kosovo, la Force intérimaire des Nations-Unies au Liban ou le Tribunal pénal international, nécessite l'ouverture de 140 millions de francs sur le chapitre 42-31 du budget des Affaires étrangères. L'opportunité d'une ouverture ne fait pas de doute, les appels à contribution devant être adressés

(1) Il s'agit là d'un programme de construction différent des six maisons d'arrêt prévues dans le programme « 4.000 places » déjà en cours.

aux pays participants vers les mois de juin ou juillet 2000, selon les informations reçues du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie ; en revanche, il n'est pas sûr que certaines des dépenses ainsi financées n'auraient pas pu être intégrées dans le cadrage budgétaire dès la loi de finances initiale ;

– le budget de la Culture et le budget de la Santé et de la solidarité bénéficient de deux ouvertures de crédits portant, respectivement, sur le chapitre 43-20 « Interventions culturelles d'intérêt national » (50 millions de francs) et sur le chapitre 46-31 « Développement social » (40 millions de francs), qui sont essentiellement liées à la modification récente de la composition du Gouvernement ;

– le financement des engagements pris par le Gouvernement en janvier 2000 envers les transporteurs routiers se traduit par l'ouverture de 18,4 millions de francs sur le chapitre 43-10 « Actions de promotion dans le domaine des transports » du budget des Transports terrestres ;

– une première dotation est allouée au Défenseur des enfants, institué par la loi n° 2000-196 du 6 mars 2000 relative au défenseur des enfants : le chapitre 37-15 (nouveau) « Dépenses relatives à l'activité du défenseur des enfants » du budget des Services du Premier ministre est ainsi doté de 500.000 francs ;

– enfin, 7 millions de francs financeront, en 2000, la création de 36 contrats à durée déterminée à l'Office français de protection des réfugiés et apatrides.

E.- UN ELEMENT D'INCERTITUDE SUR L'EQUILIBRE DU FONDS DE FINANCEMENT DE LA REFORME DES COTISATIONS PATRONALES DE SECURITE SOCIALE

Dans sa décision 99-423 DC du 13 janvier 2000, le Conseil constitutionnel a supprimé l'article 5 de la loi n° 2000-37 du 19 janvier 2000 relative à la réduction négociée du temps de travail. Ce faisant, il a supprimé l'une des ressources du Fonds de financement de la réforme des cotisations patronales de sécurité sociale (dénommé ci-après FOREC par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie), évaluée à 7 milliards de francs. Or le budget de l'Etat verse une subvention au fonds, dans des conditions définies par la loi de finances.

Votre Rapporteur général s'est interrogé sur l'absence d'ouverture de crédits, dans le présent projet, visant à garantir l'équilibre financier du FOREC, qui constitue une obligation légale. Il a reçu du ministère de

l'économie, des finances et de l'industrie les éléments d'information suivants :

Question :

Dans sa décision 99-423 DC du 13 janvier 2000, le Conseil constitutionnel a supprimé l'article 5 de la loi n° 2000-37 du 19 janvier 2000 relative à la réduction négociée du temps de travail. Ce faisant, il a supprimé l'une des ressources du Fonds de financement de la réforme des cotisations patronales de sécurité sociale, évaluée à 7 milliards de francs. Or le budget de l'Etat verse une subvention au fonds, dans des conditions définies par la loi de finances.

Expliquer l'absence de dotation dans le présent collectif visant à assurer l'équilibre du fonds, imposé par la loi. Rappeler les hypothèses relatives au besoin et à la capacité de financement du Fonds dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale (avant effet de la décision précitée du Conseil constitutionnel). Préciser si ces hypothèses peuvent être actuellement différentes de celles présentées à l'appui de la loi de finances initiale pour 2000 et de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2000.

Réponse :

a) *Les conditions de financement du FOREC figurent dans la LFSS*

La prise en charge des différents allègements de cotisations sociales est effectuée par le Fonds de financement de la réforme des cotisations patronales de sécurité sociale (FOREC) en application de l'article L 131-8 du code de la sécurité sociale (article 5 de la LFSS 2000).

L'article L 131-10 du CSS précise que « *les recettes et les dépenses du fonds doivent être équilibrées dans les conditions prévues par la loi de financement de la sécurité sociale. Le solde annuel des dépenses et des recettes du fonds doit être nul* ».

Le LFSS 2000 prévoit un décret destiné à fixer la composition et le fonctionnement du fonds.

Le compte prévisionnel du FOREC présenté lors du PLFSS 2000 (rapport n° 1946 en deuxième lecture à l'Assemblée nationale) était le suivant :

Dépenses (en milliards de francs)		Recettes (en milliards de francs)	
Ristourne bas salaires	39,5	Droits de consommation tabacs	39,5
Allègement supplémentaire	7,5	CSB :	4,3
		TGAP :	3,2
Aide incitative et aide pérenne 35 h (4.500 F)	16,9	Droits de consommation alcools	5,6
		Contribution de l'Etat	4,3
		Taxation heures supplémentaires	7
TOTAL	63,9	TOTAL	63,9

b) Il n'y a pas d'obligation juridique pour l'Etat d'équilibrer ce fonds

1. La dotation de l'Etat est une recette parmi d'autres du fonds. **Il faut souligner que la LFSS ne précise par qu'il s'agit d'une subvention d'équilibre.** Son montant est fixé par la loi de finances. Le fait que le fonds soit un EPA est sans impact sur la nature de cette dotation.

2. Les conditions d'équilibre relèvent de la LFSS et non de la loi de finances selon les termes du texte fondateur du FOREC. Le fait qu'une loi de finances est le premier texte financier à intervenir depuis l'annulation de la taxe sur les heures supplémentaires ne modifie pas cette situation.

3. Le déséquilibre du FOREC est prévisionnel à ce stade de l'année et il ne saurait être question de traduire dans le droit (le collectif en l'occurrence) les conséquences d'une simple prévision. Le point sera examiné différemment lors du collectif de fin d'année.

4. Plusieurs solutions techniques sont possibles pour assurer l'équilibre du fonds, que ce soit en relevant les taxes prévues par la loi, en y affectant de nouvelles recettes ou en réduisant ses charges. Il ne saurait être question de limiter les possibilités de choix du Gouvernement en considérant que la loi de finances doit automatiquement opter pour le relèvement de la dotation budgétaire.

c) Les textes du FOREC sont en cours de rédaction

Le décret relatif au FOREC n'est toujours pas publié, ni le directeur ni les membres du CA n'ont été nommés et les conventions financières régissant les relations Etat/FOREC et FOREC/sécurité sociale restent à rédiger. Il paraît indispensable de lancer la procédure en Conseil d'Etat au plus tard courant juillet et nommer un directeur en septembre dernier délai pour lui laisser trois mois pour préparer le budget 2001 et les conventions.

d) A ce stade, les éléments certains sur le FOREC sont les suivants

(en millions de francs)

	Janvier	Février	Mars	Total
Dépenses	4.872	3.150	non connues	8.022
Recettes	5.650	3.546	3.651	12.847

L'ACOSS assure, à titre provisoire, la gestion des flux financiers qui, pour l'instant, ne soulève pas de difficulté particulière : en effet, les exonérations supplémentaires prévues par la loi du 19 janvier ne se sont pas encore traduites dans les dépenses des premiers mois de l'année connus à ce jour et les recettes rentrent régulièrement.

En tout état de cause, s'il s'avère nécessaire de procéder à des modifications au vu de la gestion 2000, des solutions seront naturellement présentées au Parlement dans un projet de loi d'ici la fin de l'année.

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

II.- LES RESSOURCES : UNE REEVALUATION DES PREVISIONS QUI REND POSSIBLE DES ALLEGEMENTS D'IMPOTS

Votre Rapporteur général a la satisfaction de constater que la réévaluation des recettes de l'Etat proposée dans le projet de loi de finances rectificative correspond exactement à celle qu'il estimait nécessaire dans son rapport d'information, présenté en mars dernier, sur les premiers éléments disponibles concernant l'exécution du budget en 1999 ⁽¹⁾.

Le projet de loi reprend les trois facteurs qui permettent de conclure à une révision en hausse des recettes de 51,4 milliards de francs par rapport à l'évaluation figurant dans la loi de finances initiale pour 2000.

D'abord, les recettes fiscales ont progressé très fortement en 1999. La plus-value constatée en 1999 par rapport à la réévaluation associée au projet de loi de finances pour 2000 est de 24,7 milliards de francs. Il en résulte donc un ajustement de la base d'évaluation des recettes fiscales, pour 2000, de ce même montant.

Ensuite, le taux de croissance du PIB pour 2000 est aujourd'hui estimé à 3,6%, au lieu d'un taux compris entre 2,6 et 3% envisagé lors de la préparation de la loi de finances initiale. Il devrait en résulter une plus-value de rentrées fiscales de 11 milliards de francs. Votre Rapporteur général observe d'ailleurs que les dernières prévisions de l'OFCE ⁽²⁾ affichent une plus forte accélération : la croissance du PIB en 2000 atteindrait, toujours en volume, 4,2%. Les autres organismes confirment cette tendance, tout en étant moins optimistes que l'OFCE.

Enfin, des recettes non fiscales non encaissées en 1999, pour un montant de 15 milliards de francs, sont réintégrées dans le budget 2000 comme le demandait votre Rapporteur général. Il s'agit de versements différés en provenance de la CADES (5 milliards de francs), de la COFACE (3 milliards de francs) et de la Caisse des dépôts et consignations (7 milliards de francs au titre des produits du placement des fonds d'épargne).

Ces réévaluations d'ensemble se traduisent par des mouvements d'ampleur très variable pour les différentes recettes, compte tenu de leur plus ou moins grande sensibilité à la conjoncture économique et des allègements d'impôts proposés. Ces allègements, qui seront détaillés plus avant dans le présent rapport, comportent une réduction de la taxe d'habitation pour un coût de 11 milliards de francs, des allègements de

(1) *L'exécution du budget 1999 : les fruits de la croissance retrouvée (n° 2244) pp.38 à 41.*

(2) *Lettre de l'OFCE, n° 194, 12 avril 2000.*

l'impôt sur le revenu à hauteur de 11 milliards et la baisse d'un point du taux normal de TVA, ce qui représentera une perte de recettes de l'ordre de 18 milliards de francs en 2000 et de 31 milliards de francs en année pleine.

Ces mesures devraient se traduire par un supplément de croissance induit par la stimulation de la demande due aux baisses d'impôts et une moindre inflation, à condition que la baisse de la TVA soit répercutée par les entreprises et les distributeurs.

Compte tenu de ces bonnes perspectives, on peut raisonnablement penser que le déficit de l'Etat pour l'exercice 2000 sera, en définitive, réduit par rapport aux prévisions du présent projet, ce qui devrait contribuer à consolider une croissance durable du PIB. Parallèlement, bien sûr, il faudra veiller attentivement à la maîtrise de la dépense.

S'il est impossible de tirer argument, à ce stade de l'exécution du budget, de l'état du recouvrement des recettes au cours des trois premiers mois de l'année, votre Rapporteur général a néanmoins tenu à mentionner pour chacune d'elle, la progression par rapport aux rentrées constatées au 31 mars 1999.

A.- DES RECETTES FISCALES GLOBALEMENT EN HAUSSE

1.- L'impôt sur le revenu en légère hausse

Compte tenu de l'allègement qui résultera de la baisse d'un point du taux applicable aux deuxième et troisième tranches du barème, le montant du produit de cet impôt n'est réévalué que de 910 millions de francs, soit une hausse de 0,3% par rapport aux prévisions initiales.

Votre Rapporteur général a interrogé le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie sur les réévaluations des différentes recettes fiscales contenues dans le présent projet de loi.

S'agissant de l'impôt sur le revenu, la réévaluation est justifiée, selon le ministère, par les raisons suivantes :

« La réévaluation de 910 millions de francs résulte de deux étapes successives : la révision du niveau tendanciel de l'impôt sur le revenu sur 2000 et la prise en compte de l'incidence de la réforme du barème proposée dans le projet de loi de finances rectificative. »

« Les recettes tendanciennes d'impôt sur le revenu en 2000 (hors contributions représentatives du droit de bail (CRDB)) sont évaluées à 345 milliards de francs, soit une progression de + 5,3% par rapport à l'année précédente et environ + 5,8% à législation constante. L'écart entre l'évolution tendancielle et l'évolution à législation constante s'explique par l'incidence en 2000 des mesures législatives déjà votées par le passé, évaluée à - 1,7 milliard de francs (notamment 1,2 milliard de francs au titre du remboursement de la CRDB payée sur les revenus 1998).

« L'écart par rapport à la loi de finances initiale (333,1 milliards de francs ⁽¹⁾) s'élève, dans ces conditions, à + 11,9 milliards de francs, dont + 7,6 milliards de francs liés au surcroît de recettes encaissées en 1999 grâce à un meilleur environnement économique en 1998 et à l'accélération des recouvrements, et + 4,3 milliards de francs résultant d'une revalorisation des indicateurs économiques du revenu des ménages en 1999. Les recouvrements au titre des contributions représentatives du droit de bail (CRDB) restent inchangés par rapport à la loi de finances initiale, soit 4,7 milliards de francs versés par des contribuables personnes physiques.

« La réforme du barème de l'impôt sur le revenu proposée dans le projet de loi de finances rectificative induit un coût de 11 milliards de francs en 2000. Elle se traduit par une baisse de 1 point de chacun des deux premiers taux d'imposition (soit 10,5% et 24% qui deviennent respectivement 9,5% et 23%), les autres taux restant inchangés.

« Au total, l'écart par rapport à la loi de finances initiale s'établit donc à 910 millions de francs, soit 11,91 milliards de francs de révision à la hausse et - 11 milliards de francs de perte de recettes d'impôt sur le revenu ».

Les produits de cet impôt, cumulés au 31 mars 2000, font néanmoins apparaître, certes avant l'incidence de la réforme du barème, une progression de 7,3% par rapport aux résultats de la même période en 1999. En mars 1999, la progression des produits cumulés de cet impôt, par rapport à mars 1999 était de 4,3%.

1) Hors CRDB.

2.- L'impôt sur les sociétés fortement réévalué

L'impôt sur les sociétés, brut, est réévalué de 17,35 milliards de francs (+6,5%) et de 14,35 milliards de francs (+6,3%) net de remboursements.

Les restitutions d'impôts sur les sociétés sont réévaluées de 3 milliards de francs.

Ces réévaluations sont expliquées par le ministère essentiellement par l'effet de rebasage que votre Rapporteur général avait évoqué dans son rapport d'information précité sur les premiers résultats disponibles concernant l'exécution du budget en 1999 :

« Les bons résultats réalisés en 1998 par les sociétés ont mécaniquement induit des versements d'impôt sur les sociétés en 1999 très dynamiques avec 226,5 milliards de francs hors contributions représentatives du droit de bail (soit + 22,6% par rapport à l'année précédente).

« L'estimation fournie en projet de loi de finances 2000⁽¹⁾ (et reprise en projet de loi de finances rectificative pour 1999), soit 214,4 milliards de francs en 1999, s'appuyait sur une hypothèse de progression des bases taxables d'environ 12% (bénéfices 1998) et un fléchissement des encaissements lors du dernier acompte de décembre 1999 compte tenu de la possibilité pour les sociétés d'anticiper une moindre bonne activité. La loi de finances initiale pour 2000 prévoyait une recette nette d'impôt sur les sociétés de 226,7 milliards de francs⁽²⁾. Elle était cohérente avec l'estimation de 214,4 milliards de francs en 1999.

« Les encaissements effectifs d'impôt sur les sociétés en 1999 se sont élevés à 226,5 milliards de francs⁽³⁾, soit + 12,1 milliards de francs par rapport au projet de loi de finances rectificative et seulement + 2,1 milliards de francs par rapport à la loi de finances rectificative (compte tenu de la réévaluation effectuée lors du débat parlementaire en décembre). L'augmentation des bénéfices fiscaux 1998 s'est in fine située à environ + 14% et le niveau des derniers acomptes laisse à penser que les résultats réalisés en 1999 seront vraisemblablement à nouveau dynamiques. Dans ces conditions, l'estimation de la loi de finances initiale pour 2000 doit être revalorisée sous deux effets : l'effet mécanique du rebasage de

(1) Sur la base des recettes de 1999.

(2) Hors CRDB.

(3) Hors CRDB.

1999 (pour un montant de 12,1 milliards de francs) et une hypothèse de progression des bases de +14% à nouveau (bénéfices 1999) pour une incidence de 2,25 milliards de francs. La recette nette d'impôt sur les sociétés est, dès lors, évaluée à 241 milliards de francs pour 2000, soit + 6,4% par rapport à 1999 et + 9,5% à législation constante.

« Dans ces conditions, les recettes nettes d'impôt sur les sociétés pour 2000 sont réévaluées de + 14,35 milliards de francs par rapport à la loi de finances initiale. Les remboursements d'excédents de versements sont également révisés à la hausse, soit 41 milliards de francs prévu pour 2000 contre 38 milliards de francs en loi de finances initiale en raison du point de sortie 1999 plus élevé que prévu. L'écart sur les encaissements bruts s'établit donc à + 17,35 milliards de francs ».

La recette nette d'impôt sur les sociétés, si l'on réintègre la CRDB est évaluée, dans le présent projet à 243,7 milliards de francs.

Au 31 mars 2000, le recouvrement de cet impôt brut était de 53,1 milliards de francs, en progression de 11,9% par rapport à la même date de l'année précédente.

Les recettes d'impôt sur les sociétés nettes des remboursements et dégrèvements progressent de 27, 5% par rapport aux résultats de mars 1999.

Ce dynamisme est le reflet des bonnes rentrées fiscales de 1999. En effet, le premier acompte versé en mars par les entreprises est calculé sur la base d'un pourcentage de l'impôt payé l'année précédente dans la mesure où les bénéfices du premier trimestre 2000 ne sont pas encore connus. Selon le ministère de l'économie et des finances, un ralentissement sensible des recettes d'impôt sur les sociétés et d'impôt sur le revenu est attendu d'ici la fin de l'année du fait des allègements programmés (suppression de la contribution supplémentaire d'impôt sur les sociétés introduite en 1997 ; remboursement des droits de bail perçus pour la période allant du 1^{er} janvier au 30 septembre 1998 ; diminution d'un point du taux d'imposition pour la deuxième et la troisième tranches du barème de l'impôt sur le revenu).

Votre Rapporteur général souligne, à cette occasion, l'intérêt qu'il y aurait, pour le Parlement, afin de lui permettre un meilleur suivi de la situation du budget, d'obtenir dans les états mensuels des dépenses des ministères, le détail des chapitres ventilés par ligne et pas seulement par article, notamment pour les 14 lignes de l'article 10 du chapitre 15-01 et les différentes lignes des articles 10, 20, 50, 60 et 70 du chapitre 15-02 du budget des Charges communes, qui retracent les divers remboursements et restitutions d'impôts.

3.- Les recettes de TVA en net recul

Les recettes brutes de TVA sont révisées en baisse de 8,2 milliards de francs (-1%) et les recettes nettes en baisse de 9,2 milliards de francs (-1,4%).

Dans son rapport préliminaire sur l'exécution des lois de finances pour 1999, la Cour des comptes constate que « *les recettes brutes de 1999 auraient pu être supérieures d'un montant d'environ 9 milliards de francs, si des retards ne s'étaient pas produits dans l'enregistrement de certaines recettes de TVA et d'impôt sur les sociétés effectivement perçues en 1999* ».

Les comptes d'imputation provisoire concernés ont vu, selon les constatations de la Cour, leur solde « *s'accroître de près de 9 milliards entre la fin de 1998 et la fin de 1999, cette augmentation étant due pour l'essentiel aux recettes de TVA et dans une moindre mesure à celles de l'impôt sur les sociétés* ».

Interrogé par votre Rapporteur général sur les causes de ces reports d'imputation et sur le point de savoir si ces recettes ont désormais reçu leur imputation définitive, le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie a répondu dans les termes suivants :

« *Les analyses sur la balance générale des comptes de l'Etat pour 1999 ont conduit la Cour des comptes à mesurer une hausse des soldes créditeurs de deux comptes d'imputation provisoire des recettes au 31/12/99 (n° 475-988 et 476-8). Les travaux réalisés par la Cour des comptes à l'ACCT, la RGF et l'ACIP sur ces opérations l'ont amené à expertiser un diagnostic lequel est confirmé par les services concernés de la DGCP.*

<i>Imputation provisoire de recettes fiscales (chiffres provisoires en millions de francs)</i>	<i>Balance d'entrée 1999</i>	<i>Balance de sortie 1999</i>
<i>Compte n° 475-988 (imputation provisoire de recettes diverses)</i>	<i>13.804,9</i>	<i>20.656,5</i>
<i>Compte n° 476-8 (imputation provisoire de recettes chez les comptables non-centralisateurs-autres (Etat et correspondants))</i>	<i>4.920</i>	<i>6.567</i>

« Les deux comptes en question enregistrent les paiements par virement automatique sur le compte du Trésor à la Banque de France (appariement automatique des virements et des déclarations). Deux principaux facteurs ont été identifiés par les analyses convergentes de la Cour des Comptes et de la DGCP⁽¹⁾ :

« – la mise en place d'une nouvelle fonctionnalité du logiciel MEDOC qui traite désormais automatiquement les appariements entre les déclarations fiscales et les moyens de paiement. Il faut en effet attendre que cet appariement soit définitif pour que l'enregistrement comptable ait lieu. D'après la Cour des comptes, « les contrôles réalisés sur pièces et sur place montrent que le dispositif connaît des difficultés importantes conduisant à ce que des paiements ne puissent pas être affectés aux redevables ». Ainsi, les sommes portées sur le compte d'imputation provisoire concernent les virements dont les appariements n'ont pu aboutir (problème assez fréquent de mauvais identifiants) ou lorsqu'ils sont intervenus trop tardivement pour être comptabilisés sur l'exercice 1999 ;

« – la baisse, à compter du 1^{er} janvier 1999, à 100 millions de francs de seuil de chiffre d'affaires au-dessus duquel les paiements de TVA se font par virement à la Banque de France. Par ailleurs, le seuil de paiement par virement pour la plupart des impôts directs a été abaissé de 1 million de francs à 500.000 francs à compter du 1^{er} janvier 1999. Dans ces conditions, le nombre croissant de virements, dans un contexte de difficulté à effectuer les appariements (cf. ci-avant) a indéniablement ralenti le rythme de traitement de ces opérations ; ceci a induit un gonflement des comptes d'imputation provisoire.

« Sur l'exercice 2000, les sommes restant imputées provisoirement sur les comptes spécifiques au 31 décembre 1999 ont désormais reçu leur imputation définitive en matière de recettes fiscales, au fur et à mesure de l'appariement des fichiers et des travaux de gestion des services. Ces derniers mettent naturellement tout en œuvre pour réduire au maximum les délais d'inscription sur ces comptes provisoires. Une fois bien expérimentée, la nouvelle fonctionnalité du logiciel MEDOC en la matière devrait faciliter les procédures. Pour améliorer encore le dispositif comptable, la DGI envisage de mettre en place le téléversement comme mode de paiement.

« Toutefois, le seuil de paiement par virement de la TVA est encore abaissé à 5 millions de francs à compter du 1^{er} janvier 2000. Le nombre de

(1) Direction générale de la comptabilité publique.

virements augmentera donc au cours de l'année 2000 et le solde de la balance des comptes d'imputation provisoire au 31 décembre 2000 devrait en être impacté à la hausse. Dans ces conditions, ce nouveau gonflement du nombre de virements pourrait contrecarrer en 2000 l'incidence comptable des efforts d'amélioration des procédures informatiques.

« Pour le PLFR 2000, il a donc été fait l'hypothèse que les sommes portées en imputation provisoire de recettes fiscales au 31 décembre 2000 seraient du même ordre de grandeur que celle constatée au 31 décembre 1999 : les 9 milliards de francs de recettes supplémentaires sur 2000 invoquées par la Cour des Comptes n'auraient alors pas d'incidence en fin d'année ».

Même s'ils s'expliquent par des difficultés administratives consécutives à la mise en œuvre de nouvelles procédures de gestion, ces reports d'imputation sur l'exercice 2000 sont regrettables. De plus, votre Rapporteur général déplore que ces reports n'aient pas été expressément mentionnés dans l'évaluation des prévisions de recettes de TVA rectifiée dans le présent projet de loi, même si l'on doit s'attendre à une non-imputation de même ampleur en fin d'exercice 2000. De surcroît, un doute subsiste sur le point de savoir si les 9 milliards de recettes en cause n'auront effectivement pas d'incidence sur les recettes du budget 2000.

La révision à la baisse des recettes de TVA résulte, selon les explications fournies par le ministère de deux facteurs, la réévaluation du niveau tendanciel de la TVA sur 2000 et la prise en compte de l'incidence de la réduction d'un point du taux normal pour les opérations réalisées à compter du 1^{er} avril 2000.

« Les recettes tendanciennes de TVA en 2000 sont évaluées à 871,5 milliards de francs pour les encaissements bruts et 690,5 milliards de francs sur le net, soit une progression de + 2,9% par rapport à l'année précédente et environ + 5,1% à législation constante. Le dynamisme des recettes 1999 induit un rebasage de l'estimation retenue en loi de finances initiale pour 2000 (681,2 milliards de francs) d'environ + 5,4 milliards de francs. La révision supplémentaire à la hausse, soit + 3,9 milliards de francs, résulte essentiellement d'une poursuite de la tendance observée au cours du deuxième semestre de l'année dernière en matière de consommation. Ce calcul s'appuie sur une hypothèse de progression de l'assiette de la TVA proche de l'augmentation de la consommation des ménages (hypothèse de progression de 4,2% en valeur des dépenses de consommation des ménages en 2000). Les remboursements de crédits de TVA sont pour les mêmes raisons réévalués de 4 milliards de francs en tendanciel, soit une progression de + 6,2% par rapport à 1999 mais

seulement + 2,6% à législation constante compte tenu des incidences des mesures adoptées dans les lois de finances initiales pour 1999 et 2000, notamment la baisse de la TVA sur certaines activités à forte intensité de main d'œuvre.

« La mesure ramenant le taux normal de TVA de 20,6% à 19,6% pour les opérations réalisées à compter du 1^{er} avril, induit un coût budgétaire de - 18,45 milliards de francs sur la TVA nette dès 2000 (dont - 21,45 milliards de francs en moindres encaissements et + 3 milliards de francs en moindres remboursements). L'article 3 du projet de loi de finances rectificative propose également d'appliquer le taux réduit de TVA aux travaux sylvicoles et d'exploitation forestière réalisés au profit d'exploitants agricoles, pour un coût budgétaire de 10 millions de francs ».

Le tableau suivant synthétise les différents écarts entre les évaluations révisées et l'estimation de la loi de finances initiale pour 2000.

PRODUIT DE LA TVA

(en millions de francs)

	TVA brute	R & D	TVA nette
Montants de LFI 2000	858.246	- 177.000	681.246
Révisé en tendanciel 2000	871.522	- 181.000	690.522
Ecart sur le tendanciel	13.276	- 4.000	9.276
Incidences des mesures du PLFR 2000	- 21.460	3.000	- 18.460
Ecart sur le PLFR/LFI	- 8.184	- 1.000	- 9.184

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

Au 31 mars 2000, les recettes brutes de TVA avaient progressé de 4,6% par rapport aux résultats de 1999, sachant que la diminution d'un point du taux n'a pas produit d'effet sur les trois premiers mois de cette année. Le produit net à la même date est de 178 milliards de francs, en augmentation de 5,3% par rapport à mars 1999.

Ces résultats ne peuvent naturellement pas être extrapolés sur le reste de l'année, puisque la baisse du taux devrait se traduire par des diminutions à compter du mois d'avril.

4.- De faibles variations affectent les autres recettes fiscales

En ce qui concerne les autres recettes fiscales, les modifications résultant du présent projet de loi sont de faible niveau.

Le montant estimé de la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP) reste inchangé à 167,14 milliards de francs (pour 161,7 milliards de francs effectivement encaissés en 1999) ; celui des impôts perçus par voie d'émission de rôle est réduit de 1,3 milliard de francs.

Le produit des « autres impôts directs et taxes assimilées » ne devrait baisser que de 150 millions de francs.

Les baisses prévues sur les retenues à la source (-200 millions de francs) et les prélèvements libératoires (-700 millions de francs), devraient être compensées par une hausse de l'impôt de solidarité sur la fortune (+890 millions de francs) résultant, d'une part, d'un rebasage à la hausse pour environ 250 millions de francs et, d'autre part, d'une revalorisation liée à la valorisation boursière et immobilière du début de l'année. En 2000, l'impôt de solidarité sur la fortune devrait finalement rapporter 14,5 milliards de francs.

Les autres baisses portent sur la taxe d'apprentissage (-10 millions de francs), la contribution sur logements sociaux (-10 millions de francs) et les contributions des institutions financières (-85 millions de francs).

Enfin le produit comptabilisé sur la ligne « enregistrement, timbre et autres contributions indirectes » est réévalué en hausse de 1,7 milliard de francs, le détail de ces revalorisations étant présenté dans le tableau ci-après.

L'écart porte essentiellement sur les droits de donation et de succession. Il s'agit de la prise en compte de l'écart constaté entre l'exécution des recettes pour 1999 et les évaluations retenues à l'époque de la préparation du projet de loi de finances pour 2000. Le régime de faveur (réduction de 30% des droits relatifs aux donations effectuées entre le 25 novembre 1998 et le 31 décembre 1999 par les donateurs de 75 ans et plus) a été finalement reconduit jusqu'au 30 juin 2001 par la loi de finances pour 2000, ce qui devrait maintenir un niveau élevé de donations.

PRODUITS DE L'ENREGISTREMENT, DU TIMBRE ET DES AUTRES CONTRIBUTIONS INDIRECTES

(en millions de francs)

N°ligne		LFI 2000	PLFR 2000	Ecart
23	Créances, rentes et prix d'office	2.1	2.1	50
24	Fonds de commerce	1.5	1.5	0
25	Meubles corporels	5	5	0
26	Immeubles et droits immobiliers	15	15	0
27	Droits de mutation entre vifs (donations)	6.1	7.5	1.3
28	Droits de mutation par décès (successions)	34.5	34.7	200
31	Autres conventions et actes civils	1.9	1.9	0
32	Actes judiciaires et extrajudiciaires	0	0	0
33	Taxe de publicité foncière	350	350	0
34	Taxe spéciale sur les conventions d'assurance	27.0	27.0	0
36	Taxe additionnelle au droit de bail	0	0	0
39	Recettes diverses et pénalités	750	750	0
TOTAL ENREGISTREMENT		74.4	76.0	1.5
41	Timbre unique	2.3	2.4	30
44	Taxe sur les véhicules de sociétés	3.7	3.8	50
45	Timbre de dimension	3.2	3.3	50
46	Contrats de transport	0	0	0
47	Permis de chasser	100	100	0
51	Impôt sur les opérations de bourses	1.9	1.9	0
59	Recettes diverses et pénalités	2.5	2.5	0
TOTAL TIMBRE ET BOURSE		13.8	14.0	130
61	Droits d'importation	8.5	8.8	300
62	Prélèvements et taxes compensatoires	0	0	0
64	Autres taxes intérieures	1.2	1.0	- 200
65	Autres droits et recettes accessoires	400	300	- 100
66	Amendes et confiscations	400	300	- 100
67	Taxe générale sur les activités polluantes	0	0	0
81	Droits de consommation sur les tabacs	3.0	3.0	20
86	Taxe spéciale sur les débits de boissons	0	0	0
89	Taxe sur les installations nucléaires	829	829	0
91	Garantie matières or et argent	200	200	0
92	Amendes, confiscations, etc.	4	3	- 1
93	Autres droits et recettes	55	50	- 5
94	Taxe spéciale sur la publicité télévisée	70	70	0
96	Taxe spéciale sur les véhicules routiers	1.1	1.1	0
97	Cotisation à la production sur les sucres	1.5	1.6	100
98	Taxe sur les stations et liaisons radio-électriques	83	83	0
99	Autres taxes	350	325	- 25
TOTAL Taxes et Contributions indirectes		17.7	17.7	- 11
ENSEMBLE		106.0	107.7	1.7

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

Il convient néanmoins de signaler qu'au 31 mars 2000, les recettes de TIPP avaient progressé de 7 % par rapport aux résultats du 31 mars 1999. A l'inverse, les « droits d'enregistrement et autres taxes indirectes » sont en diminution de 16,7% toujours par rapport à la même période.

B.- DES REMBOURSEMENTS ET DEGREVEMENTS EN FORTE PROGRESSION

Les montants totaux des remboursements et dégrèvements sont augmentés par le présent projet de 15,11 milliards de francs (+4,6%) dont 3 milliards de francs au titre des restitutions d'impôt sur les sociétés et 1 milliard de francs au titre des remboursements de TVA. La revalorisation de 11,1 milliards de francs, hors TVA et impôt sur les sociétés, est essentiellement due, selon le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, à la réforme de la taxe d'habitation contenue dans le présent projet.

L'impact est consécutif aux deux volets de la réforme:

« – la suppression de la part régionale pour un coût de 5,8 milliards de francs (l'incidence sera comptabilisée en dotation budgétaire à partir de 2001 et non en remboursements imputables sur les recettes). L'utilisation de la formule du dégrèvement est rendue nécessaire par la date de promulgation de la loi de finances rectificative, après le vote par les régions de leurs produits et taux de fiscalité locale ;

« – l'aménagement du régime des dégrèvements au profit des contribuables modestes pour un coût de 4,9 milliards de francs ».

Le coût total de la réforme de taxe d'habitation est évalué à 11 milliards de francs en 2000, dont, par ailleurs, 40 millions de francs de moindres perceptions au titre des frais de dégrèvements et non-valeurs et 260 millions de francs de moindres perceptions au titre des frais d'assiette et de recouvrement.

Par ailleurs, l'article 7 du projet de loi de finances rectificative aménage le remboursement de la TIPP aux transporteurs routiers pour un coût de 200 millions de francs inscrit au chapitre 1502 ar t. 20 du budget des Charges communes.

Selon le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, avant la prise en compte de ces mesures, le niveau tendanciel des

remboursements et dégrèvements pour 2000 est revu légèrement à la hausse, soit + 210 millions de francs, du fait du point de sortie final de 1999.

Le tableau ci-dessous fait apparaître les principales lignes des chapitres 15-01 et 15-02 du budget des Charges communes sur lesquelles s'imputent les remboursements et dégrèvements d'impôts et notamment ceux relatifs à l'impôt sur les sociétés et à la TVA.

REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS

(en millions de francs)

Désignation	LFI 2000	Tendancier 2000	Mesures PLFR 2000	PLFR 2000	Ecart à la LFI
Remboursements et dégrèvements	331.230	338.440	7.900	346.340	15.110
CHAPITRE 15-01 : Impôts directs	150.580	153.790	10.700	164.490	13.910
Total : Admissions en non-valeurs	15.000	16.500	0	16.500	1.500
R et D d'impôt sur les sociétés	38.000	41.000	0	41.000	3.000
Total sur les impôt locaux	60.500	60.100	10.700	70.800	10.300
Ensemble des autres R et D directs	37.080	36.190	0	36.190	- 890
CHAPITRE 15-02 : Impôts indirects	180.650	184.650	- 2.800	181.850	1.200
Total : Crédits de TVA	177.000	181.000	- 3.000	178.000	1.000
Enregistrement et timbre	980	980	0	980	0
R et D sur produit des Douanes	1.000	1.000	200	1.200	200
Ensemble des autres R et D indirects	1.670	1.670	0	1.670	0
TOTAL des R et D autres que IS et TVA	116.230	116.440	10.900	127.340	11.110

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

Au 31 mars 2000, on constate cependant que les dépenses inscrites aux chapitres 15-01 et 15-02 du budget des Charges communes, qui regroupent les dépenses en atténuation de recettes, sont en recul de 6,5 % par rapport à la même période de 1999.

C.- DES RECETTES NON FISCALES EN FORTE HAUSSE

Les encaissements de 15 milliards de francs différés en 2000, auxquels s'ajoute une révision à la hausse de 350 millions de francs, de la contribution représentative de l'impôt sur les sociétés versée par la Caisse des dépôts et consignation, portent à 198,4 milliards de francs la nouvelle évaluation des recettes non fiscales, nettes des opérations d'ordre, pour 2000, au lieu du montant de 183,34 milliards de francs initialement prévu.

Par rapport à l'exécution du budget de 1999, les recettes non fiscales, devraient donc augmenter de 19% alors qu'en 1999, elles avaient augmenté seulement de 1,9% par rapport à 1998.

Votre Rapporteur général ajoute que dans son rapport préliminaire sur l'exécution du budget 1999, la Cour des comptes évalue à 18 milliards de francs et non à 15 milliards, chiffre retenu par le présent projet, le montant des ajustements de fin d'exercice effectués sur les recettes non fiscales en précisant qu'« *il s'agit d'un ordre de grandeur plutôt que d'une mesure précise, difficile à faire compte tenu de la multiplicité et de l'opacité de ces opérations* ».

Au 31 mars 2000, la progression des recettes non fiscales brutes, par rapport au 31 mars 1999, est de 20,7%.

Enfin le projet de loi révisé légèrement à la hausse (+ 250 millions de francs) le niveau des prélèvements sur recettes au profit des collectivités locales, les portant à 189,8 milliards de francs. Cette augmentation résulte de trois mouvements :

– une augmentation des prélèvements de 500 millions de francs au titre de la suppression du décalage de deux ans pour l'attribution du fonds de compensation pour la TVA (FCTVA), pour les travaux réalisés à la suite des intempéries de la fin de l'année 1999 ;

– une augmentation des prélèvements de 250 millions de francs au titre du financement exceptionnel des communautés d'agglomération en 2000 ;

– une diminution de 500 millions de francs au titre de la correction du tendancier de la ligne FCTVA liée à une moindre reprise que prévu des investissements des collectivités locales en 1998 donnant lieu à attribution de FCTVA en 2000.

Le montant des prélèvements au profit des Communautés européennes demeure, pour sa part, inchangé à 98,5 milliards de francs.

III.- UN DEFICIT MAINTENU AU NIVEAU INITIALEMENT PREVU, MAIS QUI POURRAIT ETRE REDUIT

Le tableau d'équilibre figurant à l'article 10 du présent projet récapitule l'incidence nette des modifications à apporter au tableau d'équilibre de l'article 67 de la loi de finances initiale pour 2000, en intégrant les mesures financières nouvelles.

Le montant réévalué des ressources nettes définitives de l'Etat (y compris les ressources des comptes d'affectation spéciale et des budgets annexes) s'établit à 1.622,9 milliards de francs et le montant total des charges à 1.841,2 milliards de francs. Les prévisions initiales portant sur les opérations temporaires sont maintenues.

Le solde des opérations définitives est amélioré de 49 millions de francs, ce qui porte le solde général du budget de l'Etat à -215,27 milliards, de francs alors qu'il avait été initialement fixé à -215,32 milliards de francs.

Le tableau suivant relate le passage de l'équilibre initial à l'équilibre rectifié.

ÉQUILIBRE DES LOIS DE FINANCES POUR 2000

(en millions de francs)

	Loi de finances initiale	Solde des mouvements associés au présent projet	Variation totale		Loi de finances rectifiée
			Montants	En %	
I.- Opérations définitives ^(a) :					
A.- Crédits nets :					
1. Budget général.....	1.682,9	10.0	10.0	+ 0,6	1.69
2. Comptes d'affectation spéciale.....	42.978	-	-	-	42.97
Total hors budgets annexes.....	1.725,9	10.0	10.0	+ 0,6	1.73
3. Budgets annexes.....	106.157	-	-	-	106.15
B.- Ressources nettes :					
1. Budget général.....	1.463,9	10.0	10.0	+ 0,7	1.47
2. Comptes d'affectation spéciale.....	42.979	-	-	-	42.97
Total hors budgets annexes.....	1.506,9	10.0	10.0	+ 0,7	1.51
3. Budgets annexes.....	106.157	-	-	-	106.15
C.- Soldes :					
1. Budget général.....	- 218.326	49	49	- 0,02	- 218.27
2. Comptes d'affectation spéciale.....	- 1	-	-	-	- 1
Solde des opérations définitives.....	- 218.325	49	49		-218.27
II.- Opérations temporaires :					
A.- Charges.....	384.392	-	-	-	384.39
B.- Ressources.....	387.390	-	-	-	387.39
C.- Solde des opérations temporaires .	2.998	-	-	-	2.99
III.- Solde général.....	- 215.327	49	49	- 0,02	- 215.27

(a) Crédits et ressources nets de remboursements et dégrèvements.

Le tableau ci-après permet de visualiser l'évolution des grandes composantes de l'équilibre au cours de l'exercice 1999 et la progression en 2000, sachant que les résultats d'exécution du budget 1999 intègrent les fonds de concours (dont le montant des rattachements s'est élevé à 45,2 milliards de francs en 1999), alors que, comme à l'accoutumée, les prévisions pour 2000 ne les intègrent pas.

ÉVOLUTION DES RESSOURCES ET DES CHARGES EN 1999 ET EN 2000

(en millions de francs)

	Loi de finances initiale 1999	Exécution 1999 ^(a)	Loi de finances initiale 2000 ^(b)	PLFR 2000	Écart en % PLFR/LFI 2000
I.- Opérations définitives :					
A.- Charges nettes^(c) :					
1.- Budget général	1.686	1.726	1.682	1.692	+0,6
<i>dont :</i>					
- dépenses ordinaires civiles nettes	1.364	1.448	1.358	1.365	+0,5
- dépenses civiles en capital	78.789	99.465	81.043	83.599	+3,15
- dépenses militaires	243.524	178.348	242.833	243.143	+0,13
2.- Comptes d'affectation spéciale	46.660	61.402	42.978	42.978	-
Total hors budgets annexes	1.733	1.788	1.725	1.735	+0,6
3.- Budgets annexes ^(d)	105.641		106.157	106.157	-
B.- Ressources nettes^(c) :					
1.- Budget général	1.446	1.511	1.463	1.473	+0,7
2.- Comptes d'affectation spéciale	50.103	64.695	42.979	42.979	-
Total hors budgets annexes	1.496	1.576	1.506	1.516	+0,7
3.- Budgets annexes ^(d)	105.641		106.157	106.157	
C.- Soldes :					
1.- Budget général	-239.670	-215.830	-218.326	-218.277	-0,02
2.- Comptes d'affectation spéciale	+3.443	+3.293	-1	-1	
Solde des opérations définitives	-236.227	-211.815	-218.325	-218.276	-0,02
II.- Opérations temporaires :					
A.- Charges	380.358	470.544	384.392	384.392	
B.- Ressources	380.029	476.503	387.390	387.390	
C.- Solde des opérations temporaires...	-329	+5.959	+2.998	+2.998	
III.- Solde général (hors FMI)	-236.556	-206.000	-215.327	-215.278	-0,02

(a) Fonds de concours compris.

(b) Fonds de concours non compris.

(c) Nettes des remboursements et dégrèvements.

(d) Résultats d'exécution non communiqués.

La progression des ressources nettes du budget de l'État par rapport à la loi de finances initiale pour 2000 s'établit à 0,7%, soit un rythme inférieur à celui associé au collectif de fin d'année 1999, qui était de 1,2%. Encore une fois, la comparaison avec les résultats d'exécution de 1999 est rendue impossible en raison de la non-évaluation, traditionnelle, des recettes des fonds de concours en lois de finances initiale et rectificative. Les charges connaissent une croissance légèrement plus faible, de 0,6%, que

l'on peut comparer à la progression associée au collectif de 1999, qui était de 0,5%.

Le solde général s'établit à -215,3 milliards de francs, sans changement par rapport aux prévisions initiales et supérieur de 9,3 milliards de francs au solde d'exécution de l'exercice 1999 ⁽¹⁾.

Lors de son audition par la Commission des finances, le 26 avril 2000, sur le projet de loi de finances rectificative, le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie a déclaré, à propos du niveau inchangé du solde budgétaire dans le collectif que : *« si la croissance se maintient au niveau prévu, elle pourrait engendrer des plus values de recettes fiscales - et non pas une « cagnotte »- qui seront affectées à la réduction du déficit »*.

A défaut, il conviendrait, naturellement, de peser sur le déficit par une maîtrise encore plus grande de la dépense publique.

(1) Si la neutralisation annoncée par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, par un report au moins égal sur 2001, de l'effet de la non prise en compte, dans le présent projet de loi de finances rectificative, des recettes de TVA non imputées sur l'exercice 1999 et reportées sur l'exercice suivant, soit environ 9 milliards de francs, ne se réalisait pas, ces 9 milliards de francs viendraient abonder, à due concurrence, les ressources de 2000 et le déficit en serait réduit d'autant.

DEUXIEME PARTIE : LES ORIENTATIONS BUDGETAIRES POUR 2001

Le débat d'orientation budgétaire, bien que n'étant fondé sur aucun texte, est désormais bien ancré dans le fonctionnement du Parlement, dans une perspective de plus grande lisibilité de nos finances publiques et d'un meilleur contrôle de la stratégie budgétaire définie par le Gouvernement.

L'organisation annuelle de ce débat doit permettre de mieux associer le Parlement à la préparation de la prochaine loi de finances, à la lumière des exécutions budgétaires passées et dans le respect du programme pluriannuel de finances publiques qui engage le pays vis à vis de ses partenaires européens.

Deux remarques préalables paraissent nécessaires à votre Rapporteur général avant d'aborder les principaux objectifs qui devront être atteints en 2001.

Tout d'abord il serait préférable, pour donner toute sa portée à ce débat, qu'il se situe avant l'envoi aux ministres des lettres de cadrage du Premier ministre, ce dernier pouvant alors, le cas échéant, mieux prendre en compte les aspirations de la représentation nationale.

En second lieu, ce débat doit, comme l'examen des projets de lois de règlement, devenir un moment privilégié pour exploiter les travaux de la Mission d'évaluation et de contrôle de la Commission des finances, chargée d'apporter un éclairage aussi objectif que possible sur les résultats de diverses politiques publiques ou le fonctionnement de certaines administrations.

L'importance d'une orientation pluriannuelle d'évolution des dépenses publiques se mesure par rapport à deux grands objectifs de politique économique auxquels votre Rapporteur général est très attaché :

– en premier lieu, la régulation de l'activité économique est facilitée par la détermination d'objectifs et de règles d'évolution des dépenses publiques sur plusieurs années. Le Gouvernement peut ainsi laisser jouer les stabilisateurs automatiques sans à-coup sur le volume des dépenses et faciliter les anticipations favorables des agents économiques ;

– en second lieu, cette programmation, va dans le sens de la modernisation de la procédure budgétaire en inscrivant l’action des administrations publiques et des ministères dans un cadre pluriannuel à la fois plus souple et plus propice au fonctionnement par objectif et à l’évaluation des résultats. La détermination lisible et anticipée des moyens disponibles est un incitateur puissant à une gestion plus rigoureuse et plus responsable.

Enfin, on doit se réjouir du renforcement de la collaboration entre la Commission des finances et la Cour des comptes, dont le rapport préliminaire sur l’exécution des lois de finances pour 1999, communiqué à votre Rapporteur général dès le 20 avril 2000, constitue un outil de travail précieux pour aborder le présent débat.

Les orientations macro-économiques, soutenues par l’actuelle majorité, développées depuis trois ans, caractérisées par un dosage (*policy mix*) relativement expansif, se révèlent très positives. Depuis juin 1997, le chômage a baissé de 2,6 points en France contre 1,5 point en Allemagne, 1,3 au Royaume-Uni et 0,2 en Italie. La confiance des ménages et des investisseurs est solidement installée et le taux de la croissance française a régulièrement progressé, permettant à notre pays d’être en tête de la croissance parmi les pays européens du Gouvernement⁷.

**TAUX DE CROISSANCE DE LA FRANCE ET
DE SES PRINCIPAUX PARTENAIRES**

(en % du PIB)

	1998	1999	2000	2001	Cumul 1998-2001
France	3,4	2,7	3,6	3,0	12,7
Allemagne	2,2	1,4	2,7	2,8	8,9
Royaume-Uni	2,2	1,9	2,9	2,3	9,3
Italie	1,5	1,4	2,7	2,8	8,4

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

Ces orientations doivent donc être poursuivies au moyen, notamment, d’une politique budgétaire apte à consolider une croissance durable, associée à une juste redistribution des richesses.

Les orientations budgétaires pour 2001 doivent donc, compte tenu des hypothèses économiques pour la période considérée, définir les objectifs de finances publiques à atteindre et les moyens d’y parvenir.

I.- DANS UN CONTEXTE MONDIAL DE VIGOUREUSE EXPANSION ECONOMIQUE, LA FRANCE SE POSITIONNE BIEN

Dans son dernier rapport semestriel publié le 12 avril dernier, le FMI a relevé d'un point sa prévision de croissance mondiale qui devrait s'élever à 4,2% en 2000 et 3,9% en 2001 après 3,3% en 1999. Ces bonnes perspectives mondiales sont attribuées en premier lieu à la vitalité de l'économie américaine dynamisée par une exceptionnelle demande intérieure, mais également à une nette reprise des activités dans les pays émergents d'Asie.

L'inflation mondiale devrait être contenue en dessous de 2% et n'apparaît pas comme une préoccupation majeure... sauf peut-être pour la Banque centrale européenne...

La réalisation de ces prévisions est néanmoins conditionnée, selon le FMI, par la nécessité d'un « atterrissage en douceur » de l'économie américaine dont le déficit commercial record et le niveau d'endettement des ménages constituent une menace permanente pour l'équilibre mondial, en raison du risque latent d'une correction brutale sur les marchés boursiers.

Deux autres risques doivent être surveillés de très près, celui d'un réajustement brutal des grandes monnaies, dont l'euro, jugé « *extrêmement faible par rapport au dollar* » et celui des « *hauts courts boursiers* » à travers le monde, associés, selon le FMI qui s'en inquiète, à des attentes de bénéfiques des entreprises parfois « *irréalistes* ». Le rapport souligne que « *l'expérience montre qu'une telle hausse des cours peut être particulièrement déstabilisante parce qu'elle peut encourager les ménages et les entreprises à sur-consommer et à sur-investir* ». S'agissant de la faiblesse de l'euro et du manque de confiance qu'il inspire aux investisseurs, on ne peut que constater qu'ils résultent, en grande partie, de l'absence d'une politique économique et sociale déterminée et clairement affirmée conduite au sein de la zone euro.

La Commission européenne a prévu de son côté, dans ses prévisions économiques pour 1999-2001 publiées le 11 avril 2000, une forte croissance au sein de l'Union européenne. En 2000, la croissance moyenne du PIB des Etats membres devrait s'accélérer et atteindre 3,4% et l'expansion devrait se maintenir à 3,1% en 2001, soit une révision à la hausse de 0,5 point pour 2000 et de 0,1 point pour 2001, par rapport aux prévisions de l'automne dernier. L'inflation moyenne dans la zone euro devrait se maintenir en dessous de 2%. Ces prévisions sont confortées, selon la Commission, par l'impact du redressement des comptes publics et les réductions d'impôts facilitées par les dividendes de la croissance. Le déficit

des administrations publiques a été ramené en 1999, à 0,6% du PIB dans l'Union européenne et à 1,2% du PIB dans la zone euro. Les Etats membres se rapprochent de l'objectif d'une situation quasi-équilibrée formulée dans le pacte de stabilité et de croissance. La plupart des Etats membres utilisent les résultats budgétaires meilleurs que prévus en 1999, et la bonne conjoncture actuelle, pour améliorer le solde budgétaire et alléger la pression fiscale. En 2001, onze Etats membres sur quinze, dont la France, auront un ratio de la dette inférieure à 60% du PIB.

Les organismes internationaux comme les experts de l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE) s'accordent pour situer les perspectives françaises dans la partie haute des moyennes mondiale et européenne.

Selon l'OFCE, la croissance du PIB français atteindrait 4,2% en 2000 et 3,8% en 2001, alors qu'il prévoyait en octobre 1999 une croissance de 2,7% pour 1999 et 3,5% pour 2000.

Des conséquences fortement positives sont attendues sur l'emploi. Selon l'OFCE, 660.000 emplois devraient être créés cette année et presque autant en 2001. Le taux de chômage au sens du Bureau international du travail (BIT) diminuerait de 1,5 point en 2001 pour atteindre 7,9% en fin d'année.

La France apparaît donc bien comme un des moteurs de la croissance en Europe. Le retard par rapport à sa croissance potentielle, qui a caractérisé l'économie du pays au cours de la décennie 1990, notamment en raison des politiques économiques restrictives, est en passe d'être résorbé. Ce potentiel de croissance devrait d'ailleurs être relevé grâce aux investissements et à la forte demande liés à l'émergence des nouvelles technologies. L'augmentation des revenus du travail associée aux mesures fiscales favorables à la demande devraient accompagner ces bonnes performances.

Les prévisions de croissance du PIB de 3,4 à 3,8% en 2000 et de 2,8 à 3,2% en 2001 rappelées par le Premier ministre dans ses lettres de cadrage budgétaire pour 2001 et qui devraient être associées à la future loi de finances sont donc plutôt prudentes et pourraient être dépassées.

II.- DES FINANCES PUBLIQUES AU SERVICE DE LA CROISSANCE ET DE LA JUSTICE SOCIALE

Le programme pluriannuel de finances publiques pour la période 2001-2003, réactualisé et présenté en janvier 2000 par le Gouvernement à la Commission européenne, réaffirme les grands choix de finances publiques effectués depuis deux ans et demi. La politique des finances publiques est un instrument au service de la croissance partagée, dont les leviers sont, la progression maîtrisée des dépenses, la réduction régulière des déficits publics et la réduction marquée de la pression fiscale.

Sur la période 2001-2003, l'ensemble des dépenses publiques devrait progresser de 4% en volume soit environ 1,3% par an. Cette hausse devrait représenter une marge d'environ 50 milliards de francs sur trois ans pour l'ensemble des administrations publiques. En ce qui concerne les dépenses de l'État, la norme retenue dans le programme pluriannuel est une progression de 1% en volume, au total, sur les trois années.

Compte tenu de ces engagements, le ratio dépenses publiques sur PIB devrait diminuer de 2 à 2,5 points entre 2000 et 2003 selon les hypothèses de croissance. Ce ratio, qui était de 53,9% en 1999 ⁽¹⁾, devrait s'établir à 53% en 2000 et tomber à 52,2% en 2001 pour un scénario de croissance à 2,5% et à 52% si le taux de croissance par rapport au PIB s'établit à 3%. Le tableau ci-dessous récapitule l'ensemble des prévisions formulées dans le programme pluriannuel.

HYPOTHESES ET PRINCIPAUX RESULTATS DU PROGRAMME PLURIANNUEL DE FINANCES PUBLIQUES (2001-2003)

Croissance annuelle du PIB (2001-2003)		2,5%	3,0%
Croissance cumulée des dépenses en volume, 2001-2003			
- Administrations publiques		4%	
- Etat		1%	
- Administrations sociales		4,2%	
- Assurance-maladie		4,5%	
- Retraites		5,8%	
	1999	2000	2003
Déficit public en point de PIB	2,1	1,7	0,5
Dette publique en point de PIB	60,3	59,4	57,2
Dépenses publiques en point de PIB	53,9	53,0	51,1
Taux de prélèvement obligatoire en point de PIB	45,3	44,8	44,2
			43,7

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

(1) Pour plus de détail sur les résultats de l'année 1999, on peut se reporter au rapport d'information (n° 2244) de votre Rapporteur général sur l'exécution du budget de 1999.

La réduction des déficits publics est sur un bon rythme, puisqu'ils ont été divisés par deux depuis 1997. Cette tendance doit être poursuivie avec la même détermination afin d'alléger le poids de la dette publique qui paralysait depuis vingt ans toute politique budgétaire, de ne pas transmettre un fardeau fiscal aux jeunes générations et de consolider la croissance.

A.- LA DIMINUTION DES DEFICITS PUBLICS DEMEURE UN OBJECTIF PRIORITAIRE

Selon les lettres de cadrage du Premier ministre, le déficit de l'ensemble des administrations publiques devrait s'établir, en 2001, autour de 1,2% du PIB et celui de l'État entre 2,1% et 2,2% du PIB, en baisse d'une vingtaine de milliards par rapport à la loi de finances pour 2000.

Le solde budgétaire de l'État devrait être en partie compensé par des excédents de 0,5% pour les administrations de sécurité sociale, de 0,25% pour les collectivités locales et de 0,25% pour les organismes divers d'administration centrale (ODAC).

Cette démarche de réduction des déficits s'est généralisée en Europe, conformément au pacte de stabilité et de croissance.

Dans son rapport préliminaire sur l'exécution des lois de finances pour 1999, la Cour des comptes observe que : « *Si l'on s'en tient au scénario de croissance présenté comme central par les différents États, on observe que :*

– l'Allemagne présente des objectifs voisins de ceux de la France : ramener le déficit public à 1% du PIB en 2002 et 0,5% en 2003, avec une hypothèse de croissance de 2,5% en moyenne annuelle ;

– l'Italie prévoit de ramener ses déficits à 0,6% du PIB en 2002 et 0,1% en 2003, avec une croissance de 2,6% en 2001, 2,8% en 2002 et 2,9% en 2003 ;

– le Royaume-Uni, dont la situation est excédentaire en 1999 (+ 1,2% du PIB), affiche un léger déficit en 2002-2003 (- 0,1% du PIB) et en 2003-2004 (- 0,4%) avec une croissance de 2,5% par an ;

– les Pays-Bas prévoient un déficit de 1,1% en 2002 si la croissance est de 2% par an ;

– le Portugal serait déficitaire de 0,7% du PIB en 2002 et de 0,3% en 2003 avec 3,6% de croissance annuelle. L’Autriche le serait également, de 1,4% en 2002 avec une croissance de 2,3% par an entre 2000 et 2002 ;

– les autres États membres prévoient un excédent en 2002 ou 2003 ».

Dans l’avis qu’il a rendu sur le programme français, le Conseil de l’Union européenne considère que l’objectif à moyen terme fixé pour les finances publiques est conforme aux dispositions du pacte de stabilité et de croissance et que ce programme est compatible avec les grandes orientations de politique économique. Il nuance toutefois cet avis favorable en ce qui concerne l’évolution des dépenses publiques en termes réels.

La Cour des comptes considère également que l’amélioration des finances publiques de la France en 1999, a été due à l’augmentation, très forte, des recettes fiscales et plus généralement des prélèvements obligatoires et non à la maîtrise des dépenses.

Sur les objectifs, votre Rapporteur général souscrit aux motifs, exposés par le Gouvernement dans son rapport pour le débat d’orientation budgétaire, qui incitent à poursuivre la réduction des déficits et notamment celui du budget de l’Etat.

S’il était inévitable d’accepter des déficits publics pendant une période de ralentissement économique, une réduction insuffisante de ces déficits en phase d’expansion fragiliserait les finances publiques en cas de retournement de conjoncture. La mise en œuvre d’un « *policy mix* » propice à la croissance repose sur une réduction régulière des déficits publics qui autorise des conditions monétaires favorables. Le déficit public est, en réalité, le financement des dépenses par l’émission de dette publique nouvelle qui augmente les impôts de demain et, en phase d’expansion, ce peut être un choix défavorable aux jeunes générations. Le déficit public mesuré par les comptes nationaux ne retrace d’ailleurs qu’une partie des engagements pris sur l’utilisation des ressources futures. Les engagements des régimes de retraite constituent ainsi plusieurs dizaines de point de PIB de « dette publique implicite ».

Enfin, le financement des dépenses publiques par la dette publique peut être un choix défavorable à la redistribution : les impôts du plus grand nombre assurent le service de la dette, au profit, souvent, des plus aisés qui investissent en emprunts d’Etat.

En 2000 et 2001, le déficit de l'Etat devrait persister tandis que l'ensemble des autres administrations dégageraient des excédents, conformément au tableau ci-dessous.

**BESOIN/CAPACITE DE FINANCEMENT DES
ADMINISTRATIONS PUBLIQUES**

(en points de PIB)

	1998	1999	2000	2001
Etat	- 3,0	- 2,5	- 2,3	- 2,1/- 2,2
ODAC ^(a)	0,1	1,15	0,2	0,15
APUL ^(b)	0,3	0,4	0,25	0,25
ASSO ^(c)	- 0,1	0,2	0,4	0,6/0,5
TOTAL APU ^(d)	- 2,7	- 1,8	- 1,5	- 1,1/-1,3

(a) Organismes divers d'administration centrale.

(b) Administrations publiques locales.

(c) Administrations de Sécurité sociale.

(d) Administrations publiques.

Source : Commission économique de la Nation (mars 2000).

Cette situation résulte de nombreux choix opérés au cours de la décennie 1990. Les baisses de prélèvements pratiquées par les autres administrations ont, en général, été compensées par des transferts de ressources provenant de l'Etat. C'est le cas pour la « ristourne dégressive » pour les bas salaires. C'est aussi le cas pour la baisse des impôts locaux (taxe professionnelle, taxe d'habitation et droits de mutation à titre onéreux).

L'Etat a également joué un rôle d'assureur en dernier ressort des différentes administrations. C'est clairement le cas vis-à-vis de l'UNEDIC, l'Etat ayant été conduit à garantir les emprunts souscrits par cet organisme lors de la crise, marquée par la montée du chômage, de 1992-1993. Ce phénomène est aussi apparu lors des intempéries de la fin 1999, quand l'Etat a été conduit à assumer son rôle de garant de la solidarité nationale.

Il faut noter cependant que, depuis trois ans, la progression des dépenses de l'Etat a été inférieure à celle des régimes sociaux et des collectivités locales.

(en %)

Progressions en volume	1993-1997	1998-2001
Dépenses de l'Etat	1,7	0,3
Dépenses des collectivités locales	1,2	2,8
Dépenses des régimes spéciaux	2,1	2,0

Cette situation pose le problème des périmètres respectifs des différentes administrations et des relations financières qui se sont développées entre elles dans un contexte de faible croissance.

Tout en observant que la situation de ces deux types d'administrations doit être bien distinguée, il convient de revenir sur les transferts de l'Etat vers les administrations publiques locales et vers les administrations de sécurité sociale.

- Au sens de la comptabilité nationale, les transferts de l'Etat au profit des administrations publiques locales (APUL) et des administrations de sécurité sociale (ASSO) s'élèvent à 497 milliards de francs en 1999, représentant ainsi près du quart de la dépense totale de l'Etat. Les APUL reçoivent 60% de ces transferts (305 milliards de francs en 1999) et les ASSO 40% (192 milliards de francs en 1999). En 1999, ces transferts ont augmenté plus vite que la dynamique générale des dépenses (7% en volume contre 3,5%). En 2000, leur recul de 4,7% en volume s'explique par la suppression du transfert au titre de la ristourne sur les bas salaires, financée directement par les droits sur les tabacs (qui n'abondent plus le budget de l'Etat). Hors ristourne, les transferts progresseraient de 3,6% en volume.
- Au profit des administrations locales, les dotations ont pour objet leur fonctionnement (41,3%), leur équipement (8,2%), la compensation financière de transferts de compétence (9,2%) et enfin la compensation d'allègements d'impôts locaux assumés par l'Etat (32,5%). La dotation globale de fonctionnement (DGF) représente plus du tiers des transferts versés par l'Etat (109 milliards de francs en 1999). En 1999, les transferts de l'Etat aux collectivités locales ont progressé sensiblement, du fait de la compensation de la baisse des droits de mutation à titre onéreux, de la première étape de la suppression de la part salaires de l'assiette de la taxe professionnelle (TP) et, dans une moindre mesure, de l'évolution des dotations inscrites dans le contrat de croissance et de solidarité. Dans le budget 2000, le montant des prélèvements sur les recettes de l'Etat, au profit des collectivités locales est fixé à 189,8 milliards de francs (pour un montant de 176,6 milliards de francs en exécution 1999), après l'intervention dans le collectif d'une hausse de 250 millions de francs.
- Au profit des administrations de sécurité sociale, l'Etat prend en charge des dépenses de solidarité telle que l'allocation adultes handicapés, d'un montant de 25 milliards de francs en 1999. Il finance certaines dépenses de sécurité sociale telles que des dépenses du Budget annexe pour les prestations sociales versées aux agriculteurs (BAPSA, pour 27 milliards de francs pour 1999), le fonds de compensation des organismes

de sécurité sociale pour 19 milliards de francs, ou encore la prise en charge d'une partie du financement du régime de retraites des agents de la SNCF, pour 14 milliards de francs en 1999. Il compense des allègements de cotisations sociales (notamment la réduction dégressive des cotisations patronales sur les bas salaires qui ont représenté 38,4 milliards de francs, jusqu'en 1999), mais aussi les exonérations relatives aux contrats d'apprentissage, de qualification ou aux contrats initiative emploi (CIE). Enfin, à titre exceptionnel, l'Etat a supporté en 1999, la charge de 10 milliards de francs au titre de la dette obligataire de l'UNEDIC.

Ce problème des transferts de l'Etat en direction des administrations publiques sociales et locales a été abordé par le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie lors de son audition du 26 avril 2000 par la Commission des finances. M. Laurent Fabius a laissé envisager des perspectives nouvelles à propos du rôle d'assureur final des organismes publics tenu par l'Etat depuis une dizaine d'années, en déclarant: « *Aujourd'hui, certains de ces partenaires ayant des résultats excédentaires, ne serait-il pas légitime d'opérer un rééquilibrage, d'autant qu'il s'agit, en toute hypothèse, de fonds publics ?* ».

Votre Rapporteur général considère qu'il faut creuser cette piste et aller vers une clarification et une nette identification des financements propres à chaque secteur, tout en ayant présent à l'esprit que les collectivités locales, dans une période où la diminution du déficit de l'Etat a largement reposé sur la réduction des investissements financés par celui-ci, ont pris le relais en matière d'investissements publics.

B.- LA DEPENSE PUBLIQUE DOIT ETRE MAITRISEE

La maîtrise des dépenses est la pierre angulaire de l'assainissement en profondeur des finances publiques. Cette « profession de foi » ne résulte pas d'une volonté de dénigrement de la dépense publique : votre Rapporteur général y a fait référence plusieurs fois déjà dans les rapports qu'il a présentés devant votre Commission des finances depuis 1997. Le soutien qu'a apporté la majorité parlementaire au Gouvernement de M. Lionel Jospin depuis son entrée en fonction démontre qu'au contraire, chaque fois que des besoins réels ont été précisément identifiés, le recours à la dépense publique a été accepté et assumé, dès lors qu'il était associé à une saine gestion des deniers publics et à des efforts sensibles de redéploiement.

La direction générale qu'il convient de donner à l'évolution des dépenses publiques est donc claire. La part des dépenses publiques dans le PIB tend d'ailleurs à se réduire depuis 1997 et les prévisions de l'OCDE

suggèrent que l'effort fourni à cet égard par la France serait le plus important sur la période 1999-2001, avec une réduction du ratio des dépenses de près de deux points de PIB ⁽¹⁾.

DEPENSES TOTALES DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES

(en % du PIB nominal)

	1985	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Etats-Unis	33,8	33,6	32,9	32,4	31,4	30,5	30,1	29,9	29,7
Japon	31,6	31,3	35,6	35,9	35,0	36,9	38,1	38,4	38,2
Allemagne	47,0	43,8	48,1	49,1	48,1	47,3	47,6	46,8	46,2
France	51,7	49,3	53,7	53,9	52,6	52,4	52,4	51,5	50,5
Italie	50,7	53,1	51,8	51,7	50,0	48,6	48,6	47,5	46,8
Royaume-Uni	–	41,8	44,4	43,0	40,9	40,1	39,7	39,5	39,5
Canada	46,0	46,7	46,3	44,4	42,4	42,6	41,2	40,9	40,7
<i>Total G7</i>	<i>38,1</i>	<i>37,9</i>	<i>39,3</i>	<i>39,1</i>	<i>37,9</i>	<i>37,6</i>	<i>37,5</i>	<i>37,3</i>	<i>36,9</i>
<i>Union européenne</i>	<i>48,8</i>	<i>46,8</i>	<i>49,4</i>	<i>49,1</i>	<i>47,7</i>	<i>46,8</i>	<i>46,7</i>	<i>46,0</i>	<i>45,4</i>
<i>Zone euro</i>	<i>47,8</i>	<i>46,8</i>	<i>49,6</i>	<i>49,8</i>	<i>48,5</i>	<i>47,7</i>	<i>47,6</i>	<i>46,8</i>	<i>46,0</i>

Source : Perspectives économiques, OCDE, décembre 1999.

Une appréciation plus fine de ce mouvement est nécessaire ; elle est permise par les comptes nationaux établis par l'INSEE. A cause des retraitements indispensables pour procéder à des comparaisons internationales pertinentes, les informations portées dans le tableau de l'OCDE présenté ci-avant sont différentes des informations données par les comptes nationaux, établis en base SEC 95 depuis 1999.

Les tableaux inclus dans le *Rapport économique, social et financier* annexé au projet de loi de finances pour 2000 permettent de dresser un tableau synthétisant l'évolution des dépenses des administrations publiques pour la période 1992-1998.

(1) Au plan méthodologique, il convient de rappeler que la valeur du point de PIB étant elle-même variable entre les deux dates considérées, une appréciation de l'évolution en termes de « points de PIB » n'a qu'une faible pertinence mathématique. Elle permet néanmoins de donner une approche qualitative réaliste et parlante.

DEPENSES DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES

(en % du PIB nominal)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Etat	23,7	25,0	24,7	24,1	24,5	24,3	23,7
ODAC	3,3	3,5	3,2	3,9	3,7	3,6	3,8
APUL	9,8	9,8	9,9	10,0	10,1	9,9	9,8
ASSO	23,2	24,2	24,1	24,3	24,5	24,3	24,1
Total APU	52,9	55,2	54,9	55,2	55,6	54,9	54,2

La ligne Total APU n'est pas égale à la somme des lignes des sous-secteurs, du fait des transferts entre sous-secteurs, qui sont comptabilisés comme dépenses au niveau de chaque sous-secteur, mais qui sont éliminés par construction pour l'ensemble des APU.

Source : Comptes nationaux, INSEE.

Le tableau ci-avant montre que les dépenses de l'État sont revenues en 1998 à leur niveau de 1992, en proportion du PIB. Il en est de même pour les dépenses des administrations publiques locales, alors que leur dynamisme supposé est souvent critiqué. A cet égard, votre Rapporteur général regrette deux lacunes dans les documents mis à la disposition du Parlement :

– le *Rapport sur les comptes de la nation de l'année 1998*, déposé à l'appui du projet de loi de finances pour 2000, comporte un tableau des dépenses et recettes des administrations publiques permettant de détailler les facteurs élémentaires de leur évolution (consommations intermédiaires, rémunérations, intérêts, prestations et transferts sociaux, cotisations sociales, transferts divers, etc.). Il comporte également les « comptes » des administrations publiques et des différents sous-secteurs (compte de production, compte d'exploitation, compte d'utilisation du revenu, etc.). En revanche, il manque certaines des informations qui permettraient de dresser, à partir de ces « comptes » et pour chaque sous-secteur, un tableau des recettes et dépenses similaire à celui présenté par ailleurs pour l'ensemble des administrations publiques. Il serait souhaitable que le prochain *Rapport sur les comptes de la nation* apporte les compléments nécessaires. En effet, il peut être intéressant d'étudier, avec le recul de quelques années, la dynamique propre de chaque poste élémentaire de recettes ou de dépenses et pas seulement son poids relatif dans le PIB ;

– le rapport présenté par le Gouvernement en vue du débat d'orientation budgétaire devrait comporter une annexe statistique récapitulant les dernières analyses effectuées par la direction de la prévision, notamment les projections en matière de dépenses et recettes des sous-secteurs d'administration publique.

En tout état de cause, l'analyse des résultats obtenus jusqu'ici par le Gouvernement montre que le cadre d'évolution des dépenses fixé dans le programme pluriannuel de finances publiques n'est pas irréaliste. Les évaluations relatives aux différents sous-secteurs, brièvement présentées dans le *Rapport déposé par le Gouvernement pour le débat d'orientation budgétaire*, montrent ainsi qu'en 2001 :

– les dépenses de l'État progresseraient de 0,3% en volume, conformément aux lettres de cadrage récemment adressées par le Premier ministre à l'ensemble des membres du Gouvernement ⁽¹⁾ ;

– les dépenses des administrations de sécurité sociale connaîtraient des évolutions différenciées : +1,5% en volume pour les dépenses d'assurance maladie, + 2% pour les prestations de la branche famille, +1,8% pour les charges de pension des régimes de sécurité sociale, – 2% pour l'indemnisation du chômage ;

– les dépenses des administrations publiques locales « *resteraient vigoureuses, quoiqu'en léger ralentissement. Elles progresseraient en moyenne de 2,5% en volume entre 1999 et 2001, après environ 3,0% entre 1997 et 1999* ».

Ces évaluations sont à la fois des projections et des objectifs, puisqu'elles conditionnent la réalisation des engagements européens de la France inscrits dans son programme pluriannuel de finances publiques. Elles amènent à s'interroger sur les modalités de fonctionnement des mécanismes régulateurs qui ont vocation à assurer le respect de ces engagements.

L'enjeu est différent selon que le mécanisme régulateur concerne l'État ou les autres administrations. Acteur centralisé, le premier a plus de latitude pour s'imposer, soit une régulation « fine » des désajustements entre inflation prévue et inflation constatée – dans le cadre des contrats de gestion mis en place en 1999, soit une pression plus affirmée sur certaines catégories de dépenses – pression au demeurant délicate puisque de nombreuses dépenses de l'État résultent de droits établis au profit de leurs bénéficiaires.

Au contraire, la régulation de la dépense dans les autres sous-secteurs doit tenir compte du caractère décentralisé des ordonnateurs, et du

(1) Cette norme de progression s'applique aux dépenses du budget général, nettes des remboursements et dégrèvements et, vraisemblablement, nettes des recettes venant en atténuation des charges de la dette. La progression des dépenses de l'État mesurée en comptabilité nationale peut être légèrement différente, par exemple du fait que les prélèvements sur recettes y sont comptabilisés comme des dépenses.

fait qu'un certain nombre de dépenses ont, par ailleurs, une assise légale (par exemple, les pensions du régime général ou la base mensuelle des allocations familiales) qui rend l'Etat en partie responsable de leur dynamique.

Pour la Sécurité sociale, « *les obstacles politiques et juridiques rencontrés par les dispositifs de régulation que l'on a tenté de mettre en œuvre depuis 1996* »⁽¹⁾ ont conduit le Parlement à décider, dans le cadre de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2000, de transférer à la Caisse nationale d'assurance maladie la responsabilité de la régulation de la médecine de ville. De même, le Parlement a pris acte de ce qu'il apparaît difficile, voire impossible, de rattraper les dépassements constatés par rapport à l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM) et a, en conséquence, déterminé l'ONDAM 2000 par rapport aux prévisions révisées pour 1999 et non par rapport aux prévisions initiales.

Pour les administrations publiques locales, la régulation de la dépense ne peut se faire que de façon très indirecte, tout mécanisme juridiquement contraignant étant susceptible de se heurter au principe de libre administration des collectivités territoriales. Ainsi, la régulation de la dépense n'a emprunté jusqu'ici qu'un « chemin de traverse » : l'encadrement de certaines ressources des collectivités locales, à savoir les dotations de l'État sous enveloppe normée. Il est clair que la dynamique propre de leurs autres recettes constitue une marge de liberté qui peut être mise à profit pour affranchir partiellement leurs dépenses de cette contrainte de financement, étant précisé qu'elles sont tenues d'équilibrer la section de fonctionnement de leur budget.

En fait, il est peut-être paradoxal que l'Etat soit comptable, devant les institutions européennes et les autres États membres, d'engagements impliquant d'autres acteurs dont l'autonomie de décision est loin d'être négligeable. Au demeurant, ce problème n'est pas propre à la France : ses partenaires de l'Union européenne sont placés dans une situation identique. La France s'est pourtant attiré des observations de la part de la Commission européenne, dans sa *Recommandation au Conseil des ministres concernant le programme de stabilité actualisé de la France* (8 mars 2000), et de la part du Conseil des ministres des finances, dans l'avis que celui-ci a rendu le 13 mars 2000 sur ce même programme de stabilité.

Le Conseil a considéré que « *la stratégie [budgétaire fondée sur la maîtrise des dépenses réelles] est hautement tributaire d'une correction*

(1) Voir l'avis n° 1873 de M. Jérôme Cahuzac, présenté au nom de la Commission des finances, de l'économie générale et du Plan, sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2000 (page 18).

rapide de tout écart par rapport aux objectifs fixés. Le Conseil recommande que la correction soit, chaque fois que cela est possible, opérée en cours d'année ou, au plus tard, l'année suivante ». La Commission était plus incisive, puisqu'en plus des observations à caractère général reprises dans l'avis du Conseil des ministres, elle « *regrettait qu'il ne soit pas prévu de compenser en 2000 ou ultérieurement la croissance excessive des dépenses réelles en 1999* ».

Ces observations n'ont pas en elles-mêmes de portée juridique contraignante. Mais cette responsabilité implicite de l'État, au nom de l'ensemble des administrations publiques, pour le respect du programme de stabilité que la France doit désormais déposer chaque année, devra peut-être conduire un jour à repenser l'articulation financière des différents sous-secteurs d'administrations publiques.

Pour l'Etat, les lettres de cadrage du Premier ministre fixent à 0,3% en volume, soit 1,2% en termes nominaux, la progression des dépenses en 2001, compte tenu d'une hypothèse d'inflation fixée à 0,9%. Ainsi, les crédits de dépenses nettes du budget général augmenteraient de 20 milliards de francs environ par rapport à la loi de finances initiale pour 2000.

En apparence, les marges de manœuvre que le Gouvernement se donne sont plus souples que celles qu'il s'était fixé pour l'exercice 2000. En effet, la norme de progression des dépenses avait alors été fixée à 0% en volume, soit 0,9% en termes nominaux compte tenu de l'hypothèse d'inflation associée, ce qui représentait 15 milliards de francs environ. En fait, l'accroissement prévisible de la charge de la dette en 2001 « *consomme* » par avance une partie de la progression autorisée des crédits et conduit à ce que le cadre d'évolution des dépenses fixé par le Gouvernement soit aussi rigoureux en 2001 qu'en 2000.

Au demeurant, l'inflexion de la norme de progression des dépenses en fonction de l'évolution envisagée de la charge de la dette conduit votre Rapporteur général à s'interroger sur la pertinence de l'indicateur ainsi retenu. Ne vaudrait-il pas mieux raisonner directement sur la progression des dépenses primaires, c'est-à-dire hors charge de la dette et indiquer – si c'est là l'intention véritable du Gouvernement – que les dépenses primaires de l'État seront stables en volume sur la durée du programme pluriannuel, et en particulier en 2001 ? Il n'est pas certain, cependant, que le message gouvernemental y gagnerait en clarté et, en la matière, il faut reconnaître le caractère très conventionnel des méthodes de présentation.

Le *Rapport déposé par le Gouvernement pour le débat d'orientation budgétaire* indique que « *les paiements d'intérêts sur la dette,*

qui avaient été stabilisés depuis la loi de finances initiale pour 1998, progresseraient de 5 à 7 milliards de francs dans le projet de loi de finances pour 2001, en liaison avec la légère remontée des taux d'intérêt observée depuis un an ». Sans qu'il soit besoin de répéter les évaluations détaillées auxquelles avait procédé votre Rapporteur général dans son *Rapport préalable au débat d'orientation budgétaire pour 2000*, il y a lieu d'approuver les évaluations fournies par le Gouvernement. En effet, la remontée des taux courts et longs observée depuis l'été 1999 accroît immédiatement la charge d'intérêts enregistrée sur les bons du Trésor à court terme (taux fixe et intérêt précompté) et réduit considérablement l'« effet taux » résiduel favorable enregistré à l'occasion du refinancement du stock de dette existant.

D'autres contraintes pourraient réduire les marges de manœuvre effectives dont disposera le Gouvernement dans le budget 2001. La montée en puissance des « grands chantiers » de la législature, qui commencent à porter leurs fruits, comme la dynamique intrinsèque de certaines dépenses ou la prise en compte d'engagements de l'État viennent s'imputer sur l'évolution prévue des dépenses. Cependant, un grand nombre d'incertitudes prévalent à l'heure actuelle et empêchent d'évaluer de façon très précise l'impact de ces contraintes :

– le Gouvernement a réitéré sa volonté de poursuivre le programme « nouveaux emplois-nouveaux services », qui vise à offrir une chance à des jeunes ayant des difficultés à trouver un emploi tout en satisfaisant des besoins émergents. Il est difficile à ce stade de l'année de dresser des perspectives fiables pour le volume des embauches et le stock des bénéficiaires des « emplois jeunes » en 2001. La poursuite de la croissance pourrait faire croire que cet outil d'insertion sera délaissé au profit de formes plus directes d'entrée sur le marché du travail. Aux yeux de votre Rapporteur général, c'est faire fi des spécificités du public auquel s'adressent les emplois jeunes, comme du succès persistant du programme en 1999, dans un contexte de croissance économique soutenue et de décline du chômage – même si le rythme des entrées dans le dispositif s'est ralenti par rapport aux deux derniers trimestres de 1998. Mais il est clair qu'une marge de manœuvre peut exister sur les crédits : 13,9 milliards de francs avaient été ouverts en 1999 alors que 8,1 milliards de francs seulement ont été dépensés. La loi de finances initiale pour 2000 a ouvert 21,3 milliards de francs, ce qui montre un décalage très important avec le niveau de la dépense effective en 1999 et peut suggérer qu'un ajustement à effectuer sur le niveau de la dotation initiale pour 2001 n'est pas hors de propos ;

– les perspectives relatives au financement du dispositif d'allégement des cotisations patronales de sécurité sociale restent floues.

L'État contribue à ce financement par le biais d'une dotation inscrite sur le budget de l'Emploi, d'un montant de 4,3 milliards de francs en loi de finances initiale pour 2000. Les conséquences de l'annulation par le Conseil constitutionnel, dans sa décision 99-423 DC du 13 janvier 2000, de l'article 5 de la loi n° 2000-37 du 19 janvier 2000 relative à la réduction négociée du temps de travail ne peuvent pas être cernées correctement aujourd'hui : le fonds d'allégement des charges ne fonctionne que depuis le 1^{er} janvier 2000 et il est encore trop tôt pour évaluer son équilibre emplois-ressources pour l'année 2001. Par ailleurs, la question d'une répartition plus juste de l'effort contributif entre l'État et les partenaires sociaux ne semble pas être close aujourd'hui ;

– les dépenses de fonction publique sont un point sensible de la construction budgétaire. L'accord salarial de février 1998 devrait avoir épuisé toutes ses conséquences en 2000, avec plus de 20 milliards de francs de dépenses cumulées supplémentaires par rapport à 1998. La perspective d'introduction de la réduction du temps de travail à compter du 1^{er} janvier 2002 donne à penser qu'un nouvel accord salarial n'est pas à l'ordre du jour en 2001. Si votre Rapporteur général devait tenter une exégèse extensive du *Rapport déposé par le Gouvernement pour le débat d'orientation budgétaire*, et notamment de son annexe 10, il serait porté à croire que l'encadré sur *L'évolution des rémunérations des fonctionnaires de l'État* et le graphique qui l'accompagne ⁽¹⁾ annoncent discrètement les orientations du Gouvernement en la matière. Les avatars de la nécessaire réforme du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie ont pu brouiller le message du Gouvernement sur les emplois publics aux yeux de certains. Ce message est pourtant clair : la stabilité de l'emploi public n'est pas un dogme. La politique en matière d'emploi public doit s'inscrire dans un choix de politique économique qui repose sur une analyse sereine et objective des besoins dans les différentes administrations et une appréciation des actions possibles en matière de redéploiements d'effectifs ⁽²⁾ ;

(1) Voir les pages 63 et 64 de ce document.

(2) A cet égard, dans le projet de loi de finances pour 2001, le Gouvernement gagnerait à clarifier les conditions dans lesquelles les éventuelles modifications d'imputation de certains crédits de rémunérations de personnels non titulaires peuvent donner lieu à des suppressions d'emplois budgétaires sans suppression d'effectifs réels.

Voir, pour une illustration de ce phénomène, la mesure 10.007 sur le titre III « Moyens de services » du budget de l'Enseignement scolaire en 2000 : pour une masse déplacée de 452,7 millions de francs, la mesure procède au transfert entre deux chapitres de ce budget des crédits de rémunération de maîtres d'internat et surveillants d'externat exerçant des fonctions à temps incomplet (4.270 équivalents temps plein). La mesure se traduit par la suppression de 4.270 emplois budgétaires, utilisée par ailleurs pour « gager » la stabilité globale des emplois budgétaires sur le budget général. Or, par nature, la mesure ne modifie pas les effectifs réels employés par le ministère de l'éducation nationale.

– d’autres engagements plus ponctuels apportent leur contribution à la progression des dépenses de l’État. Par exemple, le règlement du contentieux opposant depuis plusieurs années l’État aux régimes de retraites complémentaires AGIRC et ARRCO devrait se traduire, en 2000, par le versement de 650 millions de francs pour la prise en charge des cotisations dues au titre des personnes en préretraite ou en chômage, sous le régime de solidarité, et à partir de 2001 par le versement à l’AGIRC et l’ARRCO de 2,85 milliards de francs pour le paiement des cotisations et le règlement progressif de la dette de l’État envers ces régimes, accumulée entre 1984 et 1998.

Comme le Gouvernement, votre Rapporteur général est convaincu que l’amélioration de la situation de l’emploi permettra de dégager, en 2001 comme en 1999 et, vraisemblablement en 2000, des disponibilités sur certains crédits de la politique de l’emploi comme de la solidarité. Il n’est pas question, bien évidemment, d’opérer des abattements forfaitaires dans des dispositifs dont certains sont essentiels à l’objectif de solidarité et d’intégration sociale qui anime ce Gouvernement et la majorité qui le soutient. Il s’agit, simplement, de prendre acte de certaines économies de constatation liées au repli soit des entrées (dans le cas où la dépense est due, par exemple, au titre d’une prime à l’embauche) soit des « stocks » de bénéficiaires.

Par exemple, les nombreux retraits d’activité du fait des mesures d’âge mises en œuvre dans le secteur productif au début des années quatre-vingt-dix se traduisent désormais par un transfert croissant des effectifs des dispositifs de préretraite vers les régimes de retraite. La diminution du chômage érode les dépenses effectuées au titre des contrats emploi-solidarité ou des contrats initiative emploi, processus aidé, il est vrai, par le recentrage de ces dispositifs sur les publics en grande difficulté décidé par le Gouvernement de Lionel Jospin. Le nombre des allocataires de mesures de solidarité, comme le RMI, pourrait se stabiliser, voire baisser.

Il est logique que les finances de l’État bénéficient de l’amélioration de la conjoncture et de l’emploi ainsi que du recul du chômage, même si, par nature, certains dispositifs sont très inertes et réagissent avec retard, hystérésis ou effet de cliquet aux évolutions favorables de l’économie. Pour autant, cette dynamique « naturelle » ne dispense pas d’une action plus volontariste sur la structure des crédits mis à la disposition des ministères gestionnaires. Dans son *Rapport déposé pour le débat d’orientation budgétaire*, le Gouvernement rappelle que « depuis trois ans, les lois de finances dégagent chaque année environ 30 milliards de francs d’économies, au fur et à mesure que des programmes anciens voient leur utilité se réduire. [...] Une action similaire sera entreprise en 2001 ».

Les lettres de cadrage confirment cette orientation générale. Il y est demandé de « *procéder à l'examen au premier franc* » des crédits, en particulier d'intervention, et de « *proposer de dégager par redéploiement des marges au profit de nos priorités et des mesures nouvelles que [les ministres seraient] amenés à proposer* ». Par ailleurs, « *concernant les dépenses d'investissement, une attention toute particulière devra être portée par [les] services au montant des crédits de paiement, qui devront faire l'objet d'une évaluation rigoureuse* ». Peut-être certains esprits chagrins verront-ils dans cette dernière recommandation la perspective d'un nouvel ajustement imposé aux crédits d'équipement militaire, compte tenu des résultats d'exécution de la dépense en 1999. Votre Rapporteur général ne peut, cependant, rejeter une telle démarche, d'autant que la pratique du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, qui consiste à reporter systématiquement et dans leur intégralité les crédits de dépenses en capital non consommés à l'issue de l'exercice conduit à accumuler, sur certains chapitres, des « réserves » de crédits qui introduisent un désajustement potentiel entre l'autorisation parlementaire annuelle et la capacité effective de dépense accordée au gestionnaire du chapitre.

Les redéploiements de crédits qui seront ainsi rendus possibles permettront au Gouvernement de financer ses priorités. Au stade actuel, les lettres de cadrage ne mentionnent que quatre « *priorités budgétaires* » : l'éducation nationale, la justice, la sécurité et l'environnement. Votre Rapporteur général se réjouit de ce que les choix du Gouvernement s'inscrivent dans la ligne de ceux qui ont été déterminés depuis l'été 1997. L'inscription de priorités dans la durée est le gage de leur réel statut prioritaire et traduit le refus de l'éparpillement.

Au demeurant, le fait que le Gouvernement n'ait pas, dès aujourd'hui, inscrit dans la liste de ses priorités l'emploi, la culture et la lutte contre l'exclusion ne signifie pas, à l'évidence, que l'effort de l'État se relâchera dans ces domaines. Dans le cadre de cet exercice très préliminaire qu'est la lettre de cadrage, il paraît de bonne méthode de limiter *a priori* la liste des priorités, quitte à ajuster ensuite la liste des actions privilégiées en fonction de la qualité des dossiers présentés.

Pour revenir plus spécialement sur l'éducation, votre Rapporteur général rappelle que le plan d'ensemble pour l'amélioration du service public éducatif, présenté récemment par M. Jack Lang, ministre de l'éducation nationale, mobilise un milliard de francs sur l'exercice 2000, mais certaines des décisions prises ou annoncées n'auront d'impact sur la dépense qu'à compter du 1^{er} septembre 2000. L'effet en année pleine, sensible dès l'exercice 2001, sera nécessairement supérieur, notamment les

mesures touchant aux rémunérations ou aux recrutements de personnels. Certaines décisions, qui ne semblent pas avoir reçu de financement spécifique dans le cadre du projet de loi de finances rectificative pour 2000, nécessiteront donc des ouvertures en collectif de fin d'année ou des redéploiements internes en cours de gestion 2000. En tout état de cause, il conviendra de les traduire dans la loi de finances initiale pour 2001. Les mesures concernées relèvent de l'«*ajustement des recrutements d'enseignants [qui] sera réalisé dès les concours 2000*»⁽¹⁾ : augmentation de 325 postes sur la liste principale du concours de professeur des écoles ; recrutement de plus de 500 professeurs des écoles supplémentaires par la liste complémentaire ; recrutement supplémentaire de 300 professeurs de lycée professionnel et de 350 professeurs certifiés «*dès cet été dans les disciplines déficitaires, par la voie des listes complémentaires des concours 2000*»⁽²⁾ ;

Au-delà de l'approbation donnée par votre Rapporteur général aux priorités définies jusqu'ici par le Gouvernement, il convient de saluer une initiative bienvenue, qui montre que les efforts conduits depuis plusieurs mois par l'Assemblée nationale pour améliorer l'efficacité de la dépense publique commencent à porter leurs fruits.

En effet, dès le projet de loi de finances pour 2001, le Gouvernement devrait s'attacher à faire progresser d'une part la lisibilité et la transparence des documents budgétaires, d'autres part les méthodes d'évaluation des résultats de l'action des administrations.

Au titre du premier objectif, les lettres de cadrage fixent comme ligne de conduite une meilleure traduction dans ces documents des «*programmes et fonctions de l'État*». Au titre du second objectif, la «*définition d'indicateurs de performance*» doit «*marquer un réel progrès par rapport à ce qui a pu être réalisé dans le projet de loi de finances pour 2000*».

Ces lignes directrices fixées par les lettres de cadrage rejoignent largement certaines des conclusions du groupe de travail sur l'efficacité de la dépense publique, présidé par M. Laurent Fabius, alors Président de l'Assemblée nationale. Votre Rapporteur général leur apporte son soutien entier, en espérant qu'une collaboration étroite entre les administrations et le Parlement permettra d'affiner les indicateurs de performance et la présentation des programmes et fonctions de l'Etat, pour mieux répondre aux attentes de la représentation nationale, comptable devant les citoyens de la bonne utilisation de l'argent public qui, seule, justifie le recours à l'impôt.

(1) Voir le communiqué de presse du ministère de l'éducation nationale (26 avril 2000).

(2) Ibid.

C.- LA REDUCTION SIGNIFICATIVE DES PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES NECESSITE UN REEXAMEN DE NOTRE SYSTEME FISCAL

Dans le rapport précité, la Cour des comptes observe que l'objectif pour 1999 était une baisse de 0,2 point du PIB du taux de prélèvements obligatoires mais qu'en fait ce taux a augmenté de 0,8 point. Par rapport à 1995, l'augmentation a été de 1,2 point pour l'Etat, de 0,4 point pour les ODAC et de 0,5 point pour la sécurité sociale, tandis que ces prélèvements sont restés au même niveau pour les collectivités locales et ont diminué de 0,2 point pour les contributions européennes. Globalement le taux de prélèvements obligatoires a augmenté de près de 2 points en quatre ans.

Même si votre Rapporteur général considère que le débat sur la hausse des prélèvements obligatoires doit être replacé dans son contexte, totalement nouveau pour la décennie, de retour de la croissance et de créations d'emplois massives qui expliquent la forte augmentation des recettes fiscales et sociales, il n'en reste pas moins que la pression fiscale a atteint un niveau trop élevé et que les engagements de réduction devront être tenus. Plutôt que d'empiler, chaque année, des mesures nouvelles mêmes indispensables, il serait préférable de tracer une ligne claire des évolutions souhaitables de la structure de notre fiscalité.

Un pas important vient d'être franchi dans cette direction avec le projet de loi de finances rectificative pour 2000 qui opère une réduction d'impôts de 40,6 milliards de francs qui viennent s'ajouter à la baisse de 40 milliards prévue dans la loi de finances initiale. Il est exceptionnel qu'un collectif budgétaire procède à des réductions d'impôt, surtout aussi massives. Il faut remonter à 1986 pour trouver un exemple et il s'agissait, pour la majorité de l'époque, de supprimer l'impôt, honni par elle, sur les grandes fortunes, pour 4 milliards de francs.

La baisse réelle des impôts doit être poursuivie d'ici la fin de la législature et la Commission des finances s'efforcera d'exercer fermement son contrôle sur cet objectif.

La programmation des finances publiques pour 2001-2003 prévoit, dans l'hypothèse d'une croissance moyenne du PIB de 3%, de ramener en 2003, le taux de prélèvements obligatoires à 43,7% soit une réduction de plus d'un point par rapport aux résultats de cette année, qui devraient s'établir à 44,7% du PIB. Dans cette perspective, les prélèvements en 2001 ne devraient pas dépasser 44,5% du PIB.

Les modalités des baisses d'impôt en 2001 restent à débattre. Elles devront s'inscrire dans le prolongement des choix opérés en 1997. La justice et la simplification, l'emploi et la croissance devront continuer à être au cœur de toute réforme.

Plusieurs Etats européens ont également annoncé des projets de réforme fiscale.

L'Allemagne prévoit des baisses d'impôts pour la période 2001-2005, d'une portée de 21,8 milliards d'euros (142,64 milliards de francs), prioritairement axées sur l'allègement de l'ensemble du barème de l'impôt sur le revenu (le premier et le dernier taux passeront progressivement de 22,9% et 51% en 2000 à 15% et 45% en 2005), et sur la baisse du taux de l'impôt sur les sociétés (ramené à 25%, au lieu de 30% ou 40% dès 2000, avec, il est vrai, un élargissement de l'assiette).

Les Pays-Bas ont annoncé pour 2001, des baisses d'impôts d'un montant de 2,27 milliards d'euros (14,85 milliards de francs) par la diminution de tous les taux du barème de l'impôt sur le revenu, le premier et le dernier passant respectivement de 33,9% et 60% en 2000 à 32,9% et 52% en 2001, avec, en contrepartie, une augmentation du taux d'imposition des revenus du patrimoine qui passera de 25 à 30%.

Le Royaume-Uni prévoit également des baisses d'impôts dans son avant-projet de budget pour l'exercice avril 2000-mars 2001, dont le montant global n'est pas encore chiffré, orientées notamment, en faveur de la compétitivité des entreprises. Les autorités britanniques souhaitent légitimement améliorer la situation des entreprises dont l'écart de compétitivité avec la France et l'Allemagne est estimé à 20% comme l'indique l'annexe IV du rapport pour le débat d'orientation budgétaire.

Notre pays ne saurait rester à l'écart de ce mouvement.

III.- LE FINANCEMENT DE L'ETAT DOIT DEVENIR PLUS TRANSPARENT

A l'occasion de son audition du 26 avril sur le débat d'orientation budgétaire, le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie a indiqué que la secrétaire d'Etat au budget et lui-même « *seront attentifs aux réflexions menées par la Commission des finances dans le cadre de sa mission d'évaluation et de contrôle, sur la transparence des finances publiques, et en vue de la révision de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances* ».

Le 16 mars 2000, lors d'un entretien télévisé consacré principalement aux finances publiques, le Premier ministre a déclaré : « *On fonctionne, en ces matières, sur la base d'une ordonnance de 1959. Je pense que cette ordonnance, qui codifie la façon dont on mène les discussions budgétaires et dont notamment se conduit le dialogue entre le Gouvernement, - l'exécutif - et le législatif, n'est plus adaptée, elle n'est pas assez transparente. 1959, c'est loin, et vous vous souvenez aussi quelle était l'époque. Nous sommes donc d'accord, au niveau du Gouvernement, pour revoir ces textes avec le Parlement, afin que nos évaluations soient plus précises, plus immédiates et que le débat puisse se faire sur les choix en toute transparence* ».

Votre Rapporteur général se réjouit de cette volonté clairement exprimée de revaloriser les pouvoirs de contrôle budgétaire du Parlement et d'améliorer le fonctionnement de l'Etat. Les parlementaires doivent se convaincre que, dans un environnement budgétaire contraint, ils ont un rôle d'intérêt général essentiel à jouer, qui consiste à s'assurer de la meilleure affectation possible des fonds publics.

Ne pouvant mesurer exactement les besoins des administrations pour conduire les politiques engagées, les élus ont les plus grandes difficultés à trouver les économies que l'Etat pourrait faire. Ils avancent à l'aveuglette, se heurtant, à chaque tentative, à des intérêts puissants, légitimes ou non.

C'est pourquoi leurs choix doivent être éclairés de la façon la plus transparente et la plus objective possible. Il est tout à fait révélateur que la démarche de votre Rapporteur général, qui a consisté le 17 février à se rendre à l'Agence comptable centrale du Trésor, afin d'obtenir les résultats définitifs du recouvrement des recettes de 1999 ainsi que des précisions sur diverses opérations de fin d'exercice, démarche qui aurait été jugée très banale dans la plupart des démocraties, ait suscité chez nous des réactions un peu disproportionnées qui montrent bien le retard accumulé.

Il faut en priorité s'attacher à garantir la sincérité des prévisions de recettes, réformer la comptabilité de l'État et faciliter le suivi de l'exécution du budget par les parlementaires.

A.- GARANTIR LA SINCERITE DES PREVISIONS DE RECETTES

Le rapport déposé par le Gouvernement pour le débat pour l'orientation budgétaire, annonce, pour le projet de loi de finances pour 2001, la production d'une annexe nouvelle qui détaillera les méthodes de budgétisation retenues et contiendra notamment les éléments suivants :

- les méthodes d'évaluation des recettes ;
- les changements opérés dans la présentation des dépenses d'une loi de finances à l'autre ;
- les relations financières entre administrations publiques.

Ces trois mesures vont incontestablement dans la bonne direction et sont de nature à éviter les errements relatifs aux évaluations de recettes qui ont gravement nui à la qualité du débat budgétaire en 1999.

La Cour des comptes, dans son rapport préliminaire sur l'exécution des lois de finances pour 1999, rappelle une nouvelle fois que deux autres procédures de comptabilisation des recettes contribuent à obscurcir la vision d'ensemble du Parlement.

En premier lieu, la non-évaluation des recettes rattachées par voie de fonds de concours, même si leur diminution en 1999 et les rebudgétisations qui en ont été le corollaire, témoignent de la volonté de restreindre cette pratique, soustrait au débat parlementaire l'utilisation de sommes qui restent considérables (45,2 milliards de francs en 1999 contre 65 milliards en 1998).

En second lieu, les prélèvements sur recettes aboutissent à minorer optiquement tant les recettes que les dépenses, contredisent le principe d'universalité budgétaire et brouillent les circuits financiers.

Côté ressources, dans le rapport précité sur les orientations budgétaires, figurent en annexe VI, des indications utiles sur les facteurs qui contribuent à la prévision des recettes fiscales, notamment sur les limites à la sensibilité des recettes à l'activité économique et sur les aléas des prévisions relatives aux produits de l'impôt sur le revenu et de l'impôt sur les sociétés en raison des modes de recouvrement de ces impôts.

Si l'on doit bien sûr tenir compte des incertitudes inhérentes à toute prévision, cela ne doit pas nous faire renoncer à améliorer la sincérité des projets de loi de finances.

Le passage à une comptabilisation en droits constatés constitue sans doute un passage obligé pour progresser dans cette direction.

B.- AVANCER VERS LA REFORME DE LA COMPTABILITE DE L'ETAT ET LE RENFORCEMENT DU CONTROLE PARLEMENTAIRE

Dans le cadre de l'audition du 4 mai dernier sur le projet de loi portant règlement définitif du budget 1998⁽¹⁾, M. François Logerot, président de la première chambre de la Cour des comptes, a souligné les nombreux dysfonctionnements qui découlent de règles budgétaires inadaptées. Il a notamment indiqué à la Commission que « *l'imprécision des règles budgétaires et comptables de l'Etat autorise des présentations comptables variables d'un exercice à l'autre comme le montrent les imputations de recettes non fiscales opérées en fin de gestion 1998. Une*

(1) Voir le rapport (n° 2360) de votre Rapporteur général sur le projet de loi portant règlement définitif du budget de 1998.

comptabilité en droits constatés devrait compléter l'actuelle comptabilité d'encaissement afin d'interdire ce type d'opération, sauf justification particulière. De la même façon, l'exercice 1998 s'est caractérisé par des mesures de débudgétisation : 25 milliards de francs issus de la privatisation du Groupement des assurances nationales ont ainsi été affectés à une société écran, ancienne société centrale du GAN, au titre du service des garanties accordées par l'État lors de la privatisation de cette entreprise publique. Dès 1999, une partie de ces recettes a été réintégrée à hauteur de 9 milliards de francs dans le budget général à la suite des observations conjointes de la Cour des comptes et du Parlement ».

La tenue d'une comptabilité en droits constatés permettrait, notamment, d'imputer sur le même exercice les produits et les charges qui s'y rattachent, sans que cette imputation puisse varier d'année en année. Les comptes refléteraient ainsi plus fidèlement la situation financière de l'Etat, surtout s'ils sont enrichis d'informations précises sur le passif et l'actif composant son patrimoine.

Le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie a annoncé des innovations prochaines dans ce sens et votre Rapporteur général s'en réjouit.

Dans le rapport déposé pour le débat d'orientation budgétaire, une présentation nouvelle et plus riche des informations sur les finances de l'État est annoncée pour le règlement du budget 1999.

Le compte général de l'administration des finances (CGAF) pour l'année 1999 a été modernisé pour inclure des éléments issus de la comptabilité patrimoniale :

– les charges de la dette ainsi que les recettes de l'Etat font l'objet d'une comptabilisation selon la méthode des « droits constatés » et non plus seulement en encaissements/décaissements. Le traitement comptable de la dette est ainsi mis en conformité avec la comptabilité nationale pour ce qui concerne les intérêts courus non échus et l'étalement des primes et décotes. En matière de recettes, une provision pour dépréciation de créances est passée, correspondant à la part non recouvrée de ces créances estimée sur une base statistique ;

– le périmètre des opérations décrites est élargi, des corrections de valeurs étant introduites pour donner une image plus fidèle de la réalité économique du patrimoine de l'Etat. Les actifs immobiliers de celui-ci font ainsi l'objet d'une évaluation fondée sur le tableau général des propriétés de l'État, actualisée de l'évolution des prix, du montant des travaux effectués,

et d'un amortissement. La valorisation des participations de l'Etat par la situation nette est abandonnée au profit de la quote-part des capitaux propres détenus par l'Etat ;

– une annexe au bilan de l'Etat est jointe au CGAF. Elle permet d'avoir progressivement une appréciation des engagements de l'Etat en matière de retraites des fonctionnaires, de garanties octroyées par l'Etat ou de charges futures non inscrites au bilan.

S'il y a lieu de se réjouir de ces avancées, dont la Commission des finances pourra mesurer la portée dès le dépôt du projet de loi de règlement pour 1999, il convient, et votre Rapporteur général s'y emploie, de faire aboutir l'objectif de la réforme de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 qui, au-delà de la modernisation de la comptabilité de l'Etat, devra assurer un meilleur équilibre des pouvoirs entre le législatif et l'exécutif en matière budgétaire.