

N° 3320

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

ONZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 11 octobre 2001.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN ⁽¹⁾
SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2002** (n° 3262),

TOME I

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

SOMMAIRE

Volume 2 - 1ère partie

Pages

INTRODUCTION	7
CHAPITRE PREMIER : SOUTENIR LE PRESENT ET PREPARER L'AVENIR : LES DEPENSES DE L'ÉTAT AU SERVICE DE LA NATION	9
I.- ENCADRER LES DEPENSES POUR ASSAINIR LES FINANCES PUBLIQUES DANS LA DUREE	12
A.- UNE PROGRESSION MESUREE DES CREDITS	13
1.- Des changements de périmètre de faible ampleur.....	13
2.- Une majoration des charges limitée à 0,5% en volume	18
B.- LES GRANDS AGREGATS DE DEPENSES	24
1.- Le budget général.....	24
2.- Les budgets annexes.....	27
3.- Une progression toujours soutenue de l'excédent des comptes spéciaux du Trésor	28
4.- Le budget de l'État.....	34
II.- LES DEPENSES DE L'ÉTAT EN 2002 : UNE GESTION DYNAMIQUE DES CREDITS POUR SATISFAIRE AUX BESOINS DE NOTRE SOCIETE	35
A.- UNE DEMARCHE DE REDEPLOIEMENTS DESORMAIS CLASSIQUE	36
1.- Une démarche contrainte par la structure même du budget.....	36
2.- Des économies sans concession ni tabou	40
3.- Une utilisation raisonnée des marges de manœuvre	50
B.- LES MOYENS D'ACTION DE L'ÉTAT	54
1.- La fonction publique.....	54
2.- Les moyens de fonctionnement de l'administration : la montée en puissance des crédits à caractère global	62
C.- LES DOMAINES D'INTERVENTION : UN CHAMP ETENDU POUR DES PRIORITES BIEN CIBLEES	65
1.- Panorama général des dépenses d'intervention	65
2.- La politique de l'emploi au cœur du pacte social.....	73
3.- La solidarité nationale	83

- 3.- Les concours de l'État aux collectivités locales : la reconduction pour une année du contrat de croissance et de solidarité.....89

CHAPITRE II : LES RESSOURCES DE L'ETAT EN 2002 103

I.- L'ÉVOLUTION DES GRANDS AGRÉGATS DE RESSOURCES 106

A.- DES RESSOURCES BRUTES AUX RESSOURCES NETTES DU BUDGET GENERAL 106

- 1.- Les ressources brutes avant prélèvements 109
- 2.- Les prélèvements sur recettes 110
- 3.- Les remboursements et dégrèvements 117
- 4.- Les ressources non fiscales 123
- 5.- Les ressources nettes 127

B.- LES RESSOURCES DES BUDGETS ANNEXES 129

C.- LES RESSOURCES DES COMPTES SPECIAUX DU TRESOR 130

II.- LES RECETTES FISCALES 135

A.- L'IMPOT SUR LE REVENU 135

- 1.- Une révision en légère progression par rapport aux prévisions initiales 136
- 2.- La poursuite de l'effet des baisses d'impôt en 2002 137

B.- LES AUTRES IMPOTS DIRECTS PERÇUS PAR VOIE D'EMISSION DE ROLES 143

C.- L'IMPOT SUR LES SOCIETES 144

- 1.- Une évaluation révisée reflétant la principale source de moins-value de recette fiscale en 2001 145
- 2.- Une diminution prévue pour 2001 147

D.- LES AUTRES IMPOTS DIRECTS ET TAXES ASSIMILEES 151

E.- LA TAXE INTERIEURE SUR LES PRODUITS PETROLIERS 152

F.- LA TAXE SUR LA VALEUR AJOUTEE 155

- 1.- Une progression sensiblement moindre dans l'évaluation révisée 156
- 2.- Un rythme de croissance plus soutenu en 2002 157

G.- ENREGISTREMENT, TIMBRES, AUTRES CONTRIBUTIONS ET TAXES INDIRECTES 159

III.- LES PRINCIPALES ÉVOLUTIONS DES RECETTES NON FISCALES 161

A.- LE PRODUIT DU SECTEUR PUBLIC ET DES ETABLISSEMENTS NON FINANCIERS 161

- 1.- Un rendement accru des participations dans les entreprises financières 161
- 2.- Les entreprises non financières 165

B.- UNE PROGRESSION SIGNIFICATIVE DU PRODUIT DES JEUX 169

C.- LES RECETTES DIVERSES 175

**CHAPITRE III : UNE PAUSE DANS LA RÉDUCTION DES DÉFICITS QUI PERMET
NOTAMMENT LA POURSUITE DE LA BAISSÉ DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES**
187

I.- UNE STABILISATION DES DEFICITS PUBLICS 189

**II.- CONFORTER LE PROCESSUS DE REDUCTION DES PRELEVEMENTS
OBLIGATOIRES 197**

INTRODUCTION

L'équation budgétaire du projet de loi de finances pour 2002 est l'une des plus difficiles de la législature. Le ralentissement des économies américaine et européennes n'est pas sans répercussions sur notre pays.

Mais si le contexte budgétaire a changé, la ligne de conduite reste la même :

– La fixation d'une norme d'évolution de la dépense publique, condition d'un redressement durable des finances publiques. Cette norme est fixée à un taux qui allie à la fois capacité à agir et maîtrise. Le financement des priorités passe également par des redéploiements.

– Les recettes voient leur progression tendancielle infléchie. La poursuite du programme pluriannuel de baisse des impôts donne aux Français du pouvoir d'achat supplémentaire et allège la charge fiscale pesant sur les entreprises.

– Dans les conditions économiques actuelles, le niveau du déficit budgétaire ne peut faire l'objet d'un rigorisme obsessionnel qui pèserait sur la croissance et retarderait en fait le processus de retour à l'équilibre. Le Gouvernement propose une pause de l'objectif de réduction du déficit pour que l'activité soit mieux soutenue en 2002.

Le projet de loi de finances pour 2002 donne à l'économie française la capacité de résister aux vents contraires. Il contribue à placer la France en bonne position pour rebondir bientôt.

*

* *

CHAPITRE PREMIER

SOUTENIR LE PRESENT ET PREPARER L'AVENIR : LES DEPENSES DE L'ÉTAT AU SERVICE DE LA NATION

LES ORDRES DE GRANDEUR EN EUROS

(en milliards d'euros)

	PLF 2002	Écarts sur la loi de finances pour 2001	
		En montants	En %
A.- Dépenses nettes du budget général ^(a)	268,74	+ 5,01	+ 1,9%
♦ dette publique brute et garanties.....	39,94	+ 0,10	+ 0,2%
♦ moyens des services civils.....	104,22	+ 5,05	+ 5,1%
♦ interventions publiques.....	74,95	- 0,23	- 0,3%
♦ dépenses civiles en capital.....	12,02	- 0,20	- 1,6%
♦ dépenses militaires.....	37,61	+ 0,30	+ 0,8%
<i>pour mémoire :</i>			
♦ rémunérations, pensions, charges sociales.....	109,13	+ 4,79	+ 4,6%
- dont budgets civils.....	87,17	+ 4,25	+ 5,1%
- dont budget militaire.....	21,95	+ 0,54	+ 2,5%
♦ dette nette.....	36,84	+ 0,30	+ 0,8%
♦ emploi.....	16,78	- 0,35	- 2,1%
B.- Charges définitives des comptes spéciaux du Trésor.....	9,97	- 2,52	- 20,2%
C.- Charges définitives nettes (A+B).....	278,70	+ 2,49	+ 0,9%
D.- Découvert des opérations temporaires.....	- 1,98	- 0,59	+ 42,6%
Charges nettes du budget de l'Etat (A+B+D).....	276,72	+ 1,90	+ 0,7%
<i>pour mémoire :</i>			
charges nettes hors dépenses d'ordre.....	274,01	+ 2,00	+ 0,7%
Charges des budgets annexes.....	17,16	+ 0,71	+ 4,3%

(a) Montants figurant à l'article d'équilibre, avant déduction des recettes d'ordre venant en atténuation des charges de la dette.

Rappel des principales hypothèses associées :

- croissance prévue du PIB en 2002 :
 - en valeur : + 4,2%
 - en volume : + 2,5%
- hausse des prix à la consommation en 2002 (en moyenne) : + 1,6% (hors tabac : + 1,5%)

LES ORDRES DE GRANDEUR EN FRANCS

(en milliards de francs)

	PLF 2002	Écarts sur la loi de finances pour 2001	
		En montants	En %
A.- Dépenses nettes du budget général ^(a)	1.762,8	+ 32,9	+ 1,9%
♦ dette publique brute et garanties.....	262,0	+ 0,6	+ 0,2%
♦ moyens des services civils.....	683,6	+ 33,1	+ 5,1%
♦ interventions publiques.....	491,6	- 1,5	- 0,3%
♦ dépenses civiles en capital.....	78,9	- 1,3	- 1,6%
♦ dépenses militaires.....	246,7	+ 2,0	+ 0,8%
<i>pour mémoire :</i>			
♦ rémunérations, pensions, charges sociales.....	715,8	+ 31,4	+ 4,6%
- dont budgets civils.....	571,8	+ 27,9	+ 5,1%
- dont budget militaire.....	144,0	+ 3,6	+ 2,5%
♦ dette nette.....	241,7	+ 2,0	+ 0,8%
♦ emploi.....	110,1	- 2,3	- 2,1%
B.- Charges définitives des comptes spéciaux du Trésor.....	65,4	- 16,6	- 20,2%
C.- Charges définitives nettes (A+B).....	1.828,2	+ 16,3	+ 0,9%
D.- Découvert des opérations temporaires.....	- 13,0	- 3,9	+ 42,6%
Charges nettes du budget de l'Etat (A+B+D).....	1.815,2	+ 12,5	+ 0,7%
<i>pour mémoire :</i>			
charges nettes hors dépenses d'ordre.....	1.797,4	+ 13,1	+ 0,7%
Charges des budgets annexes.....	112,54	+ 4,67	+ 4,3%

(a) Montants figurant à l'article d'équilibre, avant déduction des recettes d'ordre venant en atténuation des charges de la dette.

Rappel des principales hypothèses associées :

- croissance prévue du PIB en 2002 :
 - en valeur : + 4,2%
 - en volume : + 2,5%
- hausse des prix à la consommation en 2002 (en moyenne) : + 1,6% (hors tabac : + 1,5%)

Lorsque les temps semblent se troubler et que l'environnement devient plus incertain, il convient de garder la tête froide et de savoir résister aux discours inutilement et excessivement alarmistes. Nul ne disconviendra que la préparation du projet de loi de finances pour 2002 s'est effectuée dans un contexte moins « porteur » que les deux années précédentes. Fallait-il pour autant réviser, voire bouleverser, les principes essentiels sur lesquels le Gouvernement a fondé sa politique budgétaire depuis son entrée en fonction, en juin 1997 ? Certainement pas.

Votre Rapporteur général se réjouit de constater qu'au contraire, le présent projet de loi de finances s'inscrit dans la continuité des efforts engagés au début de la législature. Cette démarche est d'autant plus légitime qu'elle a conduit la France sur le chemin d'une croissance retrouvée – nonobstant les difficultés actuelles – et qu'elle a permis à de nombreux travailleurs privés d'emploi de s'insérer à nouveau dans le système productif. De tels succès ne doivent rien au hasard, mais sont dus pour leur plus grande part à la qualité des choix qui, chacun à son heure, ont été opérés par le Gouvernement.

Une fois encore, le budget de l'Etat apparaît pour ce qu'il est vraiment : non seulement l'un des lieux privilégiés où s'incarne la politique de justice sociale et d'efficacité économique poursuivie par l'actuelle majorité, mais aussi un point d'ancrage pour des ménages ou des entreprises peut-être désorientés par les évolutions récentes de la conjoncture.

Plus que les autres, assurément, le projet de loi de finances pour 2002 doit réussir un dosage subtil entre la constance des orientations à moyen terme et la réactivité face aux aléas. C'est dire que l'espace des choix politiques n'est pas fermé, malgré les contraintes inéluctables dans lesquelles doivent se couler les dépenses de l'Etat. Il est vrai que le Gouvernement actuel et la majorité qui le soutient n'ont pas affiché le même mépris que leurs prédécesseurs pour la dépense publique. D'ailleurs, il est bien préférable d'afficher ses priorités et de les assumer devant la Nation que de tenir des discours dévalorisants sur la dépense sans parvenir à les maîtriser. L'année 1997 est encore dans toutes les mémoires.

L'activation des dépenses de l'Etat est un instrument indispensable à qui veut conduire une politique économique dynamique et responsable, adaptée aux besoins de nos concitoyens, dans le respect des engagements européens de la France et sans tirer des traites sur l'avenir. En ce sens, la confiance que les Français ont accordée à l'actuelle majorité n'a pas été usurpée.

I.– ENCADRER LES DEPENSES POUR ASSAINIR LES FINANCES PUBLIQUES DANS LA DUREE

Le Gouvernement a décidé de reconduire la démarche qui l'a jusqu'ici heureusement inspiré : les dépenses du budget de l'Etat doivent être encadrées par une norme stricte de progression, le taux d'augmentation retenu pouvant varier d'une année sur

l'autre mais devant s'inscrire dans une perspective à moyen terme qui sert de guide à l'action publique.

Il s'éloigne ainsi fort à propos des principes « classiques » de l'ajustement budgétaire, qui mettent l'accent sur la réduction du déficit et font courir le risque d'un comportement pro-cyclique des finances publiques en période de croissance plus faible. La satisfaction à tout prix d'un objectif de déficit peut déboucher, si l'on n'y prend garde ou si l'on cède à un travers idéologique libéral, à comprimer la dépense, à dégrader les conditions de développement de la demande interne et, *in fine*, à retarder le retour à la croissance et la résorption « naturelle » du déficit. Ceci va justement à l'encontre du but poursuivi...

C'est donc à l'intérieur de la contrainte qu'il s'est fixée vis-à-vis des ses partenaires européens, dans le cadre du « programme pluriannuel de finances publiques » 2002-2004, que le Gouvernement a fait son choix. Les charges de l'Etat augmenteront de 0,5% en volume en 2002.

A.- UNE PROGRESSION MESUREE DES CREDITS

1.- Des changements de périmètre de faible ampleur

Les lois de finances pour 1999, 2000 et 2001 ont été marquées par des modifications du périmètre d'action de l'Etat très importantes, qui se traduisaient par une évolution « brute » des crédits ne reflétant pas la dynamique intrinsèque des charges de l'Etat. C'est ainsi que la suppression de comptes d'affectation spéciale, de fonds de concours, de comptes de tiers, de taxes affectées, la compensation par l'Etat de la suppression ou de l'allègement d'impôts locaux ou la clarification de la répartition des compétences entre l'Etat et la sécurité sociale ont, selon les années, grevé ou allégé de plusieurs milliards d'euros le montant des crédits ouverts en loi de finances initiale.

Il va de soi que la comparaison entre les lois de finances nécessitait, pour garder toute sa pertinence, de retraiter les chiffres bruts extraits des documents budgétaires afin de distinguer clairement entre ce qui relevait de l'évolution tendancielle des charges de l'Etat et ce qui relevait de changements de structure.

Le présent projet poursuit le travail de clarification entrepris les années précédentes. Cependant, les masses concernées sont beaucoup plus modestes, ce qui n'est pas étonnant lorsqu'on sait la détermination qu'a mise le Gouvernement à redéfinir le périmètre du budget pour que celui-ci reflète mieux qu'auparavant les conditions d'intervention de la puissance publique.

Comme dans le précédent projet de loi de finances, le Gouvernement a joint à l'exposé général des motifs, en annexe, une « charte de budgétisation » qui explique les différents mouvements auxquels il est proposé de procéder. Cette charte répond par avance aux dispositions de l'article 51 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001

relative aux lois de finances qui, en l'espèce, consolide à bon droit une pratique désormais établie.

• L'article 37 du présent projet propose de modifier l'objet des dépenses du **compte d'affectation spéciale n° 902-19 « Fonds national des haras et des activités hippiques »**. Il prévoit d'inscrire sur le budget général plutôt que sur le compte d'affectation spéciale les dépenses afférentes à l'établissement public « Haras nationaux » ainsi que les subventions d'encouragement à l'élevage. Votre Rapporteur général renvoie au commentaire de l'article précité, dans le tome II du présent rapport, pour expliciter les tenants et les aboutissants de la modification proposée.

Votre Rapporteur général rappelle, par ailleurs, que le transfert d'une charge entre le budget général et un compte d'affectation spéciale est assimilé, à tort, à une débudgétisation ou une rebudgétisation, selon le sens du transfert. En effet, les dépenses imputées sur les comptes d'affectation spéciale sont, au même titre que celles imputées sur le budget général, des dépenses de l'Etat. Comme ces dernières, elles sont soumises à l'approbation préalable du Parlement ⁽¹⁾ et respectent la discipline des crédits.

Elles ne se distinguent des dépenses du budget général que parce qu'elles ne peuvent être engagées et payées que dans la limite des recettes encaissées sur le compte ⁽²⁾, conformément à la logique de ces comptes qui consiste à affecter une recette à une dépense déterminée.

Il arrive parfois, d'ailleurs, que des dépenses de même nature soient financées à la fois par des crédits inscrits sur le budget général et sur un compte d'affectation spéciale, bien que l'on puisse considérer que de telles pratiques sont en délicatesse avec l'esprit des textes organiques, sur ce point.

En termes proprement budgétaires, la modification de l'objet des dépenses du compte d'affectation spéciale amène à inscrire sur le budget de l'Agriculture et de la pêche un montant de 31,86 millions d'euros (209 millions de francs), réparti sur plusieurs chapitres de dépenses ordinaires ou de dépenses en capital :

– 19,36 millions d'euros (127 millions de francs) au titre des moyens de fonctionnement précédemment financés sur le compte d'affectation spéciale, dont 19,13 millions d'euros (125,48 millions de francs) affectés à un relèvement de la subvention versée par l'Etat aux haras nationaux, sur l'article 44 du chapitre 36-22, 0,15 millions d'euros (1 million de francs) pour financer des actions d'information, d'assistance technique et d'animation, sur l'article 42 du chapitre 37-11, et 76.225 euros (500.000 francs) pour le fonctionnement courant, sur l'article 80 du chapitre 34-97 ;

⁽¹⁾ A l'exception des crédits ouverts sur le fondement du deuxième alinéa de l'article 25 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances.

⁽²⁾ Sous réserve des dispositions spécifiques applicables dans les trois mois suivant la création d'un compte d'affectation spéciale.

– 5,03 millions d’euros (33 millions de francs) au profit de programmes de recherche, les crédits étant inscrits sur l’article 70 (nouveau) «Intervention en faveur de l’élevage et de l’utilisation du cheval » du chapitre 44-80 ;

– 7,04 millions d’euros (46,2 millions de francs) inscrits sur l’article 90 du chapitre 61-44 pour financer des investissements de l’établissement public « Haras nationaux » ;

– 0,42 million d’euros (2,76 millions de francs) inscrits sur l’article 60 du chapitre 61-44 pour financer des investissements en faveur des élevages hippiques.

Votre Rapporteur général rappelle qu’en contrepartie de ces charges supplémentaires supportées par le budget général, celui-ci encaissera une part plus importante du produit du prélèvement sur le pari mutuel, évaluée à 37,35 millions d’euros (245 millions de francs) dans le fascicule des voies et moyens.

Il convient de remarquer, à cet égard, que l’inscription des crédits de paiement pour dépenses en capital, présentée ci-avant, s’accompagne de l’inscription d’autorisations de programme pour un montant total de 15,24 millions d’euros (100 millions de francs). La somme des crédits de dépenses ordinaires et des autorisations de programme s’élève donc à 37,71 millions d’euros (247,36 millions de francs), soit un montant légèrement supérieur à celui de la prévision de recette supplémentaire.

• L’article 16 du présent projet propose de modifier les quotités de répartition de la taxe d’aviation civile entre le budget annexe de l’aviation civile et le **compte d’affectation spéciale n° 902-25 «Fonds d’intervention pour les aéroports et le transport aérien»** (FIATA).

Votre Rapporteur général renvoie au commentaire de cet article, dans le tome II du présent rapport, le lecteur désireux de comprendre pourquoi il est demandé de modifier une nouvelle fois ces quotités. La loi de finances initiale pour 2000 avait fixé à 22,3% la part affectée au CAS n° 902-25. La loi de finances initiale pour 2001 a ramené cette proportion à 16,4% et il est proposé de fixer désormais la part de la taxe revenant au FIATA à 22,4%. Chacun appréciera à sa juste valeur ce «ping pong» fiscal annuel, qui semble plus répondre à des urgences mal maîtrisées qu’à une politique réfléchie de sûreté et de sécurité dans les transports aériens.

Au plan budgétaire, la modification de la recette affectée au FIATA entraîne, de façon mécanique, la modification du plafond des dépenses autorisées sur ce compte. L’article 16 du présent projet induit donc un léger effet de structure sur les crédits du budget de l’Etat (dans la conception de la Commission des finances) sans pour autant avoir de répercussions sur le volume du budget général. C’est pour cela que cet effet de structure n’est pas porté dans la charte de budgétisation présentée par le Gouvernement, qui ne concerne que le budget général.

L'évaluation portée, pour 2002, en recettes du compte spécial est égale à 64,49 millions d'euros (423 millions de francs), qui représentent 22,4% du produit de la taxe. Il s'ensuit que celui-ci est évalué, pour 2002, à 287,89 millions d'euros (1.888,42 millions de francs). Si la quotité de cette taxe revenant au FIATA était calculée au taux en vigueur en 2001 (soit 16,4%), le montant inscrit en recettes du compte serait égal à 47,21 millions d'euros (309,7 millions de francs).

La variation totale, entre 2001 et 2002, de la recette inscrite sur le CAS n° 902-25 résulte donc, à hauteur de 17,27 millions d'euros (113,3 millions de francs), de l'effet de structure résultant de la modification proposée de la quotité de la taxe revenant au FIATA et, à hauteur de 4,68 millions d'euros seulement (30,7 millions de francs), de l'évolution spontanée du rendement de la taxe.

- Le Gouvernement a décidé d'intégrer dans le budget en 2002 des **dépenses de fonctionnement de la direction générale des impôts** supportées jusqu'ici par les conservateurs des hypothèques. Les crédits nécessaires sont inscrits sur le **chapitre 37-50 « Dépenses diverses »** du budget Économie, finances et industrie, pour un montant de 4,29 millions d'euros (28,14 millions de francs).

Une somme identique est inscrite au titre des « aménagements de droits » sur la ligne 505 des recettes non fiscales, à l'état A. Elle traduit la majoration du prélèvement effectué par l'Etat sur les salaires des conservateurs des hypothèques, conduisant ainsi à ce que l'opération de réintégration dans le droit commun des recettes et dépenses extra-budgétaires soit neutre pour le budget.

Votre Rapporteur général se réjouit de voir que le processus de suppression des mécanismes extra-budgétaires se poursuit, même si les masses concernées sont bien plus faibles dans le présent projet que les années précédentes. Il est vrai qu'en la matière, la plupart des situations anormales ont été régularisées.

- Le Gouvernement a également décidé de modifier à la marge ses relations financières avec les collectivités locales et les administrations de sécurité sociale. Plusieurs mouvements en résultent :

- les communes supporteraient désormais les frais afférents aux feuillets **d'état civil** ainsi que les frais de confection ou de réfection des registres d'état civil. Il s'ensuit la suppression des crédits inscrits sur le **chapitre 34-13 « Frais d'état civil »** du budget de la Justice, ainsi que la suppression du chapitre lui-même. L'économie pour le budget général est évaluée à 1,32 million d'euros (8,66 millions de francs) ;

- la dévolution de nouvelles compétences à la collectivité territoriale de Corse, prévue dans le projet de loi adopté en première lecture par l'Assemblée nationale et actuellement en instance au Sénat, conduit à réduire globalement les crédits du budget général de 4,6 millions d'euros (30,17 millions de francs). Votre Rapporteur général a pu isoler, au sein des fascicules budgétaires, certaines des mesures traduisant l'effet de ces transferts de compétences :

♦ 4,89 millions d'euros (32,08 millions de francs) sont déduits des crédits du budget de l'Enseignement supérieur, sur les chapitres 36-11 « Enseignement supérieur et recherche. Subventions de fonctionnement », 56-10 « Investissements. Enseignement supérieur et recherche » et 66-72 « Maintenance des bâtiments. Enseignement supérieur et recherche », au titre des dispositions des articles 5 et 6 du projet de loi précité (texte initial déposé par le Gouvernement) ;

♦ 0,34 million d'euros (2,22 millions de francs) sont déduits des crédits inscrits sur plusieurs chapitres du budget de l'Environnement, au titre des dispositions des articles 23 à 29 du projet de loi précité ;

♦ 0,20 million d'euros (1,3 million de francs) sont déduits des crédits des chapitres 43-90 « Jeunesse et vie associative » et 43-91 « Sports de haut niveau et développement de la pratique sportive » du budget de la Jeunesse et des sports, au titre des dispositions de l'article 11 du projet de loi précité ;

♦ un abattement de 90.000 euros (590.000 francs) est effectué sur les crédits du budget de la Mer, au titre des dispositions de l'article 15 du projet de loi ;

♦ les crédits du chapitre 41-57 « Dotation générale de décentralisation de la collectivité territoriale de Corse » du budget de l'Intérieur sont majorés de 1,46 million d'euros (9,59 millions de francs), l'article 34 du projet de loi précité posant le principe d'une compensation des charges transférées à la Corse partagée entre, d'une part, l'affectation à cette collectivité d'une fraction supplémentaire du produit de la TIPP sur les produits pétroliers mis à la consommation en Corse et, d'autre part, l'augmentation de la dotation générale de décentralisation ;

– le financement des indemnités de stages extrahospitaliers effectués par les médecins résidents ainsi que certaines dépenses des écoles de formation de professionnels paramédicaux seraient supportés par l'assurance maladie à partir de 2002. De ce fait, les crédits du **chapitre 43-22 « Professions médicales et paramédicales. Formation, recyclage et bourses »** du budget de la Santé et de la solidarité seraient réduits de 60,98 millions d'euros (400 millions de francs), dont 25,61 millions d'euros (168 millions de francs) au titre des écoles de formation et 35,37 millions d'euros (232 millions de francs) au titre des indemnités de stage ;

– l'article 68 du présent projet de loi de finances propose de réformer le dispositif du contrat initiative-emploi (CIE). Le paragraphe II de cet article prévoit, en particulier, de supprimer le régime d'exonération spécifique de charges sociales dont bénéficie jusqu'ici le CIE. Il serait remplacé par les allègements de charges sociales « de droit commun », financés par le FOREC. De ce fait, une économie globale de 77,6 millions d'euros (509 millions de francs) est prévue sur l'article 32 du chapitre 44-70 « Dispositifs d'insertion des publics en difficulté » du budget de l'Emploi. Cependant, le passage au régime d'exonération de droit commun représente, pour le FOREC, un coût de 57,93 millions d'euros (380 millions de francs), qui doit être assimilé à un transfert de charge de l'Etat vers le FOREC, c'est-à-dire à un changement de périmètre ;

– de même, l'article 70 du présent projet de loi de finances propose de réformer le dispositif des contrats de qualification pour adultes. Les dispositions du cinquième alinéa de la rédaction, proposée pour l'article 25 de la loi du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions, suppriment le bénéfice du régime spécifique d'exonération des cotisations sociales pour les contrats qui seront conclus après le 1^{er} janvier 2002. L'économie prévue à ce titre sur l'article 32 du chapitre 43-70 «Financement de la formation professionnelle» du budget de l'Emploi est estimée à 17,33 millions d'euros (113,68 millions de francs). Cependant, le passage au régime de droit commun pour l'exonération des cotisations sociales représente pour le FOREC un coût de 10,67 millions d'euros (70 millions de francs), qui doit être comptabilisé dans les changements de périmètre.

Pris dans leur ensemble, les changements de périmètre représentent un allègement des charges de 98,8 millions d'euros (648,1 millions de francs) pour le budget général et de 113,4 millions d'euros (743,8 millions de francs) pour le budget de l'Etat, dans la définition de la Commission des finances.

2.– Une majoration des charges limitée à 0,5% en volume

Il existe, en effet, plusieurs méthodes pour évaluer le montant des charges de l'Etat. Cette diversité est la conséquence de l'article 18 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances, qui pose le principe de l'unité budgétaire et définit les exceptions à ce principe. La loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 n'a pas modifié sensiblement, sur ce point, les dispositions actuellement en vigueur.

Les exceptions au principe d'unité prennent la forme de budgets annexes, de comptes spéciaux du Trésor et de procédure particulières d'affectation au sein du budget général ou des budgets annexes. Ces dernières (fonds de concours et rétablissements de crédits) n'apparaissent pas au niveau de la prévision, en loi de finances initiale, et ne concernent que l'exécution du budget. En revanche, les deux premières offrent la possibilité de définir plusieurs agrégats de dépenses, selon que l'on agrège ou non aux masses du budget général les crédits ou prévisions de dépenses inscrits sur les budgets annexes et les comptes spéciaux.

Les budgets annexes sont généralement exclus des agrégats de dépenses de l'Etat, essentiellement en raison de la nature industrielle et commerciale des activités qu'ils retracent. Chacun sait, cependant, que plusieurs budgets annexes ne répondent pas à la définition qui en est donnée dans l'ordonnance du 2 janvier 1959. Il n'en demeure pas moins que les règles particulières auxquelles ils sont soumis rendent peu pertinente leur prise en compte dans les charges de l'Etat (équilibre comptable obligé, inclusion dans les recettes et dépenses des ressources et charges d'emprunt, présentation de certains budgets annexes en droits constatés et non en encaissement-décaissement, etc.). De ce point de vue, et conformément à la décision rendue sur ce point par le Conseil constitutionnel, l'entrée en vigueur des dispositions de la nouvelle loi organique relative aux

lois de finances devrait ramener le champ des budgets annexes à un périmètre plus « naturel », ce qui pourrait influencer fortement les agrégats de dépenses du budget de l'Etat.

Les opérations temporaires des comptes spéciaux doivent, pour leur part, être comptabilisées pour leur charge nette seulement. Ces opérations représentent, pour la plupart, des flux de trésorerie et seul importe, en fin de compte, le déficit ou l'excédent éventuel prévu en fin d'année. Il serait peu rigoureux de comptabiliser au nombre des charges de l'Etat le produit des impositions locales, qui ne fait que « transiter » par le compte d'avance n° 903-54.

Le traitement qu'il convient de réserver aux charges définitives des comptes d'affectation spéciale est plus ouvert. Considérant que ces charges sont, au même titre que celles du budget général, des charges de l'Etat et qu'elles n'en diffèrent que parce qu'elles sont spécifiquement financées par des recettes affectées, la Commission des finances retient traditionnellement un agrégat constitué par la somme des charges du budget général et des charges définitives des comptes d'affectation spéciale, dénommé « charges du budget de l'Etat ». S'appuyant sur le fait que le budget général constitue une sorte de « noyau dur » des dépenses de l'Etat et que les opérations définitives des comptes d'affectation spéciale sont équilibrées, la plupart du temps ⁽³⁾, le Gouvernement se fixe comme objectif privilégié l'évolution des charges du budget général.

Au demeurant, deux corrections peuvent être appliquées aux crédits du budget général :

– les remboursements et dégrèvements constituent, pour la plupart d'entre eux, des reversements d'imposition trop perçue, qui viennent donc directement en atténuation des recettes encaissées par l'Etat. Il n'est pas illégitime de les déduire du montant brut des crédits, bien que des questions puissent se poser à propos du traitement « en atténuation de recettes » des dégrèvements d'impositions locales, qui ne concernent pas des recettes de l'Etat mais constituent une réelle charge pour les finances de celui-ci ;

– depuis le projet de loi de finances pour 1994, le Gouvernement présente les crédits du budget général en termes nets des recettes dites « d'ordre », venant en atténuation des charges de la dette. Il s'agit, pour l'essentiel, des recettes de coupons courus perçues à l'émission des titres à moyen et long terme, mais aussi, le cas échéant, des intérêts perçus sur les avances consenties par l'Etat ⁽⁴⁾. Une telle démarche présente

⁽³⁾ Votre Rapporteur général rappelle que, grâce à un transfert de charge très « opportun » entre le budget général et un nouveau compte d'affectation spéciale retraçant l'effort de l'État en faveur des prêts au logement, les comptes d'affectation spéciale ont été présentés en excédent de 3,5 milliards de francs dans le projet de loi de finances pour 1997, élaboré par le précédent Gouvernement, permettant ainsi de minorer à due concurrence les crédits du budget général.

⁽⁴⁾ Votre Rapporteur général rappelle que la présentation des charges du budget général en termes nets des recettes venant en atténuation des charges de la dette est une décision très circonstancielle, liée au montant très élevé des avances consenties par l'État à l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) en 1993. Ces avances généraient des charges d'intérêt supplémentaires mais étaient compensées par les recettes tirées de leur rémunération. Le Gouvernement de l'époque avait estimé qu'il était préférable de faire

un certain intérêt si l'on cherche à évaluer le coût économique de la dette. Cependant, elle est contraire à l'exigence juridique de non-contraction entre les recettes et les dépenses. D'ailleurs, il existe de nombreuses autres recettes venant en atténuation de charges de l'Etat, notamment les retenues pour pensions civiles et militaires effectuées sur les traitements des fonctionnaires et perçues sur la ligne 501 des recettes non fiscales. Ces recettes viennent en contrepartie directe d'une part des dépenses imputées sur les chapitres de rémunération des agents publics, qui portent les crédits correspondant aux salaires *bruts* de ces agents, c'est-à-dire incluant justement le montant des retenues pour pensions...

**CHARGES BUDGÉTAIRES AVANT CORRECTION DES CHANGEMENTS DE PÉRIMÈTRE :
LES AGRÉGATS ET LEUR TAUX D'ÉVOLUTION (hors budgets annexes)**

(en milliards d'euros)

	LFI 2000	Exécution 2000^(a)	LFI 2001	PLF 2002	Évolution 2002/2001 (en %)
A.- Budget général					
(1) dépenses nettes	256,42	256,39	263,72	268,74	+ 1,90%
(2) montant des recettes en atténuation des charges de la dette	2,62	3,04	2,82	2,72	- 3,70%
B.- Comptes spéciaux du Trésor					
(3) dépenses définitives des CAS.....	6,54	5,54	12,49	9,97	- 20,20%
(4) charge nette des opérations temporaires	- 0,45	0,14	- 1,39	- 1,98	+ 42,58%
Agrégats de référence usuels					
♦ Budget général en termes de dette nette [(1) - (2)] (Gouvernement).....	253,81	253,35	260,90	266,02	+ 1,96%
♦ Budget de l'Etat [(1) + (3) + (4)] (Commission des finances).....	262,52	262,07	274,82	276,72	+ 0,69%
Autres agrégats de dépenses					
<i>Pour mémoire : (5) recettes définitives des CAS.....</i>	6,55	5,86	12,50	9,98	- 20,19%
Charges nettes des CAS [(3) - (5)].....	- 0,01	- 0,33	- 0,01	- 0,01	+ 0,35%
Charges définitives de l'Etat [(1) + (3)].....	262,96	261,93	276,21	278,70	+ 0,90%
Budget général et charge nette des comptes spéciaux du Trésor [(1) + (3) + (4) - (5)].....	255,97	256,20	262,32	266,75	+ 1,69%
(a) Hors FMI et hors fonds de concours (égaux à 5,95 milliards d'euros en 2000). Dépenses nettes du budget général y compris fonds de concours : 262,34 milliards d'euros.					

**CHARGES BUDGÉTAIRES AVANT CORRECTION DES CHANGEMENTS DE PÉRIMÈTRE :
LES AGRÉGATS ET LEUR TAUX D'ÉVOLUTION (hors budgets annexes)**

(en milliards de francs)

	LFI 2000	Exécution 2000^(a)	LFI 2001	PLF 2002	Évolution 2002/2001 (en %)
A.- Budget général					
(1) dépenses nettes	1.682,02	1.681,82	1.729,89	1.762,79	+ 1,90%
(2) montant des recettes en atténuation des charges de la dette	17,17	19,93	18,50	17,82	- 3,70%
B.- Comptes spéciaux du Trésor					
(3) dépenses définitives des CAS.....	42,91	36,32	81,95	65,40	- 20,20%
(4) charge nette des opérations temporaires	- 2,93	0,90	- 9,12	- 13,00	+ 42,58%
Agrégats de référence usuels					
♦ Budget général en termes de dette nette [(1) - (2)] (Gouvernement).....	1.664,86	1.661,89	1.711,39	1.744,97	+ 1,96%
♦ Budget de l'Etat [(1) + (3) + (4)] (Commission des finances).....	1.722,00	1.719,04	1.802,73	1.815,18	+ 0,69%
Autres agrégats de dépenses					
<i>Pour mémoire : (5) recettes définitives des CAS.....</i>	42,98	38,46	82,00	65,44	- 20,19%
Charges nettes des CAS [(3) - (5)].....	- 0,07	- 2,14	- 0,05	- 0,05	+ 0,35%
Charges définitives de l'Etat [(1) + (3)].....	1.724,93	1.718,14	1.811,85	1.828,18	+ 0,90%
Budget général et charge nette des comptes spéciaux du Trésor [(1) + (3) + (4) - (5)].....	1.679,03	1.680,58	1.720,73	1.749,74	+ 1,69%
(a) Hors FMI et hors fonds de concours (égaux à 39,02 milliards de francs en 2000). Dépenses nettes du budget général y compris fonds de concours : 1.720,84 milliards de francs.					

En définitive, le Gouvernement articule son pilotage budgétaire sur un agrégat simple, mais sensible à une modification de la répartition des charges entre le budget général et les comptes d'affectation spéciale. La Commission des finances utilise un agrégat plus complet – et plus complexe – qui reflète mieux l'exigence d'universalité budgétaire en retraçant l'ensemble des charges de l'Etat mais se révèle très sensible aux fluctuations des cessions de titres publics – imputées à juste raison sur un compte d'affectation spéciale – qui sont très importantes d'une année sur l'autre.

Dans le projet de loi de finances pour 2002, les crédits du budget général nets de remboursements et dégrèvements augmenteraient de 1,9% par rapport à la loi de finances initiale pour 2001. Les prévisions de recettes d'ordre en atténuation des charges de la dette étant légèrement moins importantes qu'en 2001, le budget général en termes de dette nette – c'est-à-dire l'agrégat du Gouvernement – progresserait de 1,96% par rapport à 2001. Les charges du budget de l'Etat au sens de la Commission des finances progresseraient, pour leur part, de 0,69%.

Le décalage entre les deux agrégats est dû principalement à deux facteurs :

– la forte diminution des charges des comptes d'affectation spéciale entre 2001 et 2002 (– 2,52 milliards d'euros, soit – 16,55 milliards de francs), dont l'essentiel s'impute sur le CAS n° 902-33 « Fonds de provisionnement des charges de retraite et de désendettement de l'Etat » ;

– l'augmentation très significative de l'excédent des opérations temporaires (c'est-à-dire, en termes de dépenses, la forte *diminution* de leur charge nette), à hauteur de 590 millions d'euros, soit 3,88 milliards de francs.

Ces deux phénomènes modèrent la croissance de l'agrégat de la Commission des finances sans avoir d'impact sur celui du Gouvernement.

Pour avoir une vision plus juste de l'évolution des charges de l'Etat, il convient de prendre en compte l'impact sur les masses budgétaires des modifications de périmètre qui ont été présentées auparavant. Le tableau ci-après récapitule les informations nécessaires.

Il fait apparaître clairement que les modifications de périmètre minorent les crédits du budget général de 98,8 millions d'euros (648,13 millions de francs) et ceux du budget de l'Etat de 113,4 millions d'euros (743,82 millions de francs). Pour établir une comparaison valable entre la loi de finances initiale pour 2001 et le projet de loi de finances pour 2002, il convient donc de majorer des sommes correspondantes les crédits du budget général et du budget de l'Etat, afin de raisonner « à structure constante 2001 ».

FACTEURS DE CORRECTION A APPLIQUER AUX CREDITS DU FAIT DES CHANGEMENTS DE STRUCTURE DU BUDGET DE L'ÉTAT

(en millions d'euros)

Changements de structure	Incidence sur le budget général	Incidence sur le budget de l'Etat ^(a)
Transfert au budget général des crédits relatifs aux Haras nationaux.....	+ 31,86	0,0
Modification des recettes du CAS n° 902-25 «Fonds d'intervention pour les aéroports et le transport aérien »	0,0	+ 17,27
Intégration au budget de frais supportés par les conservateurs des hypothèques	+ 4,29	+ 4,29
Prise en charge par les communes des frais d'état civil	- 1,32	- 1,32
Transferts de compétence à la Corse	- 4,05	- 4,05
Modification du financement des formations médicales et paramédicales	- 60,98	- 60,98
Modification du régime des CIE et des CQA	- 68,60	- 68,60
Total Changements de structure.....	- 98,80	- 113,39

(a) Dans le périmètre habituellement retenu par la Commission des finances.

FACTEURS DE CORRECTION A APPLIQUER AUX CREDITS DU FAIT DES CHANGEMENTS DE STRUCTURE DU BUDGET DE L'ÉTAT

(en millions de francs)

Changements de structure	Incidence sur le budget général	Incidence sur le budget de l'Etat ^(a)
Transfert au budget général des crédits relatifs aux Haras nationaux.....	+ 209,00	0,0
Modification des recettes du CAS n° 902-25 «Fonds d'intervention pour les aéroports et le transport aérien »	0,0	+ 113,31
Intégration au budget de frais supportés par les conservateurs des hypothèques	+ 28,11	+ 28,11
Prise en charge par les communes des frais d'état civil	- 8,65	- 8,65
Transferts de compétence à la Corse	- 26,59	- 26,59
Modification du financement des formations médicales et paramédicales	- 400,00	- 400,00
Modification du régime des CIE et des CQA	- 450,00	- 450,00
Total Changements de structure.....	- 648,13	- 743,82

(a) Dans le périmètre habituellement retenu par la Commission des finances.

En définitive, le montant des charges de l'Etat en 2002, considéré dans la structure du budget 2001, augmenterait de 0,73%, soit une diminution de 0,77% en volume, compte tenu d'une prévision d'inflation de 1,5%. Les crédits du budget général nets des recettes d'ordre augmenteraient de 2% en valeur, soit 0,5% en volume, ce qui reflète sans ambiguïté le respect du cadrage fixé par le Gouvernement dès le débat d'orientation budgétaire pour 2002, qui a eu lieu au mois de mai dernier.

**CHARGES BUDGÉTAIRES :
TAUX D'ÉVOLUTION CORRIGÉ DES CHANGEMENTS DE PÉRIMÈTRE ^(a)**

	en millions d'euros		en millions de francs		Évolution (en %)
	2001	2002	2001	2002	
A.- Crédits du budget général					
Crédits de dépenses	263,72	268,74	1.729,89	1.762,79	
Recettes d'ordre	2,82	2,72	18,50	17,82	
Crédits de dépenses nettes des recettes d'ordre	260,90	266,02	1.711,39	1.744,97	
Corrections dues aux changements de périmètre		+ 0,10		+ 0,65	
Crédits de dépenses nettes après correction	260,90	266,12	1.711,39	1.745,62	+ 2,00%
B.- Charges du budget de l'Etat (b)					
Crédits de dépenses	274,82	276,72	1.802,73	1.815,18	
Corrections dues aux changements de périmètre		+ 0,11		+ 0,74	
Charges du budget de l'Etat après correction	274,82	276,84	1.802,73	1.815,93	+ 0,73%

(a) Dans tous les cas, les crédits sont exprimés nets des remboursements et dégrèvements (62,66 milliards d'euros dans le projet de loi de finances pour 2002).

(b) Dans le périmètre habituellement retenu par la Commission des finances

B.- LES GRANDS AGREGATS DE DEPENSES

1.- Le budget général

L'article d'équilibre propose de fixer à **268,74 milliards d'euros** (1.762,8 milliards de francs) le montant des crédits ouverts pour couvrir les dépenses du budget général, nettes des remboursements et dégrèvements, ce qui représente une augmentation de 1,9% par rapport au montant inscrit dans la loi de finances initiale pour 2001.

**CRÉDITS DE DÉPENSES NETTES DU BUDGET GÉNÉRAL
(loi de finances initiale)**

(en milliards d'euros)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	PLF 2002	Évolution 2002/2001
Dépenses ordinaires civiles	187,86	193,11	196,66	207,99	207,04	214,19	219,11	+ 2,3%
Dépenses civiles en capital	12,87	10,96	11,01	12,01	12,35	12,22	12,02	- 1,6%
Dépenses militaires (a)	36,82	37,09	36,33	37,12	37,01	37,31	37,61	+ 0,8%
Dépenses totales	237,55	241,17	243,99	257,12	256,42	263,72	268,74	+ 1,9%

(a) Y compris les crédits pour pensions militaires.

Les remboursements et dégrèvements s'élèvent à 62,66 milliards d'euros (411 milliards de francs), progressant de 11,9% par rapport à la prévision initiale pour 2001. La progression des crédits bruts du budget général – somme des crédits inscrits sur

l'ensemble des fascicules budgétaires – est donc plus importante que celle des crédits nets : elle atteint 11,66 milliards d'euros (76,5 milliards de francs), soit +3,6%, et porte les crédits bruts à 331,40 milliards d'euros (2.173,8 milliards de francs).

CRÉDITS DE DÉPENSES NETTES DU BUDGET GÉNÉRAL
(loi de finances initiale)

(en milliards de francs)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	PLF 2002	Évolution 2002/2001
Dépenses ordinaires civiles	1.232,3	1.266,7	1.290,0	1.364,3	1.358,1	1.405,0	1.437,2	+ 2,3%
Dépenses civiles en capital	84,4	71,9	72,2	78,8	81,0	80,2	78,9	- 1,6%
Dépenses militaires (a)	241,5	243,3	238,3	243,5	242,8	244,7	246,7	+ 0,8%
Dépenses totales	1.558,2	1.582,0	1.600,5	1.686,6	1.682,0	1.729,9	1.762,8	+ 1,9%

(a) Y compris les crédits pour pensions militaires.

• Une nouvelle fois, les crédits de **dépenses ordinaires civiles nettes** constituent la composante la plus dynamique au sein du budget général. Ils atteignent 219,11 milliards d'euros (1.437,2 milliards de francs) et progressent de 4,92 milliards d'euros (32,3 milliards de francs), soit + 2,3%, par rapport à 2001.

Les crédits du titre I (hors remboursements et dégrèvements) s'élèvent à 39,94 milliards d'euros (262 milliards de francs), en progression de 96,7 millions d'euros seulement par rapport à 2001 (634 millions de francs, soit + 0,2%). Cette relative stabilité s'explique par trois facteurs :

– la charge brute de la dette de l'Etat, qui représente le principal poste de crédits du titre I, n'évolue que faiblement (+ 0,5% par rapport à 2001), limitant à 195,7 millions d'euros (soit 1,3 milliard de francs) le montant des crédits supplémentaires à inscrire sur les chapitres des trois premières parties de ce titre ;

– les crédits consacrés aux garanties sont ramenés de 164,6 millions d'euros (1.080 millions de francs) à 155,8 millions d'euros (1.022 millions de francs), soit une diminution de 8,8 millions d'euros (58 millions de francs) ;

– l'inscription sur les dotations de fonctionnement du budget du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie des crédits relatifs aux frais d'actes des huissiers, gérés par la direction générale de la comptabilité publique, diminue à hauteur de 86,24 millions d'euros au total (565,7 millions de francs) le montant des crédits inscrits sur deux articles du chapitre 15-03 «Frais de poursuite et de contentieux» du budget des Charges communes.

Les crédits du titre II, sur lequel sont inscrites les dotations des pouvoirs publics, s'établissent à 771,1 millions d'euros (5,1 milliards de francs) et progressent de 3,1%, par rapport à 2001 (23,3 millions d'euros, soit 152,6 millions de francs). Il est à noter que les crédits de la Chaîne parlementaire augmentent de 11,6%.

Les charges civiles directes de personnels (rémunérations, pensions et charges sociales), imputées sur le titre III du budget général, atteignent 87,17 milliards d'euros (571,8 milliards de francs) Elles s'accroissent de 4,25 milliards d'euros (27,9 milliards de francs), soit +5,1% par rapport à la loi de finances initiale pour 2001. L'analyse des

« mesures nouvelles », dans les différents fascicules budgétaires, suggère que l'effet en année pleine des revalorisations du point « fonction publique » accordées en 2000 et 2001 ainsi que des attributions différenciées de points d'indice en 2001 majore les crédits de rémunérations et charges sociales d'environ 980 millions d'euros (6,4 milliards de francs), alors que l'impact des mesures prévues pour 2002 y contribue à hauteur d'environ 260 millions d'euros (1,7 milliard de francs). Par ailleurs, une provision globale de 445 millions d'euros (2,9 milliards de francs) est inscrite sur un chapitre réservoir du budget des Charges communes. Pour leur part, les crédits pour charges de pension augmentent de 7% par rapport à 2001, soit 1,5 milliard d'euros (9,9 milliards de francs). Les crédits pour cotisations et prestations sociales enregistrent le rebond des charges de compensation et surcompensation entre régimes de sécurité sociale et croissent de 1,1 milliard d'euros (7,2 milliards de francs).

Les dépenses d'intervention nécessitent d'inscrire 74,95 milliards d'euros (491,6 milliards de francs) de crédits sur le titre IV. Ces crédits reculent de 226 millions d'euros (1.482,5 millions de francs), soit 0,3%, par rapport à la loi de finances initiale pour 2001. Si l'on prend en compte les modifications du périmètre du budget, le recul se limite à 100 millions d'euros (- 0,1% par rapport à la loi de finances initiale pour 2001).

- Les crédits de **dépenses civiles en capital** reculent de 1,6% par rapport à la loi de finances initiale pour 2001 (201 millions d'euros, soit 1,3 milliard de francs). Ils n'atteignent plus que 12,02 milliards d'euros (78,9 milliards de francs). En effet, le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie a souhaité « mobiliser » des reports de crédits récurrents, sur certains budgets comme ceux de l'Intérieur, du Logement, de la Santé et de la solidarité, de l'Enseignement supérieur ou de l'Environnement. Cette démarche vise peut-être à inciter les ministères concernés à améliorer les conditions de gestion de leurs crédits. Il va de soi, naturellement, que le montant des dépenses effectives pourra être supérieur au montant des crédits inscrits dans le projet de loi de finances pour 2002, dès lors que le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie et les ministères gestionnaires auront pu s'accorder, en exécution, sur un montant acceptable de consommation des reports.

- Les crédits de **dépenses militaires** atteignent 37,61 milliards d'euros (246,7 milliards de francs). Ils augmentent ainsi de près de 0,8%, par rapport à la loi de finances initiale pour 2001 (298 millions d'euros, soit 1,95 milliard de francs). Cette progression se répartit de façon inégale entre les crédits de dépenses ordinaires, qui progressent de 620 millions d'euros (4,1 milliards de francs, soit + 2,5%) pour être portés à 24,96 milliards d'euros (165,4 milliards de francs), et les crédits de dépenses en capital. Ceux-ci reculent de 320 millions d'euros (2,1 milliards de francs, soit 2,5%) et s'établissent ainsi à 12,4 milliards d'euros (81,3 milliards de francs). Cependant, le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie a d'ores et déjà indiqué que certains reports de crédits en provenance des années antérieures pourront être consommés par le ministère de la défense, pour un montant actuellement estimé à 412 millions d'euros (2,7 milliards de francs).

2.- Les budgets annexes

Les crédits des budgets annexes augmentent globalement de 4,3% par rapport à la loi de finances initiale pour 2001. Ils s'établissent à 17,16 milliards d'euros (112,5 milliards de francs) et sont marqués par la prépondérance, traditionnelle, du budget annexe des prestations sociales agricoles (BAPSA) et du budget annexe de l'Aviation civile. En 2002, ces deux budgets annexes représentent respectivement 89,6% et 8,3% du total des crédits qu'il est proposé d'ouvrir à ce titre.

CRÉDITS DE DÉPENSES DES BUDGETS ANNEXES (loi de finances initiale)

(en milliards d'euros)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	PLF 2002	Évolution 2002/2001
Aviation civile	1.167,9	1.219,1	1.291,2	1.328,5	1.329,0	1.365,8	1.417,7	+ 3,8%
Journaux officiels	131,1	138,1	147,9	164,6	186,3	193,5	169,8	- 12,1%
Légion d'honneur.....	18,5	18,3	16,8	17,3	18,9	18,5	17,9	- 3,2%
Ordre de la Libération.....	0,7	0,6	0,6	0,8	0,8	0,8	0,8	- 7,9%
Monnaies et médailles	116,6	131,7	159,3	210,8	212,7	183,1	182,8	- 0,1%
BAPSA	13.954,4	13.930,2	14.184,3	14.383,1	14.435,7	14.682,5	15.367,6	+ 4,7%
Dépenses totales.....	15.389,2	15.438,0	15.800,1	16.105,0	16.183,4	16.444,2	17.156,6	+ 4,3%

(en milliards de francs)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	PLF 2002	Évolution 2002/2001
Aviation civile	7.660,8	7.996,6	8.469,5	8.714,2	8.717,7	8.959,1	9.299,5	+ 3,8%
Journaux officiels	860,0	906,0	970,2	1.080,0	1.221,9	1.269,0	1.114,1	- 12,1%
Légion d'honneur.....	121,6	119,9	110,1	113,2	123,9	121,3	117,5	- 3,2%
Ordre de la Libération.....	4,5	4,2	4,1	5,0	5,0	5,5	5,1	- 7,9%
Monnaies et médailles	764,6	863,8	1.044,9	1.382,4	1.395,5	1.201,0	1.199,2	- 0,1%
BAPSA	91.535,0	91.376,0	93.043,0	94.347,0	94.682,0	96.311,0	100.804,6	+ 4,7%
Dépenses totales.....	100.946,5	101.266,5	103.641,8	105.641,9	106.156,0	107.866,9	112.540,1	+ 4,3%

L'augmentation des crédits du budget annexe de l'Aviation civile (51,9 millions d'euros, soit 340,5 millions de francs) résulte de plusieurs mouvements de sens contraire, parmi lesquels on doit noter l'augmentation des charges de personnel, à hauteur de 58,7 millions d'euros (385,2 millions de francs).

L'augmentation des crédits du BAPSA, qui atteint 685,05 millions d'euros, soit 4.493,6 millions de francs, traduit essentiellement l'effet des mesures de revalorisation, en 2002, des retraites les plus modestes (215,7 millions d'euros, soit 1.415 millions de francs), l'impact sur les dépenses d'assurance maladie de l'augmentation du coût des prestations et de la consommation médicale moyenne (264,6 millions d'euros, soit 1.735,6 millions de francs) et l'effet du relèvement, en 2002, de divers avantages vieillesse et invalidité (91,8 millions d'euros, soit 602 millions de francs). Les crédits relatifs aux

remboursements de droits indûment perçus augmentent, pour leur part, de 243,9 millions d'euros, soit 1.600 millions de francs).

3.- Une progression toujours soutenue de l'excédent des comptes spéciaux du Trésor

Après avoir connu pratiquement un triplement en loi de finances pour 2001, l'excédent des comptes spéciaux du Trésor devrait de nouveau progresser en 2002, quoique à un rythme plus modeste. En passant de 1.397 millions d'euros (9.163,72 millions de francs) à 1.989 millions d'euros (13.046,98 millions de francs), il augmenterait ainsi de 42,4%. Le solde des opérations définitives des comptes d'affectation spéciale restant négligeable, la progression prévue pour 2002 s'explique donc une fois encore pour l'essentiel par les mouvements concernant les opérations temporaires.

? La charge nette des **opérations à caractère définitif des comptes d'affectation spéciale** reste stable, comme l'indique le tableau ci-après.

OPÉRATIONS A CARACTÈRE DÉFINITIF DES COMPTES SPÉCIAUX DU TRÉSOR

(en milliards d'euros)

	Exécution 1997	Exécution 1998	Exécution 1999	Exécution 2000	LFI 2001	PLF 2002
Charges	13,31	12,76	9,36	5,54	12,493	9,970
Ressources	13,61	13,31	9,85	5,86	12,500	9,977
Solde	+ 0,30	+ 0,55	+ 0,49	+ 2,14	+ 0,007	0,007

(en milliards de francs)

	Exécution 1997	Exécution 1998	Exécution 1999	Exécution 2000	LFI 2001	PLF 2002
Charges	87,3	83,70	61,38	36,32	81,951	65,399
Ressources	89,25	87,30	64,58	38,46	81,999	65,445
Solde	+ 1,97	+ 3,64	+ 3,20	+ 2,14	+ 0,048	+ 0,046

Le volume des charges définitives diminue pourtant fortement (– 20,2%), principalement sous l'effet de la division par deux prévue pour les recettes liées aux cessions des licences UMTS. Affectées au compte n° 902-33 « Fonds de provisionnement des charges de retraite et de désendettement de l'Etat », elles représenteraient désormais 2,477 milliards d'euros (16,248 milliards de francs), en raison de l'attribution de deux licences seulement.

Par ailleurs, les dépenses du compte n° 902-24 « Compte d'affectation des produits de cessions de titres, parts et droits de sociétés » diminueraient également, quoique dans une moindre mesure (– 3,7%). Les recettes de cessions de titres anticipées ralentissent en effet. Pour l'essentiel, les dépenses du compte concerneraient les dotations en capital (3,869 milliards d'euros, soit 25,38 milliards de francs).

Selon les informations fournies à votre Rapporteur général, ces dépenses sur la période 2001-2002 seraient ainsi réparties :

EVALUATION DES DOTATIONS EN CAPITAL EN 2001 ET 2002

DÉPENSES	En millions de francs	En millions d'euros
RFF	24.000	3.659
Défaisances financières (EPFR)	12.200	1.860
Secteur minier	7.300	1.113
GIAT	3.900	594
Divers	1.700	259
Total 2001-2002	49.100	7.485

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

On notera qu'au 1^{er} octobre dernier, le solde du compte n° 902-24 était largement excédentaire (1.489 millions d'euros, soit 9.767 millions de francs), les dépenses s'étant élevées à 47,89 millions d'euros (314,15 millions de francs). Elles ont principalement concerné les versements d'avance aux sociétés de capital-risque, à hauteur de 14,97 millions d'euros (98,2 millions de francs). Un versement de 5,21 millions d'euros (34,2 millions de francs) a également été opéré au profit de l'Agence française de développement, tandis que 8,4 millions d'euros (55 millions de francs) ont été versés à la CGMF.

? La charge nette négative des **opérations à caractère temporaire** atteindrait pour sa part 1,98 milliard d'euros (13 milliards de francs) en 2002, en progression de 42,6% par rapport au budget voté pour 2001.

**OPÉRATIONS A CARACTÈRE TEMPORAIRE
DES COMPTES SPÉCIAUX DU TRÉSOR ^(a)**

(en milliards d'euros)

	Exécution 1997	Exécution 1998	Exécution 1999	Exécution 2000	LFI 2001	PLF 2002
Charges	81,32	66,68	71,73	81,28	56,252	54,928
Ressources	81,54	66,85	72,64	81,14	57,641	56,910
Solde	+ 1,5	+ 1,18	+ 6,04	- 0,9	+ 1,39^(b)	+ 1,982^(b)
<i>Dont : solde du compte d'avances sur impositions locales</i>	+ 0,02	+ 0,08	+ 0,64	+ 1,08	+ 0,59	+ 0,9

(a) Hors FMI et hors FSC.
(b) Y compris la charge nette des comptes de commerce, des comptes d'opérations monétaires et des comptes de règlement avec les gouvernements étrangers.

(en milliards de francs)

	Exécution 1997	Exécution 1998	Exécution 1999	Exécution 2000	LFI 2001	PLF 2002
Charges	533,4	437,4	470,54	533,14	368,987	360,30
Ressources	534,9	438,5	476,49	532,24	378,105	373,31

Solde	+ 1,5	+ 1,18	+ 6,04	- 0,9	+ 9,118^(b)	+ 13,00^(b)
<i>Dont : solde du compte d'avances sur impositions locales</i>	+ 0,15	+ 0,55	+ 4,23	+ 7,09	+ 3,9	+ 5,9
(a) Hors FMI et hors FSC.						
(b) Y compris la charge nette des comptes de commerce, des comptes d'opérations monétaires et des comptes de règlement avec les gouvernements étrangers.						

En effet, parmi les catégories de comptes spéciaux du Trésor retraçant des opérations temporaires, seuls les comptes de prêts connaissent une diminution de leur excédent d'ensemble, lequel passe de 878 millions d'euros (5.759,30 millions de francs) en 2001 à 374 millions d'euros (2.453,28 millions de francs) en 2002 en raison de la baisse significative de l'excédent du compte n° 903-17 « Prêts du Trésor à des Etats étrangers pour la consolidation de dettes envers la France ». Le solde de ce dernier serait de 159 millions d'euros (1.042,97 millions de francs) en 2002, contre 700 millions d'euros (4.591,70 millions de francs) en 2001.

On rappellera que ce compte retrace l'exécution des accords de consolidation conclus avec les gouvernements étrangers dans le cadre du Club de Paris. Il est débité des versements opérés par le gouvernement français et crédité des remboursements en capital effectués par les gouvernements étrangers. Il fait l'objet de crédits limitatifs. Selon les informations fournies à votre Rapporteur général : *« les refinancements prévus en 2002 s'élèvent à environ 1.020 millions d'euros et devraient concerner, d'une part, des Etats ayant déjà conclu des accords bilatéraux avec la France tels que le Cameroun, l'Indonésie ou le Rwanda, la période de consolidation couvrant deux, parfois trois années, et, d'autre part, des Etats susceptibles de conclure, en 2002, de nouveaux accords bilatéraux comme la Côte d'Ivoire, la Mauritanie, le Nicaragua ou la Yougoslavie. Compte tenu des reports de crédits prévisibles sur 2001-2002 (environ 381 millions d'euros), la dotation prévue en 2002, soit 565,9 millions d'euros, correspond aux besoins prévisibles de financement. Les recettes prévues (724,9 millions d'euros) résultent des remboursements effectués par les gouvernements étrangers selon les échéanciers déjà connus pour les accords conclus avant 2002 et des remboursements prévus dans le cadre de la prévision de dépenses pour 2002 associée au projet de loi de finances. »*

Les excédents des autres catégories de comptes sont tous en progression. Alors que les comptes de commerce devaient connaître une charge nette de 16 millions d'euros (104,95 millions de francs) en 2001, ils dégageraient un excédent de 186 millions d'euros (1.220,08 millions de francs) en 2002, le nouveau compte n° 904-22 « Gestion active de la dette et de la trésorerie de l'Etat » dégageant un excédent de 200 millions d'euros (1.311,91 millions de francs) en 2002. En réponse aux questions de votre Rapporteur général, le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie a indiqué que la réduction des dépenses du compte de commerce de gestion active de la dette et de la trésorerie de l'Etat, qui passent de 4,57 milliards d'euros en 2001 à 2,3 milliards d'euros en 2002, expliquait l'essentiel de la baisse des dépenses des comptes de commerce. Selon lui :

« Cette diminution de la demande d'autorisation parlementaire trouve son origine dans plusieurs facteurs :

– les conditions de marché seront très différentes en 2001 et 2002, compte tenu de la rapide évolution des taux d'intérêt, ce qui joue sur le montant de la branche variable des swaps ;

– le montant 2001 avait été évalué de manière très prudente, compte tenu de l'incertitude pesant à l'époque sur le contour exact des opérations devant figurer dans ce compte (appels de marge notamment) ;

– enfin, l'autorisation donnée par le Parlement ne sera finalement pas utilisée en 2001. En effet, l'impact budgétaire des swaps qui seront conclus avant la fin d'année n'apparaîtra qu'en 2002 puisque les premiers versements ou recettes issus de ces swaps interviennent six mois après leur conclusion. »

Les comptes d'opérations monétaires passeraient quant à eux d'une charge nette de 60 millions d'euros (393,57 millions de francs) en 2001 à un excédent de 533 millions d'euros (3.496,25 millions de francs), en 2002, lequel correspond à l'excédent du compte d'émission des monnaies métalliques.

On rappellera que le déficit précédent de ce compte s'expliquait par l'importance du programme de frappe de l'euro. Or les pièces sont achetées par le Trésor au moment où elles sont fabriquées et non au moment où elles rentrent dans l'économie, d'où un décalage temporel entre les gains de seignuriage (valeur faciale des pièces perçue par le Trésor lors de leur mise en circulation) et les coûts qui en sont à l'origine (valeur industrielle des pièces payée par le Trésor au moment de leur fabrication) puisque les pièces en euro frappées entre 1998 et 2001 n'entreront en circulation qu'en 2002. Du fait du passage à l'euro, s'agissant des pièces en circulation, le solde du compte connaît une très forte amélioration.

Enfin, les comptes d'avances verront eux aussi une progression de leur excédent, passant de 593 millions d'euros (3.889,83 millions de francs) en 2001 à 896 millions d'euros (5.877,37 millions de francs) en 2002.

SOLDE DU COMPTE D'AVANCES AUX COLLECTIVITES LOCALES DEPUIS 1994 ^(a)

(en milliards d'euros)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	LFI 2001	Révisé 2001	PLF 2002
Émissions des IdL	43.949,07	46.267,97	49.538,46	51.918,95	54.076,11	54.775,85	55.649,23	55.293,26	54.729,20	54.400
Recouvrements des IdL	42.389,67	43.934,28	49.832,84	51.942,12	54.160,71	55.420,86	56.730,85	55.887,81	55.643,89	55.300
SOLDE	- 1.559,40	- 2.333,69	+ 295,29	+ 23,17	+ 84,61	+ 645,01	+1.081,63	+ 594,55	+ 915	+ 900

(en milliards de francs)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	LFI 2001	Révisé 2001	PLF 2002
Émissions des IdL	288.287	303.498	324.951	340.566	354.716	359.306	365.035	362.700	359.000	356.841
Recouvrements des IdL	278.058	288.190	326.882	340.718	355.271	363.537	372.130	366.600	365.000	362.744
SOLDE	- 10.229	- 15.308	+1.937	+152	+555	+4.231	+7.095	+3.900	+6.000	+ 5.904

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

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

Comme l'indique le tableau ci-avant, l'excédent du compte d'avances sur le montant des impositions locales (n° 903-54) augmenterait une nouvelle fois, passant de 594,5 millions d'euros (3.899,66 millions de francs) dans la prévision initiale pour 2001 à 900 millions d'euros (5.903,61 millions de francs) en 2002.

En réponse aux questions de votre Rapporteur général sur l'origine des évolutions récentes de ce compte et sur les prévisions pour 2001 et 2002, le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie a fourni les éléments de réponse reproduits dans l'encadré ci-après :

<p>• Les évolutions constatées s'agissant des recettes, des dépenses et du solde du compte en 2000</p> <p>Les sommes portées en dépenses (débit du compte d'avances) correspondent aux émissions d'impôts locaux de l'année concernée. En 2000, les émissions d'impôts locaux au profit des collectivités locales ont progressé de + 1,6% par rapport à l'année précédente. Cette évolution modérée résulte pour l'essentiel de la suppression progressive de la part des salaires dans la base imposable à la taxe professionnelle introduite en 1999. Hormis cette disposition, les émissions auraient augmenté d'environ + 4 % en 2000, soit une progression en ligne avec le PIB en valeur (égal à 4,0%).</p>
<p>Les sommes portées en recettes (crédit du compte d'avances) totalisent l'ensemble des recouvrements comptabilisés au cours de l'année concernée, y compris au titre des émissions des années précédentes et antérieures. En 2000, les recettes sont en augmentation de 8.593 millions de francs par rapport à 1999. Le tableau suivant détaille cette évolution par année d'émission.</p>
<p>L'accroissement des recettes concernant l'exercice courant s'explique par la hausse des émissions entre 1999 et 2000 et par une augmentation du taux de recouvrement sur l'exercice courant.</p>
<p>L'augmentation du taux de recouvrement s'explique notamment par les réformes ayant affecté la taxe professionnelle et surtout la taxe d'habitation.</p>

<p>En effet, la suppression progressive de la part salariale dans la base de la taxe professionnelle a probablement entraîné, de la part des entreprises, une baisse des anticipations de dégrèvement au titre du plafonnement en fonction de la valeur ajoutée. Ceci s'est traduit par de meilleurs paiements, au solde du 15 décembre 2000, au regard des montants émis.</p>
<p>S'agissant de la taxe d'habitation, la suppression de la part régionale et l'élargissement du champ d'exonération pour la taxe d'habitation ont généré, pour un volume d'émissions comparables à celui de 1999, plus de 12 milliards de francs de dégrèvements automatiques et, par la même, une augmentation du taux de recouvrement ⁽¹⁾.</p>
<p>-----</p> <p>(1) <i>Enregistrement à l'émission des rôles, de la recette d'ordre constituée par les dégrèvements (simultanément avec l'enregistrement de la charge en dégrèvement) se traduisant par un taux de recouvrement « apparent » de 100 % sur cette fraction dégrévée au lieu de 84 % environ (taux de recouvrement sur les émissions majorables de l'année et ceci hors dégrèvements).</i></p> <p style="text-align: right;">.../...</p>

<p>En ce qui concerne les recettes au titre de l'exercice précédent, on constate une progression des recouvrements liée à l'augmentation des émissions entre 1998 et 1999 (+ 4.590 millions de francs).</p>
<p>La baisse des recettes sur les exercices antérieurs est liée à une baisse des restes à recouvrer consécutive à l'amélioration régulière des taux de recouvrements constatée les années précédentes.</p>
<p>L'amélioration du solde en 2000 est ainsi essentiellement due aux effets antagonistes d'une augmentation des dépenses (les émissions), jamais totalement compensée par la hausse corrélative des recettes sur exercice courant, et d'une amélioration des résultats du recouvrement sur les exercices courant et précédent. Les réformes de taxe d'habitation et de taxe professionnelle expliquent près de la moitié (soit + 3,7 milliards de francs) de l'excédent enregistré sur ce compte.</p>
<p>• Les prévisions révisées 2001 et les prévisions pour 2002</p> <p>a) En termes d'émissions (dépenses), les évaluations révisées pour 2001 et prévues pour 2002 reposent sur deux séries d'hypothèses :</p> <ul style="list-style-type: none">– évolution des bases imposables ;– évolution des taux votés par les collectivités locales. <p>Pour 2001, l'hypothèse de croissance des bases a été revue à la baisse et les taux votés par les collectivités début 2001 se sont révélés globalement stables voire en diminution par rapport à 2000. Par conséquent, les émissions ont été revues à la baisse à hauteur de 0,6 milliard d'euros (3,7 milliards de francs) par rapport à la loi de finances initiale pour 2001 : elles atteignent 54,7 milliards d'euros (359 milliards de francs). Par rapport aux émissions constatées en 2000, les émissions diminuent de 1,7% (diminution des émissions au titre courant de taxe d'habitation de 6% [suppression de la part régionale] et des émissions au titre courant de taxe professionnelle de 2%).</p>
<p>Pour 2002, une hypothèse de croissance très modérée des bases a été retenue comme en 2001 (respectivement +2,4% et + 2,6%) et les taux ont été supposés stables. La prévision des émissions est de 54,4 milliards d'euros, en légère diminution par rapport à 2001 en raison de l'incidence de la réforme de la taxe professionnelle (suppression de la part salariale).</p>
<p>b) En termes de recouvrements (recettes), l'évaluation pour 2001 tient à la fois compte :</p>

<p>– du moindre taux de recouvrement de la taxe d’habitation (en 2000, la suppression de la part régionale [à émissions inchangées] avait automatiquement induit des recettes d’ordre et donc une amélioration « artificielle » du taux de recouvrement) ;</p>
<p>– de la révision du montant des émissions.</p>
<p>Ainsi, pour 2001, les recouvrements d’impôts locaux ont été revus à la baisse à hauteur de 0,25 milliard d’euros (1,6 milliard de francs) atteignant 55,64 milliards d’euros (365 milliards de francs) contre 55,89 milliards d’euros (366,6 milliards de francs) dans la loi de finances pour 2001.</p>
<p>Pour 2002, les hypothèses de taux de recouvrement ont été reconduites. Ils ont été appliqués aux montants d’émissions prévues. Ceci conduit à une prévision de 55,3 milliards d’euros de recouvrements au titre des impôts locaux.</p>
<p>c) En termes de solde du compte d’avance, l’évaluation révisée pour 2001 correspond à un solde positif de 0,9 milliard d’euros (6 milliards de francs) contre 0,8 milliard d’euros (5,5 milliards de francs) dans la loi de finances initiale pour 2001.</p>
<p>Pour 2002, le solde est également positif et de 0,9 milliard d’euros (5,9 milliards de francs).</p>
<p><i>Source : Ministère de l’économie, des finances et de l’industrie.</i></p>

4.– Le budget de l’État

Le montant des charges de l’Etat – dans la définition retenue par la Commission des finances – tel qu’il est prévu dans le présent projet s’établit à 276,72 milliards d’euros (1.815,2 milliards de francs). Il progresse de 0,69% seulement par rapport à la loi de finances initiale pour 2001.

Si l’on met à part l’année 2000, marquée par des effets de structure très importants, minorant les crédits du budget de l’Etat de plus de 4,1 milliards d’euros (27 milliards de francs), le projet de loi de finances pour 2002 propose la plus faible augmentation des dépenses depuis plus de vingt ans.

Il est pour le moins paradoxal qu’un Gouvernement pour qui la dépense publique a une vraie légitimité dès lors qu’elle est maîtrisée affiche une politique budgétaire beaucoup plus responsable que ses prédécesseurs, qui n’étaient pourtant avares ni de certitudes quant à leur capacité à gérer le pays, ni de propos désobligeants quant à l’efficacité de l’Etat et à la nécessité de la dépense.

C’est mal comprendre la démarche constante du Gouvernement depuis son entrée en fonction. La dépense n’est pas une fin en soi, mais un outil indispensable au service d’une volonté politique. La préparation de l’avenir oblige à réduire le poids des prélèvements obligatoires, ce qui n’est viable pour les finances publiques qu’à condition de maîtriser les dépenses.

C’est exactement cette ligne de conduite qu’a choisie le Gouvernement. Au-delà des à-coups enregistrés en 1999, 2000 et 2001, dus à des modifications de périmètre nécessaires qui ont tantôt grevé, tantôt allégé les charges nominales du budget, une vision rétrospective montre que les charges du budget de l’Etat ont augmenté de 2,1% par an en moyenne entre 1997 et 2002, au niveau de la prévision en loi de finances initiale. De ce

fait, le poids des prévisions de dépenses dans le PIB – qui est une mesure pertinente du poids réel de l'Etat dans l'économie – n'a cessé de décroître depuis 1997, au rythme moyen de 0,37 point de PIB chaque année.

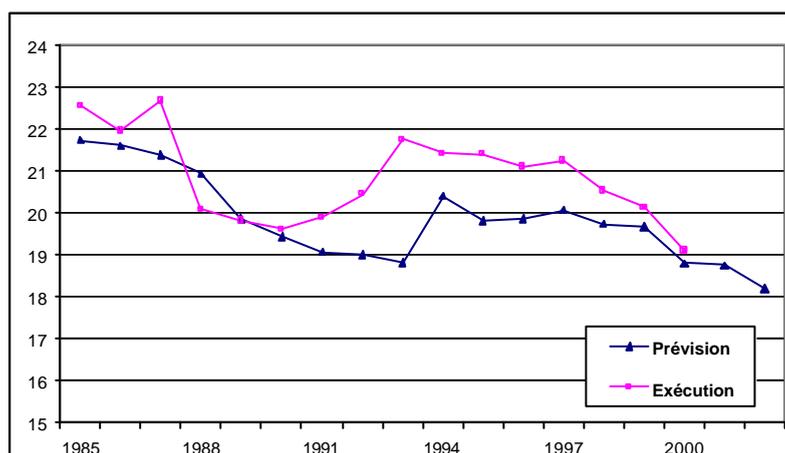
L'amélioration plutôt flatteuse de ce ratio – flatteuse non pas parce que la dépense est mauvaise, mais parce que réduire la dépense quand elle n'est pas indispensable ou efficace aujourd'hui permet de constituer des marges de manœuvre pour demain – résulte à la fois de la maîtrise des charges (au numérateur) et du retour à une croissance élevée (au dénominateur). Elle traduit de façon très synthétique la justesse des choix du Gouvernement et de la majorité qui le soutient depuis plus de quatre ans.

De plus, les réalisations n'ont pas démenti les prévisions, au grand dam de certains. La précédente majorité avait laissé «exploser» les charges de l'Etat en 1993, portant leur niveau à près de 22% du PIB. Elle les a réduits à grand peine les années suivantes, handicapée par les résultats médiocres d'une politique économique qui ne parvenait pas à relancer la croissance. De ce point de vue, 1997 marque une vraie rupture, l'action volontaire du Gouvernement sur la maîtrise des dépenses conjuguant ses effets avec le déblocage de l'économie et le retour de la confiance.

En conséquence, le poids des dépenses de l'Etat dans le PIB s'est réduit continûment entre 1997 et 2000 (dernière année exécutée entièrement), à hauteur d'un peu plus de 0,7 point de PIB chaque année. Elles ne représentent qu'un peu moins de 19,1% du PIB en 2000, au lieu de 21,2% en 1997 et 21,7% en 1993.

PART DES CHARGES NETTES DU BUDGET DE L'ÉTAT DANS LE PIB

(en %)



II.— LES DEPENSES DE L'ÉTAT EN 2002 : UNE GESTION DYNAMIQUE DES CREDITS POUR SATISFAIRE AUX BESOINS DE NOTRE SOCIETE

Construire un budget ne se résume pas à déterminer, puis appliquer, une norme de progression des dépenses ou un objectif de diminution des prélèvements obligatoires. Chacun voit clairement le caractère réducteur d'une telle politique, qui ne saurait avoir pour effet que d'éloigner l'Etat des préoccupations des citoyens et de leurs besoins réels.

Le Gouvernement n'a pas voulu céder à un tel «fétichisme» des chiffres : la norme de progression des dépenses constitue un cadre pour l'action mais ne constitue pas l'action elle-même. Elle s'insère dans une perspective pluriannuelle privilégiée, notamment à travers la présentation du «programme pluriannuel de finances publiques» qui donne un éclairage des priorités et des contraintes afférentes aux finances publiques à un horizon de 3-4 ans.

Comme les années précédentes, le Gouvernement a voulu associer à une progression des dépenses rigoureusement maîtrisée une politique active d'économies et de redéploiements, afin d'utiliser les marges de manœuvre procurées par une croissance notablement plus forte qu'auparavant et par un réexamen attentif des financements, au profit des priorités qui ont été définies dès 1997 et qui ont bénéficié, depuis lors, d'une croissance de leurs moyens supérieure à celle du budget général.

Avec la création de la Mission d'évaluation et de contrôle (MEC), décidée à la suite des réflexions conduites en 1998 et 1999 par le groupe de travail sur l'efficacité de la dépense publique et le contrôle parlementaire, le Parlement a montré et continue de montrer qu'il peut contribuer utilement à la bonne gestion des deniers publics. Les rapports de la Mission d'évaluation et de contrôle suggèrent des pistes, ouvrent des voies, formulent des recommandations, dans un esprit de responsabilité et d'équité dont votre Rapporteur général se réjouit. Ils constituent, au même titre que les travaux conduits dans les différentes administrations – mais avec cette sensibilité spéciale qui tient à leur origine parlementaire – un apport indispensable au difficile travail de gestation des politiques publiques. Peut-être conviendrait-il donc de s'en inspirer encore davantage.

A.— UNE DEMARCHE DE REDEPLOIEMENTS DESORMAIS CLASSIQUE

Dans le projet de loi de finances pour 2002 comme dans les projets précédents, le Gouvernement propose de mettre en œuvre l'ensemble des procédures permettant de matérialiser les marges de manœuvre offertes par l'évolution «naturelle» de certains postes de dépenses, de dégager, de façon volontaire, des économies supplémentaires et d'affecter ces moyens rendus disponibles au financement des dépenses incontournables et des priorités gouvernementales.

L'analyse de ces redéploiements de crédits est facilitée, pour les dépenses ordinaires, par la répartition des mesures en différentes catégories. Elle est moins aisée pour les dépenses en capital, du fait de la distinction plus sommaire entre services votés et mesures nouvelles.

1.– Une démarche contrainte par la structure même du budget

Malgré l'efficacité d'une politique qui est appliquée avec détermination depuis le début de la législature, il est clair que l'action du Gouvernement sur la dépense ne peut avoir pour effet de bouleverser en profondeur la structure des crédits du budget de l'Etat. Un certain nombre de contraintes – que l'on peut appeler aussi « rigidités », le cas échéant – empêchent de modifier autrement qu'à la marge les grandes masses du budget telles qu'elles apparaissent distribuées entre les titres et les parties de la nomenclature.

Au demeurant, votre Rapporteur général aurait tendance à considérer que cette rigidité n'est pas nécessairement un handicap : en obligeant à agir par « petites touches » successives, elle constitue l'incitation la plus puissante à inscrire dans la durée l'action sur les dépenses et à lui conférer une dimension programmatique.

Force est de constater que le Gouvernement de Lionel Jospin, sans céder à la facilité d'affichages fondés sur l'adoption de « lois de programme » ou de « lois pluriannuelles », a fait sienne cette analyse.

ÉVOLUTION DE LA STRUCTURE DU BUDGET GÉNÉRAL (Dépenses nettes)

(en pourcentage)

	Dépenses exécutées				Crédits initiaux					
	1997	1998	1999	2000	1997	1998	1999	2000	2001	PLF 2002
Dépenses ordinaires										
Dettes publiques et garanties ⁽¹⁾	15,1	15,3	15,2	15,0	16,0	15,8	15,2	15,2	15,1	14,9
Pouvoirs publics ⁽²⁾	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
Rémunérations et charges sociales ⁽³⁾	27,0	27,6	27,3	27,9	27,8	28,3	28,0	28,6	28,1	28,7
<i>dont civiles</i>	(-)	(-)	(-)	(-)	(22,9)	(23,3)	(23,1)	(23,7)	(23,2)	(23,8)
Pensions ⁽⁴⁾	10,3	10,6	10,6	11,2	9,5	9,8	10,7	11,4	11,4	11,9
<i>dont civiles</i>	(-)	(-)	(-)	(-)	(6,2)	(6,5)	(7,5)	(8,2)	(8,2)	(8,6)
Subventions de fonctionnement ⁽⁵⁾	3,1	3,5	3,1	3,3	3,3	3,4	2,9	3,0	3,1	3,1
Matériel, entretien et charges diverses de fonctionnement ⁽⁶⁾	4,3	4,2	4,1	4,2	4,0	3,9	3,7	4,0	4,0	4,1
Interventions économiques ⁽⁷⁾	10,9	10,3	10,2	8,5	10,8	10,6	10,6	8,4	7,9	7,8
Interventions sociales ⁽⁸⁾	11,3	11,0	11,3	11,7	11,1	11,2	10,9	11,5	11,6	11,1
Autres interventions ⁽⁹⁾	7,1	7,4	8,1	7,9	6,9	7,2	7,9	7,8	9,0	8,9
Total des dépenses ordinaires	89,4	90,1	90,2	89,9	89,8	90,4	90,2	90,2	90,5	90,9
Dépenses en capital										
Investissements civils directs ⁽¹⁰⁾	1,5	1,5	1,3	1,3	0,9	1,0	1,0	1,0	0,9	0,9
Subventions d'investissements civils ⁽¹¹⁾	4,5	4,3	4,5	4,7	3,6	3,6	3,7	3,9	3,7	3,6
Équipement militaire ⁽¹²⁾	4,6	4,1	4,0	4,1	5,6	5,1	5,1	4,9	4,8	4,6
Total des dépenses en capital	10,6	9,9	9,8	10,1	10,2	9,6	9,8	9,8	9,5	9,1
TOTAL DU BUDGET GÉNÉRAL	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

- (1) Dette publique brute : Titre I, net des remboursements et dégrèvements, y compris Fonds de stabilisation des changes (FSC) et avant déduction des recettes d'ordre.
(2) Pouvoirs publics : Titre II.
(3) Rémunérations et charges sociales : Titre III, première et troisième parties.
(4) Pensions : Titre III, deuxième partie.
(5) Subventions de fonctionnement : Titre III, sixième partie.
(6) Matériel, entretien et charges diverses de fonctionnement : Titre III, quatrième, cinquième et septième parties.
(7) Interventions économiques : Titre IV, quatrième et cinquième parties.
(8) Interventions sociales : Titre IV, sixième et septième parties.
(9) Autres interventions : Titre IV, première, deuxième et troisième parties.
(10) Investissements civils directs : Titre V.
(11) Subventions d'investissements civils : Titre VI.
(12) Équipement militaire : Titres V et VI du budget de la Défense.

ÉVOLUTION DES DÉPENSES NETTES ET DES CRÉDITS INITIAUX NETS DU BUDGET GÉNÉRAL

(en millions d'euros)

	Montant des dépenses exécutées				Montant des crédits initiaux					
	1997	1998	1999	2000	1997	1998	1999	2000	2001	PLF 2002
Dépenses ordinaires										
Dettes publiques et garanties ⁽¹⁾	38.095,5	38.940,7	39.902,6	39.253,2	38.696,9	38.435,6	39.138,7	38.929,1	39.845,1	39.941,8
Pouvoirs publics ⁽²⁾	655,8	679,9	710,1	731,9	652,0	670,0	686,3	723,4	747,8	771,1
Rémunérations et charges sociales ⁽³⁾	68.122,0	70.322,0	71.990,9	73.075,5	67.134,9	69.096,2	72.045,0	73.481,8	74.185,8	77.224,2
<i>dont</i> civiles	(56.078,4)	(57.526,5)	(59.061,5)	(60.000,6)	(55.286,6)	(56.828,4)	(59.360,8)	(60.668,6)	(61.279,2)	(64.024,2)
Pensions ⁽⁴⁾	26.031,7	27.087,9	28.000,3	29.332,7	23.016,8	24.008,7	27.425,6	29.299,8	30.144,8	31.901,0
<i>dont</i> civiles	(-)	(-)	(-)	(-)	(15.026,0)	(15.846,2)	(19.259,7)	(20.932,5)	(21.639,1)	(23.146,9)
Subventions de fonctionnement ⁽⁵⁾	7.913,9	8.819,2	8.276,8	8.588,1	7.928,6	8.182,7	7.439,5	7.713,0	8.106,6	8.429,4
Matériel, entretien et charges diverses de fonctionnement ⁽⁶⁾	10.823,1	10.703,0	10.736,2	11.008,3	9.640,9	9.487,4	9.691,6	10.154,6	10.577,3	11.103,9
Interventions économiques ⁽⁷⁾	27.385,8	26.357,1	26.803,6	22.355,0	26.083,4	25.868,2	27.181,8	21.502,6	20.889,1	21.079,9
Interventions sociales ⁽⁸⁾	28.593,8	28.169,4	29.733,5	30.745,0	26.851,0	27.272,8	28.005,6	29.646,9	30.676,1	29.948,9
Autres interventions ⁽⁹⁾	17.994,5	18.794,4	21.406,7	20.835,5	16.680,1	17.613,2	20.378,8	19.970,4	23.607,3	23.917,3
Total des dépenses ordinaires	225.616,2	229.873,5	237.560,7	235.925,2	216.684,5	220.634,7	231.993,1	231.421,6	238.780,0	244.317,5
Dépenses en capital										
Investissements civils de l'Etat ⁽¹⁰⁾	3.871,6	3.755,0	3.414,4	3.358,6	2.250,6	2.324,7	2.489,0	2.458,6	2.434,3	2.449,2
Subventions d'investissements civils ⁽¹¹⁾	11.296,6	11.100,9	11.748,9	12.367,4	8.716,0	8.683,8	9.522,1	9.896,4	9.788,2	9.572,7
Équipement militaire ⁽¹²⁾	11.585,1	10.509,1	10.519,4	10.689,0	13.523,0	12.348,8	13.110,6	12.646,4	12.718,3	12.395,9
Total des dépenses en capital	26.753,3	25.364,8	25.682,8	26.415,0	24.489,6	23.357,3	25.121,9	25.001,3	24.940,8	24.417,8
TOTAL DU BUDGET GÉNÉRAL	252.369,4	255.238,2	263.243,5	262.340,2	241.174,0	243.992,1	257.114,9	256.422,9	263.720,7	268.735,2

- (1) Dette publique : Titre I, net des remboursements et dégrèvements, y compris FSC et avant déduction des recettes d'ordre.
(2) Pouvoirs publics : Titre II.
(3) Rémunérations et charges sociales : Titre III, première et troisième parties.
(4) Pensions : Titre III, deuxième partie.
(5) Subventions de fonctionnement : Titre III, sixième partie.
(6) Matériel, entretien et charges diverses de fonctionnement : Titre III, quatrième, cinquième et septième parties.
(7) Interventions économiques : Titre IV, quatrième et cinquième parties.
(8) Interventions sociales : Titre IV, sixième et septième parties.
(9) Autres interventions : Titre IV, première, deuxième et troisième parties.
(10) Investissements civils directs : Titre V des budgets civils.
(11) Subventions d'investissements civils : Titre VI des budgets civils.
(12) Équipement militaire : Titres V et VI du budget de la Défense.

ÉVOLUTION DES DÉPENSES NETTES ET DES CRÉDITS INITIAUX NETS DU BUDGET GÉNÉRAL

(en millions de francs)

	Montant des dépenses exécutées				Montant des crédits initiaux					
	1997	1998	1999	2000	1997	1998	1999	2000	2001	PLF 2002
Dépenses ordinaires										
Dettes publiques et garanties ⁽¹⁾	249.890	255.434	261.744	257.484	253.835	252.121	256.733	255.358	261.367	262.001
Pouvoirs publics ⁽²⁾	4.302	4.460	4.658	4.801	4.277	4.395	4.502	4.745	4.905	5.058
Rémunérations et charges sociales ⁽³⁾	446.851	461.282	472.229	479.344	440.376	453.241	472.584	482.009	486.458	506.557
<i>dont</i> civiles	(367.850)	(377.349)	(387.418)	(393.578)	(362.656)	(372.770)	(389.381)	(397.960)	(401.793)	(419.971)
Pensions ⁽⁴⁾	170.757	177.685	183.670	192.410	150.980	157.487	179.900	192.194	197.734	209.257
<i>dont</i> civiles	(-)	(-)	(-)	(-)	(98.564)	(103.944)	(126.335)	(137.308)	(141.940)	(151.834)
Subventions de fonctionnement ⁽⁵⁾	51.912	57.850	54.292	56.334	52.008	53.675	48.800	50.594	53.166	55.293
Matériel, entretien et charges diverses de fonctionnement ⁽⁶⁾	70.995	70.207	70.425	72.210	63.240	62.233	63.573	66.610	69.929	72.837
Interventions économiques ⁽⁷⁾	179.639	172.891	175.820	146.639	171.096	169.684	178.301	141.048	133.197	138.275
Interventions sociales ⁽⁸⁾	187.563	184.779	195.039	201.674	176.131	178.898	183.705	194.471	200.976	196.452
Autres interventions ⁽⁹⁾	118.036	123.283	140.419	136.672	109.414	115.535	133.676	130.997	153.393	156.887
Total des dépenses ordinaires	1.479.945	1.507.871	1.558.296	1.547.568	1.421.357	1.447.269	1.521.775	1.518.026	1.561.126	1.602.617
Dépenses en capital										
Investissements civils directs ⁽¹⁰⁾	25.396	24.631	22.397	22.031	14.763	15.249	16.327	16.127	15.925	16.065
Subventions d'investissements civils ⁽¹¹⁾	74.101	72.817	77.068	81.125	57.173	56.962	62.461	64.916	63.330	62.793
Équipement militaire ⁽¹²⁾	75.993	68.935	69.003	70.115	88.705	81.003	86.000	82.955	83.426	81.312
Total des dépenses en capital	175.490	166.382	168.468	173.271	160.641	153.214	164.789	163.998	162.681	160.170
TOTAL DU BUDGET GÉNÉRAL	1.655.435	1.674.253	1.726.764	1.720.839	1.581.998	1.600.483	1.686.563	1.682.024	1.723.807	1.762.787

- (1) Dette publique : Titre I, net des remboursements et dégrèvements, y compris FSC et avant déduction des recettes d'ordre.
(2) Pouvoirs publics : Titre II.
(3) Rémunérations et charges sociales : Titre III, première et troisième parties.
(4) Pensions : Titre III, deuxième partie.
(5) Subventions de fonctionnement : Titre III, sixième partie.
(6) Matériel, entretien et charges diverses de fonctionnement : Titre III, quatrième, cinquième et septième parties.
(7) Interventions économiques : Titre IV, quatrième et cinquième parties.
(8) Interventions sociales : Titre IV, sixième et septième parties.
(9) Autres interventions : Titre IV, première, deuxième et troisième parties.
(10) Investissements civils directs : Titre V des budgets civils.
(11) Subventions d'investissements civils : Titre VI des budgets civils.
(12) Équipement militaire : Titres V et VI du budget de la Défense.

C'est ainsi que les crédits relatifs aux charges de la dette et aux garanties supportées par l'Etat ne représentent plus que 14,9% des crédits qu'il est proposé d'ouvrir sur le budget général en 2002 (en termes nets de remboursements et dégrèvements), soit 39,94 milliards d'euros (262 milliards de francs). Ils avaient crû inexorablement jusqu'en 1997, atteignant cette année là 16% des crédits initiaux. Certes, le Gouvernement tire bénéfice de la baisse tendancielle des taux d'intérêt, ces dernières années, qui s'est imputée en priorité sur les émissions nouvelles, chaque année, puis s'est propagée à l'ensemble du stock de dette au fur et à mesure du refinancement des titres arrivant à échéance. Mais il ne serait pas juste de passer sous silence la contribution tout aussi essentielle apportée par la diminution du déficit budgétaire, qui n'a pris véritablement toute son ampleur qu'à partir de 1997, justement.

Le Gouvernement recueille ainsi les dividendes d'une politique de réduction tranquille du déficit, qui a réussi à redonner des marges de manœuvre au budget sans peser sur la croissance.

Les dépenses de personnel sont, évidemment, une composante extrêmement rigide des charges de l'Etat. Elles prennent une part croissante dans le budget, au fur et à mesure que l'intervention directe de l'Etat dans l'économie se replie et que les effectifs de pensionnés augmentent. Par ailleurs, la politique de rémunération et la politique des effectifs agissent de façon préférentielle dans le sens d'une aggravation des charges budgétaires, ce qui n'est pas nécessairement préoccupant dans la mesure où l'augmentation de la masse salariale s'accompagne d'une modernisation de l'administration et d'une amélioration du service rendu aux usagers. En tout état de cause, il est juste que les fonctionnaires aient leur part des fruits de la croissance.

In fine, les ajustements ne peuvent réellement porter que sur les dépenses d'intervention et les dépenses en capital qui, certes, représentent un peu moins de 40% du budget, mais ne sont pas pour autant remodelables à volonté. Il suffit de rappeler l'importance, au sein des interventions de l'Etat, des prestations sociales qui constituent des droits permanents ouverts à la population et fonctionnent donc «à guichet ouvert». On conçoit bien que les redéploiements qui peuvent être opérés sur ces catégories de dépenses doivent être calculés au plus près. Les crédits ouverts pour financer les charges concernées ne doivent pas être considérés comme une simple variable d'ajustement, car ce serait nier la nécessité des politiques publiques qui leur sont sous-jacentes.

2.- Des économies sans concession ni tabou

L'effort d'économies entrepris dans le présent projet de loi de finances peut être évalué à **7,17 milliards d'euros** (47 milliards de francs) sur le budget général, selon les données que votre Rapporteur général a pu extraire des fascicules budgétaires. Il est supérieur de près de 30% à l'évaluation des économies effectuées dans la loi de finances initiale pour 2001.

Le montant de 7,17 milliards d'euros résulte d'un ensemble complexe d'interventions sur les crédits de dépenses ordinaires comme ceux de dépenses en capital. Les documents budgétaires permettent de distinguer entre plusieurs catégories de mesures, qui, chacune, apportent leur contribution à l'entreprise collective de réorientation des financements de l'Etat.

- Les ajustements négatifs découlant de **l'effet en année pleine** de mesures entrées en vigueur au cours de l'exercice antérieur (soit, ici, l'année 2001) ont, en règle générale, une importance minime. Elles constituent la catégorie 01 des mesures de dépenses ordinaires.

Dans le présent projet, on doit relever uniquement l'incidence, sur le budget de l'Intérieur de la transformation de 200 emplois du corps de commandement et d'encadrement de la police en 200 emplois du corps de maîtrise et d'application, qui amène à réduire les crédits à hauteur de 661.000 euros (4,3 millions de francs) ;

- La **non-reconduction** (catégorie 02 des mesures de dépenses ordinaires) vise les diminutions de crédits provoquées par l'extinction du fait générateur de la dépense. Les réductions de crédits effectuées à ce titre atteignent 1,94 milliard d'euros (12,7 milliards de francs). Cependant, ce montant n'est pas réellement représentatif des « non reconductions » constituant de véritables économies.

En effet, les modalités d'imputation budgétaire des crédits de pension amènent à inscrire en non-reconduction, sur le chapitre 32-97 du budget des Charges communes, les crédits ouverts pour l'année en cours (ici, 2001) au titre des pensions militaires (141,69 millions d'euros, soit 929,4 millions de francs, sur l'article 10), les pensions civiles hors PTT (1.511,1 millions d'euros, soit 9,9 milliards de francs, sur l'article 20), les pensions Alsace-Lorraine (13,3 millions d'euros, soit 87,2 millions de francs, sur l'article 40) et divers autres crédits de pension imputés sur l'article 50 pour un montant minime. Ces crédits sont, en effet, « basculés » vers les dotations correspondantes des autres sections budgétaires dans le projet de loi de finances et actualisés à la valeur du point « mesures nouvelles » du même projet.

Il va de soi que le mouvement de crédits correspondant – qui concerne au total près de 1,7 milliard d'euros (10,9 milliards de francs) – ne reflète pas de réalité économique mais traduit simplement l'effet d'une règle conventionnelle d'imputation des crédits de pension.

Une fois effectuée la correction nécessaire, le montant des non-reconductions s'élève à 271,5 millions d'euros (1.780,9 millions de francs). Votre Rapporteur général rappelle que la majeure partie de ces non-reconductions provient des modalités particulières de traitement des dotations informatiques des ministères. En effet, les ajustements de crédits négatifs relatifs au maintien en service du matériel existant sont comptabilisés en non-reconduction, pour un montant total de près de 200 millions d'euros (1,3 milliard de francs) dans le projet de loi de finances pour 2002.

Votre Rapporteur général relèvera donc seulement deux non-reconductions d'une certaine ampleur :

– 22,87 millions d'euros (150 millions de francs) sont imputés sur la dotation du Fonds national de péréquation, qui est retracée sur l'article 20 du chapitre 41-23 « Aide de l'Etat en faveur des collectivités locales » du budget des Charges communes. Le Gouvernement avait décidé d'abonder, à titre exceptionnel et non reconductible, la dotation du FNP à hauteur de 150 millions de francs pour chacune des années 1999, 2000 et 2001 ;

– 14,51 millions d'euros (95,2 millions de francs) sur le budget de la Jeunesse et des Sports, dont, en particulier, une dotation de 2,3 millions d'euros (15 millions de francs) qui finançait une dotation au groupement d'intérêt public « Paris-Ile de France pour la candidature de Paris aux Jeux olympiques de 2008 », dont le caractère non reconductible ne peut être contesté. Votre Rapporteur général note que le budget de la Jeunesse et des sports est un support usuel des non-reconductions qui ne concernent pas les crédits informatiques, en raison, justement, du calcul de ses dotations fidèlement calqué sur le calendrier prévisible de grandes manifestations sportives, en France ou à l'étranger.

• Les « **ajustements de crédits évaluatifs ou provisionnels** », qui constituent la catégorie 03 des mesures de dépenses ordinaires, s'élèvent à 3,5 milliards d'euros (23 milliards de francs) dans le projet de loi de finances pour 2002, pour ceux d'entre eux qui sont de signe négatif⁽⁵⁾. Cependant, ces ajustements ne sont pas représentatifs d'économies puisqu'ils ne font qu'enregistrer, de façon totalement passive, l'influence sur les crédits budgétaires de facteurs extérieurs à la volonté du Gouvernement. Votre Rapporteur général, pas plus que le Gouvernement, ne cèdent donc à la facilité qui consisterait à inclure ces réductions de crédits dans le montant affiché des économies du projet de loi de finances.

• Le « noyau dur » des économies budgétaires est organisé autour de la « **révision des services votés** », qui constitue la catégorie 11 des mesures de dépenses ordinaires. Votre Rapporteur général rappelle que les services votés constituent, au sens de l'article 33 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances, « *le minimum de dotations que le Gouvernement juge indispensable pour poursuivre l'exécution des services publics dans les conditions qui ont été approuvées l'année précédente par le Parlement* ».

La révision des services votés est donc, en quelque sorte, la quintessence des économies budgétaires, puisqu'elle traduit une remise en question fondamentale des moyens alloués aux différentes administrations publiques.

⁽⁵⁾ Les « ajustements de crédits évaluatifs ou provisionnels » retraçant l'impact des modifications spontanées des crédits de cette nature, certains d'entre eux conduisent, en effet, à minorer les crédits alors que d'autres conduisent à les majorer.

Dans le projet de loi de finances pour 2002, la révision des services votés amène à réduire les crédits du budget général à hauteur de 1,18 milliard d'euros (7,7 milliards de francs). Cependant, ce montant doit subir une légère correction, pour prendre en compte l'une des modifications du périmètre budgétaire, détaillées, par ailleurs dans le I du présent chapitre.

Le transfert au FOREC des exonérations de charges sociales afférentes aux contrats initiative-emploi et aux contrats de qualification pour adultes, revenues dans le droit commun des allègements de cotisations sociales, conduit à défalquer du montant des révisions de services votés une somme de 68,6 millions d'euros (450 millions de francs) qui a été imputée au titre de la catégorie 11 des mesures de dépenses ordinaires. De ce fait, le montant des révisions de services votés qui représente une réelle économie, hors changement de périmètre, est égal à 1,11 milliard d'euros (7,3 milliards de francs).

Si l'on s'intéresse à la nature des dépenses concernées, il apparaît que les suppressions d'emplois permettent une économie de 345,74 millions d'euros (2,3 milliards de francs), dont la majeure partie relève du budget de la défense, au titre de la programmation 2002 (293,42 millions d'euros, soit 1,9 milliard de francs). La réduction des moyens de fonctionnement de l'Etat – ce que d'aucuns ont pu appeler, non sans une nuance péjorative, la réduction du « train de vie de l'Etat » – conduit à minorer les crédits civils de 37,14 millions d'euros (243,6 millions de francs) et les crédits militaires de 99,2 millions d'euros (650,6 millions de francs). Enfin, les réductions des moyens d'intervention permet de faire apparaître des économies de 627,4 millions d'euros, soit 4,1 milliards de francs. Enfin, les économies diverses sont chiffrées par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie à 70,64 millions d'euros, soit 463,4 millions de francs.

Le principal budget mis à contribution au titre de la révision des services votés est celui de l'Emploi, à hauteur de 497,87 millions d'euros (3,3 milliards de francs). Assurément, cela ne signifie pas que l'emploi ne compte plus au rang des priorités du Gouvernement. Un certain nombre d'éléments amènent, pourtant, à réduire divers crédits qui ne seront plus nécessaires à l'avenir :

– la suppression de l'allocation formation-reclassement à compter du 1^{er} juillet 2001 procure une économie de 213,43 millions d'euros (1,4 milliard de francs) ;

– l'augmentation programmée de la participation des entreprises au financement des préretraites ASFNE réduit la participation de l'Etat pour un montant de 41,47 millions d'euros (272 millions de francs). Il en est de même pour l'augmentation de la participation des entreprises au financement des préretraites progressives, à hauteur de 36,13 millions d'euros (237 millions de francs) ;

– la nouvelle convention d'assurance chômage conclue entre les partenaires sociaux n'a pas renouvelé le dispositif des conventions de conversion. Les crédits afférents à ce dispositif peuvent donc être supprimés, pour un montant de 76,22 millions d'euros (500 millions de francs) ;

– les réformes des contrats initiative-emploi et des contrats de qualification (pour les jeunes et pour les adultes) entraînent une économie de 118,86 millions d'euros (780 millions de francs), dont une partie, cependant, doit être classée en changement de périmètre, pour un montant de 68,60 millions d'euros (450 millions de francs).

DÉPENSES ORDINAIRES DU BUDGET GÉNÉRAL : RÉVISIONS DES SERVICES VOTÉS ^(a)

(en millions d'euros)

SECTIONS	Suppressions d'emplois	Réduction des moyens de fonctionnement	Réduction des moyens d'intervention	Économies diverses	Total
Affaires étrangères			- 8,33		- 8,33
Agriculture et pêche.....			- 48,78		- 48,78
Aménagement du territoire et environnement :					
I.- Aménagement du territoire	- 3,74	- 3,31			- 7,05
II.- Environnement					
Anciens combattants			- 2,29	- 0,76	- 3,05
Charges communes					
Culture et communication.....		- 0,15	- 1,48	- 3,07	- 4,70
Economie, finances et industrie	- 13,05	- 14,94	- 7,03		- 35,02
Education nationale :					
I.- Enseignement scolaire.....	- 31,49	- 4,40	- 46,26	- 32,24	- 114,39
II.- Enseignement supérieur.....			- 0,91		- 0,91
Emploi et solidarité :					
I.- Emploi.....	- 0,32		- 497,55		- 497,87
II.- Santé et solidarité.....	- 0,33	- 7,47	- 0,76		- 8,56
III.- Ville		- 0,56			- 0,56
Équipement, transports et logement :					
I.- Services communs.....	- 0,24	- 1,84		- 1,13	- 3,21
II.- Urbanisme et logement			- 0,30		- 0,30
III.- Transports et sécurité routière.....					
1. Transports.....				- 18,29	- 18,29
2. Sécurité routière.....					
IV.- Mer.....					
V.- Tourisme					
Intérieur et décentralisation	- 2,39	- 2,13			- 4,52
Jeunesse et sports	- 0,43		- 8,04		- 8,47
Justice.....	- 0,01	- 0,53			- 0,54
Outre-mer	- 0,10	- 0,32			- 0,42
Recherche			- 5,67	- 15,15	- 20,82
Services du Premier ministre :					
I.- Services généraux.....	- 0,10	- 0,93			- 1,03
II.- Secrétariat général de la défense nationale....	- 0,01				- 0,01
III.- Conseil économique et social.....					
IV.- Plan	- 0,11	- 0,56			- 0,67
Total des budgets civils	- 52,32	- 37,14	- 627,40	- 70,64	- 787,50
Défense	- 293,42	- 99,19		- 0,15	- 392,76
Total du budget général	- 345,74	- 136,33	- 627,40	- 70,79	- 1.180,26

(a) Catégorie 11 des mesures nouvelles.

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

DÉPENSES ORDINAIRES DU BUDGET GÉNÉRAL : RÉVISIONS DES SERVICES VOTÉS ^(a)

(en millions de francs)

SECTIONS	Suppressions d'emplois	Réduction des moyens de fonctionnement	Réduction des moyens d'intervention	Économies diverses	Total
Affaires étrangères			- 54,64		- 54,64
Agriculture et pêche.....			- 319,98		- 319,98
Aménagement du territoire et environnement :					
I.- Aménagement du territoire	- 24,53	- 21,71			- 46,24
II.- Environnement					
Anciens combattants			- 15,02	- 4,99	- 20,01
Charges communes					
Culture et communication.....		- 0,98	- 9,71	- 20,14	- 30,83
Economie, finances et industrie	- 85,60	- 98,00	- 46,11		- 229,72
Education nationale :					
I.- Enseignement scolaire.....	- 206,56	- 28,86	- 303,45	- 211,48	- 750,35
II.- Enseignement supérieur.....			- 5,97		- 5,97
Emploi et solidarité :					
I.- Emploi.....	- 2,10		- 3.263,71		- 3.265,81
II.- Santé et solidarité.....	- 2,16	- 49,00	- 4,99		- 56,15
III.- Ville		- 3,67			- 3,67
Équipement, transports et logement :					
I.- Services communs.....	- 1,57	- 12,07		- 7,41	- 21,06
II.- Urbanisme et logement			- 1,97		- 1,97
III.- Transports et sécurité routière.....					
1. Transports.....				- 119,97	- 119,97
2. Sécurité routière.....					
IV.- Mer.....					
V.- Tourisme					
Intérieur et décentralisation	- 15,68	- 13,97			- 29,65
Jeunesse et sports	- 2,82		- 52,74		- 55,56
Justice.....	- 0,07	- 3,48			- 3,54
Outre-mer	- 0,66	- 2,10			- 2,76
Recherche			- 37,19	- 99,38	- 136,57
Services du Premier ministre :					
I.- Services généraux.....	- 0,66	- 6,10			- 6,76
II.- Secrétariat général de la défense nationale....	- 0,07				- 0,07
III.- Conseil économique et social.....					
IV.- Plan	- 0,72	- 3,67			- 4,39
Total des budgets civils	- 343,20	- 243,62	- 4.115,47	- 463,37	- 5.165,66
Défense	- 1.924,71	- 650,64		- 0,98	- 2.576,34
Total du budget général	- 2.267,91	- 894,27	- 4.115,47	- 464,35	- 7.742,00

(a) Catégorie 11 des mesures nouvelles.

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

• Des **mesures d'ajustement aux besoins** (catégorie 10 des mesures de dépenses ordinaires) permettent également au Gouvernement de faire apparaître des marges de manœuvre supplémentaires. Elles s'élèvent, pour le budget général, à 3,22 milliards d'euros (21,1 milliards de francs), desquelles il convient de défalquer environ 150 millions d'euros (984 millions de francs) au titre des changements de périmètres ou de modifications de nomenclature, qui ne peuvent pas être comptabilisés en économies. Ces changements de périmètre sont :

– le transfert à l'assurance maladie du financement des indemnités de stages extra-hospitaliers des médecins non résidents ainsi que de certaines dépenses des écoles de formation des personnels médicaux et paramédicaux, pour un montant de 60,98 millions d'euros (400 millions de francs) ;

– les ajustements négatifs, en dépenses ordinaires, découlant des transferts de compétence consentis au profit de la collectivité territoriale de Corse (2,79 millions d'euros, soit 18,3 millions de francs) ;

– l'inscription sur le budget du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie des crédits pour frais d'actes d'huissier, jusqu'ici imputés sur le chapitre 15-03 « Frais de poursuites et de contentieux » du budget des Charges communes, pour un montant de 86,24 millions d'euros (565,7 millions de francs), qui est présentée dans les deux fascicules budgétaires comme une « mesure d'ajustement ». Votre Rapporteur général estime que cette modification de nomenclature aurait pu, et même aurait dû, relever de la catégorie 13 qui concerne les transferts, même s'il s'agit là d'un point de détail qui, d'ailleurs, n'a pas de conséquences au plan de l'initiative parlementaire en matière d'amendement ⁽⁶⁾.

Une fois ces corrections effectuées, les ajustements aux besoins de signe négatif entraînent, au total, une diminution des crédits du budget général égale à 3,07 milliards d'euros (20,1 milliards de francs). Les six principales mesures sont retracées dans le tableau ci-après ; les onze suivantes concernent des montants compris entre 100 et 50 millions d'euros (655,9 et 328 millions de francs).

PRINCIPAUX AJUSTEMENTS AUX BESOINS PORTANT ECONOMIES

Budget	Mesure	en millions d'euros	en millions de francs
Charges communes	Versements à divers régimes obligatoires de sécurité sociale.....	– 624,95	– 4.009,4
Urbanisme et logement	Financement des aides à la personnes	– 409,69	– 2.687,4
Transports	Contribution aux charges d'infrastructures ferroviaires	– 221,59	– 1.453,5
Emploi	Subvention au Fonds national de chômage	– 183,64	– 1.204,6

⁽⁶⁾ Les « mesures d'ajustement » et les « transferts » étant tous les deux rangés parmi les mesures nouvelles, l'imputation d'une mesure de dépenses ordinaires sur l'une ou l'autre de ces deux catégories est indifférente au regard des règles de recevabilité financière des amendements, puisque la prise en compte du « droit existant » fait référence au niveau des mesures nouvelles proposées par le Gouvernement.

Transports	Compensation de tarifs sociaux au profit de la SNCF	- 179,73	- 1.178,9
Emploi	Financement des emplois jeunes	- 175,33	- 1.150,1

Source : fascicules budgétaires

• Enfin, le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie a détaillé, comme les années précédentes, le montant des **économies sur les dépenses en capital** qui sont incluses dans le projet de loi de finances pour 2002. Selon une méthode constante depuis 1998, pour les crédits de paiement des dépenses en capital, il indique, dans une réponse au questionnaire que lui a adressé votre Rapporteur général, que « *les « ajustements négatifs » traduisent, par convention, les diminutions de CPSV [crédits de paiement « services votés »] au chapitre entre 2001 et 2002, et les « révisions de services votés » traduisent les diminutions de CPMN [crédits de paiement « mesures nouvelles »] entre 2001 et 2002. L'effet des changements de nomenclature et des variations de périmètre est également neutralisé* ».

Dans ces conditions, le montant total des économies et redéploiements de crédits de paiement est évalué à 2,71 milliards d'euros (17,8 milliards de francs) en 2002, au lieu de 2,12 milliards d'euros (13,9 milliards de francs) en 2001. Il se répartit en 656 millions d'euros (4,3 milliards de francs) au titre des « ajustements négatifs » et 2,06 milliards d'euros (13,5 milliards de francs) au titre des « révisions de services votés ».

Le ministère de la défense est le principal « contributeur » à ce poste d'économies, pour un montant égal à 1,63 milliard d'euros (10,7 milliards de francs), suivi par le budget de l'Intérieur (330,3 millions d'euros, soit 2,2 milliards de francs), le budget du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie (174,5 millions d'euros, soit 1,1 milliard de francs) et le budget de l'Enseignement supérieur (153,4 millions d'euros, soit 1 milliard de francs).

**RECAPITULATION DES ECONOMIES ET REDEPLOIEMENTS
SUR LE BUDGET GENERAL (a)**

	en millions d'euros	en millions de francs
A. Mesures acquises		
01. Extension en année pleine	0,7	4,3
02. Non reconduction	271,5	1.780,9
<i>pour mémoire : 03. Ajustements de crédits évaluatifs ou provisionnels (non inclus dans les économies)</i>	<i>(3.505,0)</i>	<i>(22.991,5)</i>
Total Économies Mesures acquises (01 + 02).....	272,2	1.785,2
B. Mesures nouvelles		
10. Mesures d'ajustement.....	3.069,7	20.136,0
11. Révision des services votés	1.111,7	7.292,1
Total Économies Mesures nouvelles (10 + 11).....	4.181,4	27.428,1
C. Économies sur dépenses en capital		
a. Ajustements négatifs	655,8	4.301,8
b. Révision des services votés	2.055,8	13.485,2

Total Économies sur dépenses en capital (a + b).....	2.711,6	17.786,9
TOTAL Économies et redéploiements.....	7.165,1	47.000,0

(a) Montants corrigés des changements de périmètre et des modifications de nomenclature

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

ECONOMIES ET REDEPLOIEMENTS PAR MINISTERE				
<i>(en millions d'euros)</i>				
SECTIONS	Révision des services votés	Économies sur les dépenses en capital	Autres redéploiements	TOTAL
Affaires étrangères	- 8,33	- 7,85	- 11,97	- 28,15
Agriculture et pêche.....	- 48,78	- 19,21	- 82,79	- 150,78
Aménagement du territoire et environnement :				
I.- Aménagement du territoire	- 7,05	- 5,21	- 15,67	- 27,93
II.- Environnement		- 52,80	- 4,95	- 57,75
Anciens combattants	- 3,05		- 78,37	- 81,42
Charges communes			- 729,42	- 729,42
Culture et communication.....	- 4,70	- 63,47	- 7,91	- 76,08
Economie, finances et industrie	- 35,02	- 174,51	- 150,57	- 360,10
Education nationale :				
I.- Enseignement scolaire.....	- 114,39	- 7,32	- 115,18	- 236,89
II.- Enseignement supérieur.....	- 0,91	- 153,43	- 15,16	- 169,50
Emploi et solidarité :				
I.- Emploi.....	- 497,87	- 8,61	- 561,99	- 1.068,47
II.- Santé et solidarité.....	- 8,56	- 25,14	- 185,19	- 218,89
III.- Ville	- 0,56	- 27,75	- 0,21	- 28,52
Equipement, transports et logement :				
I.- Services communs.....	- 3,21	- 11,83	- 19,85	- 34,89
II.- Urbanisme et logement	- 0,30	- 67,93	- 409,90	- 478,13
III.- Transports et sécurité routière.....				
1. Transports.....	- 18,29	- 53,33	- 462,78	- 534,40
2. Sécurité routière.....				
IV.- Mer.....		- 1,56	- 41,05	- 42,61
V.- Tourisme			- 0,57	- 0,57
Intérieur et décentralisation	- 4,52	- 330,33	- 139,24	- 474,09
Jeunesse et sports	- 8,47	- 0,84	- 16,09	- 25,40
Justice.....	- 0,54	- 27,95	- 74,39	- 102,88
Outre-mer	- 0,42	- 15,85	- 100,07	- 116,34
Recherche	- 20,82	- 18,46	- 0,71	- 39,99
Services du Premier ministre :				
I.- Services généraux.....	- 1,03	- 7,92	- 17,00	- 25,95
II.- Secrétariat général de la défense nationale.....	- 0,01	- 0,61	- 0,61	- 1,23
III.- Conseil économique et social.....	0,00		- 0,36	- 0,36
IV.- Plan	- 0,67	- 0,02	- 0,42	- 1,11
Total des budgets civils	- 787,50	- 1.081,93	- 3.242,42	- 5.111,85
Défense	- 392,76	- 1.629,63	- 163,23	- 2.185,62
Total du budget général	- 1.180,26	- 2.711,56	- 3.405,65	- 7.297,47

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

ECONOMIES ET REDEPLOIEMENTS PAR MINISTERE				
<i>(en millions de francs)</i>				
SECTIONS	Révision des services votés	Économies sur les dépenses en capital	Autres redéploiements	TOTAL
Affaires étrangères	- 54,64	- 51,49	- 78,52	- 184,65
Agriculture et pêche.....	- 319,98	- 126,01	- 543,07	- 989,05
Aménagement du territoire et environnement :				
I.- Aménagement du territoire	- 46,24	- 34,18	- 102,79	- 183,21
II.- Environnement		- 346,35	- 32,47	- 378,82
Anciens combattants	- 20,01		- 514,07	- 534,08
Charges communes			- 4.784,68	- 4.784,68
Culture et communication.....	- 30,83	- 416,34	- 51,89	- 499,05
Economie, finances et industrie	- 229,72	- 1.144,71	- 987,67	- 2.362,10
Education nationale :				
I.- Enseignement scolaire.....	- 750,35	- 48,02	- 755,53	- 1.553,90
II.- Enseignement supérieur.....	- 5,97	- 1.006,43	- 99,44	- 1.111,85
Emploi et solidarité :				
I.- Emploi.....	- 3.265,81	- 56,48	- 3.686,41	- 7.008,70
II.- Santé et solidarité.....	- 56,15	- 164,91	- 1.214,77	- 1.435,82
III.- Ville	- 3,67	- 182,03	- 1,38	- 187,08
Equipement, transports et logement :				
I.- Services communs.....	- 21,06	- 77,60	- 130,21	- 228,86
II.- Urbanisme et logement	- 1,97	- 445,59	- 2.688,77	- 3.136,33
III.- Transports et sécurité routière.....				
1. Transports.....	- 119,97	- 349,82	- 3.035,64	- 3.505,43
2. Sécurité routière.....				
IV.- Mer.....		- 10,23	- 269,27	- 279,50
V.- Tourisme			- 3,74	- 3,74
Intérieur et décentralisation	- 29,65	- 2.166,82	- 913,35	- 3.109,83
Jeunesse et sports	- 55,56	- 5,51	- 105,54	- 166,61
Justice.....	- 3,54	- 183,34	- 487,97	- 674,85
Outre-mer	- 2,76	- 103,97	- 656,42	- 763,14
Recherche	- 136,57	- 121,09	- 4,66	- 262,32
Services du Premier ministre :				
I.- Services généraux.....	- 6,76	- 51,95	- 111,51	- 170,22
II.- Secrétariat général de la défense nationale.....	- 0,07	- 4,00	- 4,00	- 8,07
III.- Conseil économique et social.....	0,00		- 2,36	- 2,36
IV.- Plan	- 4,39	- 0,13	- 2,76	- 7,28
Total des budgets civils	- 5.165,66	- 7.097,00	- 21.268,88	- 33.531,54
Défense	- 2.576,34	- 10.689,67	- 1.070,72	- 14.336,73
Total du budget général	- 7.742,00	- 17.786,67	- 22.339,60	- 47.868,27

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

3.– Une utilisation raisonnée des marges de manœuvre

Au terme de cet exercice si nécessaire de redéploiements, le Gouvernement s'est donc constitué une marge de manœuvre composée de trois éléments :

– les crédits économisés sur le budget général, à hauteur de 7,17 milliards d'euros (47 milliards de francs), comme cela a été détaillé dans les développements ci-avant et sous les réserves méthodologiques détaillées de même ;

– l'augmentation des crédits permise par l'application de la norme de progression des dépenses exprimée en valeur (soit + 2%), qui correspond à un montant de 5,2 milliards d'euros (34 milliards de francs) ;

– les autres marges constatées avec les ajustements négatifs de crédits évaluatifs (catégorie 03 des mesures de dépenses ordinaires), retracées pour mémoire dans le tableau de la page **Erreur ! Argument de commutateur inconnu.** Ces ajustements représentent 3,5 milliards d'euros, soit 23 milliards de francs.

Cette marge de manœuvre va être utilisée pour procéder à des ajustements de crédits incontournables et pour accorder des moyens nouveaux aux ministères. En matière de dépenses ordinaires, ces deux emplois sont clairement identifiables : les « mesures acquises » positives reflètent les majorations de dotations auxquelles il est nécessaire de procéder, alors que les « mesures nouvelles » positives traduisent le mieux la possibilité pour le Gouvernement de conduire une action volontariste sur les crédits. L'analyse des moyens nouveaux relatifs aux dépenses en capital est difficile à effectuer avec les concepts budgétaires actuels ⁽⁷⁾.

• La somme des « **mesures acquises** » positives est égale, d'après les informations recueillies par votre Rapporteur général sur l'ensemble des fascicules budgétaires, à 13,27 milliards d'euros (87,1 milliards de francs). Cependant, comme le présent rapport s'intéresse de façon privilégiée aux crédits nets des remboursements et dégrèvements, il est nécessaire d'effectuer une première correction, qui conduit à retrancher un montant de 5,85 milliards d'euros (38,4 milliards de francs) correspondant à l'ajustement aux besoins en matière de remboursements et dégrèvements.

Par ailleurs, les modalités complexes d'imputation des modifications de crédits afférents aux charges de la dette amènent à une nouvelle correction. Celle-ci consiste à remplacer le montant des mesures acquises positives afférentes à la dette (soit, en l'espèce, 1,54 milliard d'euros ou encore 10,1 milliards de francs) par l'évolution nette des crédits relatifs à la dette, soit 195,7 millions d'euros (1,3 milliard de francs).

⁽⁷⁾ Les règles et principes de la loi organique relative aux lois de finances n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 ne devraient pas, par eux-mêmes, apporter d'amélioration sur ce point.

Il est également légitime de ne prendre l'ajustement relatif aux charges de pension que pour sa valeur nette du basculement vers les autres budgets des crédits inscrits pour l'exercice en cours, ce qui amène à comptabiliser à ce titre des crédits de « mesures acquises » égaux à 363,3 millions d'euros (2,4 milliards de francs) au lieu de 2,03 milliards d'euros (13,3 milliards de francs).

In fine, le montant corrigé des mesures acquises positives s'élève à 4,43 milliards d'euros (29,1 milliards de francs). Il représente le montant des crédits supplémentaires que le Gouvernement est obligé d'inscrire pour que les services publics puissent fonctionner dans les conditions approuvées par le Parlement l'année précédente.

On ne peut pourtant pas dire qu'il s'agit là de dépenses totalement « contraintes » : nombre d'entre elles résultent de décisions gouvernementales et d'approbations parlementaires antérieures à l'année visée par le projet de loi de finances. Par exemple, l'extension en année pleine des mesures prises, en fraction d'année, en 2001, sur le budget de l'Enseignement scolaire conduit à majorer les crédits de ce budget de près de 1,6 milliard d'euros (10,3 milliards de francs). Chacun conviendra qu'il ne s'agit pas là d'une dépense « passive » mais de la traduction différée, en 2002, d'engagements antérieurs du Gouvernement.

Les « **mesures nouvelles** » positives s'élèvent à 8,75 milliards d'euros (57,4 milliards de francs), desquels il convient de déduire 1,9 milliard d'euros (12,5 milliards de francs) au titre des modalités spécifiques d'imputation des charges de la dette et 808 millions d'euros (5,3 milliards de francs) qui concernent les remboursements et dégrèvements. Dans ces conditions, le montant corrigé des mesures nouvelles s'établit à 6,04 milliards d'euros (39,6 milliards de francs).

- Les dotations en moyens supplémentaires des différents ministères font alors apparaître clairement que les ministères prioritaires recueillent effectivement une part importante des crédits nouveaux inscrits sur le budget 2002.

**LES PRINCIPAUX BENEFICIAIRES DE MOYENS SUPPLEMENTAIRES
EN 2002 (hors transferts entre sections)**

	Moyens supplémentaires	
	en millions d'euros	en millions de francs
Enseignement scolaire.....	2.309,02	15.146,18
Charges communes (après corrections).....	1.609,23	10.555,86
Intérieur.....	798,74	5.239,39
Emploi.....	712,89	4.676,25
Transports et sécurité routière.....	641,15	4.205,67
Santé et solidarité.....	586,70	3.848,50
Économie, finances et industrie.....	551,81	3.619,64
Justice.....	351,60	2.306,34
Enseignement supérieur.....	321,27	2.107,39
Urbanisme et logement.....	317,86	2.085,02

Moyens supplémentaires : somme des mesures nouvelles positives (hors transferts).

ÉVOLUTION DES CREDITS NETS PAR MINISTÈRE (a)				
<i>(en millions d'euros)</i>				
SECTIONS	LFI 2001	PLF 2002 structure constante	Évolution (%)	PLF 2002
Affaires étrangères	3.368	3.630	+ 7,8	3.630
Agriculture et pêche	5.107	5.072	- 0,7	5.103
Aménagement du territoire et environnement :				
I.- Aménagement du territoire.....	267	285	+ 6,8	285
II.- Environnement.....	716	762	+ 6,3	761
Anciens combattants	3.627	3.628	-	3.628
Charges communes	51.050	51.649	+ 1,2	51.649
Culture et communication.....	2.549	2.602	+ 2,1	2.602
Economie, finances et industrie	14.143	14.449	+ 2,2	14.453
Education nationale :				
I.- Enseignement scolaire	50.620	52.701	+ 4,1	52.701
II.- Enseignement supérieur.....	8.546	8.741	+ 2,3	8.736
Emploi et solidarité :				
I.- Emploi	17.133	16.848	- 1,7	16.780
II.- Santé et solidarité.....	14.447	14.861	+ 2,9	14.800
III.- Ville.....	367	372	+ 1,3	372
Équipement, transports et logement :				
I.- Services communs.....	4.103	4.312	+ 5,1	4.312
II.- Urbanisme et logement.....	7.433	7.304	- 1,7	7.304
III.- Transports et sécurité routière :				
1. Transports	8.729	9.292	+ 6,5	9.292
2. Sécurité routière	-	-	-	-
IV.- Mer.....	1.024	940	- 8,2	940
V.- Tourisme.....	74	74	- 0,5	74
Intérieur et décentralisation.....	16.980	17.265	+ 1,7	17.267
Jeunesse et sports	523	539	+ 3,1	539
Justice	4.435	4.689	+ 5,7	4.687
Outre-mer	1.040	1.080	+ 3,8	1.080
Recherche.....	6.157	6.213	+ 0,9	6.213
Services du Premier ministre :				
I.- Services généraux	1.066	1.106	+ 3,8	1.106
II.- Secrétariat général de la défense nationale. ...	30	39	+ 33,5	39
III.- Conseil économique et social.....	31	32	+ 1,6	32
IV.- Plan.....	26	26	- 0,1	26
Total des budgets civils	223.591	228.511	+ 2,2	228.412
Défense	37.309	37.607	+ 0,8	37.607
Total du budget général.....	260.900	266.118	+ 2,0	266.019

(a) Avant déduction des recettes venant en atténuation des charges de la dette, soit 2.820,3 millions d'euros en LFI 2001 et 2.716,0 millions d'euros en PLF 2002.

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

ÉVOLUTION DES CREDITS NETS PAR MINISTÈRE (a)				
<i>(en millions de francs)</i>				
SECTIONS	LFI 2001	PLF 2002 structure constante	Évolution (%)	PLF 2002
Affaires étrangères	22.093	23.811	+ 7,8	23.811
Agriculture et pêche	33.500	33.270	- 0,7	33.473
Aménagement du territoire et environnement :				
I.- Aménagement du territoire.....	1.751	1.869	+ 6,8	1.869
II.- Environnement.....	4.697	4.998	+ 6,3	4.992
Anciens combattants	23.792	23.798	-	23.798
Charges communes	334.866	338.795	+ 1,2	338.795
Culture et communication.....	16.720	17.068	+ 2,1	17.068
Economie, finances et industrie	92.772	94.779	+ 2,2	94.805
Education nationale :				
I.- Enseignement scolaire	332.045	345.696	+ 4,1	345.696
II.- Enseignement supérieur.....	56.058	57.337	+ 2,3	57.304
Emploi et solidarité :				
I.- Emploi	112.385	110.516	- 1,7	110.070
II.- Santé et solidarité.....	94.766	97.482	+ 2,9	97.082
III.- Ville.....	2.407	2.440	+ 1,3	2.440
Equipement, transports et logement :				
I.- Services communs.....	26.914	28.285	+ 5,1	28.285
II.- Urbanisme et logement.....	48.757	47.911	- 1,7	47.911
III.- Transports et sécurité routière :				
1. Transports	57.258	60.952	+ 6,5	60.952
2. Sécurité routière	-	-	-	-
IV.- Mer.....	6.717	6.166	- 8,2	6.166
V.- Tourisme.....	485	485	- 0,5	485
Intérieur et décentralisation.....	111.381	113.251	+ 1,7	113.264
Jeunesse et sports	3.431	3.536	+ 3,1	3.536
Justice	29.092	30.758	+ 5,7	30.745
Outre-mer	6.822	7.084	+ 3,8	7.084
Recherche.....	40.387	40.755	+ 0,9	40.755
Services du Premier ministre :				
I.- Services généraux	6.993	7.255	+ 3,8	7.255
II.- Secrétariat général de la défense nationale. ...	197	256	+ 33,5	256
III.- Conseil économique et social.....	203	210	+ 1,6	210
IV.- Plan.....	171	171	- 0,1	171
Total des budgets civils	1.466.661	1.498.934	+ 2,2	1.498.285
Défense	244.731	246.686	+ 0,8	246.686
Total du budget général.....	1.711.392	1.745.620	+ 2,0	1.744.970

(a) Avant déduction des recettes venant en atténuation des charges de la dette, soit 18.500 millions de francs en LFI 2001 et 17.816 millions de francs en PLF 2002.

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

B.- LES MOYENS D'ACTION DE L'ÉTAT

1.- La fonction publique

• Les charges directes de personnel s'établiraient, en 2002, à 109,13 milliards d'euros (715,8 milliards de francs), en augmentation de 4,79 milliards d'euros (+ 4,6%) par rapport à la loi de finances initiale pour 2001. Elles se répartissent entre :

– les charges civiles de personnel, qui représentent 86,96 milliards d'euros (570,5 milliards de francs) et augmentent de 4,19 milliards d'euros (+ 5,1%) par rapport à la loi de finances initiale pour 2001. Les charges civiles de personnel ne coïncident pas avec les charges de personnels des budgets civils car le chapitre 32-97 du budget des Charges communes inclut, sur son article 10, un montant de crédits initiaux afférents aux pensions militaires (141,69 millions d'euros en 2001 et 206,5 millions d'euros en 2002, soit respectivement 929,4 millions de francs et 1.354,6 millions de francs) ;

– les charges de personnels militaires, qui représentent 22,16 milliards d'euros (145,4 milliards de francs) et augmentent de 2,8% (607 millions d'euros, soit 3,9 milliards de francs) par rapport à la loi de finances initiale pour 2001.

Votre Rapporteur général rappelle que la ligne de partage entre les charges de personnels civils et militaires est, en fait, encore plus imprécise du fait que les charges de compensation et de surcompensation entre régimes de sécurité sociale relevant de la Défense sont imputées avec celles relevant des ministères civils sur un même paragraphe du chapitre 33-91 «Personnel en activité. Prestations et versements obligatoires » du budget des Charges communes, la distinction étant donc impossible en prévision comme en exécution.

Votre Rapporteur général n'a pas pu prendre connaissance d'estimations relatives aux dépenses induites de fonction publique. Celles-ci regroupent, outre les dépenses de rémunérations, de cotisations et prestations sociales ainsi que de pensions, les dépenses de subventions aux établissements d'enseignement privé et les pensions et allocations d'anciens combattants. En revanche, elles excluent les subventions pour dépenses de personnel accordées aux établissements publics soutenus par l'Etat.

Une description précise des dépenses induites de fonction publique est impossible en loi de finances initiale. En effet, elle repose sur une décomposition des crédits au niveau le plus fin de la nomenclature budgétaire, à savoir le paragraphe, qui n'est pas accessible au moment de la prévision. En revanche, normalement, ces informations peuvent être établies dès la publication des « budgets votés » (fascicules « verts »).

Le tableau ci-après présente, pour les dernières années connues, une ventilation des crédits afférents aux dépenses induites de fonction publique, par nature. Elle fait apparaître le dynamisme particulier des crédits pour pensions, qui réduit progressivement

la proportion des crédits consacrés aux autres dépenses, y compris les rémunérations d'activité.

**ÉVOLUTION RECENTE DES CREDITS POUR DEPENSES INDUITES
DE FONCTION PUBLIQUE (loi de finances initiale) (a)**

	en milliards d'euros			en milliards de francs		
	1998	1999	2000	1998	1999	2000
I. Rémunérations d'activité						
- rémunérations principales	47,22	48,64	50,16	309,8	319,0	329,0
- indemnités de résidence	1,11	1,19	1,21	7,3	7,8	8,0
- primes et indemnités	7,33	8,48	9,09	48,1	55,6	59,6
- supplément familial de traitement.....	0,75	0,75	0,75	4,9	4,9	4,9
- autres charges connexes	0,79	0,82	0,85	5,2	5,4	5,6
- provisions	0,56	0,01	0,02	3,7	0,1	0,1
Total Rémunérations d'activité.....	57,76	59,89	62,08	378,9	392,8	407,2
<i>dont masse salariale (b).....</i>	<i>56,03</i>	<i>58,25</i>	<i>60,34</i>	<i>367,5</i>	<i>382,1</i>	<i>395,8</i>
II. Dépenses sociales						
- cotisations sociales	10,93	11,33	11,24	71,7	74,3	73,7
- prestations sociales	1,66	1,78	1,93	10,9	11,7	12,7
- pensions.....	22,96	26,57	28,58	150,6	174,3	187,5
- divers	0,25	0,27	0,36	1,7	1,8	2,4
Total Dépenses sociales	35,81	39,95	42,11	234,9	262,1	276,2
Total Frais de personnel (I + II)	93,57	99,84	104,19	613,8	654,9	683,4
III. Autres dépenses induites						
- taxes sur les transports et les salaires	0,35	0,35	0,36	2,3	2,3	2,3
- frais de déplacement.....	1,12	1,16	1,14	7,3	7,6	7,5
- enseignement privé	5,66	5,84	6,05	37,2	38,3	39,7
- pensions Anciens combattants.....	3,61	3,54	3,48	23,7	23,2	22,9
- autres (c).....	1,07	0,98	0,92	7,0	6,4	6,0
Total Autres dépenses induites	11,81	11,88	11,95	77,5	77,9	78,4
TOTAL Dépenses induites (I + II + III).....	105,38	111,71	116,14	691,2	732,8	761,8

(a) Y compris l'incidence de diverses mesures : rétablissement de 1,03 milliard d'euros (6,7 milliards de francs) dans les pensions au titre du FSV (1995), budgétisations diverses en 1997 (charges de pension de France Télécom), 1999 (rémunérations diverses, charges de pension de La Poste) et 2000 (rémunérations diverses et charges de pension des organismes publics employant des fonctionnaires détachés).

(b) Masse salariale : rémunérations d'activité versées aux personnels occupant un emploi permanent à temps complet et qui sont rétribués sur la base de la grille indiciaire (cela exclut les ouvriers et les vacataires).

(c) Indemnités représentatives de frais, primes d'alimentation (militaires), aides sociales, secours et prêts.

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

- Pour la préparation du projet de loi de finances pour 2002, la valeur du point « fonction publique » retenue pour calibrer les crédits de rémunérations, pensions et charges sociales correspond à la valeur moyenne du point prévue sur l'année 2002, à savoir 52,0638 euros (341,5 francs). Ceci représente une augmentation de 2,2% par rapport à la valeur du point utilisée pour la construction de la loi de finances initiale pour 2001 (50,9469 euros, soit 334,2 francs), qui était elle-même inchangée par rapport à celle

utilisée dans la construction de la loi de finances initiale pour 2000. Le montant des crédits supplémentaires à inscrire sur le budget général s'élève donc à 2,3 milliards d'euros (15,1 milliards de francs).

Votre Rapporteur général rappelle que le Gouvernement a décidé, en avril 2001, de programmer une augmentation des traitements des fonctionnaires visant à garantir le maintien du pouvoir d'achat du point d'indice en 2001 et 2002. L'échéancier de revalorisation du point fait apparaître des augmentations successives de 0,5% du 1^{er} mai 2001, 0,7% au 1^{er} décembre 2001, 0,5% au 1^{er} mars 2002 et 0,7% au 1^{er} novembre 2002.

Selon le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, le montant des crédits correspondant à l'effet report de 2001 vers 2002 des mesures entrées en vigueur au cours d'année 2001 est évalué à 1,28 milliard d'euros (8,4 milliards de francs), dont 25 millions d'euros (164 millions de francs) au titre de l'effet report de la distribution différenciée de points d'indice en mai et juillet 2001 et 1,25 milliard d'euros (8,2 milliards de francs) au titre des deux revalorisations du point effectuées en 2001.

Le glissement vieillesse-technicité est un autre facteur important d'évolution des rémunérations publiques. Deux effets agissant en sens contraire se conjuguent : l'effet de carrière, dû aux avancements d'échelon et aux promotions de grades ou de corps, conduit à faire évoluer les agents en place vers le haut de l'échelle indiciaire ; l'effet entrées-sorties modère la croissance de la masse indiciaire, les agents partant en retraite étant remplacés par des agents en début de carrière, au bas de l'échelle indiciaire. Le GVT est un instrument permettant d'évaluer l'impact de ces deux phénomènes sur les crédits et les dépenses.

Jusqu'en 1999, le GVT positif (effet de carrière) était estimé à + 2,2% alors que le GVT négatif (effet entrées-sorties) était estimé à - 1,35%, soit un GVT-solde égal à + 0,8% environ. Une nouvelle estimation a été réalisée en 1999, qui a porté le niveau du GVT positif à + 2% et celui du GVT négatif à - 1,5%, ramenant le GVT-solde à + 0,5%. Sur cette nouvelle base, le montant des crédits supplémentaires à ouvrir au titre du GVT-solde (qui s'applique, par définition, aux rémunérations d'activité et charges sociales et non aux pensions) peut être évalué à 400 millions d'euros (2,6 milliards de francs).

Les mesures catégorielles induisent une majoration des charges en 2002 évaluée à 378 millions d'euros (2,5 milliards de francs) par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie. Ceci résulte, à hauteur de 128 millions d'euros (839,6 millions de francs), des transformations d'emplois effectuées sur le budget de l'Éducation nationale (plans Jospin, Lang et Bayrou). Les transformations d'emplois dans les autres ministères comptent pour 76 millions d'euros (500 millions de francs), alors que les mesures indemnitaires mobilisent 202 millions d'euros (1.325 millions de francs). Enfin, les autres mesures statutaires nécessitent des crédits supplémentaires de 48 millions d'euros (315 millions de francs).

D'autres facteurs de progression de la dépense peuvent être mentionnés :

– le congé de fin d'activité (CFA) a concerné environ 11.440 nouveaux agents de l'Etat en 2000, dont 8.216 pour le seul ministère de l'Éducation nationale. Le succès du CFA ne se dément pas, puisqu'il ne concernait que 10.354 nouveaux bénéficiaires en 1999 (7.527 pour l'Éducation nationale) et 7.015 en 1998 (5.202 pour l'Éducation nationale). Selon le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, le paiement des revenus de remplacement (75% du traitement indiciaire) a généré une dépense de 334 millions d'euros (2.192 millions de francs) en 2000 et devrait atteindre 410 millions d'euros (2,7 milliards de francs) en 2001 ;

– la mise en place de nouveaux dispositifs afférents à la « nouvelle bonification indiciaire » (NBI). L'encadré ci-après présente la réponse apportée par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie à une question posée par votre Rapporteur général ;

– enfin, l'achèvement de la professionnalisation des armées générerait, selon les informations rassemblées par votre Rapporteur général à partir du fascicule budgétaire de la Défense, 81,3 millions d'euros (533,2 millions de francs) de dépenses supplémentaires au titre des transformations d'emplois. En sens inverse, la diminution du nombre de pécules afférents aux incitations au départ enregistrerait une économie de 47 millions d'euros (308,3 millions de francs) et les crédits de fonctionnement, d'alimentation, d'entretien programmé de matériels seraient minorés de 76,5 millions d'euros (501,8 millions de francs).

L'impact de la professionnalisation des armées sur le volume du budget de la Défense en 2002 serait également indirect, à en croire les informations que votre Rapporteur général a obtenues du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie. Ainsi, *« la professionnalisation des armées se traduit également par des besoins nouveaux au titre du fonctionnement courant, de l'activité et de l'entraînement des forces, qui n'avaient pas toujours été anticipés lors de l'adoption de la loi de programmation militaire. Les moyens nouveaux à ce titre expliquent l'augmentation globale des crédits de fonctionnement des armées en 2002. Il convient de mentionner plus particulièrement l'inscription de 33 millions d'euros [216,5 millions de francs] de crédits de fonctionnement courant, de 30 millions d'euros [196,8 millions de francs] au titre du renforcement pérenne des activités des forces et de 61 millions d'euros [400 millions de francs] au profit de la gendarmerie ».*

L'EXTENSION DE LA NBI

Deux nouveaux dispositifs NBI sont en cours de mise en œuvre :

- La NBI « ville » dont pourront bénéficier certains agents affectés dans les zones urbaines sensibles :

La création de cette NBI a été décidée par le comité interministériel des villes du 14 décembre 1999. La mise en œuvre du dispositif est pratiquement achevée : la définition des listes d'emplois bénéficiaires a été confiée, département par département, aux préfets qui ont ainsi pu cibler, au vu de critères locaux, les emplois à bonifier en priorité.

La synthèse des propositions des préfets sera traduite, d'ici la fin du mois d'octobre 2001, dans des textes ministériels qui serviront de support à la répartition des crédits depuis le chapitre 31-94 du budget des charges communes, où est inscrite une provision à ce titre, vers les différentes sections budgétaires concernées. .../...

Le coût estimé de l'application de la mesure en année pleine est de 30,49 millions d'euros. C'est le montant de la provision inscrite dans le PLF 2002.

- La NBI pour l'encadrement supérieur :

La définition des emplois d'encadrement supérieur ayant vocation à bénéficier d'une NBI est associée à un exercice de cotation de ces postes. Les ministères ont été invités, depuis l'année 2000, à s'engager dans cette double démarche. La mise en œuvre de la NBI encadrement supérieur s'effectue donc par étapes, ministère par ministère. En septembre 2001, l'Intérieur, l'Outre-mer, les Affaires étrangères, la Défense, la Culture, l'Education nationale et la Jeunesse et sports ont achevé, conjointement avec le Budget et la Fonction publique, la définition des listes d'emplois bonifiés.

Le coût, en année pleine, de la NBI encadrement supérieur pour ces sept ministères est de près de 5 millions d'euros.

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

- Le total des crédits budgétaires inscrits sur les différentes sections dans le projet de loi de finances pour 2002 au titre des pensions civiles et militaires s'élève à 31,1 milliards d'euros (203,7 milliards de francs), dont 82,6 millions d'euros (541,8 millions de francs) sur le budget annexe de l'Aviation civile.

Votre Rapporteur général rappelle que, depuis l'exercice 2000, la loi de finances initiale évalue l'ensemble des charges de pension qui sont supportées par le budget de l'Etat. Aucune charge de pension n'est plus financée par voie de fonds de concours, conformément à la décision n° 94-351 DC du 29 décembre 1994 relative à la loi de finances pour 1995.

Les crédits sont en progression de 6% par rapport aux 29,3 milliards d'euros (192,3 milliards de francs) ouverts dans la loi de finances initiale pour 2001. Cette évolution s'explique par un ajustement de + 33 millions d'euros (216,5 millions de francs) pour la base 2001, au vu des dernières perspectives d'exécution, et par la prise en compte de l'effet total des mesures décidées par le Gouvernement en 2001 (revalorisation du point d'indice et attribution différenciée de points supplémentaires), pour un montant de 283 millions d'euros (1,9 milliard de francs).

Par ailleurs, une augmentation de 4,7% de la dépense totale de pension est intégrée aux crédits, qui, selon le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, résulte de l'intervention de trois facteurs principaux :

- la progression de 3,6% du nombre et du montant unitaire des pensions civiles et militaires hors PTT ;

- la progression de 2,7% des pensions de La Poste et de France Télécom ;

– l’effet des mesures de revalorisation du point fonction publique annoncées pour 2002 et l’effet report sur 2002 des mesures adoptées en 2001 (+ 1,3%, soit 399 millions d’euros ou 2,6 milliards de francs).

Les charges directes de pension ne sont pas les seules dépenses exposées par l’Etat au titre du régime des pensions de ses fonctionnaires civils et militaires. L’Etat participe au mécanisme de compensation et de surcompensation entre régimes de sécurité sociale et, à ce titre, est un contributeur net à ce mécanisme en raison de sa situation démographique relativement favorable. Les crédits nécessaires sont inscrits sur l’article 40 du chapitre 33-91 du budget des Charges communes.

Le projet de loi de finances prévoit un montant de crédits égal à 2,72 milliards d’euros (17,8 milliards de francs), en progression de 806 millions d’euros (5,3 milliards de francs) par rapport à 2001. Il apparaît ainsi que l’année 2001 est exceptionnelle, en ce sens que le montant des dépenses de compensation et surcompensation est inférieur de 800 millions d’euros environ (5 milliards de francs environ) à son niveau tendanciel. L’année 2002 voit, en fait, le retour à une situation plus « classique ».

- La rupture décidée par le Gouvernement en 2001 en matière de politique des effectifs est poursuivie dans le projet de loi de finances pour 2002. Il ne s’agit pas de donner libre cours à une politique aventureuse, car trop laxiste, mais de savoir répondre aux besoins de notre société. Celle-ci réclame des services publics plus proches, plus disponibles, plus réactifs et plus accessibles. Le défi à relever n’est pas négligeable, même si l’on a beaucoup glosé sur la prétendue impossibilité du système de la fonction publique à se réformer de l’intérieur.

Le Gouvernement propose donc au Parlement d’autoriser une progression de 0,94% des effectifs financés par l’Etat, soit 15.692 personnes supplémentaires. Ce chiffre global est la résultante de trois composantes :

- 13.397 emplois budgétaires nouveaux seraient créés sur les budgets civils ;
- 1.214 emplois non budgétaires supplémentaires seraient également financés sur les mêmes budgets ;
- les établissements publics bénéficieraient de 1.281 emplois nouveaux, à caractère non budgétaire.

Ces créations ne sont pas dispersées sur l’ensemble des sections ministérielles, ce qui serait le gage d’une mauvaise gestion de l’emploi et des deniers publics. Au contraire, comme les années précédentes, le Gouvernement a concentré les moyens supplémentaires sur les budgets prioritaires, poursuivant ainsi les efforts entrepris depuis le début de la législature. Les créations d’emplois s’élèvent à 5.077 sur le budget de l’Enseignement scolaire, à 2.792 sur le budget de la Justice, à 1.988 sur le budget de l’Intérieur, à 1.664 sur le budget de l’Enseignement supérieur. Les 300 emplois budgétaires supplémentaires créés sur le budget de l’Environnement, soit une augmentation

des effectifs de 9,8%, n'a évidemment pas le même « poids » que les 300 emplois budgétaires nouveaux inscrits sur le budget de l'Agriculture, qui représentent une augmentation des effectifs de 1% seulement.

De plus, le Gouvernement a su tenir ses engagements dans la durée. Les effectifs chargés de la sécurité se sont accrus de 8,6% depuis 1997 et s'élèvent à 251.700 effectifs réels de policiers et gendarmes. Les emplois budgétaires inscrits sur le budget de la Justice ont été augmentés de près de 7.300 unités depuis 1997, soit une hausse de plus de 12%. Plus de 3000 emplois ont bénéficié aux services pénitentiaires, 2400 aux juridictions judiciaires et plus de 1300 aux services de la protection judiciaire de la jeunesse. Sur le budget de l'Enseignement scolaire, la politique des effectifs a permis d'améliorer de façon très significative le taux d'encadrement des élèves. Il en est de même pour le budget de l'Enseignement supérieur où, selon le ministère de l'Éducation nationale, les universités françaises devraient retrouver un taux d'encadrement comparable à celui qu'elles connaissaient avant l'explosion démographique des années 1980.

Autre exemple de politique menée dans la durée, la professionnalisation des armées devrait se conclure en 2002, le service national ayant, pour sa part, été supprimé par anticipation à l'été 2001. Cet achèvement d'un processus engagé par la loi de programmation militaire 1997-2002 se traduit par la suppression des 22.840 derniers emplois d'appelés, la suppression nette de 200 emplois d'officiers (solde entre 430 suppressions et 230 créations) et celle de 3.500 emplois de sous-officiers. En parallèle, seraient créés 7.888 emplois de militaires du rang et 6.538 emplois de volontaires.

Votre Rapporteur général se réjouit également de voir que le Gouvernement, comme dans la loi de finances initiale pour 2001, s'est donné pour ligne de conduite le renforcement de la transparence en matière de fonction publique. Le projet de loi de finances innove à cet égard, en présentant pour la première fois l'évolution d'une année sur l'autre des emplois non budgétaires financés par l'Etat, à savoir les emplois non budgétaires financés par le budget général et les emplois non budgétaires des établissements publics. Il s'agit là d'un progrès bienvenu, qui, poursuivi, permettra au Parlement de mieux connaître l'état des effectifs réels rémunérés sur crédits de l'Etat, mais, surtout, de mieux comprendre les causes des inévitables décalages résiduels.

Enfin, la poursuite de la politique de résorption de l'emploi précaire amène, comme en 2001, à créer des emplois budgétaires « pour ordre », c'est-à-dire qui ne correspondent pas à une augmentation des effectifs réels. Il s'agit, pour le Gouvernement, de prendre acte du fait que certains personnels rémunérés sur des crédits de vacation occupent de façon récurrente, en fait, un emploi permanent à temps plein qui doit, normalement, être intégré à l'autorisation parlementaire sous la forme juridique de l'emploi budgétaire.

De plus, selon les éléments communiqués par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie à votre Rapporteur général, « conformément à l'esprit de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001, [...] les agents non

titulaires lauréats des examens ou concours ouverts au titre du plan de résorption de l'emploi précaire seront accueillis en priorité sur emplois budgétaires ».

Cette volonté de sincérité est très appréciable. Elle ne prendra cependant tout son sens que si elle s'accompagne d'une action déterminée en matière de gestion des emplois et des carrières, afin d'éviter que n'apparaissent de nouveau des « poches » de précarité dans l'emploi public, au fil du temps, sans que l'attention des autorités politiques – et au premier chef du Parlement – ne soit alertée.

C'est pourquoi votre Rapporteur général souligne l'extrême intérêt des travaux entrepris par l'Observatoire de l'emploi public, installé au mois de septembre 2000, qui a remis son premier rapport d'activité au mois de juin 2001. Le thème de la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences y est étroitement associé à celui de la transparence de l'emploi public. Ces premiers résultats, essentiellement axés sur la clarification des concepts, l'élaboration d'outils de mesure et la confrontation des expériences, devront se donner pour objectif de déboucher, à plus ou moins brève échéance, sur des règles d'analyse et d'action fortement structurées. L'enjeu est de taille : il s'agit ni plus, ni moins, d'éviter à l'Etat d'avoir à enchaîner plan de résorption de l'emploi précaire sur plan de résorption de l'emploi précaire, au risque de conserver une gestion des ressources humaines trop déficiente et de rudoyer parfois quelque peu les principes fondamentaux de la fonction publique.

- Le défi de l'aménagement et de la réduction du temps de travail (ARTT) semble être relevé par les ministères gestionnaires. Selon les informations recueillies par votre Rapporteur général auprès du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, les plans de passage aux « 35 heures » présentés par les ministères gestionnaires au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, pendant le processus de construction du projet de loi de finances pour 2002, ont respecté le cadre de l'épure tel qu'il avait été tracé par le Premier ministre, à savoir une mise en œuvre à moyens constants pour la fonction publique d'Etat.

Le fait est que rares sont les fascicules budgétaires qui font apparaître des créations d'emplois spécifiquement liées à l'ARTT. Votre Rapporteur général peut relever, notamment, la mesure III-12-021 « Renforcement du service de santé des armées » du budget de la défense, qui fait référence à la création de 171 emplois civils au profit du service de santé des armées dans le cadre de l'ARTT. Cependant, il ne s'agit là que de points de détail, qui peuvent d'ailleurs répondre à la constatation d'un sous-effectif chronique clairement révélé à l'occasion des analyses internes effectuées au cours la préparation de l'ARTT.

De même, quelques fascicules budgétaires font apparaître des ajustements de crédits – le plus souvent indemnitaires – liés à l'introduction de l'ARTT au 1^{er} janvier 2002. En fait, l'impact minime de ces mesures se dilue dans la masse des ajustements de crédits effectués, par ailleurs, sur le budget de l'Etat dans le présent projet.

2.— Les moyens de fonctionnement de l'administration : la montée en puissance des crédits à caractère global

Les crédits des moyens de fonctionnement de l'Etat sont répartis sur les quatrième, cinquième et septième parties du titre III, auxquelles on peut adjoindre, éventuellement, la sixième partie qui porte les crédits relatifs aux subventions de fonctionnement accordées par l'Etat.

Ces crédits recouvrent des dépenses très disparates. Elles vont des très classiques achats de matériels, locations, frais informatiques ou frais de déplacement à des items plus spécifiques, comme le financement des élections, la couverture des frais de justice ou les fonds spéciaux du Gouvernement. Ces crédits sont fréquemment victimes de la régulation budgétaire, ces dernières années ayant été particulièrement «clémentes», cependant, grâce au processus de rétablissement financier de l'Etat entrepris avec succès par le Gouvernement de Lionel Jospin.

Au demeurant, la structure même de la nomenclature budgétaire ne facilite pas l'analyse de cette catégorie de crédits⁽⁸⁾. En 1997, une partie des crédits dits « d'entretien » des routes (partie 35 du titre III) avait été transférée sur le titre V, le Gouvernement ayant considéré que la qualification de dépenses en capital convenait mieux à la nature réelle des opérations concernées. De même, le mouvement de globalisation des crédits a réduit la partie 34 à un seul et unique chapitre intitulé « Moyens de fonctionnement » sur de nombreux fascicules budgétaires.

Enfin, le développement de dotations globalisées, incluant à la fois des crédits de personnel et des crédits de fonctionnement, amène naturellement le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie à inscrire les crédits correspondants sur la partie 37 « Dépenses diverses », diminuant à due concurrence les crédits des parties 31 et 33 (rémunérations et charges sociales) et 34 (moyens de fonctionnement courant) puisque les dotations globalisées ne sauraient être classées ni dans l'une, ni dans l'autre de ces catégories.

On touche ici à l'un des effets «collatéraux» de la globalisation des crédits, à savoir une perte d'information du Parlement, au niveau de la prévision, quant à la nature de la dépense couverte par les crédits qu'il lui est demandé d'ouvrir. Il n'existe pratiquement plus de chapitres spécifiques à une nature de dépenses déterminée, bien que, par exemple,

⁽⁸⁾ L'analyse de la dépense effective est plus aisée. En effet, le niveau le plus fin de la nomenclature budgétaire, le paragraphe, est organisé autour de la nature économique de la dépense (« matériel, mobilier et fourniture », « locaux », « véhicules », « informatique et télématique », etc.), ce qui fournit un angle d'approche très parlant, pour peu que l'on dispose d'un moyen technique permettant d'étudier non seulement un budget précis, mais aussi des « coupes » transversales à travers plusieurs sections budgétaires.

la Cour des comptes ait à plusieurs reprises affirmé l'intérêt d'une telle individualisation dans le cas où une dépense de fonctionnement représente un enjeu important dans la gestion d'un ministère.

Ce pourrait être le cas, par exemple, de l'équipement informatique du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, de l'entretien du patrimoine culturel ou de l'entretien courant du patrimoine immobilier de l'Etat – qui, au demeurant, pourrait plus facilement être mis en parallèle avec les crédits d'équipement afférents aux programmes immobiliers eux-mêmes. La globalisation des crédits a peut-être trop souvent été conçue comme un outil de souplesse mis au service des gestionnaires – but dont votre Rapporteur général ne conteste pas la légitimité. Elle ne doit pas se poursuivre dans un sens qui nuirait par trop aux capacités d'appréciation du Parlement. Celui-ci doit pouvoir accorder son autorisation – acte budgétaire primordial, on l'oublie trop souvent – en étant pleinement éclairé sur la portée de cette autorisation.

ÉVOLUTION RECENTE DES MOYENS DE FONCTIONNEMENT DE L'ÉTAT

	en millions d'euros			en millions de francs		
	2000	2001	2002	2000	2001	2002
I. Travaux d'entretien (partie 35)						
- Routes	172,5	173,9	205,9	1.131,3	1.140,6	1.350,9
- Sécurité routière	25,3	25,3	suppr.	166,0	166,0	suppr.
- Forêts	22,8	25,0	25,6	149,3	164,0	168,0
- Patrimoine	13,0	12,7	13,9	85,0	83,0	91,3
- Littoral et ports maritimes	7,0	11,2	14,1	46,0	73,4	92,7
Total Travaux d'entretien	240,5	248,0	259,6	1.577,6	1.627,1	1.702,9
II. Matériel et fonctionnement (partie 34)						
- Économie, finances et industrie	825,5	962,1	1.009,2	5.414,7	6.310,7	6.620,1
- Intérieur	749,3	796,2	797,4	4.914,9	5.223,0	5.230,8
- Enseignement scolaire	302,1	304,6	301,6	1.981,5	1.997,7	1.978,6
- Equipement – Services communs	273,0	267,7	266,9	1.790,7	1.756,3	1.751,0
- Affaires étrangères	221,8	245,4	24,7	1.455,1	1.609,4	162,0
- Santé et solidarité	161,7	179,8	194,9	1.060,7	1.179,2	1.278,3
- Autres ministères	738,4	790,5	801,5	4.843,4	5.185,3	5.257,7
TOTAL Matériel et fonctionnement	3.271,7	3.546,2	3.396,3	21.461,0	23.261,7	22.278,5
III. Dépenses diverses (partie 37)						
- Frais de justice et indemnités	458,9	454,4	471,9	3.010,1	2.980,4	3.095,7
- Dotations globalisées	52,8	158,1	216,7	346,6	1.037,1	1.421,2
- Dotations sous contrat d'objectifs	733,3	711,2	694,3	4.810,3	4.665,4	4.554,0
- Établissements et organismes administratifs	146,2	173,6	190,0	959,1	1.138,9	1.246,6
- Dépenses éventuelles (Charges communes).....	45,7	45,7	45,0	300,0	300,0	295,2
- Dépenses accidentelles (Charges communes)....	250,0	56,4	135,0	1.640,0	370,0	885,5
- Rémunérations pour services rendus.....	204,1	196,0	182,0	1.339,0	1.286,0	1.193,8
- Examens et concours	103,6	105,0	126,3	679,6	688,5	828,7
- Élections (Intérieur + Justice).....	3,8	189,7	274,2	24,8	1.244,5	1.798,5
- Santé des détenus et prestations PJJ (Justice).	294,0	315,4	310,6	1.928,3	2.069,0	2.037,3
- Fonds spéciaux (Premier ministre).....	60,0	60,0	60,0	393,8	393,8	393,8
- Autres crédits (partie 37).....	1.250,9	1.300,7	1.660,6	8.205,5	8.531,7	10.892,8

♦ Justice	538,7	538,0	555,1	3.533,5	3.528,8	3.641,4
♦ Affaires étrangères.....	8,4	8,5	319,8	55,1	55,7	2.097,8
♦ Économie, finances et industrie	133,1	179,4	215,8	873,0	1.176,7	1.415,5
♦ Enseignement scolaire	140,0	177,3	191,0	918,5	1.163,2	1.252,6
♦ Intérieur.....	235,7	209,5	181,1	1.546,2	1.374,1	1.187,8
♦ autres ministères.....	195,0	188,0	197,8	1.279,2	1.233,4	1.297,6
TOTAL Dépenses diverses	3.603,4	3.766,3	4.366,6	23.637,1	24.705,5	28.643,2
TOTAL Moyens de fonctionnement.....	7.115,7	7.560,6	8.022,6	46.675,6	49.594,3	52.624,6

En 2002, les crédits relatifs aux moyens de fonctionnement sont marqués par les évolutions suivantes :

– le budget des Transports absorbant celui de la Sécurité routière, les crédits pour entretien du réseau routier passent de 173,9 millions d’euros (1.141 millions de francs) à 179,4 millions d’euros (1.177 millions de francs) si l’on fait abstraction de cet effet de structure ;

– les crédits de « matériel et fonctionnement » sont affectés par le transfert vers la partie 37 «Dépenses diverses » des «moyens généraux des services » du ministère des Affaires étrangères, modification d’imputation dont la justification n’apparaît pas clairement ;

– les crédits pour frais de justice, répartis sur plusieurs sections budgétaires, sont légèrement augmentés, le caractère évaluatif des crédits concernés offrant peut-être, à cet égard, un échappatoire commode aux sous-dotations récurrentes des lois de finances initiales ;

– les dotations globalisées progressent fortement et passent de 158,1 millions d’euros (1.037,1 millions de francs) en 2001 à 216,7 millions d’euros (1.421,2 millions de francs) en 2002. En effet, quatre nouvelles préfectures seraient concernées, en 2002, par l’expérience de globalisation des crédits engagée dans la loi de finances initiale pour 2000. D’autre part, les services de l’Emploi s’essayeraient eux aussi à l’expérience, les crédits de la direction régionale du Travail et de l’emploi de la région Centre étant globalisés sur un chapitre « Dotation globalisée expérimentale de la région Centre » nouveau, sur le budget de l’Emploi. Il conviendrait que le Parlement se tienne informé des conditions dans lesquelles l’administration se donne les moyens d’évaluer de façon rapide et objective le succès et les difficultés de ces expériences – qui commencent à devenir nombreuses. L’autorisation de globaliser les crédits de fonctionnement est, nécessairement, un pari sur l’avenir, donc ne peut être refusée *a priori*. Cependant son extension à un nombre croissant d’entités administratives doit être conditionnée aux enseignements qui pourront être tirés des « pionniers » de ce mouvement ;

– les dotations des services sous contrats d’objectifs et de moyens régressent légèrement, ce qui montre bien que la contractualisation entre administrations n’est pas synonyme d’inflation des moyens ;

– la provision pour dépenses accidentelles, imputée sur le budget des Charges communes retrouve un niveau moyen par rapport à 2000 et 2001. Il est vrai que l'on n'est encore ici qu'au stade du budget tel que présenté par le Gouvernement. On sait que cette dotation est parfois mise à profit, au cours de la discussion parlementaire, pour majorer les dotations d'autres sections budgétaires ;

– les crédits relatifs aux élections passent de 189,7 millions d'euros (1.244,5 millions de francs) en 2001 à 274,2 millions d'euros (1.798,5 millions de francs) en 2002, le calendrier électoral étant, plus le Gouvernement, le « maître naturel » de cette majoration.

C.– LES DOMAINES D'INTERVENTION : UN CHAMP ETENDU POUR DES PRIORITES BIEN CIBLEES

1.– Panorama général des dépenses d'intervention

Au sens strict, les interventions de l'Etat sont financées par les crédits inscrits sur le titre IV des dépenses ordinaires. Cette vision peut paraître étroite, puisque les interventions de l'Etat en direction des collectivités locales font l'objet de dotations budgétaires sur le titre IV du budget de l'Intérieur, mais aussi de dotations inscrites sur le titre I^{er} du budget des Charges communes, concernant les remboursements et dégrèvements d'impositions locales, ainsi que de prélèvements sur recettes, à hauteur des deux tiers de leur montant total.

De même, les crédits afférents à la rémunération des enseignants de l'enseignement privé et au fonctionnement des établissements d'enseignement privé sont inscrits sur le titre IV des budgets de l'Enseignement scolaire et de l'Agriculture alors que, par nature, ils sont équivalents aux crédits du titre III ouverts pour couvrir les mêmes charges dans l'enseignement public.

Enfin, les concours de l'Etat aux régimes de sécurité sociale passent non seulement par des dotations budgétaires, mais aussi par des affectations directes de recettes qui, par définition, ne donnent pas lieu à l'inscription de crédits sur le budget.

Ce sont, néanmoins, les sept parties du titre IV qui peuvent fournir le fil conducteur d'une analyse pertinente sur les domaines d'intervention de l'Etat.

- Les **interventions politiques et administratives** (partie 41) sont, pour près de 97% de leur montant, constituées de dotations aux collectivités locales. Celles-ci seront présentées en détail ci-après dans des développements spécifiques.

Le montant total des crédits ouverts sur la partie 41 s'élève à 6,9 milliards d'euros (45,5 milliards de francs). Les interventions qui ne constituent pas directement des dotations aux collectivités locales sont marquées, en 2002, par une grande stabilité puisque

le montant des crédits qui leur est alloué passe de 189,7 millions d'euros (1.244,4 millions de francs) à 186,7 millions d'euros (1.224,7 millions de francs).

Les crédits afférents au financement des partis politiques sont inchangés (80,3 millions d'euros, soit 526,5 millions de francs). Les crédits du plan d'urgence en faveur des lycées, inscrits en loi de finances initiale depuis 2001, sont également inchangés, à 13,7 millions d'euros (90 millions de francs), ainsi que les crédits des aides à la presse (38,9 millions d'euros, soit 255,7 millions de francs).

INTERVENTIONS POLITIQUES, ADMINISTRATIVES ET INTERNATIONALES ^(a)

(en millions d'euros)

	LFI 1999	LFI 2000	LFI 2001	PLF 2002	Évolution 2002/200 1(en %)
Collectivités locales :					
Compensation des exonérations d'impôt foncier bâti.....	50,5	36,1	113,9	102,5	- 10,01
Dotation de compensation aux régions des pertes de recettes fiscales immobilières	771,4	782,6	1.736,6	1.819,4	+ 4,77
Dotation générale de décentralisation	2.716,6	2.091,3	4.113,1	4.240,4	+ 3,09
Dotation générale de décentralisation pour la Corse.....	198,2	199,9	212,3	223,4	+ 5,23
Fonds national de péréquation	126,1	126,1	131,1	106,9	- 18,46
Coopération et action internationale :					
Coopération et aide au développement ^(b)	895,0	907,0	881,8	876,2	- 0,64
Contributions internationales (obligatoires et bénévoles).....	526,7	525,3	693,4	699,3	+ 0,85
Concours en faveur des pays les moins avancés	13,7	7,6	6,9	6,9	-
Financement des partis politiques ^(c)	-	80,3	80,3	80,3	-
Contribution de l'Etat au transport de presse ^(d)	282,0	-	-	-	-
Autres interventions politiques, administratives et internationales	293,5	428,9	434,3	455,0	+ 4,77
Enseignement et bourses :					
Subventions à l'enseignement privé.....	5.844,1	6.057,8	6.180,7	6.398,5	+ 3,52
Subventions à l'enseignement agricole privé.....	424,0	440,5	449,7	456,4	+ 1,49
Allocations de recherche	217,9	217,9	201,1	215,6	+ 7,21
Bourses et autres aides scolaires	1.998,5	2.135,1	2.261,9	2.264,2	+ 0,10
Jeunesse et sports	156,9	178,3	199,1	203,4	+ 2,16
Formation professionnelle :					
Rémunérations des stagiaires de la formation professionnelle et formation en alternance.....	2.648,4	2.589,6	2.651,9	2.450,1	- 7,61
Fonds de la formation professionnelle.....	195,7	181,6	176,2	172,8	- 1,93
Formation professionnelle des adultes	639,5	667,5	697,1	712,4	+ 2,20
Dotation de décentralisation relative à la formation professionnelle et à l'apprentissage.....	1.204,2	1.214,1	1.256,0	1.307,2	+ 4,08
Développement culturel.....	550,3	573,6	593,6	623,4	+ 5,02
Dotation de décentralisation. Compensation des transferts de compétence dans le domaine culturel.....	143,5	144,7	149,6	157,8	+ 5,48
Autres interventions éducatives et culturelles ^(e)	482,2	384,7	386,8	345,2	- 10,75
Total	20.378,8	19.970,3	23.607,3	23.917,3	+ 1,31

(a) Titre IV, 1^{ère}, 2^{ème} et 3^{ème} parties.

(b) Hors bonifications de l'Agence française de développement (Interventions économiques).

(c) Chapitre précédemment inscrit sur le titre III du budget des Charges communes.

(d) Dotation transférée sur un chapitre en 44 du budget du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

(e) Dont, à partir de 2000, 66,64 millions d'euros précédemment imputés sur le chapitre 66-51 de la Recherche.

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

INTERVENTIONS POLITIQUES, ADMINISTRATIVES ET INTERNATIONALES ^(a)

(en millions de francs)

	LFI 1999	LFI 2000	LFI 2001	PLF 2002	Évolution 2002/200 1(en %)
Collectivités locales :					
Compensation des exonérations d'impôt foncier bâti.....	331,3	236,8	747,1	672,4	- 10,01
Dotation de compensation aux régions des pertes de recettes fiscales immobilières	5.060,1	5.133,5	11.391,3	11.934,5	+ 4,77
Dotation générale de décentralisation	17.819,7	13.718,0	26.980,2	27.815,2	+ 3,09
Dotation générale de décentralisation pour la Corse.....	1.300,1	1.311,3	1.392,6	1.465,4	+ 5,23
Fonds national de péréquation	827,2	827,2	860,0	701,2	- 18,46
Coopération et action internationale :					
Coopération et aide au développement ^(b)	5.870,8	5.949,5	5.784,2	5.747,5	- 0,64
Contributions internationales (obligatoires et bénévoles).....	3.454,9	3.445,7	4.548,4	4.587,1	+ 0,85
Concours en faveur des pays les moins avancés	89,9	49,9	45,3	45,3	-
Financement des partis politiques ^(c)	-	526,7	526,7	526,7	-
Contribution de l'Etat au transport de presse ^(d)	1.849,8	-	-	-	-
Autres interventions politiques, administratives et internationales	1.925,2	2.813,4	2.848,8	2.984,6	+ 4,77
Enseignement et bourses :					
Subventions à l'enseignement privé.....	38.334,8	39.736,6	40.542,7	41.971,4	+ 3,52
Subventions à l'enseignement agricole privé.....	2.781,3	2.889,5	2.949,8	2.993,8	+ 1,49
Allocations de recherche	1.429,3	1.429,3	1.319,1	1.414,2	+ 7,21
Bourses et autres aides scolaires	13.109,3	14.005,3	14.837,1	14.852,2	+ 0,10
Jeunesse et sports	1.029,2	1.169,6	1.306,0	1.334,2	+ 2,16
Formation professionnelle :					
Rémunérations des stagiaires de la formation professionnelle et formation en alternance.....	17.372,4	16.986,7	17.395,3	16.071,6	- 7,61
Fonds de la formation professionnelle.....	1.283,7	1.191,2	1.155,8	1.133,5	- 1,93
Formation professionnelle des adultes	4.194,8	4.378,5	4.572,7	4.673,0	+ 2,20
Dotation de décentralisation relative à la formation professionnelle et à l'apprentissage.....	7.899,0	7.964,0	8.238,8	8.574,7	+ 4,08
Développement culturel.....	3.609,7	3.762,6	3.893,8	4.089,2	+ 5,02
Dotation de décentralisation. Compensation des transferts de compétence dans le domaine culturel.....	941,3	949,2	981,3	1.035,1	+ 5,48
Autres interventions éducatives et culturelles ^(e)	3.163,0	2.523,5	2.537,2	2.264,4	- 10,75
Total	133.676,2	130.996,6	154.853,7	156.887,2	+ 1,31

(a) Titre IV, 1^{ère}, 2^{ème} et 3^{ème} parties.

(b) Hors bonifications de l'Agence française de développement (Interventions économiques).

(c) Chapitre précédemment inscrit sur le titre III du budget des Charges communes.

(d) Dotation transférée sur un chapitre en 44 du budget du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

(e) Dont, à partir de 2000, 437,13 millions de francs précédemment imputés sur le chapitre 66-51 de la Recherche.

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

- Les **actions internationales** (partie 42) avaient connu une augmentation sensible en 2001, sous l'effet d'une forte majoration des contributions aux organisations internationales. Elles sont marquées par une quasi stabilité entre 2001 et 2002, sur l'ensemble des postes individualisables (coopération et aide au développement, contributions internationales, concours en faveur des pays les moins avancés, autres concours financiers internationaux ⁽⁹⁾).

- Les crédits pour **interventions éducatives et culturelles** (partie 43) progressent de 103,4 millions d'euros (678,5 millions de francs), soit +0,7% par rapport à 2001. Ils s'établissent à 15,3 milliards d'euros en 2002 (100,4 milliards de francs). Les deux blocs principaux connaissent des évolutions opposées :

- les crédits pour enseignement et bourses progressent de 229 millions d'euros (1,5 milliards de francs). La revalorisation des rémunérations de la fonction publique, sur laquelle sont indexées les dépenses d'enseignement privé, explique à elle seule une augmentation de 218 millions d'euros (1.430 millions de francs). L'augmentation modeste des crédits ouverts pour les bourses de l'enseignement supérieur (1.315,4 millions d'euros au lieu de 1.299,4 millions d'euros en 2001, soit 8.628,5 millions de francs en 2002 au lieu de 8.523,7 millions de francs en 2001) masque en fait une extension du plan social étudiant qui va au-delà des mesures qui avaient été fixées à son lancement, à la rentrée de 1998 :

- ♦ le ministère de l'Éducation nationale s'apprête à créer 12.000 bourses de trois mois destinées à favoriser la mobilité internationale des étudiants ;

- ♦ le ministère de l'Éducation nationale va également créer des bourses sur critères sociaux pour les étudiants en DESS, qui viendront compléter le dispositif existant, mettant en jeu des critères universitaires. Le nombre de bénéficiaires potentiels est estimé à 12.000 et le coût de la mesure a été évalué à 18,6 millions d'euros (122 millions de francs) ;

- les crédits destinés au financement de la formation professionnelle reculent de 133,7 millions d'euros (877 millions de francs). Ils sont examinés dans les développements ci-après consacrés à la politique de l'emploi.

Pour leur part, les autres interventions à caractère éducatif restent globalement stables entre 2001 et 2002, mais l'évolution des crédits est affectée par un changement de périmètre budgétaire, qui conduit à minorer les crédits de formation du budget de la Santé et de la solidarité de 60,1 millions d'euros. Si l'on fait abstraction de cet «effet de structure», les crédits des autres interventions à caractère éducatif et culturel augmentent de 69,7 millions d'euros (457 millions de francs) et s'établissent à 1.553,6 millions d'euros (10,2 milliards de francs).

⁽⁹⁾ Votre Rapporteur général précise que ces deux dernières catégories de dépenses relèvent de la partie 41 de la nomenclature budgétaire, mais estime qu'il est préférable, pour la clarté de l'analyse, de les rattacher aux actions internationales.

- Les crédits pour **interventions économiques** (parties 44 et 45) progressent de 0,9% et atteignent 21,1 milliards d'euros (138,3 milliards de francs) au lieu de 20,9 milliards d'euros (137 milliards de francs) en 2001. Ils restent cependant légèrement inférieurs au montant ouvert par la loi de finances initiale pour 2000 (21,5 milliards d'euros, soit 141 milliards de francs).

Les crédits des parties 44 et 45 relatifs à la politique de l'emploi (9,2 milliards d'euros, soit 60,2 milliards de francs) seront examinés ci-après. Les crédits relevant de la politique du logement augmentent de 100 millions d'euros (656 millions de francs) du fait de l'ajustement nécessaire de la prévision de dépenses au titre des primes d'épargne-logement.

Les subventions aux établissements publics ou aux entreprises industrielles et commerciales progressent de 5% et atteignent 5,6 milliards d'euros (36,9 milliards de francs) au lieu de 5,4 milliards d'euros (35,2 milliards de francs) en 2001. Votre Rapporteur général remarque que cette progression recouvre deux mouvements de sens contraire et d'ampleur non négligeable.

En premier lieu, les crédits de subvention à la SNCF (chapitre 45-42 du budget des Transports) bénéficient d'une augmentation de 540 millions d'euros (3,5 milliards de francs). La sortie de la phase expérimentale de la régionalisation ferroviaire, prévue par la loi sur la solidarité et le renouvellement urbain, au profit de son extension à l'ensemble du territoire national, justifie la majoration des crédits inscrits au titre des transports régionaux de voyageurs *« compte tenu, notamment, de modalités de compensation plus favorables que celles résultant strictement du code général des collectivités territoriales »*, selon le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

Cependant, le montant effectif de la contribution supplémentaire de l'Etat aux transports régionaux de voyageurs est en partie gagé par une diminution de 180 millions d'euros (1.180 millions de francs) de la compensation pour tarifs sociaux consentis par la SNCF à la demande de l'Etat, imputée sur le chapitre 46-42 du budget des Transports. Il doit également être corrigé d'une réfaction effectuée sur l'article 10 du chapitre 45-43 du budget des Transports, correspondant à un ajustement du barème des péages versés à RFF par la SNCF, dans le cadre d'un mouvement plus général détaillé dans les deux paragraphes suivants.

En second lieu, une diminution de 221,6 millions d'euros (1.453,5 millions de francs) des crédits relatifs à la subvention de l'Etat à RFF au titre des charges d'infrastructures ferroviaires doit être relevée. Elle fait suite à une diminution de 109 millions d'euros (715 millions de francs) entre les lois de finances initiales pour 2000 et 2001.

INTERVENTIONS ECONOMIQUES ^(a)

(en millions d'euros)

	LFI 1999	LFI 2000	LFI 2001	PLF 2002	Évolution 2002/200 1(en %)
Emploi :					
Reclassement des travailleurs handicapés	832,2	853,2	891,9	957,2	+ 7,3
Convention sociale de la sidérurgie	131,3	64,3	30,1	16,4	- 45,4
Programmes en faveur des chômeurs de longue durée.....	474,8	436,2	387,6	391,4	+ 1,0
Contrats aidés dans le secteur non marchand.....	4.453,9	5.457,4	5.211,4	5.255,7	+ 0,8
Programme TRACE	-	-	11,7	94,6	n.s.
Prétraitements et reconversion des emplois	1.268,8	1.091,3	765,1	555,7	- 27,4
Contrat initiative emploi (prime et exonération).....	1.448,3	1.069,2	1.085,7	781,5	- 28,0
Aide aux demandeurs d'emploi créant ou reprenant une entreprise.....	67,1	67,1	58,7	58,7	+ 0,1
Exonération de charges sociales	1.035,3	940,2	607,7	731,9	+ 20,4
Autres mesures pour l'emploi et la formation professionnelle	351,7	292,0	329,7	361,5	+ 9,6
Mesures exceptionnelles pour l'emploi :					
- allègements généraux du coût du travail	6.513,4	-	-	-	-
- soutien financier à l'UNEDIC	31,3	31,3	-	-	-
- réduction du temps de travail	533,6	655,5	-	-	-
Outre-mer :					
Fonds pour l'emploi dans les départements d'outre-mer	275,6	320,4	402,5	505,0	+ 25,5
Logement :					
Primes à la construction	1.333,2	1.194,3	1.411,4	1.510,8	+ 7,0
Autres :					
Concours de l'Etat à la SNCF	3.279,8	3.620,8	3.564,8	3.882,5	+ 8,9
Subvention à CDF, au CEA et à l'IPSN ^(b)	1.339,9	1.372,3	1.475,6	1.500,0	+ 1,7
Charges de bonifications d'intérêts de l'AFD ^(c)	596,5	524,3	481,9	449,0	- 6,8
Charges de bonification et autres interventions en agriculture	2.062,4	1.997,8	2.517,5	2.399,2	- 4,7
Autres bonifications d'intérêts	181,1	152,9	62,7	58,0	- 7,6
Recherche	350,2	352,8	355,0	358,1	+ 0,9
Autres interventions économiques	621,7	1.009,5	1.238,3	1.213,0	- 2,0
TOTAL	27.181,8	21.502,6	20.889,1	21.079,9	+ 0,9

(a) Titre IV, 4^{ème} et 5^{ème} parties.

(b) CDF : Charbonnages de France ; CEA : Commissariat à l'énergie atomique ; IPSN : Institut de protection et de sûreté nucléaire.

(c) AFD : Agence française de développement.

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

INTERVENTIONS ECONOMIQUES ^(a)

(en millions de francs)

	LFI 1999	LFI 2000	LFI 2001	PLF 2002	Évolution 2002/200 1(en %)
Emploi :					
Reclassement des travailleurs handicapés	5.458,9	5.596,6	5.850,5	6.278,8	+ 7,3
Convention sociale de la sidérurgie	861,3	421,8	197,4	107,6	- 45,4
Programmes en faveur des chômeurs de longue durée.....	3.114,5	2.861,3	2.542,5	2.567,4	+ 1,0
Contrats aidés dans le secteur non marchand.....	29.215,7	35.798,2	34.184,5	34.475,1	+ 0,8
Programme TRACE	-	-	76,7	620,5	n.s.
Prétraitements et reconversion des emplois	8.322,8	7.158,5	5.018,7	3.645,2	- 27,4
Contrat initiative emploi (prime et exonération).....	9.500,2	7.013,5	7.121,7	5.126,3	- 28,0
Aide aux demandeurs d'emploi créant ou reprenant une entreprise.....	440,1	440,1	385,0	385,0	+ 0,1
Exonération de charges sociales	6.791,1	6.167,3	3.986,3	4.800,9	+ 20,4
Autres mesures pour l'emploi et la formation professionnelle	2.307,0	1.915,4	2.162,7	2.371,3	+ 9,6
Mesures exceptionnelles pour l'emploi :					
- allègements généraux du coût du travail	42.725,1	-	-	-	-
- soutien financier à l'UNEDIC	205,3	205,3	-	-	-
- réduction du temps de travail	3.500,2	4.299,8	-	-	-
Outre-mer :					
Fonds pour l'emploi dans les départements d'outre-mer	1.807,8	2.101,7	2.640,2	3.312,6	+ 25,5
Logement :					
Primes à la construction	8.745,2	7.834,1	9.258,2	9.910,2	+ 7,0
Autres :					
Concours de l'Etat à la SNCF	21.514,1	23.750,9	23.383,6	25.467,5	+ 8,9
Subvention à CDF, au CEA et à l'IPSN ^(b)	8.789,2	9.001,7	9.679,3	9.839,4	+ 1,7
Charges de bonifications d'intérêts de l'AFD ^(c)	3.912,8	3.439,2	3.161,1	2.945,2	- 6,8
Charges de bonification et autres interventions en agriculture	13.528,5	13.104,7	16.513,7	15.737,7	- 4,7
Autres bonifications d'intérêts	1.187,9	1.003,0	411,3	380,5	- 7,6
Recherche	2.297,2	2.314,2	2.328,6	2.349,0	+ 0,9
Autres interventions économiques	4.078,1	6.621,9	8.122,7	7.956,8	- 2,0
TOTAL	178.300,9	141.047,8	137.023,5	138.275,1	+ 0,9

(a) Titre IV, 4^{ème} et 5^{ème} parties.

(b) CDF : Charbonnages de France ; CEA : Commissariat à l'énergie atomique ; IPSN : Institut de protection et de sûreté nucléaire.

(c) AFD : Agence française de développement.

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

Selon les informations recueillies par votre Rapporteur général, en provenance de la direction des affaires financières du ministère de l'équipement, des transports et du logement, «*la fixation du montant de la contribution annuelle de l'Etat aux charges d'infrastructures ferroviaires versées à RFF (chapitre 45-43, article 10) s'inscrit dans la politique des transports du Gouvernement visant à assurer le renouveau et le développement du secteur ferroviaire. A ce titre, elle contribue à couvrir en partie le coût de l'entretien, de la maintenance, de la mise à niveau et de la régénération du réseau ferré national. Le reste de cet effort est pris en charge par RFF sur le produit des péages qu'il perçoit. Le montant de cette contribution ne peut donc pas être apprécié indépendamment de celui du niveau des redevances d'infrastructure. La diminution de 221 millions d'euros [1.450 millions de francs] de la contribution aux charges d'infrastructure proposée pour 2002 est donc compensée par l'augmentation prévue des redevances versées par la SNCF. Cette augmentation des redevances correspond à un ajustement du barème lié à la régionalisation, à l'augmentation des circulations ferroviaires ainsi qu'à l'effet en année pleine des circulations du TGV-Méditerranée* ».

L'EVOLUTION EN 2002 DES CREDITS POUR TRANSPORTS REGIONAUX DE VOYAGEURS

La loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU) a prévu, suite aux expérimentations engagées en 1997, la généralisation du transfert aux régions de la compétence d'autorité organisatrice des services régionaux de voyageurs ferroviaires.

La compensation financière qui accompagne ce transfert de compétence conduit à majorer très fortement les crédits antérieurement inscrits au titre des transports régionaux de voyageurs, compte tenu notamment de modalités de compensation plus favorables que celles résultant strictement du code général des collectivités territoriales. La dotation transférée intègre ainsi :

a/ une contribution pour l'exploitation des services transférés.

En vertu de la loi, cette contribution correspond aux subventions d'exploitation antérieurement assumées par l'Etat augmentées du déficit des TER [trains express régionaux] tel qu'il ressort des comptes régionaux audités pour l'exercice 2000. Les crédits pour transports régionaux de voyageurs ont été majorés, à ce titre, de 115 millions d'euros [754,4 millions de francs] par rapport à la LFI pour 2001.

La loi a par ailleurs prévu que cette dotation d'exploitation serait indexée rétroactivement sur la DGF afin de tenir compte du décalage entre l'année de référence pour la détermination du besoin en concours publics (2000) et l'année de mise en œuvre du transfert (2002). Cette indexation représente une majoration de 70 millions d'euros [459,2 millions de francs] par rapport à la LFI pour 2001.

Cette contribution fait en outre l'objet de deux compléments :

♦ le premier compense, à hauteur de 64 millions d'euros [419,8 millions de francs] l'impact sur les charges des TER de la revalorisation exceptionnelle du barème global des redevances d'infrastructure perçues par RFF mise en œuvre au 1^{er} janvier prochain ;

.../...

♦ le second, d'un montant de 8 millions d'euros [52,5 millions de francs], prend en compte le complément d'impact en année pleine de la mise du TGV Méditerranée sur l'offre des TER.

b/ une dotation pour le renouvellement du parc de matériel roulant affecté aux services transférés.

Cette dotation a été arrêtée, après concertation avec l'association des régions de France, au regard du nombre de caisses composant le parc des TER dans chaque région. Elle tient en outre compte des amortissements d'ores et déjà inscrits au compte des TER et des moyens déjà transférés à ce titre lors de l'expérimentation. Le complément de dotation correspondant s'élève à 106 millions d'euros [695,3 millions de francs].

c/ une dotation compensant le coût des tarifs sociaux mis en œuvre au titre des services régionaux de voyageurs à la demande de l'Etat.

Cette dotation de 180 millions d'euros [1.180,7 millions de francs] constitue un simple transfert depuis le chapitre 46-42 et ne doit pas être regardée comme une majoration des crédits des TER.

Ces différents éléments conduisent, à périmètre constant, à majorer de 363 millions d'euros [2.381,1 millions de francs] la dotation inscrite en LFI pour 2001 au titre des transports régionaux de voyageurs.

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

Les crédits qu'il est proposé d'ouvrir pour les subventions au transport combiné passeraient de 94,5 millions d'euros (620 millions de francs) en 2001 à 39,8 millions d'euros (261,2 millions de francs) en 2002. En effet, la Commission européenne souhaite que ces subventions ne soient pas automatiquement attribuées à la SNCF mais fassent l'objet d'une mise en concurrence. Encore faut-il trouver les acteurs susceptibles de participer à cette mise en concurrence. Le Gouvernement doit donc mettre au point « *un nouveau dispositif d'aide au transport combiné compatible avec les règles européennes* », selon les termes employés par le ministère de l'équipement, des transports et du logement dans la présentation de son budget pour 2002. Votre Rapporteur général rappelle que le Gouvernement a suggéré que les dividendes des sociétés d'autoroutes – qui seront désormais inscrits en recettes du budget général – pourraient être affectés en tout ou partie au financement du transport combiné, ce qui devrait apaiser les craintes de tous ceux qui sont attachés au développement d'un mode de transport écologique et performant.

• Les **interventions à caractère social** (parties 46 et 47) font l'objet de développements spécifiques ci-après. Elles s'élèvent à 29,95 milliards d'euros (196,5 milliards de francs) et diminuent de près de 730 millions d'euros (4,8 milliards de francs) par rapport à 2001.

2.– La politique de l'emploi au cœur du pacte social

L'évolution du budget de l'Emploi entre 2001 et 2002 démontre qu'une politique active de l'emploi ne se résume pas à l'accroissement des moyens d'un ministère mais d'une adaptation continue des actions publiques entreprises au contexte économique et

social dans lequel elles doivent se développer. Les crédits de l'Emploi s'établiraient à 16,78 milliards d'euros en 2002 (110,1 milliards de francs) au lieu de 17,13 milliards d'euros en 2001 (112,4 milliards de francs) et 18,61 milliards d'euros en 2000 (122,1 milliards de francs). Ceci représente une diminution de 2,1% entre 2001 et 2002, après une diminution de 7,9% entre 2000 et 2001. Celle-ci résultait pour une large part d'un transfert de charges en direction du FOREC, à hauteur de 1,2 milliard d'euros (7,9 milliards de francs).

Le Gouvernement a procédé à des redéploiements de moyens dans chacun des grands domaines de la politique de l'emploi, mettant ainsi à profit les marges de manœuvre dégagées par l'évolution favorable de certains effectifs de bénéficiaires ou par les modifications législatives ou réglementaires apportées à certaines source de dépenses, visant à concentrer les actions sur les publics qui en ont le plus besoin.

- Les crédits consacrés à la **formation professionnelle** diminuent de 149 millions d'euros (977 millions de francs).

En effet, le dispositif de l'allocation de formation-reclassement (AFR) a été supprimé par la nouvelle convention d'assurance chômage de l'UNEDIC, à compter du 1^{er} juillet 2001. Aucune nouvelle entrée ne s'effectue depuis cette date. Toutefois, le dispositif est poursuivi jusqu'au terme de la formation des allocataires précédemment entrés, notamment au cours du premier semestre 2001, et de ceux qui suivent certaines formations longues ou des cursus de formation en plusieurs parties. La dotation 2001 avait déjà anticipé cette mesure et la dotation 2002 en tire les conséquences.

Selon le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, *« les prévisions 2002 reposent sur le maintien du versement de l'AFR à un petit nombre de bénéficiaires et au paiement de l'allocation de fin de formation (AFF) aux personnes ne pouvant terminer leur formation pendant la période de versement de l'allocation de remplacement pour l'emploi. Ce dernier dispositif, destiné à se substituer à l'ancienne allocation de fin de stage (AFFS), a été créé par l'article 3 de la loi du 17 juillet 2001 portant diverses dispositions d'ordre social, éducatif et culturel et son application doit être précisée par décret. La dotation 2002 pour les AFR et AFF est de 38,11 millions d'euros [250 millions de francs], elle porte sur des volumes d'effectifs très différents de ceux impliqués les années précédentes ».*

A ce titre, les crédits afférents à l'allocation de formation-reclassement sont réduits de 190,5 millions d'euros (1.250 millions de francs).

Par ailleurs, les crédits relatifs aux contrats de qualification seraient réduits, au total, de 65 millions d'euros (426,4 millions de francs), dont 40,4 millions d'euros (265 millions de francs) au titre des contrats de qualification pour les adultes (CQA) et 24,6 millions d'euros (161,4 millions de francs) au titre des contrats de qualification pour les jeunes (CQJ).

Le premier dispositif, institué à titre expérimental par la loi d'orientation relative à la lutte contre l'exclusion du 19 juillet 1998, a démarré très progressivement mais, compte tenu de l'accord signé par les partenaires sociaux le 6 juin 2001, ce dispositif est désormais pérennisé et ses conditions d'accès sont assouplies. Mais, votre Rapporteur général rappelle que l'article 70 du présent projet propose de réformer le régime des CQA et, notamment, de remplacer l'exonération spécifique dont il est assorti par les allègements de cotisations liées à la RTT, ce qui explique la baisse de la dotation budgétaire prévue pour financer ce dispositif. Le montant est évalué cette année à 17,33 millions d'euros dans le fascicule budgétaire (113,7 millions de francs).

Le second dispositif voit ses crédits affectés par la mise en œuvre de la réforme introduite en 2001 par l'intermédiaire du décret n° 2000-1323 du 26 décembre 2000. Ce décret a supprimé l'aide à l'embauche accordée aux employeurs concluant des CQJ, tout en maintenant une exonération spécifique de cotisations sociales sur les salaires des jeunes ainsi embauchés. La dotation proposée pour 2002 ne correspond plus qu'au montant attendu des dépenses au titre de cette exonération, soit 423,7 millions d'euros (2.780 millions de francs).

Les économies ainsi réalisées sur les dispositifs précités sont partiellement absorbées par la revalorisation de la dotation de décentralisation (+ 51 millions d'euros, soit 335,3 millions de francs) et l'ajustement des crédits destinés à l'apprentissage (+ 50,6 millions d'euros, soit 331,7 millions de francs).

Votre Rapporteur général tient à signaler la mise en place de crédits destinés à financer la « validation des acquis de l'expérience », sur laquelle le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie lui a fait parvenir les éléments d'information reproduits ci-après.

LA VALIDATION DES ACQUIS DE L'EXPERIENCE

La reconnaissance des acquis professionnels pour l'obtention d'un diplôme professionnel est actuellement encadrée par la loi de juillet 1992. Afin de faciliter cette modalité d'acquisition de titre et de diplôme, le projet de loi de modernisation sociale, en cours d'examen par le Parlement et qui devrait être rendue applicable en 2002, prévoit :

- ♦ l'extension de la validation des acquis de l'expérience à toutes certifications professionnelles (diplômes et titres délivrés par l'Etat, titres des organismes privés et certifications émanant de branches professionnelles) qui seront inscrites dans un répertoire national des certifications ;
- ♦ la possibilité d'accès par la validation de l'expérience à tout ou partie d'un titre ou d'un diplôme ;
- ♦ l'extension de la nature de l'expérience professionnelle prise en compte à celle acquise dans une activité bénévole ;
- ♦ la réduction de la durée minimale d'expérience exigée de 5 à 3 ans.

Une dotation nouvelle est prévue au budget 2002 de l'Emploi et de la Solidarité afin de financer l'installation de plates-formes inter-institutionnelles régionales d'information et d'orientation des publics vers les systèmes de validation les

plus appropriés à leurs besoins. A cet effet, un article 43 nouveau est créé sur le chapitre 43-70 « Validation des acquis », doté de 3,64 millions d'euros [23,9 millions de francs].

Par ailleurs, le projet de budget pour 2002 prévoit, sur le titre III, des crédits d'un montant de 0,93 million d'euros [6,1 millions de francs] destinés à :

- ♦ la constitution du répertoire national des certifications professionnelle (conception, construction de sa base technique et diffusion des informations) qui remplacera l'actuelle liste d'homologation ;

- ♦ l'installation et le fonctionnement de la commission nationale de la certification professionnelle, qui sera placée auprès du Premier ministre et succédera à l'actuelle commission technique d'homologation.

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

• Le **financement des revenus de remplacement** serait moins coûteux en 2002 qu'en 2001. Les crédits ouverts à ce titre reviendraient de 1.905,7 millions d'euros (12,5 milliards de francs) à 1.578,9 millions d'euros (10,4 milliards de francs), soit une diminution de 17,1%.

Les crédits relatifs au financement des dispositifs de retrait d'activité diminuent de 143 millions d'euros (938,7 millions de francs). Les trois dispositifs visés au budget de l'Etat contribuent à cette réduction :

- les crédits relatifs aux préretraites AS-FNE diminuent de 105,2 millions d'euros (690 millions de francs). Cette diminution recouvre en fait deux mouvements de sens, contraire, la dotation servant à financer à la fois les préretraites AS-FNE *stricto sensu* et le dispositif CATS (cessation d'activité de certains travailleurs salariés) :

- ♦ les préretraites AS-FNE *stricto sensu* seraient ajustées en baisse à hauteur de 146 millions d'euros (958 millions de francs) en raison de la démographie du stock prévu de bénéficiaires en 2002. Par ailleurs, l'accroissement de la contribution des entreprises permettrait une économie complémentaire de 41,5 millions d'euros (272 millions de francs) ;

- ♦ la dotation CATS serait majorée de 89,3 millions d'euros (586 millions de francs), sous l'effet de l'augmentation prévue du nombre de bénéficiaires, plusieurs accords professionnels ayant été signés entre les partenaires sociaux en 2000 et 2001 et devant commencer à produire leurs effets en 2002 ;

- les crédits ouverts pour financer les préretraites progressives reviendraient de 216,3 millions d'euros (1.420 millions de francs) à 192,1 millions d'euros (1.260 millions de francs). L'ajustement aux besoins démographiques provoquerait un supplément de charge de 11,9 millions d'euros (78 millions de francs), mais l'augmentation de la participation des entreprises allégerait la contribution de l'Etat à hauteur de 36,1 millions d'euros (237 millions de francs) ;

- l'érosion tendancielle des effectifs bénéficiant des conventions sociales de la sidérurgie explique la quasi réduction de moitié des crédits ouverts à ce titre, qui atteignent

16,4 millions d'euros (107,7 millions de francs). L'effectif moyen concerné en 2002 est évalué à 1.123 personnes et le dispositif est supposé s'éteindre définitivement en 2006.

• La **promotion de l'emploi** et le **soutien aux adaptations économiques** verraient leurs crédits progresser de 44,1 millions d'euros (290 millions de francs). Le non renouvellement des conventions de conversion, dans le cadre de la nouvelle convention d'assurance chômage conclue entre les partenaires sociaux, a conduit à clore complètement le dispositif à compter du 1^{er} juillet 2001. Il s'ensuit une économie de 76,2 millions d'euros (500 millions de francs).

Par ailleurs, les divers dispositifs d'allégement spécifiques de cotisations sociales connaissent des évolutions contrastées :

– les exonérations consenties au titre des cinquante premiers salariés dans les zones franches enregistrent l'effet de l'augmentation des effectifs due aux entrées des années précédentes (l'exonération est accordée pour 5 ans) et à un premier effet de la sortie « en sifflet » du dispositif sur trois années supplémentaires, applicable aux premières entrées réalisées en 1997. La dotation concernée augmente de 91,5 millions d'euros (600 millions de francs) et atteint désormais 243,9 millions d'euros (1,6 milliard de francs) ;

– la montée en charge des dispositifs prévus dans la loi d'orientation pour l'outre-mer, dont les décrets d'application sont parus dans le courant de l'année 2001, motive l'inscription de crédits supplémentaires à hauteur de 45,7 millions d'euros (300 millions de francs).

• Les actions en direction des **publics prioritaires** sont, prises globalement, peu modifiées dans le projet de loi de finances pour 2002. Les crédits qu'il est proposé d'ouvrir pour les financer passent de 7.832,9 millions d'euros (51,4 milliards de francs) à 7.755,7 millions d'euros (50,9 milliards de francs), soit une modeste réduction de 1%. Ceci recouvre, en fait, des mouvements plus importants, qu'il convient de présenter séparément.

Les actions en faveur des jeunes font l'objet d'un redéploiement de crédits entre le programme « nouveaux emplois – nouveaux services » et les actions plus spécifiques comme le programme TRACE, le réseau d'accueil et d'orientation et, surtout, un dispositif nouveau en 2002 : les bourses d'accès à l'emploi :

– la prise en compte de 9.000 nouveaux postes dans le secteur associatif et les collectivités locales, de la poursuite des contrats en cours et des mesures arrêtées par le Gouvernement en juin 2001 en faveur de la professionnalisation des jeunes et de la consolidation de certains emplois conduit à une légère réduction des crédits ouverts pour le financement des rémunérations des jeunes concernés. Ces crédits reviennent de 3.344,4 millions d'euros en 2001 (21,9 milliards de francs) à 3.211,5 millions d'euros en 2002 (21,1 milliards de francs). Pour les mêmes raisons, les mesures d'accompagnement

voient leurs crédits passer de 10,9 millions d'euros (71,7 millions de francs) à 22,9 millions d'euros(150 millions de francs) ;

LES CREDITS POUR L'EMPLOI

(en millions d'euros)

	LFI 1998	LFI 1999	LFI 2000	LFI 2001	PLF 2002
I- Gestion de la politique de l'emploi					
Administration générale.....	484,3	511,0	534,5	574,7	594,6
ANPE.....	796,2	881,2	972,8	1.056,9	1.176,0
AFPA et autres	667,1	690,9	739,2	752,6	765,1
Relations du travail.....	36,0	37,8	45,3	42,7	43,9
Études et coopération internationale.....	9,3	9,6	9,9	10,8	11,0
Frais de gestion du CNASEA.....	35,1	37,2	36,4	33,5	36,6
Total I.....	2.028,2	2.167,7	2.338,1	2.471,5	2.627,2
II- Participation de l'Etat à la formation professionnelle					
Formations en alternance :.....	1.749,4	1.913,5	1.866,7	2.083,5	2.069,0
- contrat d'apprentissage.....	1.420,8	1.410,5	1.346,9	1.560,2	1.610,8
- contrat de qualification (jeunes).....	328,7	449,9	441,0	448,4	423,7
- contrat de qualification (adultes).....	-	53,2	78,8	75,0	34,6
Actions de formation à la charge de l'Etat.....	827,2	913,9	871,7	719,6	533,9
Dotation générale de décentralisation.....	1.174,0	1.200,2	1.210,1	1.251,8	1.302,8
Total II.....	3.750,7	4.027,7	3.948,4	4.054,8	3.905,7
III- Action de l'Etat en faveur des publics prioritaires					
Actions spécifiques en faveur des jeunes	1.282,1	2.199,5	3.323,7	3.431,8	3.408,8
- contrats emplois-jeunes.....	1.227,2	2.122,1	3.253,3	3.355,4	3.234,4
- réseau d'accueil ; programme TRACE.....	54,9	77,3	70,4	76,4	98,2
- bourse d'accès à l'emploi.....	-	-	-	-	76,2
Actions d'insertion en faveur des publics en difficulté	5.043,2	4.447,1	3.870,5	3.509,2	3.389,7
dont :					
- contrat emplois-solidarité.....	1.769,5	1.509,9	1.373,7	995,5	1.015,6
- contrat emplois-consolidé.....	513,6	800,4	811,6	849,8	999,0
- contrat emplois de ville	63,3	21,5	18,9	10,8	6,7
- contrat de retour à l'emploi et d'emploi des RMistes	24,7	62,8	9,9	9,9	9,9
- contrat initiative-emploi.....	1.999,8	1.448,3	1.069,1	1.085,7	781,5
- programme en faveur des chômeurs de longue durée.....	584,5	474,9	436,2	387,5	394,8
- programme en faveur des cadres.....	34,6	15,5	12,3	2,4	0,0
- soutien à l'insertion par l'économique.....	53,1	113,7	138,9	146,5	164,6
- contrats de plan Etat – régions.....	-	-	-	21,0	17,5
Actions en faveur des travailleurs handicapés.....	797,8	832,2	853,3	891,8	957,2
Total III	7.123,2	7.478,7	8.047,5	7.833,0	7.755,7
IV - Promotion de l'emploi et adaptations économiques					
Aide à la réduction du temps de travail :.....	783,4	1.029,5	1.093,1	42,7	39,3
- loi du 13 juin 1998 et loi du 19 janvier 2000.....	457,3	533,6	655,5	-	-
- aide au conseil aux entreprises.....	0,0	30,5	22,9	42,7	39,3
- loi du 11 juin 1996.....	326,1	465,4	414,7	-	-
Allègement du coût du travail ^(a)	6.345,2	7.020,3	515,6	607,7	731,9
- ristourne dégressive.....	5.910,9	6.513,4	0,0	0,0	0,0
- autres	434,5	506,9	515,6	607,7	731,9
Promotion de l'emploi	57,2	85,8	84,2	69,7	73,0
Accompagnement des restructurations	368,5	296,5	214,5	147,9	67,8
Divers.....	35,8	31,3	31,3	0,0	0,0
Total IV	7.590,3	8.463,4	1.938,5	867,9	912,1
V.- Financement du retrait d'activité et participation de l'Etat aux dépenses de chômage					
Dispositifs de retrait d'activité	1.912,0	1.175,1	941,1	647,3	504,3
Financement du chômage de solidarité.....	1.237,1	1.278,9	1.391,2	1.255,3	1.071,6

Divers	112,8	113,3	4,3	3,0	3,0
Total V	3.262,1	2.567,2	2.336,6	1.905,6	1.578,9
TOTAL Emploi	23.754,3	24.704,5	18.609,1	17.132,7	16.779,6

(a) Dont 6.590,4 millions d'euros inscrits sur le budget des Charges communes en 1998.

LES CREDITS POUR L'EMPLOI

(en millions de francs)

	LFI 1998	LFI 1999	LFI 2000	LFI 2001	PLF 2002
I- Gestion de la politique de l'emploi					
Administration générale.....	3.177	3.352	3.506	3.770	3.900
ANPE.....	5.223	5.780	6.381	6.933	7.714
AFPA et autres	4.376	4.532	4.849	4.937	5.019
Relations du travail.....	236	248	297	280	288
Études et coopération internationale.....	61	63	65	71	72
Frais de gestion du CNASEA.....	230	244	239	220	240
Total I.....	13.304	14.219	15.337	16.212	17.233
II- Participation de l'Etat à la formation professionnelle					
Formations en alternance :.....	11.475	12.552	12.245	13.667	13.572
- contrat d'apprentissage.....	9.320	9.252	8.835	10.234	10.566
- contrat de qualification (jeunes).....	2.156	2.951	2.893	2.941	2.779
- contrat de qualification (adultes).....	-	349	517	492	227
Actions de formation à la charge de l'Etat.....	5.426	5.995	5.718	4.720	3.502
Dotation générale de décentralisation.....	7.701	7.873	7.938	8.211	8.546
Total II.....	24.603	26.420	25.900	26.598	25.620
III- Action de l'Etat en faveur des publics prioritaires					
Actions spécifiques en faveur des jeunes	8.410	14.428	21.802	22.511	22.360
- contrats emplois-jeunes.....	8.050	13.920	21.340	22.010	21.216
- réseau d'accueil ; programme TRACE.....	360	507	462	501	644
- bourse d'accès à l'emploi.....	-	-	-	-	500
Actions d'insertion en faveur des publics en difficulté	33.081	29.171	25.389	23.019	22.235
dont :					
- contrat emplois-solidarité.....	11.607	9.904	9.011	6.530	6.662
- contrat emplois-consolidé.....	3.369	5.250	5.324	5.574	6.553
- contrat emplois de ville	415	141	124	71	44
- contrat de retour à l'emploi et d'emploi des RMistes	162	412	65	65	65
- contrat initiative-emploi.....	13.118	9.500	7.013	7.122	5.126
- programme en faveur des chômeurs de longue durée.....	3.834	3.115	2.861	2.542	2.590
- programme en faveur des cadres.....	227	102	81	16	0
- soutien à l'insertion par l'économique.....	348	746	911	961	1.080
- contrats de plan Etat – régions.....	-	-	-	138	115
Actions en faveur des travailleurs handicapés.....	5.233	5.459	5.597	5.850	6.279
Total III	46.725	49.057	52.788	51.381	50.874
IV - Promotion de l'emploi et adaptations économiques					
Aide à la réduction du temps de travail :.....	5.139	6.753	7.170	280	258
- loi du 13 juin 1998 et loi du 19 janvier 2000.....	3.000	3.500	4.300	-	-
- aide au conseil aux entreprises.....	0	200	150	280	258
- loi du 11 juin 1996.....	2.139	3.053	2.720	-	-
Allègement du coût du travail ^(a)	41.622	46.050	3.382	3.986	4.801
- ristourne dégressive.....	38.773	42.725	0	0	0
- autres	2.850	3.325	3.382	3.986	4.801
Promotion de l'emploi	375	563	552	457	479
Accompagnement des restructurations	2.417	1.945	1.407	970	445
Divers.....	235	205	205	0	0
Total IV	49.789	55.516	12.716	5.693	5.983
V.- Financement du retrait d'activité et participation de l'Etat aux dépenses de chômage					
Dispositifs de retrait d'activité	12.542	7.708	6.173	4.246	3.308
Financement du chômage de solidarité.....	8.115	8.389	9.126	8.234	7.029

Divers.....	740	743	28	20	20
Total V	21.398	16.840	15.327	12.500	10.357
TOTAL Emploi	155.818	162.051	122.068	112.383	110.067

(a) Dont 43.230 millions de francs inscrits sur le budget des Charges communes en 1998.

LES DEPENSES EFFECTIVES POUR L'EMPLOI

(en millions d'euros)

	1998	1999	2000
I- Gestion de la politique de l'emploi			
Administration générale.....	438,0	457,3	490,7
ANPE.....	803,3	927,5	1.052,8
AFPA.....	699,1	757,1	727,9
Relations du travail.....	56,9	37,2	41,3
Études et coopération internationale.....	9,3	10,4	8,4
Frais de gestion du CNASEA.....	34,9	39,2	36,9
Total I.....	2.041,3	2.228,7	2.358,1
II- Participation de l'Etat à la formation professionnelle			
Formations en alternance :.....	1.733,5	1.860,6	1.960,8
- contrat d'apprentissage.....	1.455,6	1.410,0	1.546,6
- contrat de qualification (jeunes).....	277,9	445,0	409,8
- contrat de qualification (adultes).....	0,0	5,5	4,4
Actions de formation à la charge de l'Etat.....	755,4	912,9	823,7
Dotation globale de décentralisation.....	1.147,9	1.200,1	1.210,1
Total II.....	3.637,0	3.973,4	3.994,5
III- Action de l'Etat en faveur des publics prioritaires			
Actions spécifiques en faveur des jeunes.....	493,3	1.321,4	1.738,2
- contrat emplois -jeunes.....	422,7	1.232,2	1.660,9
- réseau d'accueil ; programme TRACE.....	70,6	89,2	77,1
Actions d'insertion en faveur des publics en difficulté.....	4.368,1	4.096,3	3.604,8
dont :			
- contrat emplois -solidarité.....	1.586,5	1.410,5	1.231,3
- contrat emploi consolidé.....	460,1	632,2	682,7
- contrat emploi de ville.....	68,0	23,3	15,9
- contrat de retour à l'emploi et d'emploi des RMIstes.....	123,9	58,4	58,2
- contrat initiative-emploi.....	1.284,5	1.296,0	1.049,6
- programme en faveur des chômeurs de longue durée.....	780,5	536,9	435,9
- programme en faveur des cadres.....	20,0	14,9	11,4
- soutien à l'insertion par l'économique.....	44,5	124,1	119,7
Actions en faveur des handicapés.....	804,8	848,1	870,0
Total III.....	5.666,4	6.265,8	6.212,9
IV.- Promotion de l'emploi et adaptations économiques			
Aide à la réduction du temps de travail.....	543,8	1.004,0	1.479,1
- loi du 13 juin 1998 et loi du 19 janvier 2000.....	0,0	291,0	846,5
- aide au conseil aux entreprises.....	0,0	75,2	78,4
- loi du 11 juin 1996.....	543,8	638,0	554,2
Allègement du coût du travail (a).....	7.686,0	6.511,7	950,7
- ristourne dégressive.....	7.088,3	5.849,2	276,1
- autres.....	597,8	662,5	674,6
Promotion de l'emploi.....	22,7	35,1	53,8
Accompagnement des restructurations.....	289,5	246,4	178,4
Divers.....	35,8	31,3	31,3
Total IV.....	8.578,0	7.828,4	2.693,2
V.- Financement du retrait d'activité et participation de l'Etat aux dépenses de chômage			
Dispositifs de retrait d'activité.....	2.025,9	1.508,6	1.116,1
Financement du régime de chômage de solidarité.....	1.551,5	1.614,1	1.519,3
Divers.....	84,3	29,9	102,1
Total V.....	3.661,7	3.152,8	2.737,5
Concours du FSE aux régions.....	676,4	754,5	536,0

TOTAL Emploi	24.260,7	24.203,6	18.532,5
---------------------------	-----------------	-----------------	-----------------

(a) Dont 7.488,4 millions d'euros financés sur le budget des Charges communes en 1998.

LES DEPENSES EFFECTIVES POUR L'EMPLOI

(en millions de francs)

	1998	1999	2000
L- Gestion de la politique de l'emploi			
Administration générale	2.873	3.000	3.219
ANPE.....	5.269	6.084	6.906
AFPA.....	4.586	4.966	4.775
Relations du travail.....	373	244	271
Études et coopération internationale.....	61	68	55
Frais de gestion du CNASEA	229	257	242
Total I.....	13.390	14.619	15.468
II- Participation de l'Etat à la formation professionnelle			
Formations en alternance :	11.371	12.205	12.862
- contrat d'apprentissage	9.548	9.249	10.145
- contrat de qualification (jeunes).....	1.823	2.919	2.688
- contrat de qualification (adultes).....	0	36	29
Actions de formation à la charge de l'Etat	4.955	5.988	5.403
Dotation globale de décentralisation.....	7.530	7.872	7.938
Total II.....	23.857	26.064	26.202
III- Action de l'Etat en faveur des publics prioritaires			
Actions spécifiques en faveur des jeunes	3.236	8.668	11.402
- contrat emplois-jeunes.....	2.773	8.083	10.895
- réseau d'accueil ; programme TRACE	463	585	506
Actions d'insertion en faveur des publics en difficulté.....	28.653	26.870	23.646
dont :			
- contrat emplois-solidarité.....	10.407	9.252	8.077
- contrat emploi consolidé	3.018	4.147	4.478
- contrat emploi de ville	446	153	104
- contrat de retour à l'emploi et d'emploi des RMistes	813	383	382
- contrat initiative-emploi.....	8.426	8.501	6.885
- programme en faveur des chômeurs de longue durée	5.120	3.522	2.859
- programme en faveur des cadres	131	98	75
- soutien à l'insertion par l'économie	292	814	785
Actions en faveur des handicapés	5.279	5.563	5.707
Total III.....	37.169	41.101	40.754
IV.- Promotion de l'emploi et adaptations économiques			
Aide à la réduction du temps de travail.....	3.567	6.586	9.702
- loi du 13 juin 1998 et loi du 19 janvier 2000.....	0	1.909	5.553
- aide au conseil aux entreprises	0	493	514
- loi du 11 juin 1996	3.567	4.185	3.635
Allègement du coût du travail (a).....	50.417	42.714	6.236
- ristourne dégressive.....	46.496	38.368	1.811
- autres	3.921	4.346	4.425
Promotion de l'emploi.....	149	230	353
Accompagnement des restructurations.....	1.899	1.616	1.170
Divers	235	205	205
Total IV	56.268	51.351	17.666
V.- Financement du retrait d'activité et participation de l'Etat aux dépenses de chômage			
Dispositifs de retrait d'activité.....	13.289	9.896	7.321
Financement du régime de chômage de solidarité.....	10.177	10.588	9.966
Divers	553	196	670
Total V.....	24.019	20.681	17.957
Concours du FSE aux régions.....	4.437	4.949	3.516

TOTAL Emploi	159.140	158.765	121.565
---------------------------	----------------	----------------	----------------

(a) Dont 49.121 millions de francs financés sur le budget des Charges communes en 1998.

– les moyens de fonctionnement du réseau d'accueil des jeunes (missions locales et permanences d'accueil, d'information et d'orientation) et du programme TRACE passent de 76,4 millions d'euros (501,1 millions de francs) à 98,2 millions d'euros (644,1 millions de francs) afin d'assurer, en particulier, une mise en œuvre efficace de l'accompagnement des jeunes prévu dans le cadre du plan d'aide au retour à l'emploi (PARE) ;

– pour les jeunes inscrits dans le programme TRACE, le Gouvernement a décidé la création d'une bourse d'accès à l'emploi qui pourra leur être versée pendant les périodes durant lesquelles ils ne perçoivent ni allocation ni rémunération au titre d'un emploi ou d'un stage. Le montant maximal de cette bourse est fixé à 300 euros par mois (1.968 francs) et pourra atteindre 1.800 euros (11.807 francs) sur la durée totale du parcours. Au total, 76,22 millions d'euros (500 millions de francs) sont inscrits dans le projet de loi de finances pour 2002 pour financer cette mesure.

Une économie très importante serait observée sur les contrats initiative-emploi, estimée à 304,3 millions d'euros (2 milliards de francs), qui ramènerait les crédits ouverts à 781,5 millions d'euros (5,1 milliards de francs). La réforme du CIE proposée par l'article 68 du présent projet vise à poursuivre et renforcer la mobilisation du dispositif en faveur des publics les plus éloignés de l'emploi, tout en le mettant en cohérence avec la politique d'allègement de charges sociales associée aux 35 heures.

Selon le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, *« le dispositif se recentre sur les demandeurs d'emploi de très longue durée (plus de deux ans de chômage), les bénéficiaires du revenu minimum d'insertion, de l'allocation de solidarité spécifique ou de l'allocation de parent isolé, les demandeurs d'emploi de longue durée, soit âgés de plus de 50 ans, soit résidant en zones urbaines sensibles, les personnes ayant fait ou faisant l'objet de peine privative de liberté présentant de réelles difficultés d'accès à l'emploi ainsi que certaines catégories de travailleurs handicapés ».*

« La possibilité de conclure un avenant pour l'accompagnement dans l'emploi est introduite, pour des personnes durablement éloignées du marché du travail, afin de prévenir les difficultés liées à la prise de poste ».

« Le système d'aide à l'employeur est simplifié en substituant à l'exonération spécifique les allègements de charges sociales de droit commun et en instaurant des niveaux de primes destinés à maintenir un avantage significatif du contrat initiative-emploi par rapport au droit commun. La dotation inscrite au chapitre 44-70, article 32, du budget du ministère de l'emploi et de la solidarité est donc en diminution dès 2002 par rapport à celle de 2001, ne prenant en compte que les bénéficiaires de CIE embauchés avant le 1^{er} janvier 2002 ».

Cette économie est partiellement mise à profit pour augmenter les dotations des contrats emploi solidarité (CES) et des contrats emploi consolidé (CEC). Pour le premier

de ces dispositifs, la dotation 2002 inclut, comme à l'habitude, 30% du coût des entrées tendanciennes de l'année précédente, soit 247.000 personnes, et exceptionnellement le coût sur 2002 des 50.000 nouvelles entrées décidées à l'été 2001. Elle est complétée par 70% du coût des 260.000 entrées prévues en 2002. La dotation 2002 se monte à 1.015 millions d'euros (6,7 milliards de francs), soit un stock moyen de 163.000 bénéficiaires. Elle augmente de 20 millions d'euros (131,2 millions de francs) par rapport à 2001.

Pour le dispositif des contrats emploi consolidé, les éléments d'information communiqués par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie à votre Rapporteur général font apparaître que *«la dotation 2002 prend en compte les stocks issus des cohortes entrées en CEC les années précédentes, affectés de taux de rupture. Le stock de CEC en août 2001 s'élève à 130.000. Le calibrage de la dotation 2002 tient compte du coût de l'entrée de 45.000 nouveaux CEC. Sur les nouvelles entrées, la part de publics prioritaires est estimée à 70%. En revanche, la part des publics prioritaires sur le stock est une résultante non triviale des parts caractérisant les différentes cohortes encore présentes. La dotation 2002 s'élève à 999 millions d'euros [6,6 milliards de francs], pour un stock moyen de 140.000 bénéficiaires»*.

Enfin, votre Rapporteur général tient à souligner l'importance de l'effort entrepris par le Gouvernement en faveur des travailleurs handicapés. En application du plan pluriannuel 1999-2003, 6.500 places supplémentaires ont été créées depuis l'année 2000 dans les établissements spécialisés pour adultes handicapés, dont 5.000 places dans les centres d'aide par le travail et 1.500 places en ateliers protégés. Par ailleurs, 12,2 millions d'euros (soit 80 millions de francs) ont été inscrits afin de financer la modernisation des ateliers protégés.

Au total, les moyens en faveur du reclassement des travailleurs handicapés ont augmenté de 15% entre 1999 et 2002, à raison de 21,06 millions d'euros en 2000 (138,1 millions de francs), 38,68 millions d'euros en 2001 (253,7 millions de francs) et 65,26 millions d'euros en 2002 (428,1 millions de francs). L'ensemble représente un effort supplémentaire de 125 millions d'euros, soit 820 millions de francs.

3.- La solidarité nationale

Au plan budgétaire, la solidarité nationale s'exprime de façon préférentielle dans les interventions à caractère social, qui sont regroupées dans les parties 46 et 47 du titre IV. L'Etat prend à sa charge certaines prestations et apporte son concours financier à divers régimes de sécurité sociale. Il finance également des actions difficilement classables, comme l'aide juridique, les exonérations de redevance télévision, la lutte contre les pratiques addictives ou la compensation des tarifs sociaux pratiqués dans les transports publics.

- Les crédits consacrés au **financement de prestations sociales** relevant de l'Etat s'élèvent à 20,38 milliards d'euros en 2002, au lieu de 20,31 milliards d'euros en 2001.

La dotation demandée pour 2002 au titre du *revenu minimum d'insertion* est fixée à 4.436,7 millions d'euros (29,1 milliards de francs), en diminution de 1,7% par rapport à 2001 (76,6 millions d'euros, soit 502,4 millions de francs). Son calibrage repose sur la poursuite en 2002 de la diminution du nombre d'allocataires constatée en 2001 en métropole. Elle intègre également :

- l'impact de la mesure d'alignement du montant du RMI versé dans les départements d'outre-mer sur celui de la métropole, conformément aux dispositions de la loi d'orientation pour l'outre-mer du 13 décembre 2000 ;

- l'impact de l'allongement d'un trimestre de la période de cumul intégral entre allocation et revenu d'activité ;

- le transfert des crédits destinés au revenu de solidarité dans les DOM créé par la loi d'orientation pour l'outre-mer, pour un montant de 43 millions d'euros (282 millions de francs).

La dotation demandée pour 2002 au titre de la contribution de l'Etat au financement de *l'allocation aux adultes handicapés* (AAH) progresse de 5,7% par rapport à 2001 et atteint 4.277,7 millions d'euros (28,1 milliards de francs). Cette évolution dynamique est la résultante de deux phénomènes dont les effets se conjuguent :

- la suppression de l'évaluation forfaitaire des ressources pour l'examen des droits à l'AAH. Le droit à l'allocation aux adultes handicapés est ouvert au 1^{er} juillet pour un an en fonction des ressources perçues lors de l'année civile précédente. Toutefois, une procédure d'évaluation forfaitaire est mise en œuvre à l'ouverture du droit lorsque les ressources de la dernière année civile sont inférieures à 812 fois le SMIC horaire brut, au premier renouvellement si les ressources ont été évaluées forfaitairement, à l'ouverture et aux renouvellements ultérieurs si le bénéficiaire n'a pas disposé de revenus lors de l'année de référence. Selon le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, la suppression de cette procédure bénéficiera aux salariés et aux indépendants.

- la progression prévue du nombre d'allocataires. Selon le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, «*la progression tendancielle du nombre de bénéficiaires de l'allocation depuis une dizaine d'années s'explique pour partie par le vieillissement de la population handicapée, dont l'espérance de vie progresserait plus rapidement que celle de la population en raison des progrès de la médecine et de l'amélioration de la prise en charge médico-sociale de ces publics. Des travaux de la caisse nationale d'allocations familiales ont ainsi montré que si, toutes choses égales par ailleurs, la proportion de bénéficiaires de l'AAH s'accroît avec l'âge, de la même manière, à âge donné, la proportion de bénéficiaires de l'AAH est plus importante pour les générations récentes que pour les générations plus anciennes*».

La progression tendancielle du nombre de bénéficiaires est également liée à la progression de la part des allocataires au titre de l'article L. 821-2 du code de la sécurité sociale (personnes frappées d'un taux d'incapacité compris entre 50 et 80% placées dans l'incapacité de se procurer un emploi en raison de ce handicap).

La dotation demandée pour 2002 au titre de la contribution de l'Etat au fonds de financement de la protection complémentaire de la *couverture universelle du risque maladie* est fixée à 929,9 millions d'euros (6,1 milliards de francs). La montée en charge du dispositif semble être moins rapide que prévu en 2000 et 2001. Pour déterminer le niveau des crédits à inscrire, le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie a fait l'hypothèse que le nombre de bénéficiaires reste stable en 2002, au voisinage de 5 millions.

Les actions de *lutte contre l'exclusion* mobilisent 948,7 millions d'euros (6,2 milliards de francs), soit 79,1 millions d'euros de plus qu'en 2001 (520 millions de francs)⁽¹⁰⁾. Le ministère de la Santé et de la solidarité a décidé de faire porter un effort particulier dans deux domaines :

– une action volontariste destinée à éliminer la saturation des capacités d'accueil et d'hébergement d'urgence pour les demandeurs d'asile. 38,8 millions d'euros (254,5 millions de francs) vont être consacrés à la création de nouvelles capacités d'hébergement pour les demandeurs d'asile. 1.500 places nouvelles vont être ouvertes en centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA), ainsi que 2.400 places d'hébergement d'urgence. Enfin, un centre de premier accueil en région parisienne devrait être créé en 2002 ;

– le renforcement de l'accueil des demandeurs d'asile devrait rendre à nouveau disponible les places qu'ils utilisent actuellement dans les centres d'accueil d'urgence et les centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS). Pour compléter cet effet bénéfique, la création de 500 places nouvelles en CHRS est d'ores et déjà programmée.

Les crédits d'*aides personnelles au logement* s'élèvent à 5.236,6 millions d'euros (34,3 milliards de francs) au lieu de 5.335,6 millions d'euros en 2001 (35 milliards de francs). Le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie table sur un contexte économique toujours favorable, qui permettrait :

– l'augmentation des cotisations des employeurs ;

– la décroissance du nombre des allocations servies, en raison de la croissance des revenus des ménages ;

– l'impact positif de la baisse du chômage en 2001 qui se traduit à la fois par une diminution du nombre d'allocataires et par des économies. Celles-ci résultent du fait que les aides personnelles dont bénéficient les chômeurs bénéficient d'une majoration.

⁽¹⁰⁾ Votre Rapporteur général considère ici la dotation du chapitre 46-81 « Action sociale de lutte contre l'exclusion et d'intégration » du budget de la Santé et de la solidarité.

Selon le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, le montant des crédits qu'il est proposé d'ouvrir «*permet de financer l'extension sur 2002 de l'actualisation au 1^{er} juillet 2001 (64 millions d'euros) [420 millions de francs] et la mise en œuvre au 1^{er} janvier 2002 de la deuxième phase de la réforme des barèmes en locatif (244 millions d'euros) [1,6 milliard de francs]*».

INTERVENTIONS SOCIALES : ASSISTANCE ET SOLIDARITE ^(a)

(en millions d'euros)

	LFI 1999	LFI 2000	LFI 2001	PLF 2002	Évolution 2002/2001 (en %)
Concours à divers régimes de sécurité sociale :	4.319,0	4.378,3	4.739,0	4.218,0	- 11,0%
Fonds spécial d'invalidité.....	242,7	242,7	242,7	259,2	+ 6,8%
Prestations sociales agricoles	747,5	539,1	823,7	271,0	- 67,1%
Régime des gens de mer.....	715,8	719,4	733,3	707,5	- 3,5%
Régime de retraite de la SEITA.....	75,6	81,9	89,3	97,0	+ 8,6%
Charges de retraite de la SNCF et divers	2.299,1	2.391,7	2.345,9	2.426,3	+ 3,4%
Régime des mines et des chemins de fer secondaires	238,4	403,5	504,1	457,0	- 9,3%
Aide sociale obligatoire et programmes divers d'action sociale de l'Etat pour l'insertion et la prévention des exclusions.....	1.878,0	1.913,5	2.191,3	2.362,4	+ 7,8%
Couverture maladie universelle	-	1.067,1	1.006,2	929,9	- 7,6%
Revenu minimum d'insertion.....	4.024,7	4.375,3	4.513,3	4.479,7	- 0,7%
Allocation parent isolé	645,3	663,5	713,9	740,0	+ 3,7%
Anciens combattants : pensions d'invalidité et aides diverses	3.700,4	3.629,2	3.583,0	3.583,0	-
Allocation aux adultes handicapés.....	3.846,0	3.959,4	4.107,0	4.333,5	+ 5,5%
Rapatriés d'outre-mer : moratoire des dettes, indemnisation des biens et actions diverses	82,5	48,0	44,4	35,4	- 20,3%
Fonds national de chômage.....	1.392,2	1.395,6	1.258,3	1.074,7	- 14,6%
Réduction de tarifs SNCF.....	296,2	296,3	296,3	116,5	- 60,7%
Contributions de l'Etat aux transports collectifs parisiens.....	856,8	823,3	792,7	802,8	+ 1,3%
Exonérations de redevance télévision.....	18,7	137,2	413,8	410,0	- 0,9%
Majoration des rentes viagères.....	370,3	375,7	368,9	280,5	- 24,0%
Allocation logement et aide personnalisée au logement.....	5.383,6	5.345,6	5.445,5	5.351,7	- 1,7%
Œuvres sociales en faveur des étudiants ^(b)	165,6	168,4	-	-	-
Lutte contre les toxicomanies, l'alcoolisme et le tabagisme.....	174,1	174,6	165,2	164,0	- 0,7%
Autres interventions sociales	852,4	899,0	1.037,3	1.066,8	+ 2,8%
Total	28.005,6	29.649,9	30.676,1	29.948,9	- 2,4%

(a) Titre IV, 6^{ème} et 7^{ème} parties.

(b) Cette dotation a été intégrée dans un chapitre de la sixième partie du titre III du budget de l'Enseignement supérieur.

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

INTERVENTIONS SOCIALES : ASSISTANCE ET SOLIDARITE ^(a)

(en millions de francs)

	LFI 1999	LFI 2000	LFI 2001	PLF 2002	Évolution 2002/2001 (en %)
Concours à divers régimes de sécurité sociale :	28.330,8	28.719,8	31.085,8	27.668,3	- 11,0%
Fonds spécial d'invalidité.....	1.592,0	1.592,0	1.592,0	1.700,2	+ 6,8%
Prestations sociales agricoles.....	4.903,3	3.536,3	5.403,1	1.777,6	- 67,1%
Régime des gens de mer.....	4.695,3	4.719,0	4.810,1	4.640,9	- 3,5%
Régime de retraite de la SEITA.....	495,9	537,2	585,8	636,3	+ 8,6%
Charges de retraite de la SNCF et divers.....	15.081,1	15.688,5	15.388,1	15.915,5	+ 3,4%
Régime des mines et des chemins de fer secondaires.....	1.563,8	2.646,8	3.306,7	2.997,7	- 9,3%
Aide sociale obligatoire et programmes divers d'action sociale de l'Etat pour l'insertion et la prévention des exclusions.....	12.318,9	12.551,7	14.374,0	15.496,3	+ 7,8%
Couverture maladie universelle	-	6.999,7	6.600,2	6.099,7	- 7,6%
Revenu minimum d'insertion.....	26.400,3	28.700,1	29.605,3	29.384,9	- 0,7%
Allocation parent isolé.....	4.232,9	4.352,3	4.682,9	4.854,1	+ 3,7%
Anciens combattants : pensions d'invalidité et aides diverses	24.273,0	23.806,0	23.502,9	23.502,9	-
Allocation aux adultes handicapés.....	25.228,1	25.972,0	26.940,2	28.425,9	+ 5,5%
Rapatriés d'outre-mer : moratoire des dettes, indemnisation des biens et actions diverses.....	541,2	314,9	291,2	232,2	- 20,3%
Fonds national de chômage.....	9.132,2	9.154,5	8.253,9	7.049,6	- 14,6%
Réduction de tarifs SNCF.....	1.942,9	1.943,6	1.943,6	764,2	- 60,7%
Contributions de l'Etat aux transports collectifs parisiens.....	5.620,2	5.400,5	5.199,8	5.266,0	+ 1,3%
Exonérations de redevance télévision.....	122,7	900,0	2.714,4	2.689,4	- 0,9%
Majoration des rentes viagères.....	2.429,0	2.464,4	2.419,8	1.840,0	- 24,0%
Allocation logement et aide personnalisée au logement.....	35.314,1	35.064,8	35.720,1	35.104,9	- 1,7%
Œuvres sociales en faveur des étudiants ^(b)	1.086,3	1.104,6	-	-	-
Lutte contre les toxicomanies, l'alcoolisme et le tabagisme.....	1.142,0	1.145,3	1.083,6	1.075,8	- 0,7%
Autres interventions sociales.....	5.591,4	5.897,1	6.804,2	6.997,7	+ 2,8%
Total.....	183.704,7	194.490,6	201.222,0	196.451,9	- 2,4%

(a) Titre IV, 6^{ème} et 7^{ème} parties.

(b) Cette dotation a été intégrée dans un chapitre de la sixième partie du titre III du budget de l'Enseignement supérieur.

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

• Les crédits relatifs aux **concours financiers à des régimes de sécurité sociale** sont marqués par la forte diminution de la subvention d'équilibre versée au profit du BAPSA. Selon le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, la réduction de cette subvention d'équilibre résulte «*de la progression, d'une part, du financement de la contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S) affecté à la revalorisation des petites retraites agricoles et, d'autre part, des versements de la compensation démographique en vieillesse, comme en maladie : »*

– «*les versements de la contribution sociale de solidarité des sociétés atteignent 520 millions d'euros [3.411 millions de francs] en 2002 (cf. mesure de l'article 18 du PLF 2002). Ils assurent le financement de l'extension en année pleine de la mesure de revalorisation des retraites agricoles adoptée en 2001, de même que l'achèvement de la dernière tranche du plan gouvernemental de revalorisation qui interviendra en 2002. Cette dernière tranche de revalorisation portera le minimum des retraites en 2002 au niveau du minimum vieillesse (mesure figurant à l'article 57 du PLF 2002) ; » ;*

– «*par ailleurs, les ressources attendues des compensations entre régimes de sécurité sociale progressent de 10,6% en 2002 (pour atteindre 5.735 millions d'euros [37,6 milliards de francs]). En particulier, les charges de compensation imputées à l'Etat sur le budget des charges communes augmentent sensiblement en 2002 ».*

Le tableau ci-après récapitule l'ensemble des versements effectués au profit du BAPSA par l'Etat ou par d'autres personnes publiques.

LES CONCOURS PUBLICS AU BAPSA

	en millions d'euros			en millions de francs		
	Exécution 2000	LFI 2001	PLF 2002	Exécution 2000	LFI 2001	PLF 2002
I- Participation de l'Etat						
Subvention du budget général.....	869	824	271	5.700	5.405	1.778
Allocation adultes handicapés	64	61	56	420	400	367
Cotisation incluse dans la T.V.A.....	4.110	4.205	4.454	26.960	27.583	29.216
Sous-total.....	5.043	5.090	4.781	33.080	33.388	31.361
II- Autres contributions						
Compensation démographique.....	5.278	5.184	5.735	34.621	34.005	37.619
Contribution de la C.N.A.F.....	197	231	243	1.292	1.515	1.594
Versement du F.S.V.....	242	222	155	1.587	1.456	1.017
Versement du F.S.I.....	15	15	13	98	98	85
Prélèvement sur la C3S.....	206	279	520	1.351	1.830	3.411
Sous-Total	5.938	5.931	6.666	38.951	38.905	43.726
Total (I + II).....	10.981	11.021	11.447	72.031	72.293	75.087

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

Pour sa part, la subvention de l'Etat au fonds de solidarité, qui prend en charge les allocataires de l'allocation spécifique de solidarité et de l'allocation d'insertion, est réduite de 183,6 millions d'euros (1,2 milliard de francs) grâce au bon rendement prévu de la contribution de 1% assise sur les traitements des fonctionnaires et à la baisse du stock moyen d'allocataires prévue en 2002. Ceux-ci ne seraient plus que 380.000.

• Parmi les autres interventions sociales, votre Rapporteur général remarque la très forte majoration des crédits destinés à l'aide juridique. Leur montant passe de 235,3 millions d'euros en 2001 à 278,6 millions d'euros en 2000, soit une augmentation de 18,4%. Quatre mesures contribuent à cette revalorisation appréciable :

– un ajustement de 39,6 millions d'euros (259,7 millions de francs) qui résulte de l'évaluation du nombre prévisionnel d'admissions et de la hausse de la rétribution des avocats, prévue par le protocole du 18 décembre 2000 et mise en œuvre par deux décrets du 17 janvier et 14 juin 2001 ;

– la revalorisation de la rétribution des avoués pour les missions devant la cour d'appel, à hauteur de 1,5 millions d'euros (9,7 millions de francs) ;

– l'extension de l'aide juridique aux procédures disciplinaires concernant les détenus, pour un montant estimé à 2,2 millions de francs (14,2 millions de francs). Il s'agit là de la traduction en termes budgétaire des dispositions de l'article 74 du projet de loi de finances pour 2002 ;

– l'extension aux territoires d'outre-mer des dispositions prévues par les deux décrets précités, pour un montant estimé à 76.000 euros (500.000 francs).

3.– Les concours de l'État aux collectivités locales : la reconduction pour une année du contrat de croissance et de solidarité

Le contrat de croissance et de solidarité a été institué par l'article 57 de la loi de finances pour 1999.

Tout comme son prédécesseur – le « pacte de stabilité », mis en œuvre de 1996 à 1998, en application de l'article 32 de la loi de finances pour 1996 – ce dispositif visait à garantir une prévisibilité des ressources des collectivités locales et des charges de l'Etat, grâce à une programmation pluriannuelle de l'évolution des dotations de l'Etat aux collectivités locales entre 1999 et 2001.

Le ministre de l'intérieur avait annoncé, dès le 26 octobre 2000, lors de l'examen au Sénat de la proposition de loi constitutionnelle relative à la libre administration des collectivités territoriales et à ses implications fiscales et financières, que le « contrat de

croissance et de solidarité » entre l'Etat et les collectivités locales serait prolongé d'une année.

Cette reconduction n'est prévue que pour une seule année, car le Gouvernement devrait déposer au Parlement, avant la fin de l'année, un rapport sur la réforme des ressources fiscales et financières des collectivités locales, en application d'un engagement du Premier ministre lors du débat d'orientation sur la nouvelle étape de la décentralisation, organisé à l'Assemblée nationale, le 17 janvier 2001.

Il convient de rappeler les principales caractéristiques du contrat de croissance et de solidarité : distinction entre les dotations sous enveloppe et les dotations hors enveloppe ; calcul de la dotation globale de fonctionnement (DGF) à partir de la DGF « recalée » de l'année en cours ; utilisation de la dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP) comme variable d'ajustement. En outre, le contrat de croissance et de solidarité prévoit de partager les fruits de la croissance avec les collectivités locales (l'enveloppe normée est désormais indexée sur l'évolution des prix et d'une partie du PIB) et de moduler la baisse de la DCTP en faveur des collectivités les plus démunies.

A cet égard, il importe de noter que la fraction du PIB prise en compte pour l'indexation de l'enveloppe normée en 2002 est de 33%, à savoir le même ratio que celui retenu en 2001.

Globalement, le montant total des ressources transférées par l'Etat (hors fiscalité transférée) s'élève à 56,15 milliards d'euros (368,35 milliards de francs), en progression de 8,4% par rapport au montant révisé de 2001. Cette évolution est, toutefois, essentiellement imputable à la progression de la compensation de la perte de produit résultant de la suppression de la part salariale des bases de taxe professionnelle (article 44 de la loi de finances pour 1999), qui passe de 5,3 milliards d'euros (34,8 milliards de francs), en 2001, à 7,8 milliards d'euros (51,2 milliards de francs), en 2002.

Un examen plus détaillé nécessite de distinguer l'évolution du périmètre normé (+2,9% à structure constante) et l'évolution des dotations hors enveloppe.

Les tableaux suivants retracent l'évolution de l'effort financier de l'Etat en faveur des collectivités locales.

EFFORT FINANCIER DE L'ÉTAT EN FAVEUR DES COLLECTIVITES LOCALES

(en millions d'euros)

	LFI 2001	2001 révisé	PLF 2002	Evolution PLF 2002/ 2001 révisé
I- Dotations sous enveloppe				
Dotation globale de fonctionnement dont :.....	17.708	17.834,40	18.535,11	3,9%
- majoration exceptionnelle DSU et DSR.....	152	152,45	144,82	
- majoration frais d'état civil et d'abonnement au JO.....	0	0,00	1,50	
- majoration de la dotation d'intercommunalité ⁽¹⁾	183	182,94	182,93	
- majoration de la dotation d'intercommunalité prélevée sur DCTP ⁽¹⁾	0	126,08	126,07	
Régularisation de la DGF au titre de 2000.....	0	157,33	0	
Dotation spéciale instituteurs.....	330	322,58	293,54	- 9,0%
Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle.....	579	578,85	547,28	- 5,4%
Fonds national de péréquation.....	131	131,11	106,86	- 18,5%
Dotation élu local.....	43	43,45	45,23	4,1%
Dotation globale d'équipement des départements et des communes (AP).....	850	850,21	864,71	1,7%
Dotations régionale et départ. d'équipement scolaire et des collèges (AP).....	827	826,73	840,85	1,7%
Dotation générale de décentralisation ⁽²⁾	4.256	4.217,50	4.389,59	4,1%
Dotation générale de décentralisation Corse ^{(2) (3)}	219	219,53	232,11	5,7%
Dotation générale de décentralisation formation professionnelle.....	1.256	1.255,88	1.307,23	4,1%
Dotation de compensation de la taxe professionnelle ⁽⁴⁾	1.708	1.581,96	1.543,56	- 2,4%
Total Dotations sous enveloppe	27.908	28.019,82	28.706,11	2,4%
II- Dotations hors enveloppe				
Compensation de la perte de produit due à la suppression de la part salaires des bases de la taxe professionnelle.....	5.389	5.307	7.804,17	47,1%
Compensation de la perte de produit due à la suppression de la part régionale des droits de mutation à titre onéreux.....	809	809	842,33	4,1%
Compensation de la perte de produit due à la réforme de la taxe d'habitation..	927	938	977,03	4,1%
Fonds de compensation pour la TVA.....	3.583	3.583	3.605,41	0,6%
Prélèvement au titre des amendes forfaitaires de la police de la circulation.....	317	317	317,09	0,0%
Subventions et comptes spéciaux du Trésor :				
- subventions de fonctionnement de divers ministères ^{(3) (5)}	1.141	1.140	2.323,14	103,8%
- subventions d'équipement de divers ministères (AP).....	1.073	1.073	982,73	- 8,4%
- comptes spéciaux du Trésor (AP).....	203	203	212,60	4,7%
Compensation d'exonérations et de dégrèvements législatifs :				
- réduction pour embauche et investissements (DCTP).....	48	50	100,76	101,4%
- contrepartie de l'exonération de la taxe foncière sur les propriétés bâties et non bâties.....	112	107	100,34	- 6,0%
- compensation de diverses exonérations relatives à la fiscalité locale.....	1.946	1.852	1.917,99	3,6%
- contrepartie de divers dégrèvements.....	8.369	8.271	8.264,71	- 0,1%
Total Dotations hors enveloppe	23.917	23.650	27.448,35	16,1%
TOTAL GÉNÉRAL	51.825	51.670	56.154,46	8,7%
TOTAL GÉNÉRAL À PÉRIMÈTRE CONSTANT⁽⁶⁾	51.336	51.180	54.639,54	6,8%

(1) Consolidée dans la DGF dans le projet de loi de finances pour 2002.

(2) Y compris crédits culture.

(3) Y compris montants liés aux transferts de compétence à la collectivité territoriale de Corse 2002.

- (4) hors REI et y compris les majorations exceptionnelles au titre des rôles supplémentaires pour la fraction 16% et le financement des communautés d'agglomération.
- (5) Y compris dotation « transports à courte distance » (489,35 M€ [3.210 MF] en 2001 et 1.506,07 M€[9.789 MF] en 2002).
- (6) Hors dotation « transports de voyageurs à courte distance » et montants liés aux transferts de compétence à la collectivité territoriale de Corse mais y compris montée en régime de la réforme de la taxe professionnelle.

EFFORT FINANCIER DE L'ETAT EN FAVEUR DES COLLECTIVITES LOCALES

(en millions de francs)

	LFI 2001	2001 révisé	PLF 2002	Évolution PLF 2002 / 2001 révisé
I- Dotations sous enveloppe				
Dotation globale de fonctionnement dont :.....	116.159	116.986	121.582	3,9%
- majoration exceptionnelle DSU et DSR.....	1.000	1.000	949	
- majoration frais d'état civil et d'abonnement au JO.....	0	0	9	
- majoration de la dotation d'intercommunalité ⁽¹⁾	1.200	1.200	1.199	
- majoration de la dotation d'intercommunalité prélevée sur DCTP ⁽¹⁾	0	827	826	
Régularisation de la DGF au titre de 2000.....	0	1.032	0	
Dotation spéciale instituteurs.....	2.164	2.116	1.925	- 9,0%
Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle.....	3.797	3.797	3.589	- 5,4%
Fonds national de péréquation.....	860	860	700	- 18,5%
Dotation élu local.....	285	285	296	4,1%
Dotation globale d'équipement des départements et des communes (AP).....	5.577	5.577	5.672	1,7%
Dotations régionale et départ. d'équipement scolaire et des collèges (AP).....	5.423	5.423	5.515	1,7%
Dotation générale de décentralisation ⁽²⁾	27.921	27.665	28.793	4,1%
Dotation générale de décentralisation Corse ^{(2) (3)}	1.434	1.440	1.522	5,7%
Dotation générale de décentralisation formation professionnelle.....	8.238	8.238	8.574	4,1%
Dotation de compensation de la taxe professionnelle ⁽⁴⁾	11.204	10.377	10.125	- 2,4%
Total Dotations sous enveloppe.....	183.063	183.798	188.299	2,4%
II- Dotations hors enveloppe				
Compensation de la perte de produit due à la suppression de la part salaires des bases de la taxe professionnelle.....	35.350	34.810	51.192	47,1%
Compensation de la perte de produit due à la suppression de la part régionale des droits de mutation à titre onéreux.....	5.309	5.309	5.525	4,1%
Compensation de la perte de produit due à la réforme de la taxe d'habitation..	6.082	6.158	6.408	4,1%
Fonds de compensation pour la TVA.....	23.500	23.500	23.649	0,6%
Prélèvement au titre des amendes forfaitaires de la police de la circulation.....	2.080	2.080	2.079	0,0%
Subventions et comptes spéciaux du Trésor :				
- subventions de fonctionnement de divers ministères ^{(3) (5)}	7.484	7.477	15.238	103,8%
- subventions d'équipement de divers ministères (AP).....	7.039	7.039	6.446	- 8,4%
- comptes spéciaux du Trésor (AP).....	1.332	1.332	1.394	4,7%
Compensation d'exonérations et de dégrèvements législatifs :				
- réduction pour embauche et investissements (DCTP).....	314	328	660	101,4%
- contrepartie de l'exonération de la taxe foncière sur les propriétés bâties et non bâties.....	733	700	658	- 6%
- compensation de diverses exonérations relatives à la fiscalité locale.....	12.768	12.148	12.581	3,6%
- contrepartie de divers dégrèvements.....	54.897	54.252	54.212	- 0,1%
Total Dotations hors enveloppe.....	156.887	155.134	186.608	16,1%
TOTAL GÉNÉRAL.....	339.950	338.931	368.349	8,7%
TOTAL GÉNÉRAL À PÉRIMÈTRE CONSTANT⁽⁶⁾.....	336.740	335.721	358.411	6,8%

(1) Consolidée dans la DGF dans le projet de loi de finances pour 2002.

(2) Y compris crédits culture.

(3) Y compris montants liés aux transferts de compétence à la collectivité territoriale de Corse 2002.

- (4) hors REI et y compris les majorations exceptionnelles au titre des rôles supplémentaires pour la fraction 16% et le financement des communautés d'agglomération.
- (5) Y compris dotation « transports à courte distance » (489,35 M€ [3.210 MF] en 2001 et 1.506,07 M€[9.789 MF] en 2002).
- (6) Hors dotation « transports de voyageurs à courte distance » et montants liés aux transferts de compétence à la collectivité territoriale de Corse mais y compris montée en régime de la réforme de la taxe professionnelle.

a) L'enveloppe normée : une progression sensible de la dotation globale de fonctionnement pèse mécaniquement sur la dotation de compensation de la taxe professionnelle

Le montant de l'enveloppe normée pour 2001 est de 28.706 milliards d'euros (188.209 milliards de francs). Les modalités de son calcul peuvent être retracées en trois étapes.

• **Première étape : le recalage de la dotation globale de fonctionnement**

Conformément à l'article L. 1613-1 du code général des collectivités territoriales, la DGF doit évoluer en fonction d'un indice égal à la somme du taux prévisionnel d'évolution de la moyenne annuelle du prix de la consommation des ménages (hors tabac) de l'année de versement de la DGF (soit 2002) et de la moitié du taux d'évolution du produit intérieur brut en volume de l'année en cours (soit 2001), sous réserve que celui-ci soit positif.

Ce même article prévoit que cet indice prévisionnel est appliqué à la DGF de l'année en cours, dont le montant doit être révisé pour tenir compte des derniers taux d'évolution connus des éléments constituant l'indice d'indexation de l'année en cours.

Il convient donc, conformément à la loi, avant de fixer le montant de la DGF pour 2002, de réviser au préalable le montant de la DGF pour 2001, en prenant en compte le fait que le taux d'évolution du prix de la consommation des ménages hors tabac, en 2001, est estimé à + 1,6% contre + 1,2% en loi de finances pour 2001. De même, le taux d'évolution du produit intérieur brut en volume au titre de 2000 est de + 3,3%, contre + 3,4% prévu en loi de finances pour 2001. L'indice d'actualisation 2001 révisé est donc de + 3,25%, contre + 2,9% en loi de finances initiale 2001.

Ainsi, pour la seconde année consécutive, le recalage de la DGF est positif.

Le montant de la DGF 2001 «recalée» à indexer est donc de 17,61 milliards d'euros (115,53 milliards de francs).

• **Deuxième étape : l'indexation des dotations comprises dans l'enveloppe normée**

Chaque dotation sous enveloppe évolue selon ses règles propres. Seule la dotation de compensation de la taxe professionnelle voit son indexation spécifique (indexation sur l'évolution des recettes fiscales nettes de l'Etat) suspendue pendant la durée du contrat de croissance et de solidarité, afin de servir de variable d'ajustement de l'enveloppe.

– *Les dotations de fonctionnement* :

Conformément au premier alinéa de l'article L. 1613-1 du code général des collectivités territoriales, la DGF « recalée » doit évoluer en fonction d'un indice égal à la somme du taux prévisionnel d'évolution de la moyenne annuelle du prix de la consommation des ménages hors tabac de l'année de versement de la DGF (soit 2002) et de la moitié du taux d'évolution du produit intérieur brut en volume de l'année en cours (soit 2001), sous réserve que celui-ci soit positif.

Ces modalités de calcul aboutissent à une progression de plus de 0,70 milliard d'euros (4,6 milliards de francs), soit +4,068% par rapport au montant ouvert en loi de finances initiale pour 2001 (déduction faite de la régularisation négative au titre de la DGF pour 1999 et sans prise en compte des majorations exceptionnelles).

Cette hausse est la plus importante constatée depuis 1996 et elle intervient après une évolution de +3,42% de la DGF pour 2001.

Cette bonne tenue de la DGF (qui autorise une progression de la dotation forfaitaire comprise entre 2,03 et 2,23% selon le choix qu'effectuera le Comité des finances locales) résulte aussi de la régularisation positive (157,17 millions d'euros, soit 1.031 millions de francs), de la DGF de l'année 2000 (cette régularisation sera imputée sur la dotation 2001 dans la prochaine loi de finances rectificative).

Ce taux de 4,07% permet de donner quelques marges pour le financement de l'intercommunalité et pour la péréquation (DSU, DSR).

Enfin, il convient de noter que la DGF fait l'objet de trois majorations exceptionnelles par le présent projet loi de finances :

– 121,95 millions d'euros (800 millions de francs) au titre de la DSU ;

– 24,36 millions d'euros (159,836 millions de francs) au titre de la DSR (dont 1,5 million d'euros – 9,84 millions de francs – au titre de la compensation de la suppression de l'intervention de l'Etat dans l'achat par les communes d'imprimés d'état-civil et dans l'abonnement au *Journal officiel*) ;

– 309,01 millions d'euros (2.027 millions de francs) au titre de la dotation des communautés d'agglomération, qu'il est prévu de consolider dans la base de la DGF.

Le montant total de la DGF inscrit dans le projet de loi de finances pour 2002 est donc, compte tenu de ces divers abondements, de 18,53 milliards d'euros (121,58 milliards de francs).

La **dotations spéciale instituteurs (DSI)** évolue comme la DGF (+4,07%). Cependant, son montant est corrigé chaque année à la baisse pour prendre en compte les effets de l'intégration progressive des instituteurs dans le corps des professeurs d'école (catégorie A n'ouvrant plus droit au logement gratuit) et les départs à la retraite. Il

convient, en outre, de préciser qu'il est tenu compte de l'effet d'endogamie chez les instituteurs (entraînant la reprise du droit au logement gratuit par le deuxième membre du couple également instituteur, lorsque le conjoint intègre le corps des professeurs d'école), estimé à 5% du nombre d'ayants droit au logement quittant le corps des instituteurs. Au total, la dotation spéciale instituteurs pour 2002 s'élève à **293,54 millions d'euros (1.925 millions de francs)**, soit une baisse de 11% par rapport à 2001.

Le **Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle (FNPTP)** est alimenté par deux dotations de l'Etat évoluant comme les recettes fiscales nettes de l'Etat, soit - 1,29%.

Il est également financé par :

– le produit de la cotisation nationale de péréquation de la taxe professionnelle créée par la loi du 28 juin 1982 et versée par les entreprises situées dans les communes où le taux global de taxe professionnelle est inférieur au taux global moyen constaté l'année précédente au niveau national. Or, le montant de cette cotisation devrait être réduit, du fait de la réforme de la taxe professionnelle, d'environ 3,05 millions d'euros (20 millions de francs) ;

– une contribution de la fiscalité locale de France Télécom et de La Poste, égale à la différence entre le produit des impositions directes locales alloué à l'Etat par France Télécom et La poste en 1994, indexé à compter de 1995 en fonction de l'indice de variation du prix de la consommation des ménages, et le produit effectivement prélevé sur La Poste et France Télécom.

Cette dernière contribution avait régulièrement dégagé, ces dernières années, d'importantes marges de manœuvre pour la FNPTP : son montant avait ainsi atteint 264,19 millions d'euros (1.733 millions de francs) en 1999, 316,53 millions d'euros (2.076,3 millions de francs) en 2000 et 337,98 millions d'euros (2.217 millions de francs) en 2001.

Or, en 2002, à la suite de la « filialisation » par France Télécom de son secteur « mobiles » (Orange), cette contribution sera en baisse et n'atteindra que 286,91 millions d'euros (1.882 millions de francs).

Au total, le FNPTP enregistre une baisse de 5,4%, qui doit cependant être relativisée compte tenu de la réduction des charges de FNPTP en 2002 ⁽¹¹⁾.

La **dotation de l'Etat au Fonds national de péréquation** est également indexée sur l'évolution des recettes fiscales nettes de l'Etat, d'où une baisse de 1,29% de son montant pour 2002 : **106,86 millions d'euros (701 millions de francs)**.

Il importe de souligner, cependant, que la principale ressource du FNP – le solde du FNPTP – n'apparaît pas sur la ligne « Fonds national de péréquation » du tableau

⁽¹¹⁾ Voir le commentaire de l'article 21 du présent projet de loi de finances, tome II du Rapport général.

retracant l'effort financier de l'Etat en faveur des collectivités locales. Du fait des baisses des différentes ressources du FNPTP, la diminution total du FNP atteindrait – 18,5%.

L'indexation de la **Dotation élu local** et égale à la progression de la dotation globale de fonctionnement. Son montant s'établit à **45,23 millions d'euros (296 millions de francs)** pour 2002.

– *Les dotations d'équipement :*

La **dotation globale d'équipement (DGE) des départements** et des communes est indexée sur la formation brute de capital fixe des administrations publiques (+ 1,7%). En 2002, elle s'élève donc à **864,71 millions d'euros, soit 5.672 millions de francs**.

– *Les financements des transferts de compétences :*

La **dotation régionale d'équipement scolaire et la dotation départementale d'équipement des collèges**, indexées sur la formation brute de capital fixe des administrations publiques, progressent de 1,7% et s'élèvent respectivement à **556,02 millions d'euros (3.647 millions de francs)** et à **276,11 millions d'euros (1.811 millions de francs)**.

La **dotation générale de décentralisation (DGD)** évolue comme la DGF, soit + 4,08%. Après application de ce taux de progression, le montant total de la DGD pris en compte dans le cadre du contrat de croissance et de solidarité s'élève à **4,38 milliards d'euros (28,8 milliards de francs)**.

• **Troisième étape : l'ajustement de l'enveloppe par l'intermédiaire de la dotation de compensation de la taxe professionnelle (hors réduction pour embauche et investissement)**

Dans le cadre du pacte de stabilité (1996 à 1998), le montant total de l'enveloppe normée devait progresser d'une année sur l'autre comme l'évolution des prix à la consommation, hors tabac. Le contrat de croissance et de solidarité prévoit, en outre, de prendre en compte une fraction du taux d'évolution du produit intérieur brut en volume de l'année précédant le versement. Cette fraction est égale à 33% en 2002, comme en 2001 (contre 20% en 1999 et 25% en 2000).

L'enveloppe normée progresse donc de 2,25% en 2002, soit la somme de l'évolution prévisionnelle des prix en 2002 (+ 1,5%) et de 33% de l'évolution du PIB en 2001 (2,3%).

Cette progression ne peut être respectée que par une **diminution de 6,9% de la dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP)**. En effet, dans la mesure où les principales dotations de l'enveloppe normée (en particulier la DGF, qui représente près de 70% du montant global de l'enveloppe) évoluent selon un indice prenant en compte la moitié de la progression du PIB, il est inéluctable, en période de

croissance, d'effectuer un prélèvement sur la DCTP, puisque l'indexation de l'enveloppe ne tient compte que du tiers de la croissance.

Si l'on prend en compte le prélèvement de 126,08 millions d'euros (827 millions de francs) opéré en 2001, afin de financer les communautés d'agglomération et qui est pérennisé au sein de la dotation d'aménagement de la DGF à compter de 2002 (voir l'article 22 du présent projet de loi), le taux de baisse de la DCTP s'établit à - 7,5%. Par ailleurs, la DCTP devrait être abondée, à hauteur de 80,04 millions d'euros (525 millions de francs), afin de remédier à l'absence de prise en compte des rôles supplémentaires au titre de la réduction de 16% appliquée aux bases de taxe professionnelle. La prise en compte de cet abondement aboutit à **un taux de baisse réel de la DCTP de 2,4%** par rapport à 2001 (hors réduction REI).

Il convient de rappeler, toutefois, que le contrat de croissance et de solidarité prévoit de moduler la réduction de la DCTP en faveur des collectivités les plus démunies (communes éligibles à la DSU, départements attributaires de la dotation de fonctionnement minimale et régions bénéficiant du Fonds de correction des déséquilibres régionaux). Ces dernières ne supporteront qu'une diminution égale à la moitié de la diminution moyenne. En outre, les communes éligibles à la DSU et à la fraction « bourgs-centre » de la DSR, ainsi que certaines communes bénéficiant de la seconde fraction de la DSR, pourraient bénéficier d'une attribution du FNPTP destinée à compenser la totalité de la perte subie au titre de la DCTP.

b) L'évolution des dotations hors enveloppe

La **dotation inscrite au titre du Fonds de compensation pour la TVA (FCTVA)** est fixée à 3,6 milliards d'euros (23,65 milliards de francs), en hausse de 0,6%.

Cependant, le FCTVA est un prélèvement sur recettes versé automatiquement sur présentation des pièces justificatives. Le montant total de sa dotation pourrait donc être supérieur, en exécution, à ces prévisions.

Le **prélèvement au titre des amendes forfaitaires de la police de la circulation** est stable à 0,32 milliard d'euros (2,08 milliards de francs). Le montant de ce prélèvement correspond à l'estimation des recettes pour 2002.

Les **subventions de fonctionnement de divers ministères** progressent de 103,6%. Cette très forte hausse est imputable aux transferts de compétences à la collectivité territoriale de Corse en 2002 prévus par le projet de loi relatif à la Corse, examiné actuellement par le Parlement.

c) Les compensations des réformes de la fiscalité locale

Les compensations de la réforme fiscale concernent quatre taxes : la suppression de la part salaires des bases de la taxe professionnelle, la suppression de la part régionale

des droits de mutation à titre onéreux (DMTO), la suppression de la part régionale de la taxe d'habitation et la suppression de la vignette automobile.

La suppression progressive, à partir de 1999 et sur cinq ans, de la part salaires des bases de la taxe professionnelle donne droit à une compensation, qui a été calculée, en 1999, par l'application aux bases exonérées de l'année précédente (1998) des taux de taxe professionnelle des collectivités locales votés pour 1999. A partir de 2000, et pour les années suivantes, cette compensation continue d'être calculée par application des taux votés en 1998 par les collectivités locales aux nouveaux montants des bases exonérés, en prenant pour référence l'année 1999. La compensation est indexée chaque année en fonction du taux d'évolution de la DGF entre 1999 et l'année de versement. A compter de 2004, date à laquelle la compensation de la part salaires des bases de taxe professionnelle devient intégrale, la compensation est intégrée à la DGF et évolue comme cette dernière. Pour 2002, le montant de la compensation de la part salaires s'élève à **51.192 millions de francs (7.804 millions d'euros)**.

La compensation de la perte de produit due à la suppression de la part régionale des DMTO s'élève à 842,33 millions d'euros (5.525 millions de francs) en 2002. **La compensation de la suppression de la part régionale de la taxe d'habitation** devrait s'élever à 977,03 millions d'euros (6.408 millions de francs) en 2001. Quant à **la compensation de la suppression de la vignette automobile**, elle devrait s'élever en 2002 à 1.969,93 millions d'euros (12.921 millions de francs) et elle est intégrée dans la DGD.

EVOLUTION DES CONCOURS DE L'ÉTAT AUX COLLECTIVITÉS LOCALES EN EXÉCUTION

(en millions d'euros)

	1994 exécution	1995 exécution	1996 exécution	1997 exécution	1998 exécution	1999 exécution	2000 exécution	2001 révisé	PLF 2002
I- Dotations et subventions de fonctionnement									
Dotations globales de fonctionnement	14.961,96	15.216,24	15.790,06	15.989,16	16.210,36	16.737,23	^(c) 17.080	17.834	18.535
Dotations spéciales pour le logement des instituteurs	476,56	461,01	454,60	436,31	413,44	393,17	350	323	294
Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle	197,57	211,14	273,95	272,58	464,36	554,76	583	579	547
Fonds national de péréquation	–	86,74	93,91	93,30	97,41	126,08	126	131	107
Dotations élu local	38,11	38,11	39,48	39,94	40,55	41,62	42	43	45
Concours exceptionnel communautés d'agglomération	–	–	–	–	–	–	–	–	–
Autres subventions	727,64	736,18	711,02	1.004,18	1.019,27	1.077,81	1.911	2.888	4.142
Total I	16.401,84	16.749,42	17.363,03	17.835,47	18.245,40	18.930,66	20.092	21.798	23.671
II- Dotations et subventions d'équipement									
Dotations globales d'équipement : AP ^(a)	898,69	928,26	867,28	759,20	778,25	794,11	837	850	865
CP ^(b)	850,97	891,52	834,51	751,88	771,09	797,31	826	844	617
Fonds de compensation de la TVA	3.535,60	3.319,58	3.327,66	3.087,09	2.995,62	3.054,16	3.326	3.583	3.605
Prélèvement au titre des amendes forfaitaires de la circulation	229,74	177,76	254,44	272,58	288,89	293,77	329	317	317
Subventions de divers ministères et comptes spéciaux du Trésor :									
AP	1.033,76	766,36	862,71	748,52	891,22	784,05	876	1.276	1.195
CP	780,39	722,00	819,26	693,19	1.149,92	735,87	836	952	881
Total II DO + AP	5.697,78	5.191,96	5.312,09	4.867,39	4.953,98	4.939,81	5.369	6.026	5.983
DO + CP	5.396,70	5.110,85	5.235,86	4.804,74	5.205,83	4.880,81	5.317	5.695	5.420
III- Compensation financière des transferts de compétence de l'Etat aux collectivités locales									
Dotations budgétaires :									
- Dotation générale de décentralisation (DGD) (Intérieur)	2.507,63	2.559,92	2.686,76	2.213,71	2.239,17	3.104,78	2.256	4.218	4.390
- DGD Corse	176,08	186,14	193,15	196,20	198,64	204,13	211	220	232
- DGD Formation professionnelle	582,05	720,47	754,62	764,99	775,66	1.204,19	1.214	1.256	1.307
- Dotation régionale d'équipement scolaire :									
AP	449,27	464,05	481,28	492,26	504,61	524,88	544	552	562
CP	432,19	450,49	467,87	481,89	495,00	510,25	528	543	554
- Dotation départementale d'équipement des collèges :									
AP	222,27	229,59	238,13	243,61	249,56	260,69	270	274	279
CP	213,89	225,93	231,11	238,43	244,83	252,91	262	270	275
Fiscalité transférée :									
- loi du 7 janvier 1983	6.173,42	5.702,97	5.731,63	6.446,00	7.181,42	6.637,63	5.683	6.313	5.980

- loi du 30 mai 1991	5,79	5,18	4,42	4,57	4,73	4,88	5	6	0
DO + AP	10.116,52	9.868,33	10.089,99	10.361,35	11.153,78	11.944,23	10.184	12.839	12.749
Total III DO + CP	10.091,06	9.848,05	10.069,87	10.345,80	11.139,45	11.921,82	10.161	12.825	12.738

EVOLUTION DES CONCOURS DE L'ÉTAT AUX COLLECTIVITÉS LOCALES EN EXÉCUTION (suite)

IV.- Compensation de la réforme fiscale d'exonérations et de dégrèvements législatifs	1994 exécution	1995 exécution	1996 exécution	1997 exécution	1998 exécution	1999 exécution	2000 exécution	2001 révisé	PLF 2002
Compensation de la perte de produit due à la suppression de la part salariale des bases de la taxe professionnelle.....	-	-	-	-	-	2.000	3.498	5.307	7.804
Dotation de compensation de la taxe professionnelle.....	2.790	2.786	2.664	2.716	2.591	2.060	1.895	1.632	1.644
Contrepartie de l'exonération de la taxe foncière sur les propriétés bâties et non bâties.....	199	150	113	78	48	23	15	107	100
Compensation des exonérations relatives à la fiscalité locale.....	1.283	1.557	1.974	2.314	1.806	1.768	1.816	1.852	1.918
Compensation de divers dégrèvements législatifs.....	5.199	5.859	6.236	6.834	7.182	7.490	9.194	8.271	8.265
Total IV	9.471	10.352	10.987	11.941	11.626	13.340	16.417	17.168	19.731
TOTAL GÉNÉRAL									
DO + AP ^(a)	41.687	42.162	43.752	45.006	46.220	49.931	52.063	57.831	62.134
DO + CP ^(b)	41.361	42.060	43.655	44.927	46.457	49.850	51.987	57.486	61.561
TOTAL GÉNÉRAL hors fiscalité transférée									
DO + AP ^(a)	35.508	36.454	38.016	38.555	39.034	43.289	46.374	51.512	56.154
DO + CP ^(b)	35.181	36.352	37.919	38.477	39.271	43.207	46.298	51.167	55.581
(a) Autorisations de programme.									
(b) Crédits de paiement.									
(c) Hors régularisation positive de la DGF de 157,26 millions d'euros.									

EVOLUTION DES CONCOURS DE L'ÉTAT AUX COLLECTIVITÉS LOCALES EN EXÉCUTION

(en millions de francs)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	PLF 2002
	exécution	révisé							
I- Dotations et subventions de fonctionnement									
Dotation globale de fonctionnement	98.144	99.812	103.576	104.882	106.333	109.789	112.036	^(c) 116.986	121.582
Dotation spéciale pour le logement des instituteurs.....	3.126	3.024	2.982	2.862	2.712	2.579	2.299	2.116	1.926
Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle.....	1.296	1.385	1.797	1.788	3.046	3.639	3.824	3.797	3.590
Fonds national de péréquation.....	–	569	616	612	639	827	827	860	701
Dotation élu local.....	250	250	259	262	266	273	276	285	297
Concours exceptionnel communautés d'agglomération.....	–	–	–	–	–	–	–	–	–
Autres subventions.....	4.773	4.829	4.664	6.587	6.686	7.070	12.533	18.944	27.173
Total I.....	107.589	109.869	113.894	116.993	119.682	124.177	131.795	142.988	155.269
II- Dotations et subventions d'équipement									
Dotation globale d'équipement : AP ^(a)	5.895	6.089	5.689	4.980	5.105	5.209	5.490	5.577	5.672
CP ^(b)	5.582	5.848	5.474	4.932	5.058	5.230	5.415	5.534	4.048
Fonds de compensation de la TVA	23.192	21.775	21.828	20.250	19.650	20.034	21.820	23.500	26.650
Prélèvement au titre des amendes forfaitaires de la circulation.....	1.507	1.166	1.669	1.788	1.895	1.927	2.158	2.080	2.080
Subventions de divers ministères et comptes spéciaux du Trésor :									
AP	6.781	5.027	5.659	4.910	5.846	5.143	5.749	2.372	7.841
CP	5.119	4.736	5.374	4.547	7.543	4.827	5.483	6.245	5.776
Total II									
DO + AP	37.375	34.057	34.845	31.928	32.496	32.403	35.217	39.529	39.243
DO + CP	35.400	33.525	34.345	31.517	34.148	32.016	34.876	37.359	35.554
III- Compensation financière des transferts de compétence de l'Etat aux collectivités locales									
Dotations budgétaires :									
- Dotation générale de décentralisation (DGD) (Intérieur)	16.449	16.792	17.624	14.521	14.688	20.366	14.800	27.665	28.794
- DGD Corse.....	1.155	1.221	1.267	1.287	1.303	1.339	1.385	1.440	1.523
- DGD Formation professionnelle.....	3.818	4.726	4.950	5.018	5.088	7.899	7.964	8.238	8.575
- Dotation régionale d'équipement scolaire :.....									
AP.....	2.947	3.044	3.157	3.229	3.310	3.443	3.567	2.624	3.685
CP	2.835	2.955	3.069	3.161	3.247	3.347	3.464	3.562	3.637
- Dotation départementale d'équipement des collèges :									
AP.....	1.458	1.506	1.562	1.598	1.637	1.710	1.771	1.800	1.830
CP	1.403	1.482	1.516	1.564	1.606	1.659	1.719	1.769	1.806
Fiscalité transférée :									
- loi du 7 janvier 1983	40.495	37.409	37.597	42.283	47.107	43.540	37.281	41.412	39.223

- loi du 30 mai 1991	38	34	29	30	31	32	36	38	0
<i>DO + AP</i>	66.360	64.732	66.186	67.966	73.164	78.349	66.804	84.217	83.630
Total III <i>DO + CP</i>	66.193	64.599	66.054	67.864	73.070	78.202	66.649	84.124	83.558

EVOLUTION DES CONCOURS DE L'ÉTAT AUX COLLECTIVITÉS LOCALES EN EXÉCUTION (suite)

	1994 exécution	1995 exécution	1996 exécution	1997 exécution	1998 exécution	1999 exécution	2000 exécution	2001 révisé	PLF 2002
IV.- Compensation de la réforme fiscale d'exonérations et de dégrèvements législatifs									
Compensation de la perte de produit due à la suppression de la part salariale des bases de la taxe professionnelle.....	-	-	-	-	-	13.119	22.947	34.810	51.192
Dotation de compensation de la taxe professionnelle	18.304	18.275	17.473	17.815	16.993	13.511	12.249	10.705	10.786
Contrepartie de l'exonération de la taxe foncière sur les propriétés bâties et non bâties	1.303	983	740	510	315	150	98	700	658
Compensation des exonérations relatives à la fiscalité locale.....	8.416	10.215	12.946	15.178	11.844	11.596	11.910	12.148	12.581
Compensation de divers dégrèvements législatifs	34.103	38.432	40.908	44.827	47.109	49.128	60.308	54.252	54.213
Total IV.....	62.126	67.905	72.067	78.330	76.261	87.504	107.691	112.615	129.430
TOTAL GÉNÉRAL									
DO + AP ^(a)	273.450	276.609	286.992	295.217	303.184	327.526	344.630	378.349	407.572
DO + CP ^(b)	271.308	275.898	266.360	294.704	304.740	326.994	344.134	377.056	403.811
TOTAL GÉNÉRAL hors fiscalité transférée									
DO + AP ^(a)	232.917	239.120	249.366	252.904	256.046	283.954	304.191	337.899	368.349
DO + CP ^(b)	230.775	238.455	248.734	252.391	257.602	283.422	303.695	335.636	364.588

(a) Autorisations de programme.

(b) Crédits de paiement.

(c) Hors régularisation positive de la DGF de 1.031,56 millions de francs.

N° 3320.- Rapport de M. Didier Migaud, Rapporteur général, au nom de la commission des finances, sur le projet de loi de finances pour 2002 : rapport général, tome I, volume 2.