

Document mis  
en distribution  
le 14 octobre 2002

N° 256

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 10 octobre 2002.

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET  
DU PLAN SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2003** (n° 230),

### TOME I

### RAPPORT GÉNÉRAL

PAR M. GILLES CARREZ

Rapporteur général,

Député.

---

---

Lois de finances.



## SOMMAIRE

---

	Pages
<b>CHAPITRE PREMIER : LE CADRAGE ECONOMIQUE POUR 2003</b> .....	7
A.- L'ENVIRONNEMENT INTERNATIONAL : LA CONSOLIDATION DU REDRESSEMENT SOUmise A DE NOMBREUX ALEAS.....	7
1.- L'inconnue pétrolière .....	7
2.- Vers une reprise languissante aux Etats-Unis ? .....	8
B.- IL N'EXISTE PEUT-ETRE PAS D'« EXCEPTION EUROPEENNE » .....	14
1.- L'impossible autonomie vis-à-vis des Etats-Unis.....	14
2.- Une économie française qui semble rentrer dans le rang.....	16
<b>CHAPITRE II : APRES LE COUP D'ARRET DONNE A LA DERIVE, MODERER LES DEPENSES ET RECENTRER LES MOYENS POUR REpondRE AUX ASPIRATIONS DES FRANÇAIS</b> .....	23
<b>I.- UNE STRATEGIE BUDGETAIRE FONDEE SUR LA MAITRISE DES DEPENSES</b> .....	25
A.- UN FREINAGE REEL DE LA DEPENSE .....	26
1.- La nécessité de « rebaser » la loi de finances initiale pour 2002.....	26
2.- Des masses budgétaires modérément affectées par les changements de périmètre .....	28
3.- Une évolution tendancielle du budget général ramenée à 0,2% en volume.....	34
B.- L'EVOLUTION DES GRANDS AGREGATS DE DEPENSES .....	40
1.- Le budget général.....	40
2.- Les budgets annexes .....	43
3.- Les opérations des comptes spéciaux du Trésor .....	44
4.- Le retour à une baisse du poids des charges dans le PIB .....	51
<b>II.- LA RECONSTRUCTION DES DEPENSES EN 2003 : LES ENGAGEMENTS GOUVERNEMENTAUX AU CŒUR DE LA POLITIQUE BUDGETAIRE</b> .....	52
A.- LA REDISTRIBUTION DES MOYENS AU PROFIT DES MINISTERES PRIORITAIRES .....	52
1.- Un effort d'économies soutenu .....	52
2.- Le déploiement des nouveaux moyens.....	62
B.- DES CREDITS IMPORTANTS AU SERVICE DE PRIORITES BIEN DEFINIES.....	65
1.- Le renforcement des crédits alloués à la sécurité .....	65
2.- Les premiers pas de la programmation pluriannuelle en faveur de la Justice .....	67

3.- Une véritable rupture pour le budget de la Défense.....	70
C.- LA VOLONTE DE FAIRE DE L'ADMINISTRATION LE FER DE LANCE DE LA REFORME.....	75
1.- Le refus de l'inertie pour la fonction publique.....	75
2.- L'expérimentation des principes de la loi organique du 1 <sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances.....	82
D.- L'ÉTAT, PIVOT FINANCIER DES RELATIONS ENTRE LES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES.....	87
1.- Les concours de l'État aux régimes de sécurité sociale.....	87
2.- Les concours de l'Etat aux collectivités locales.....	92
<b>CHAPITRE III : UNE EVALUATION PRUDENTE DES RECETTES DE L'ETAT.....</b>	<b>109</b>
<b>I.- UN RALENTISSEMENT MARQUE DE L'EVOLUTION DES RECETTES.....</b>	<b>110</b>
A.- UNE CROISSANCE MODEREE DES RESSOURCES NETTES DU BUDGET GENERAL....	110
B.- LES RESSOURCES BRUTES AVANT PRELEVEMENTS.....	113
C.- UNE CROISSANCE TOUJOURS VIVE DES PRELEVEMENTS SUR RECETTES QUI REPRESENTENT DESORMAIS 18,4% DES RESSOURCES DU BUDGET GENERAL.....	114
1.- Une augmentation importante du prélèvement sur recettes au profit des Communautés européennes due aux premiers effets de l'application du nouveau système des ressources propres.....	115
2.- Une croissance du prélèvement sur recettes au profit des collectivités locales toujours vive.....	117
D.- DES REMBOURSEMENTS ET DEGREVEMENTS PROGRESSANT AU MEME RYTHME QUE LES RECETTES FISCALES TENDANCIELLES.....	120
E.- DES RESSOURCES NON FISCALES RAMENEES VERS DES NIVEAUX PLUS SOUTENABLES A LONG TERME.....	123
<b>II.- UNE EVALUATION PRUDENTE DES RESSOURCES FISCALES.....</b>	<b>125</b>
A.- LA CONSOLIDATION ET L'EXTENSION DE L'ALLEGEMENT DE L'IMPOT SUR LE REVENU.....	125
1.- Une évolution spontanée de l'impôt sur le revenu ralentie mais qui reste dynamique.....	126
2.- Des réductions d'impôt consolidées et étendues.....	128
B.- LES AUTRES IMPOTS DIRECTS PERÇUS PAR VOIE D'EMISSION DE ROLES.....	133
C.- UN STABILISATION DE L'IMPOT SUR LES SOCIETES APRES UN FORT REPLI EN 2002.....	134
D.- LES AUTRES IMPOTS DIRECTS ET TAXES ASSIMILEES.....	139
E.- UN PRODUIT DE LA TAXE INTERIEURE SUR LES PRODUITS PETROLIERS TOUJOURS DYNAMIQUE.....	140
F.- LA TAXE SUR LA VALEUR AJOUTEE.....	144

<b>III.- LES PRINCIPALES EVOLUTIONS DES RECETTES NON FISCALES</b> .....	146
A.- UN PRODUIT DU SECTEUR PUBLIC EVALUE A UN NIVEAU REALISTE TENANT COMPTE DE LA DEGRADATION DE LA CONJONCTURE ECONOMIQUE EN 2002 .....	146
1.- Une forte dégradation du produit des participations dans les entreprises financières.....	147
2.- Une diminution de 30% des dividendes versés par les entreprises non financières.....	148
B- UN RALENTISSEMENT DE LA CROISSANCE DU PRODUIT DES JEUX .....	151
C.- DES RECETTES DIVERSES MOINS SOLLICITEES .....	155
<b>CHAPITRE IV : UN DEFICIT STABILISE</b> .....	161
<b>ANNEXE : PRINCIPALES DONNEES ECONOMIQUES ET OBSERVATIONS</b> .....	165



## CHAPITRE PREMIER :

### LE CADRAGE ECONOMIQUE POUR 2003

La Commission économique de la Nation s'est réunie le jeudi 4 octobre 2002, afin d'examiner les budgets économiques pour 2003. Comme à l'accoutumée, cette séance a été précédée par la réunion d'un « groupe technique », en vue de confronter les prévisions du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie à celles des principaux instituts de conjoncture et de certaines institutions financières importantes.

En octobre 2001, lors de la précédente réunion du groupe technique, l'attention de l'ensemble des conjoncturistes était naturellement dirigée vers les Etats-Unis. Au-delà de l'émotion suscitée par les attentats dont ceux-ci avaient été victimes quelques semaines auparavant, l'inquiétude des analystes portait, d'une part, sur l'ampleur et la durée du ralentissement (ou de la récession) qui affectait l'économie américaine et, d'autre part, sur les répercussions de ce ralentissement (ou cette récession) sur l'Europe en général et la France en particulier.

Douze mois plus tard, le contexte a sensiblement évolué mais les questions sont pratiquement restées les mêmes. Les États-unis ont connu une véritable récession, qui a été plus longue et plus profonde que ce qui était envisagé à l'époque – y compris par les analystes américains. Les économies européennes ont fortement ralenti, à la fois sous l'influence d'une demande internationale anémiée et d'une demande interne également atone. Alors que le premier semestre a semblé marquer un retournement de nombreux indicateurs, laissant espérer une reprise précoce et dynamique, le tournant de l'été 2002 a ravivé des craintes que les résultats corrects du printemps avaient quelque peu occultés.

Les fortes incertitudes qui avaient été mises en avant, à l'automne 2001, au moment où les conjoncturistes avaient pleinement pris conscience du retournement à la baisse de l'ensemble des économies mondiales, resurgissent aujourd'hui : l'appréciation des perspectives de reprise mondiale est soumise à des aléas nombreux et, de l'avis général, plus nombreux à la baisse qu'à la hausse. Une nouvelle fois, l'évolution présumée du contexte international « précompte » une grande part des marges de manœuvre supposées de l'économie française.

#### A.- L'ENVIRONNEMENT INTERNATIONAL : LA CONSOLIDATION DU REDRESSEMENT SOUMISE A DE NOMBREUX ALEAS

##### 1.- L'inconnue pétrolière

Éclipsée en 2001 par les attentats perpétrés aux Etats-Unis, la question pétrolière est revenue sur le devant de la scène. Les prix du pétrole sont passés de 20\$ par baril en moyenne sur les deux premiers mois de l'année à des niveaux proches de 28\$ par baril au moment du bouclage de la prévision macroéconomique du Gouvernement, dans les tout premiers jours de septembre.

La direction de la prévision retient comme hypothèse de cours moyen du pétrole 25\$ par baril, en 2002 comme en 2003. Les analystes des établissements financiers envisagent une légère baisse, le baril revenant de 26,6\$ en moyenne en 2002 à 23,3\$ en 2003. De même, mais dans une moindre mesure, les instituts de conjoncture prévoient un léger repli des cours, le prix du baril passant de 26,1\$ en 2002 à 25,6\$ en 2003.

En fait, comme le souligne la Société générale, l'hypothèse de base concernant les prix du pétrole en 2002 et 2003 est essentiellement de nature géostratégique. Les évaluations chiffrées intègrent cette hypothèse de façon totalement implicite et ne se réduisent pas à une analyse du marché en termes d'ajustement de l'offre et de la demande. Le niveau des stocks peut être considéré comme bas et, de plus, les cours actuels intègrent une prime de risque (bientôt, peut-être, une prime de guerre), qui rendent vraisemblable un niveau de 28\$ à 30\$ par baril pendant le quatrième trimestre 2002. Toute la question consiste à savoir si ces niveaux seront maintenus en 2003. Il est clair que, si le contexte international évolue « bien », c'est-à-dire conformément aux intérêts des Etats-Unis au Moyen Orient, la prime de risque devrait disparaître et les prix du pétrole se replier sensiblement.

Sans se prononcer explicitement sur l'équilibre pétrolier en 2003, M. Philippe Chalmin estime que le marché est globalement excédentaire à l'heure actuelle et que le niveau « *structurel* » du prix du pétrole peut être évalué à 18\$ par baril environ. La prime de risque est donc d'environ 10\$ par baril. L'hypothèse de 25\$ en moyenne annuelle en 2002 comme en 2003 constitue une approximation qui ne paraît « *pas trop discutable* », au vu des conditions probables d'évolution du marché en 2003.

## 2.- Vers une reprise languissante aux Etats-Unis ?

Comme l'indique la direction de la Prévision, les conjoncturistes ont été soumis, depuis le début de l'été, à une vague d'informations négatives qui ont transformé l'euphorie des premiers mois de 2002 en un pessimisme certain. Les marchés d'actions ont accentué leur baisse, confrontés aux désagréments de nouveaux scandales financiers et comptables aux Etats-Unis ainsi qu'à la publication de nombreux avertissements des sociétés sur leurs perspectives de résultats. La dépréciation du dollar a ravivé les inquiétudes désormais traditionnelles quant au « bouclage » du financement de l'économie américaine et au rôle des capitaux étrangers dans l'équilibre de la balance des capitaux. L'érosion de la consommation privée au deuxième trimestre a fait craindre que le « socle » de croissance des Etats-Unis – qui a permis à ceux-ci de surmonter assez vite la récession de 2001 – ne soit désormais à bout de souffle. Ces revirements se sont traduits très vite dans les enquêtes d'opinion effectuées auprès des entreprises comme des consommateurs et ont fait douter de la capacité des Etats-Unis à conserver une croissance dynamique et à entraîner derrière eux le reste du monde. Enfin, les inquiétudes géopolitiques récentes et les risques d'intervention américaine en Irak ont alimenté les craintes d'une hausse brutale et plus ou moins durable des cours du pétrole.

Pour autant, il convient de s'interroger sur ce que révèle cette dégradation des indicateurs : est-ce le signe d'une réelle détérioration de l'économie – auquel cas il devient nécessaire de revoir les scénarios sous-jacents aux prévisions ainsi que les prévisions elles-mêmes – ou est-ce le signe que l'optimisme général du premier semestre était surfait, sur la base d'informations qui reflétaient mal l'état réel de l'économie ? La seconde analyse recueille les faveurs de la direction de la Prévision. Celle-ci estime que le jugement qu'elle portait sur les Etats-Unis au printemps était plus prudent que le consensus des économistes à l'époque et, par conséquent, que les évolutions récentes ne conduisent pas à remettre en cause ce jugement.

- En effet, dès le printemps 2002, la direction de la prévision estimait que le rebond vigoureux de l'économie américaine constaté en début d'année était dû essentiellement à des enchaînements temporaires : un coup d'arrêt brutal au comportement de déstockage qui pesait sur la croissance depuis plusieurs trimestres, une forte réaction des agents aux impulsions données par les instruments de la politique économique (baisses d'impôts, taux directeurs de la réserve fédérale historiquement bas). Certes, les « bonnes surprises » du premier trimestre avaient amené à réviser en hausse les perspectives du deuxième trimestre – démarche qui a, en fait, été contredite ultérieurement par les comptes nationaux. Mais la direction de la prévision insiste sur le fait qu'elle n'avait pas fondamentalement révisé son appréciation des tendances à l'œuvre au sein de l'économie américaine : poursuite du nécessaire ajustement de l'emploi, d'une part, qui pèse sur la consommation, et fin prochaine de l'ajustement du stock de capital, d'autre part, qui doit, au contraire, ranimer progressivement l'investissement des entreprises.

Les résultats du deuxième trimestre n'ont donc pas été jugés si mauvais : la décélération de la consommation privée était prévisible, la légère hausse de l'investissement peut suggérer que le stock de capital est désormais au niveau souhaité par les entreprises, le fort redressement de la productivité correspond à ce que l'on peut attendre dans cette phase du cycle. Mesurés à cette aune, les indicateurs publiés pendant l'été apparaissent « en phase » avec le scénario de référence du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie : revenu aux centres des préoccupations des conjoncturistes, l'emploi ne semble pourtant pas en retard par rapport aux évaluations relatives à la fin de l'année 2002 ; les ventes de biens durables semblent confirmer l'appréciation selon laquelle l'investissement se raffermi peu à peu ; les statistiques de ventes au détail et de revenus des ménages ne sont pas alarmantes.

Certes, la forte chute de l'indice de confiance des entreprises au mois de juillet a pu produire une note inquiétante. Elle reste cependant compatible avec le diagnostic d'une croissance inférieure au potentiel, mais quand même positive, et d'une stagnation – voire une légère récession – du secteur manufacturier. Elle ne remet pas en cause la prévision d'une accélération générale de l'économie américaine vers son potentiel à l'horizon du printemps 2003, accompagnée d'une reprise graduelle de l'investissement et des importations, le commerce extérieur pesant moins qu'auparavant sur la croissance grâce à la dépréciation du dollar.

La majorité des économistes participant au groupe technique partage, dans ses grandes lignes, l'appréciation de la direction de la prévision. Les analystes des

établissements financiers voient, en moyenne, le taux de croissance de l'économie américaine passer de 2,2% en 2002 à 2,5% en 2003. Seule la Société générale prévoit une chute de 2,6% à 2,1%, le Crédit agricole étant plus pessimiste avec une croissance ramenée de 2,6% à 1,9%. En moyenne, les instituts de conjoncture prévoient tous une amélioration de la croissance entre 2002 et 2003. Cependant, l'OFCE envisage un recul – modéré – de 2,2% en 2002 à 2% en 2003, alors que *L'Expansion* développe une vision très sombre de l'économie américaine, prévoyant que la croissance sera nulle en 2003 alors qu'elle serait d'environ 2,2% en 2002. La moyenne arithmétique des projections présentées par les instituts de conjoncture est fortement affectée par cette prévision singulière : la stabilité apparente du taux de croissance entre 2002 et 2003 (2,1%) ne reflète donc pas l'opinion majoritaire.

- Il est vrai que des interrogations subsistent sur la capacité des Etats-Unis à résorber effectivement les déséquilibres patents qui peuvent grever leur potentiel de croissance. Au-delà des analyses – désormais bien connues – sur ces déséquilibres, le Crédit Lyonnais relève, par exemple, que le secrétaire d'État Colin Powell a déclaré, lors du récent sommet de Johannesburg, que le mode de vie américain n'est pas négociable. Pourtant, les processus mis en œuvre dans les années 1990 ne sont pas tenables à long terme : le retour à une croissance plus cyclique ne peut qu'augmenter le taux moyen de chômage et le déficit extérieur reste en attente d'une solution viable quant à ses modalités de financement. Le troisième trimestre 2002 sera peut-être bon mais le processus d'ajustement est bloqué. Il est vrai que la rentabilité du capital, en termes macroéconomiques, s'est sensiblement redressée, mais les turbulences des marchés financiers focalisent l'attention sur les comptes de résultat et les bilans, qui montrent de fortes dégradations. Ceci perturbe la lecture économique de la rentabilité du capital et incite à l'attentisme. En définitive, désireux de ne rien changer à une « recette » qu'ils croient toujours efficace, les Etats-Unis cherchent à gagner du temps sur l'inéluctable remise en cause des mécanismes fondamentaux de leur économie.

C'est peut-être pour cela, estime le Crédit Lyonnais, que les autorités américaines ont décidé de courir le risque géopolitique que chacun sait avec l'Irak. Pour les agents économiques américains, le risque géopolitique assumé par leur pays ne peut que renforcer les comportements de prudence, ce qui doit normalement affecter les perspectives de croissance. L'attitude des autorités ne s'explique alors que par la volonté de tirer quelque avantage d'une crise – bien gérée – avec l'Irak. On pense, au premier chef, à la forte diminution des prix du pétrole qui pourrait suivre le libre retour sur le marché du pétrole irakien. Une issue favorable d'un éventuel conflit en Irak permettrait ainsi de distiller du pouvoir d'achat en direction du consommateur américain. Par ailleurs, poursuit le Crédit Lyonnais, elle fragiliserait l'OPEP et pourrait amoindrir durablement sa capacité à encadrer le marché pétrolier mondial et à réguler les cours à son avantage. On peut également penser que les autorités américaines souhaitent « jouer » de la crise irakienne pour inciter les investisseurs internationaux inquiets à augmenter leurs placements aux Etats-Unis. Ceci permettrait de remédier à la désaffection récente de ces mêmes investisseurs pour les actifs en dollars, qui reflète en partie la révision des jugements relatifs à la rentabilité structurelle du capital placé aux Etats-Unis.

Pour *L'Expansion*, le processus de « purge » des excès passés aux Etats-Unis n'a même pas commencé. La direction de la prévision évoque une succession d'enchaînements « *normaux* » à l'œuvre au sein de l'économie américaine, mais cette vision est erronée. D'ailleurs, le consensus sur une croissance positive aux Etats-Unis n'a pas de fondement : les années de forte croissance ont provoqué une accumulation de déséquilibres, dont aucun n'a fait l'objet de corrections jusqu'ici. Les entreprises doivent rétablir non seulement leurs comptes d'exploitation mais aussi leurs bilans. Le désendettement doit être une priorité absolue, qui étouffera l'investissement en nouvelles technologies ainsi que l'investissement productif en général. De plus, poursuit *L'Expansion*, chacun sait que les crises de bilan sont longues à résorber. Au mieux, la convalescence des entreprises sera longue, au pire les turbulences prévisibles sur le marché pétrolier feront retomber dans la récession.

Celle-ci est d'autant plus probable que l'assainissement de la situation financière des ménages n'a pas non plus commencé. Certes, en termes de flux, la diminution spectaculaire des taux d'intérêt a allégé le fardeau financier de la dette, mais celle-ci n'a pas diminué en valeur. Les ménages ont engrangé des gains importants en procédant au refinancement de leurs emprunts hypothécaires anciens, gains qu'ils se sont empressés d'affecter à leur consommation courante. Il n'en résulte aucune amélioration de leur situation patrimoniale. En définitive, s'agissant des Etats-Unis, le prévisionniste peut non seulement écarter l'hypothèse du rebond mais adhérer sans ambages à celle du « *double dip* », c'est-à-dire une rechute dans la récession, dont les conséquences se feront sentir dans toutes les économies partenaires, en Europe comme en Asie.

- Peu d'analystes contestent qu'il existe un risque financier localisé aux Etats-Unis, compte tenu des niveaux d'endettement des agents économiques et de la détérioration continue des marchés financiers. La Société générale relève ainsi que le « prélèvement pétrolier » sur l'économie américaine doit être analysé en parallèle avec le « prélèvement financier » qui résulte de la baisse des marchés boursiers et de l'augmentation des écarts de taux entre les titres d'emprunts privés et les obligations de référence émises par les organismes publics. Ces deux facteurs conjugués aboutissent à une augmentation très sensible du coût du capital, qui ne peut que grever les comptes des entreprises, affecter leur bilan et différer la reprise de l'investissement.

Pour sa part, le Commissariat général du Plan s'interroge sur l'interprétation qu'il convient de donner aux évolutions récentes des marchés financiers. S'il s'agit d'un simple « trou d'air », l'inquiétude n'est pas de mise. S'il s'agit d'un processus de correction qui doit se poursuivre plus longtemps, les conditions de financement des entreprises s'en trouveraient durablement affectées et cela pèserait longtemps sur la croissance. Or, selon les estimations du Commissariat général du Plan, les niveaux récemment atteints par les marchés d'actions correspondent toujours à une hypothèse de croissance structurelle des profits futurs de près de 9% par an, qui n'apparaît pas réaliste.

Cela signifie, tout d'abord, que la chute des cours n'a intégré, pour l'heure, que la révision en baisse des profits d'aujourd'hui mais pas une révision en baisse

des profits futurs. Cela signifie également que le consensus financier actuel repose sur des bases très fragiles : un ajustement du consensus sur des perspectives de profits futurs plus bas ne pourra que provoquer un nouvel alignement des marchés d'actions sur des niveaux très sensiblement inférieurs à ceux que l'on observe aujourd'hui. Les conséquences macroéconomiques de cette chute des cours se traduiront par une croissance durablement faible, étant entendu que l'aveuglement actuel des analystes peut encore durer un à deux ans.

Pour l'OFCE, les épisodes vécus récemment sur les marchés financiers peuvent être interprétés à travers deux prismes. Le premier, optimiste, considère qu'il s'agit d'une simple phase d'ajustement des bilans des entreprises, plus ou moins pénible, mais essentiellement temporaire. Le second, plus pessimiste, en fait une véritable déflation du prix des actifs financiers, due au « débouclage » structurel de l'endettement du secteur privé. Dès lors, la chute des marchés ne représente rien d'autre qu'une crise structurelle au cœur du capitalisme mondial, qui porte en elle le risque d'un effondrement systémique. En effet, les agents économiques croient qu'ils échappent au risque en se couvrant grâce à l'utilisation de produits dérivés, mais le risque existe toujours : il est simplement dispersé, dilué sur l'ensemble des acteurs de marchés dérivés. La baisse des marchés financiers révèle peu à peu l'ampleur de ce risque diffus, contre lequel, en définitive, personne ne peut se couvrir.

Selon l'OFCE, l'essor des marchés dérivés perturbe également l'influence de la politique monétaire. Traditionnellement, le canal de transmission de la politique monétaire passe par le compte d'exploitation des établissements de crédit. Or, de plus en plus, ceux-ci se couvrent contre le risque de taux d'intérêt. Il en résulte que les signaux des autorités monétaires sont moins efficaces pour réguler la distribution de crédit. Les liquidités continuent d'affluer vers les ménages et alimentent la consommation et le marché immobilier. Certes, dans le contexte actuel, ce mécanisme a plus un effet amortisseur bénéfique – en termes purement conjoncturels – mais on ne peut pas exclure qu'il soit potentiellement générateur de nouveaux déséquilibres, par exemple la constitution d'une « bulle » immobilière. En sens inverse, les établissements de crédits restent très restrictifs vis-à-vis des entreprises, ce qui, conjugué à la dégradation des *spreads* et à la baisse généralisée des notes délivrées par les agences de notation, conduit à une grave crise de financement des entreprises.

Philippe Sigogne ne disconvient pas que le mode de financement des sociétés américaines devra se réformer bientôt. Les excès actuels et passés constatés sur les marchés devraient inciter à une diminution de la part des financements obligataires au profit d'une part croissante de financements bancaires. L'absence de diminution des taux de financement à court terme obtenus par les entreprises sur les marchés, alors même que les taux d'intérêt du marché monétaire ont sensiblement baissé, montre qu'il existe un réel besoin de réintermédiation pour l'économie américaine. Dans un autre domaine, la chute des marchés d'action doit également amener à quelques révisions déchirantes : l'économie américaine a trop longtemps vécu à crédit en faisant croire aux salariés qu'ils auraient des retraites élevées grâce à la hausse de la bourse. Cette perspective disparaît désormais et l'on doit s'attendre

à une augmentation structurelle des cotisations de retraite dans les années à venir. Ceci constitue un facteur de stagflation.

- De la même façon, mais sans évoquer la stagflation, Goldman Sachs écarte formellement le risque de déflation induite par une correction violente des marchés financiers dans un futur plus ou moins proche : d'une part, il n'est pas certain que les marchés soient chers ; d'autre part, il n'est pas non plus certain qu'une nouvelle chute des marchés aurait des répercussions macroéconomiques aussi négatives.

En fait, plusieurs facteurs contribuent à éclaircir quelque peu les perspectives américaines : les entreprises ont déjà accompli le travail de « nettoyage » de leur bilan ; la politique économique est fortement réactive ; le dollar reste un instrument de politique économique qui n'a pas encore été pleinement activé ; malgré l'augmentation des *spreads*, la charge de la dette a fortement diminué en raison de la baisse générale des taux d'intérêt ; il n'existe pas aux Etats-Unis de bulle immobilière similaire à celle qui existait au Japon à la fin des années 1980 ; rien ne permet de parler de rationnement du crédit qui affecterait les projets d'investissement des entreprises. D'ailleurs le redressement de la rentabilité et le niveau modéré de l'investissement mettent celles-ci à l'abri des turbulences qui semblent affecter les déterminants de leurs financements externes : elles n'ont pas besoin, actuellement, de trouver de tels financements.

En définitive, selon Goldman Sachs, même si l'ajustement a été faible jusqu'ici chez les ménages, « *il est réellement difficile d'imaginer un scénario catastrophe* ».

Il est vrai, concède l'OFCE, que la réponse des autorités américaines à la dégradation de la conjoncture a montré une meilleure efficacité que la réponse des autorités européennes. Conformément à la tradition, les premières ont mis en œuvre les « recettes » classiques de stimulation keynésienne – dont on voit ainsi qu'elles constituent toujours une bonne solution, nonobstant les critiques qui leur sont adressées. Les secondes se sont « *accrochées à leur objectif de crédibilité structurelle* », qui handicape à la fois le déploiement de la politique monétaire et celui de la politique budgétaire.

Cependant, rappelle la Société générale, même si la réactivité de la politique économique est l'un des facteurs qui, mal apprécié en 2001, explique l'erreur qui a affecté alors les prévisions relatives aux Etats-Unis, il ne faut pas négliger l'état dégradé de certains fondamentaux économiques. Actuellement, la pression est clairement mise sur les entreprises. Certes le niveau très faible des stocks comme de l'investissement productif suggèrent qu'il existe dans ces deux domaines des marges pour un regain de croissance, mais la persistance des risques géopolitiques ou financiers repousse le déclenchement d'une dynamique positive. Les entreprises devront donc, tôt ou tard, se résoudre à durcir leur politique d'emploi, ce qui ne manquera pas de peser sur la situation des ménages. La valorisation du patrimoine immobilier de ceux-ci a compensé la détérioration de leur patrimoine financier. Cependant, il n'existe désormais plus d'autre amortisseur à la dégradation prévisible de la situation de l'emploi. On doit en attendre un fort

ralentissement de la consommation, lié à la fois à l'érosion du revenu distribué dans l'économie et à l'augmentation du taux d'épargne dû à la reconstitution d'une épargne minimale de précaution. On ne peut pas exclure totalement le risque de rechute dans la récession (« *double dip* ») et la marge de manœuvre des autorités, déjà fortement sollicitée, est désormais difficile à apprécier.

Mais, pour M. Philippe Chalvin, il ne faut pas tomber dans l'erreur qui consiste à sous-estimer le potentiel de rebond de l'économie américaine. Depuis plusieurs années, déjà, le consensus des économistes peine à juger de façon satisfaisante les dynamiques qui sous-tendent les réactions des agents économiques. Nombre de fois le ralentissement américain a été annoncé, nombre de fois les faits ont démenti ces prévisions pourtant consensuelles. Certes, l'assainissement de l'économie américaine a été interrompu par les événements du 11 septembre 2001 – à la fois les répercussions directes de ces événements sur le comportement des agents et les conséquences de la réaction des politiques économiques. Il en résulte ce scénario de reprise en « W » que l'on croit discerner aujourd'hui. Certes, les Etats-Unis ne pourront pas être le moteur de l'économie mondiale dans les mois à venir mais l'assainissement a repris vigoureusement, notamment dans les comptes des entreprises, ce qui prélude peut-être à d'heureuses surprises.

Il n'est donc pas impossible que, comme le juge Natexis, les Etats-Unis reviennent très bientôt sur un sentier assez proche de leur croissance potentielle en 2002, voire connaissent dès 2003 une croissance de 3% si la crise irakienne se dénoue plus rapidement que prévu et dans un sens favorable aux intérêts américains.

Dans ces conditions, l'Europe peut-elle tirer son épingle du jeu et renouer avec une croissance dynamique susceptible de faire reculer le chômage et de favoriser la réalisation de réformes structurelles ? Force est de constater que les économistes rassemblés au sein du groupe technique ont présenté une vision quelque peu désabusée des ressorts de l'économie européenne.

## B.- IL N'EXISTE PEUT-ETRE PAS D'« EXCEPTION EUROPEENNE »

### 1.- L'impossible autonomie vis-à-vis des Etats-Unis

« *La comparaison entre les Etats-Unis et l'Europe tourne au désavantage de celle-ci. L'évolution de l'économie européenne est décevante et c'est une vraie surprise* ». L'intervention de Philippe Sigogne donne la tonalité générale des débats du groupe technique. Il apparaît aux conjoncturistes que l'Europe ne peut prétendre faire cavalier seul dans une économie mondiale convalescente et soumise à des risques baissiers importants. L'idée d'une déconnexion entre les Etats-Unis et l'Europe, encore caressée il n'y a pas si longtemps, a décidément vécu. Comme l'indique Philippe Sigogne, le niveau relativement faible des capacités disponibles et des stocks faisait croire à bon droit que le regain de croissance observé au premier semestre pouvait déclencher un rebond de l'investissement et ranimer en profondeur la demande des ménages, ce qui aurait permis d'amorcer une dynamique de reprise, fondée sur une série d'enchaînements vertueux et durables.

Or les comportements de stockage ne se sont pas « débloqués », la consommation a été affectée par des chocs de prix – et on a peut-être sous-estimé, *ex ante*, les variations de prix relatifs et autres perturbations provoquées par l'introduction de l'euro fiduciaire – et l'investissement est resté atone dans la plupart des pays européens. Comment expliquer cette « *déception* » ?

Certes, on connaît bien certains liens traditionnels par lesquels peuvent transiter les influences dynamiques ou récessives observées aux Etats-Unis. S'appuyant sur l'intensité des relations commerciales et la spécialisation sectorielle de l'économie allemande, *L'Expansion* rappelle ainsi que « *pas de reprise aux Etats-Unis signifie inéluctablement pas de reprise en Allemagne* ». Philippe Sigogne estime également que des « *désillusions financières de plus en plus fortes* » se sont propagées de part et d'autre de l'Atlantique et éclairent en partie le renversement récent des enquêtes d'opinion et le comportement décevant des indicateurs conjoncturels.

Au-delà des explications qui reposent sur le canal des échanges, c'est bien sur les causes internes de l'inertie européenne qu'il faut s'interroger aujourd'hui. Il existe, certes, des facteurs « mécaniques » tels que, rappellent la Société générale et Goldman Sachs, un début de rationnement du crédit en Allemagne, qui handicape les capacités d'investissement des entreprises. Mais l'excès d'endettement n'est malheureusement pas l'apanage des sociétés américaines, estime Philippe Sigogne : les sociétés européennes ont, elles aussi, sacrifié aux vertiges de la croissance externe financée par l'emprunt. Dans les années récentes, elles ont effectué des investissements financiers importants à l'étranger et sont confrontées, depuis, à une rentabilité inférieure à ce qui était prévu. De plus, il leur est aujourd'hui très difficile de se retirer de l'étranger pour revenir investir en Europe. Et si la chute des marchés d'actions comme l'élargissement des *spreads* signalent une aversion accrue au risque et réduisent les ressources de financement que les entreprises peuvent se procurer sur les marchés, il est impossible aux banques de prendre le relais : engagées elles aussi dans un vaste mouvement de mondialisation, elles manquent de fonds propres et voient leur capacité d'intermédiation amoindrie.

Le contexte financier apparaît désormais plus comme un frein que comme un moteur, pour le Crédit agricole, mais ce serait une erreur que de négliger également la détérioration profonde de l'environnement opérationnel des entreprises. Alors qu'aux Etats-Unis, les derniers mois ont vu une forte remontée de la profitabilité, on constate au contraire en Europe une augmentation sensible des coûts de production, notamment des coûts salariaux qui progressent en tendance d'environ 3,5% par an depuis de nombreux trimestres. Les pressions qui s'exercent ainsi sur le taux de marge des entreprises sont inquiétantes puisqu'elles se situent en amont des difficultés financières abondamment décrites par ailleurs.

La direction de la prévision reconnaît d'ailleurs que les développements récents de la conjoncture ont pris en défaut le diagnostic du mois de février, qui envisageait une reprise soutenue dès le printemps 2002. Les premiers indicateurs portant sur l'année 2002 comme le redressement très vigoureux des perspectives industrielles laissaient croire à l'enclenchement prochain d'une dynamique propre à remettre l'Europe sur la voie d'une croissance soutenue. Mais les résultats du

deuxième semestre ont été décevants, tant du côté de l'offre (PIB) que de celui de la demande (stocks, investissement, consommation). En fait, la demande interne est restée étale en Allemagne comme en Italie. En Allemagne, ceci s'explique par la stagnation du revenu réel des ménages ; en Italie, cela résulte de l'augmentation du taux d'épargne, qui a complètement préempté l'augmentation du revenu disponible. L'investissement, élevé en Italie, s'est montré simplement « robuste » en Allemagne alors que la contribution des stocks à la croissance a été forte en Italie au premier trimestre – ce qui fait peser une hypothèque sur ses évolutions futures – mais laisse encore quelques marges positives en Allemagne. *In fine*, les incertitudes sur la vigueur de la demande interne restent très fortes en Allemagne comme en Italie, pour la fin de l'année 2002 comme pour l'année 2003. Un des facteurs du redressement de la croissance européenne, prévu pour 2003, tient justement à la libération par les ménages – et notamment les ménages italiens – d'une partie de l'épargne de précaution qu'ils ont accumulée jusqu'à la fin de 2002.

Pour autant, l'Allemagne resterait en 2003 « *un vrai point noir* », selon les termes employés par Natexis, pour lequel on ne peut discerner aucune marge de manœuvre. M. Philippe Chalvin se demande si le consensus ne surestime pas la capacité de l'Allemagne à retrouver le chemin de la croissance, comme il sous-estime peut-être les capacités de rebond des Etats-Unis : « *pourquoi afficher des chiffres de croissance positifs ? La croissance du principal partenaire de la France est nulle depuis deux ans. Selon les informations fournies par les derniers indicateurs disponibles, la demande intérieure est désormais négative. Il faudra bien réaliser un jour que la situation allemande ne peut plus être analysée en termes de conjoncture mais qu'elle relève de la crise de société* ». D'ailleurs, relève M. Philippe Chalvin, comment croire que les autres économies de la zone euro pourraient ne pas en pâtir, alors même que l'économie allemande représente un tiers de l'ensemble de la zone...

Natexis voit pourtant « *une véritable déconnexion entre la France et l'Allemagne : sur plusieurs années, on observe un écart cumulé de croissance supérieur à 7 points de PIB entre les deux pays* ». L'écart est donc structurel et les deux économies peuvent évoluer de façon relativement indépendante. Est-ce à dire, pour autant, que l'économie française peut réellement s'émanciper de son environnement européen et que peut perdurer ce qui a pu apparaître comme une exception française ?

## 2.- Une économie française qui semble rentrer dans le rang

- Pour la direction de la prévision, les résultats du premier semestre 2002 amènent à réviser le diagnostic qui avait pu être porté au début de l'année quant au démarrage et à la rapidité de la reprise. Ce démarrage a été repoussé de quelques mois, ce qui se répercute sur les évaluations de croissance en moyenne annuelle : entre l'exercice prévisionnel de février 2002 et celui d'octobre 2002, celles-ci sont revenues de 1,5% à 1% pour l'année 2002 et de 3% à 2,5% pour l'année 2003.

Pour autant, les fondements du jugement porté sur l'économie française n'ont pas changé et la direction de la prévision ne voit aucun obstacle sérieux à un

retour sur le sentier de croissance potentielle : la robustesse de la consommation permet de prévoir un comportement d'ensemble plus dynamique que chez les partenaires européens ; il n'y a pas de problème de compétitivité pour les entreprises françaises ; les années récentes n'ont pas connu de sur-investissement ; mis à part quelques cas particuliers, les entreprises ne sont pas affectées par un surendettement ; la situation des intermédiaires financiers ne suscite pas d'inquiétudes ; la politique budgétaire française et la politique monétaire de la zone euro sont « *relativement neutres* » ; le niveau jugé modéré des stocks offre la possibilité de voir ceux-ci contribuer positivement à la croissance dans les prochains trimestres.

D'ailleurs, le bouclage du scénario macroéconomique montre que l'économie pourrait revenir sur un rythme de croissance de 2,5% dès la fin de l'année 2002 et s'y maintenir pendant l'année 2003. L'emploi connaîtrait une reprise franche et la détente des coûts salariaux unitaires conjuguée à une appréciation modérée de l'euro permettrait d'atténuer peu à peu les tensions inflationnistes, même si le repli de l'inflation sous-jacente pourrait n'être que tardif.

Pour le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, le trait marquant de la prévision à l'horizon 2003 est que, sur la base d'une consommation dynamique, d'une forte demande en provenance des entreprises et d'une intensification des échanges extérieurs, la France devrait connaître à nouveau un décalage conjoncturel favorable vis-à-vis des autres pays européens, mais que la reprise semble largement conditionnée à celle des partenaires.

• L'analyse de la conjoncture française a pu se heurter, dans les derniers mois, à un décalage inhabituellement élevé entre, d'une part, les enquêtes d'opinion effectuées auprès des entreprises comme des particuliers et, d'autre part, les résultats des comptes trimestriels. Philippe Sigogne s'est interrogé, par exemple, sur la « *fiabilité* » des dernières livraisons de comptes trimestriels. Les enquêtes sur la situation financière des ménages ont pendant très longtemps été bien plus optimistes que les statistiques officielles sur le revenu des ménages. De même, la dégradation de la situation financière des entreprises affichée dans les comptes trimestriels ne s'est jamais laissée deviner à travers les réponses des industriels aux enquêtes d'opinion. Alors qu'aux Etats-Unis, les comptes ont plutôt tendance à surestimer le niveau réel de croissance, il semblerait que les comptes français aient tendance à sous-estimer le niveau effectif de l'activité, dans les périodes récentes. Comme une surévaluation, une telle sous-évaluation est pernicieuse : elle peut influencer défavorablement le comportement des agents économiques. Si l'on s'en tient aux comptes tels qu'ils sont délivrés par l'INSEE, il semble que l'activité soit quasiment stagnante, que le revenu des ménages n'augmente pas et que la situation des entreprises se dégrade. Ainsi, on retomberait dans la récession... « *Il faut vraiment espérer que les comptes sont affectés d'un biais pessimiste !* »

D'autres intervenants ont fait remarquer que le décalage entre les statistiques et les enquêtes tendait à se résorber. Goldman Sachs relève que le PIB est à peu près bien représenté par l'indice de la production industrielle. Or l'analyse de celle-ci sur moyenne période ne permet pas de penser que la mesure du PIB est sous-estimée par les comptes nationaux. En fait, ce sont vraisemblablement les

enquêtes qui ont été plutôt trop optimistes pendant le premier semestre 2002 : le retournement de l'été marquerait alors pour elles un retour à la normale. Pour sa part, l'INSEE relève que l'évolution du PIB est conforme à la vision que donnent de l'économie les enquêtes du mois de juillet 2002 et, d'ailleurs, pour la direction de la prévision, l'écart récent entre enquêtes et statistiques reste dans l'intervalle de confiance des données historiques : il ne peut donc susciter à lui seul une contestation de la fiabilité des comptes nationaux.

- Le principal point de divergence entre le scénario présenté par la direction de la prévision et les analyses des économistes rassemblés au sein du groupe technique porte sur le niveau de la demande adressée par les entreprises à l'économie ainsi que les déterminants de cette demande. La plupart mettent en avant la situation financière jugée dégradée des entreprises. Le diagnostic sur les entreprises suscite l'« *étonnement* » du Crédit agricole : ce sont les agents économiques qui ont connu la plus forte diminution de leur revenu en 2001 et le taux de marge a baissé de près de 3 points. Ces éléments ne risquent-ils pas de peser sur la reprise annoncée de l'investissement ? sur la reconstitution des stocks ? sur le niveau de l'emploi ? Comment faut-il interpréter les enchaînements décrits ou supposés par la direction de la prévision ? Les stocks, par exemple, sont très déprimés depuis le premier trimestre 2001. Chacun en conclut que c'est un facteur positif pour les mois à venir, mais on ne voit rien venir et il semble même que l'on doive se préparer à une contribution des stocks à nouveau négative au troisième trimestre 2002. Rien ne dit que le comportement de stockage sera tel que le suppose la direction de la prévision.

Pourtant, estime celle-ci, prévoir une inflexion du comportement de stockage est légitime alors même que les réponses des industriels aux enquêtes sur les stocks montrent des niveaux anormalement bas dans cette phase du cycle.

Si *L'Expansion* rappelle que la contribution des stocks à la croissance soulève fréquemment des difficultés d'interprétation, il estime que le risque qui pèse sur l'investissement des entreprises est manifestement baissier : le taux de marge a fortement diminué en 2001 et le taux d'autofinancement est historiquement bas ; par ailleurs, le crédit bancaire aux entreprises (crédit à l'investissement comme crédit de trésorerie) est également au point mort. Aucun regain d'investissement n'est donc à attendre dans les prochains mois.

Le centre d'observation économique de la chambre de commerce et d'industrie de Paris se démarque quelque peu de cette vision plutôt pessimiste. Certes, la situation financière des entreprises en 2001 ne peut être qualifiée de satisfaisante, mais la faiblesse de l'investissement en 2002 comme en 2003 doit, normalement, favoriser la reconstitution du taux d'autofinancement. Compte tenu d'un taux d'utilisation des capacités de production encore élevé – surtout lorsqu'on compare la situation française à la situation américaine – et de l'éventualité d'un rebond des investissements dans les nouvelles technologies, on ne peut pas contester qu'il existe des besoins d'investissement. Cependant, ceux-ci restent « bloqués » du fait des incertitudes persistantes et de la faiblesse de la demande intérieure.

Au demeurant, pour le centre d'observation économique, les derniers trimestres écoulés montrent à l'envi que l'économie française a perdu toute autonomie vis-à-vis de ses partenaires. La reprise qui semblait s'amorcer au premier semestre était largement partagée entre les différents pays dans ou hors de la zone euro ; le frémissement de la demande intérieure n'a pas résisté à la chute des enquêtes constatée pendant l'été auprès des consommateurs comme des entreprises ; il faudra attendre la confirmation, en 2003, du redémarrage de l'économie américaine pour espérer un rebond des pays européens, notamment à travers une augmentation de leurs exportations.

Assurément, pour la majorité des participants au groupe technique, les entreprises sont au cœur de l'exercice de prévision pour l'année 2003. Comme l'indique la Société générale, un ajustement vigoureux à la situation dégradée qu'elles ont connue en 2001 et 2002 devrait à la fois modérer la demande des entreprises en capital productif et en stocks et limiter la croissance de l'emploi salarié. La fin des derniers chocs inflationnistes viendrait pourtant soutenir le pouvoir d'achat, comme l'utilisation en 2003 de certains allègements fiscaux consentis en 2002. L'évolution du taux d'épargne des ménages peut difficilement être appréhendée, le niveau élevé constaté récemment ne préjugant pas nécessairement d'un « dégonflement » susceptible de soutenir la consommation.

D'ailleurs, pour L'Expansion, « *le socle de consommation est lui-même très fragile* » : les ménages sont sensibles non seulement au niveau du chômage mais aussi à l'accélération du chômage. Or la multiplication des plans sociaux laisse présager que la détérioration du marché de l'emploi sera équivalente, au dernier trimestre de 2002, à celle qui a pu être observée sur l'ensemble des trois premiers semestres de la même année. Ceci ne sera pas sans répercussions sur le niveau de l'épargne et de la consommation.

Faut-il alors croire, avec le centre d'observation économique, que le scénario moyen des économistes du groupe technique est peut-être le moins probable ? L'absence de marges de manœuvre de la politique économique laisse un champ ouvert aux scénarios plus pessimistes. Il faut donc bien « *croiser les doigts sur le bon comportement de l'environnement international* ». Tel n'est pas l'avis de Natexis, qui relève qu'à la différence de l'industrie, les services restent très dynamiques depuis de nombreux mois et que les indicateurs du mois d'août 2002 sont d'ailleurs rassurants. La consommation semble robuste, y compris à travers les informations qu'en donnent les premiers indicateurs portant sur le mois de septembre 2002, ainsi que l'investissement des ménages en logement. Le fort redressement des exportations traduit la bonne compétitivité de l'économie, même si les perspectives de l'investissement suscitent de légitimes inquiétudes. Pour autant, selon Natexis, une approche microéconomique de l'investissement offre un paysage moins sombre que l'approche macroéconomique classique. La proximité entre l'établissement financier et le réseau d'entreprises françaises, grandes ou moyennes, montre que les projets d'investissements importants sont effectivement encore peu nombreux. En revanche, l'investissement « de routine » fait mieux que résister : il reste perçu comme un instrument de compétitivité et les entreprises lui consacrent des ressources importantes.

*In fine*, Goldman Sachs fait valoir qu'à ses yeux, le scénario de la direction de la prévision montre une rupture profonde avec le discours traditionnel, tenu depuis plusieurs années, sur le bon comportement de l'économie française et la persistance d'un décalage conjoncturel significatif vis-à-vis de nos partenaires. Le scénario officiel pour 2003 estime que la demande intérieure hors stocks augmentera au même rythme (soit + 2,1%) en France et dans la zone euro. En revanche, les stocks contribueraient à la croissance à hauteur de 0,2 point dans la zone euro et à hauteur de 0,8 point en France. Compte tenu d'une consommation nettement plus dynamique en France qu'en zone euro (+ 2,4% au lieu de +1,8%), l'équilibre du compte prévisionnel associé au scénario s'obtient avec la contribution du commerce extérieur : - 0,4 point de PIB en France au lieu de + 0,1 point de PIB dans l'ensemble de la zone euro. Selon Goldman Sachs, la clef du dynamisme français en matière de consommation ne peut s'expliquer que par l'évolution du salaire par tête puisque l'emploi total évolue moins vite en France qu'en zone euro : + 0,5% au lieu de + 1%<sup>(1)</sup>.

Votre Rapporteur général ne peut manquer d'y voir le signe que les mécanismes qui avaient porté la croissance à bout de bras, en France, à partir de 1997, sont désormais essouffés et qu'il convient de trouver de nouvelles méthodes pour tirer l'économie française de la relative torpeur dans laquelle elle est progressivement tombée à partir de la fin de l'année 2001. Le Gouvernement de M. Jean-Pierre Raffarin s'y emploie et a déjà pris de nombreuses mesures destinées à raviver la confiance et à augmenter l'incitation à travailler et à investir. L'analyse des tendances fortes de l'économie française effectuée par la direction de la prévision suggère que ces mesures produiront progressivement leurs pleins effets, nonobstant les aléas nombreux et significatifs qui, cette année peut-être plus que de coutume, font de l'exercice de prévision un pari de la raison.

---

(1) En France, l'emploi salarié apparaît nettement plus vigoureux que l'emploi total puisqu'il progresserait de 1,1% en 2003 au lieu de 0,7% en 2002. En revanche, le scénario de la direction de la prévision ne fait pas apparaître d'estimation pour l'emploi salarié dans la zone euro, ce qui limite les possibilités de comparaison avec la France à l'indicateur de l'emploi total.

**EXTRAITS DES SCÉNARIOS MACROÉCONOMIQUES PRÉSENTÉS DEVANT LE GROUPE TECHNIQUE**

*(octobre 2002)*

	Budgets éco.		BIPE		CDC		COE		GAMA		Rexecode		OFCE		AFEDE		Expansion	
	2002	2003	2002	2003	2002	2003	2002	2003	2002	2003	2002	2003	2002	2003	2002	2003	2002	2003
<b>A.- Environnement international</b>																		
Prix du pétrole (dollars par baril)	25,0	25,0	24,8	25,6	25,0	27,0	25,2	26,0	25,9	27,3	24,5	25,0	25,2	28,0	30,0	24,0	28,0	22,0
Taux à 10 ans aux États-Unis (%)	–	–	4,81	5,28	4,0	6,0	4,7	5,1	–	–	4,8	5,2	4,8	5,0	3,9	5,3	3,8	5,0
Croissance du PIB aux États-Unis (a)	2,3	2,7	2,2	2,4	2,4	2,5	2,2	2,7	2,6	2,6	2,3	2,7	2,2	2,0	2,4	2,5	2,2	0
Croissance du PIB au Japon (a)	–0,7	1,4	–0,9	1,0	–0,8	1,0	–0,7	1,0	–0,6	1,1	–0,7	0,7	–0,6	1,2	–0,6	0,6	–0,7	–0,5
Cours de change euro/dollar	0,95	0,98	0,94	1,03	1,0	1,1	0,95	1,03	0,92	0,92	0,95	1,0	0,94	1,00	0,98	1,0	1,0	1,2
Demande mondiale adressée à la France (a)	2,2	6,8	–	–	–	–	0,4	5,9	–	–	0,6	6,6	0,3	5,4	2,0	5,5	0	1,5
<b>B.- Zone euro</b>																		
Taux à 10 ans en zone euro (%)	–	–	4,9	5,1	4,4	5,5	5,0	5,1	–	–	5,1	5,3	5,1	5,0	4,4	5,2	4,5	5,0
Indice des prix à la consommation (a)	2,2	1,7	2,1	1,9	2,2	2,0	–	–	–	–	2,3	1,8	2,2	1,8	2,2	1,8	2,2	1,4
Croissance du PIB en zone euro (a)	0,8	2,1	1,0	2,1	0,7	1,8	0,7	2,1	–	–	0,7	1,9	0,7	1,8	0,8	2,0	0,8	0,8
Croissance du PIB en RFA (a)	0,4	1,7	0,5	1,8	0,3	1,5	0,4	1,9	0,5	1,8	0,3	1,7	0,3	1,5	0,2	1,5	0,4	0,4
<b>C.- Equilibre des biens et services (a)</b>																		
Croissance du PIB en France	1,2	2,5	1,3	2,3	1,0	2,0	1,0	2,3	1,0	1,8	1,1	2,1	0,9	1,7	1,1	2,2	1,0	1,0
Consommation des ménages	1,8	2,4	1,7	2,2	1,7	2,0	1,8	2,2	1,7	2,0	1,8	2,2	1,7	1,6	1,7	2,1	1,5	0,9
Investissement des entreprises	0,0	3,0	–1,1	0,3	–0,7	1,3	–0,4	2,2	–0,7	1,1	–0,5	1,0	–0,9	–0,8	–0,2	2,0	–0,6	–2,0
Investissement des ménages	0,1	0,3	0,6	1,4	0,4	1,2	0,5	0,8	–	–	0,3	1,0	0,4	1,5	0,6	1,9	0,2	0
Importations	1,5	8,1	0,5	5,5	0,5	5,0	0,1	4,7	–1,1	3,7	0,5	5,8	0,2	5,3	0,9	6,0	–0,2	1,5
Exportations	0,7	6,0	0,9	5,6	0,5	4,0	0,5	4,4	–1,9	3,6	0,8	5,7	0,6	5,3	0,6	5,0	0,5	1,5
Variation des stocks (b)	–0,5	0,8	–0,4	0,4	–0,6	0,5	–0,7	0,2	–0,2	0,2	–0,6	0,2	–0,7	0,2	–0,5	0,6	–0,6	0,3
<b>D.- Prix, salaires, emploi (a)</b>																		
Emploi salarié	0,7	1,1	1,1	0,5	–	–	0,4	0,6	1,3	0,9	0,6	0,1	0,7	0,1	0,5	1,0	0,4	–0,3
Emploi total	0,5	0,5	0,9	0,4	0,9	0,5	0,3	–0,4	1,0	0,7	0,8	0,2	0,7	–0,1	0,5	1,0	–	–
Indice des prix à la consommation (moy. ann.)	1,8	1,6	1,8	1,6	1,9	1,9	1,9	2,0	1,4	1,2	1,9	1,5	1,8	1,8	1,9	1,7	1,8	1,4
Pouvoir d'achat du SMT (moy. ann.) (c)	1,1	1,3	–	–	1,0	0,6	1,1	1,3	1,1	1,3	0,8	1,2	1,4	1,0	1,2	1,2	–	–
Pouvoir d'achat du RDB (d)	2,1	2,3	1,7	1,7	2,0	1,7	2,2	1,5	2,7	2,3	2,0	1,7	2,6	1,3	2,0	2,2	1,5	1,2
<b>E.- Comptes d'agents</b>																		
Taux d'épargne ménages (%)	16,3	16,2	16,4	16,3	16,4	16,2	16,4	15,8	16,9	17,1	16,5	16,2	16,9	16,6	16,3	16,3	16,1	16,4
Taux de marge des entreprises (%)	30,7	31,1	31,3	31,4	–	–	31,1	31,5	–	–	30,7	31,1	30,6	31,6	31,3	31,9	30,5	31,0
Capacité de financement des administrations (e)	–2,6	–2,6	–2,5	–2,8	–2,7	–2,8	–2,9	–2,9	–	–	–2,6	–2,7	–2,6	–2,9	–2,6	–2,7	–2,7	–3,5
Capacité de financement de la Nation (e)	0,9	0,3	1,5	1,6	–	–	2,0	2,1	–	–	0,9	0,8	1,4	1,7	2,0	2,0	–	–

(a) Taux de croissance annuelle, en %.

(b) Contribution à la croissance du PIB, en point de PIB.

B.I.P.E. : Bureau d'informations et de prévisions économiques.

C.D.C. : Caisse des dépôts et consignations.

O.F.C.E. : Observatoire français des conjonctures économiques.

A.F.E.D.E. : Association française des économistes d'entreprises.

(c) SMT : salaire moyen par tête. Taux de croissance, en %.

(d) RDB : revenu disponible brut des ménages. Taux de croissance, en %.

(e) En % du PIB.

REXECODE : Centre de recherches pour l'expansion de l'économie et le développement des entreprises.

G.A.M.A. : Groupe d'analyse macro-économique appliquée (CNRS et Université de Paris-Nanterre).

C.O.E. : Centre d'observation économique (Chambre de commerce et d'industrie de Paris).

Expansion : Centre de prévision de *L'Expansion*.

**EXTRAITS DES SCÉNARIOS MACROÉCONOMIQUES PRÉSENTÉS DEVANT LE GROUPE TECHNIQUE**

*(octobre 2002)*

	Budgets économiques		Société générale		BNP-Paribas		Crédit Lyonnais		Crédit Agricole		JP Morgan		Goldman Sachs		Natexis		Deutsche Bank	
	2002	2003	2002	2003	2002	2003	2002	2003	2002	2003	2002	2003	2002	2003	2002	2003	2002	2003
<b>A.- Environnement international</b>																		
Prix du pétrole (dollars par baril)	25,0	25,0	25,5	23,0	25,0	17,0	30,0	24,0	25,0	24,0	25,7	25,2	28,0	25,0	27,0	25,0	26,6	22,1
Taux à 10 ans aux Etats-Unis (%)	-	-	4,5	4,4	-	-	3,9	5,3	4,7	4,6	4,8	4,6	4,3	4,9	4,0	5,5	4,5	4,6
Croissance du PIB aux États-Unis (a)	2,3	2,7	2,6	2,1	2,5	2,7	2,4	2,8	2,6	1,9	2,5	3,2	2,4	2,4	2,5	3,0	2,3	2,9
Croissance du PIB au Japon (a)	-0,7	1,4	-1,2	0,6	-1,2	0,6	-0,6	0,6	-0,6	1,1	-0,8	0,9	-1,0	0,9	-0,3	1,9	-0,5	1,6
Cours de change euro/dollar	0,95	0,98	0,94	0,98	1,02	1,07	0,98	1,00	0,94	1,03	0,94	1,01	0,98	1,12	0,97	1,00	0,95	1,07
Demande mondiale adressée à la France (a)	2,2	6,8	1,0	4,9	-	-	2,0	5,5	-	-	-	-	-	-	4,5	5,5	-	-
<b>B.- Zone euro</b>																		
Taux à 10 ans en zone euro (%)	-	-	4,7	4,5	4,0	5,0	4,4	5,2	5,0	5,1	5,0	4,8	4,5	5,2	4,6	5,6	4,7	4,7
Indice des prix à la consommation (a)	2,2	1,7	2,2	1,8	2,2	1,7	2,2	1,8	2,2	1,8	2,2	1,4	2,2	1,5	2,2	1,8	2,3	1,9
Croissance du PIB en zone euro (a)	0,8	2,1	0,8	1,6	0,7	1,8	0,8	2,0	0,9	2,0	0,8	2,1	0,7	1,8	1,0	2,4	0,7	1,2
Croissance du PIB en RFA (a)	0,4	1,7	0,4	1,2	0,4	1,7	0,2	1,5	0,5	1,7	0,3	1,7	0,4	1,8	0,7	2,0	0,1	0,6
<b>C.- Equilibre des biens et services (a)</b>																		
Croissance du PIB en France	1,2	2,5	1,0	1,8	1,0	2,0	1,1	2,2	1,1	2,2	1,0	2,1	1,1	2,1	1,3	2,5	0,9	1,3
Consommation des ménages	1,8	2,4	1,9	1,9	1,7	1,7	1,7	2,1	1,9	2,3	1,8	2,6	1,9	2,2	1,6	2,0	1,9	1,6
Investissement des entreprises	0,0	3,0	-0,6	-0,5	-0,7	0,1	-0,2	2,0	-0,1	2,2	0,0	2,3	0,0	3,2	-0,3	1,5	-0,6	0,0
Investissement des ménages	0,1	0,3	0,2	0,1	0,6	1,4	0,6	1,9	0,4	1,7	0,5	2,6	0,3	1,6	0,2	1,1	0,0	0,2
Importations	1,5	8,1	0,2	4,9	0,2	4,7	0,9	6,0	0,8	5,9	-0,1	5,4	0,5	7,0	0,1	4,4	-0,4	1,7
Exportations	0,7	6,0	0,1	4,5	0,3	4,2	0,6	5,0	0,4	3,4	0,3	4,8	0,7	5,8	0,6	4,6	0,3	2,5
Variation des stocks (b)	-0,5	0,8	-0,7	0,3	-0,6	0,8	-0,5	0,6	-0,5	0,7	-0,8	-0,1	-0,7	0,1	-0,5	0,7	-0,9	-0,6
<b>D.- Prix, salaires, emploi (a)</b>																		
Emploi salarié	0,7	1,1	0,4	-0,1	0,4	0,6	0,5	1,0	0,9	1,1	0,5	1,0	-	-	0,4	0,6	0,4	-0,2
Emploi total	0,5	0,5	0,5	0,0	-	-	0,5	1,0	0,5	0,6	0,1	0,6	1,1	0,9	0,7	1,0	0,7	0,0
Indice des prix à la consommation (moy. ann.)	1,8	1,6	1,9	1,4	1,9	1,7	1,9	1,7	1,8	1,6	1,9	1,4	1,9	1,4	1,9	1,6	1,9	1,5
Pouvoir d'achat du SMT (moy. ann.) (c)	1,1	1,3	1,3	1,5	0,7	1,2	1,2	1,2	1,0	1,0	0,9	1,1	1,0	1,3	-	-	-	-
Pouvoir d'achat du RDB (d)	2,1	2,3	2,2	1,7	-	-	2,0	2,2	2,3	2,0	1,6	1,9	2,5	2,0	2,0	2,2	-	-
<b>E.- Comptes d'agents</b>																		
Taux d'épargne ménages (%)	16,3	16,2	16,3	16,1	16,3	16,0	16,3	16,3	16,6	16,2	16,3	16,1	16,6	16,5	16,2	16,1	-	-
Taux de marge des entreprises (%)	30,7	31,1	30,8	31,6	31,1	30,8	31,3	31,9	-	-	-	-	-	-	31,5	32,0	-	-
Capacité de financement des administrations (e)	-2,6	-2,6	-2,6	-2,9	-2,7	-2,8	-2,6	-2,7	-2,6	-2,2	-2,6	-2,7	-2,6	-2,8	-2,4	-2,0	-2,6	-2,9
Capacité de financement de la Nation (e)	0,9	0,3	1,8	1,8	-	-	2,0	2,0	-	-	1,9	1,8	-	-	0,7	1,0	1,9	1,7

(a) Taux de croissance annuelle, en %.

(b) Contribution à la croissance du PIB, en point de PIB.

(c) SMT : salaire moyen par tête. Taux de croissance, en %.

(d) RDB : revenu disponible brut des ménages. Taux de croissance, en %.

(e) En % du PIB.

## CHAPITRE II :

### APRES LE COUP D'ARRET DONNE A LA DERIVE, MODERER LES DEPENSES ET RECENTRER LES MOYENS POUR REpondre AUX ASPIRATIONS DES FRANÇAIS

#### CHARGES BUDGETAIRES : LES CHIFFRES-CLEFS

(en milliards d'euros)

	PLF 2003	Écart sur la LFI 2002 rebasée	
		En montants	En %
<b>A.- Dépenses nettes du budget général (a)</b>	<b>273,72</b>	<b>+ 4,79</b>	<b>+1,8%</b>
♦ charge nette de la dette et garanties .....	38,61	+ 0,76	+ 2,0%
♦ moyens des services civils .....	106,54	+ 2,17	+ 2,1%
♦ interventions publiques .....	75,80	- 0,58	- 0,8%
♦ dépenses civiles en capital .....	12,80	+ 0,47	+ 3,8%
♦ dépenses militaires .....	39,96	+ 1,97	+ 5,2%
<i>pour mémoire :</i>			
♦ recettes d'ordre .....	2,99	+ 0,29	+ 10,6%
♦ charge nette de la dette .....	38,29	+ 0,79	+ 2,1%
♦ rémunérations et charges sociales .....	78,61	+ 0,67	+ 0,9%
- dont budgets civils .....	64,62	+ 0,38	+ 0,6%
- dont budget militaire .....	13,98	+ 0,29	+ 2,1%
♦ pensions .....	33,03	+ 1,13	+ 3,5%
- dont budgets civils .....	24,39	+ 1,01	+ 4,3%
- dont budget militaire .....	8,64	+ 0,12	+ 1,4%
♦ emploi .....	15,72	- 1,22	- 7,2%
B.- Charges définitives des comptes spéciaux du Trésor .....	11,70	+ 1,40	+13,6%
C.- Charges définitives nettes (A+B) (a) .....	285,42	+ 6,19	+ 2,2%
D.- Découvert des opérations temporaires .....	- 1,07	+ 0,92	- 46,2%
<b>Charges nettes du budget de l'État (A+B+D) (a) .....</b>	<b>284,35</b>	<b>+ 7,10</b>	<b>+ 2,6%</b>
Charges des budgets annexes .....	17,73	+ 0,55	+ 3,2%

(a) Après déduction des recettes d'ordre venant en atténuation des charges de la dette.

#### Rappel des principales hypothèses associées :

- croissance prévue du PIB en 2003 :
  - en valeur : + 3,9%
  - en volume : + 2,5%
- hausse des prix à la consommation en 2003 (en moyenne) : + 1,6% (hors tabac : + 1,5%)

A peine avait-il été porté à la conduite des affaires nationales, le Gouvernement de M. Jean-Pierre Raffarin s'est trouvé confronté à une situation budgétaire considérablement dégradée par rapport aux prévisions complaisantes de la loi de finances initiale pour 2002. Le précédent Gouvernement avait refusé de tenir compte des avertissements lancés, au moment de la discussion du budget 2002, par une opposition inquiète de la chute de la croissance et désireuse de retravailler la construction budgétaire pour l'ajuster – fût-ce en temps quasi réel – à un ralentissement qui devenait chaque jour plus évident.

A la majorité d'aujourd'hui revient donc la lourde tâche de maîtriser un dérapage budgétaire dont même les plus pessimistes pouvaient difficilement envisager l'ampleur, à l'automne dernier, bien que la situation macroéconomique ne soit pas comparable à celle de 1992-1993. Nul ne disconvient qu'il aurait été imprudent de prétendre enrayer la chute tendancielle des recettes par de nouveaux prélèvements. Au contraire, la France est, de ce point de vue, dans une situation défavorable par rapport à la plupart de ses partenaires et l'effort doit tendre à réduire le poids des prélèvements effectués sur l'économie au profit de la sphère publique. Les premières décisions du Gouvernement actuel vont dans ce sens et le présent projet confirme les orientations dégagées lors de la discussion du projet de loi de finances rectificative du printemps dernier.

En matière de dépenses, en revanche, le Gouvernement dispose d'un certain nombre de leviers dont il doit user pour maîtriser le rythme de consommation des crédits ouverts. Il lui appartient également de calibrer correctement les crédits qu'il est demandé au Parlement de voter dans la loi de finances initiale. Pour 2002, ni l'une ni l'autre de ces exigences n'ont été respectées par le Gouvernement précédent.

En effet, l'audit sur la situation des finances publiques, réalisé par MM. Jacques Bonnet et Philippe Nasse et remis au Premier ministre le 26 juin dernier a révélé une dérive des dépenses de l'État évaluée à un montant compris entre 10,3 et 10,8 milliards d'euros avant tout programme d'économie. L'audit a également chiffré à 3,4 milliards d'euros le montant des « économies réalisables », soit précisément identifiées, soit statistiquement attendues. Ceci a conduit les deux auditeurs à chiffrer le dérapage net des dépenses entre 6,9 et 7,4 milliards d'euros.

La loi de finances rectificative du 6 août 2002 a pris acte de ces évaluations et, sur la base des informations nouvelles disponibles au moment de son « bouclage », a notamment procédé à l'ouverture de 5 milliards d'euros de crédits sur le budget général et à la majoration de 1,3 milliard d'euros de la charge nette du compte d'émission des monnaies métalliques.

La dérive des dépenses en 2002 a donc été prise en compte dans l'équilibre des lois de finances approuvées par le Parlement. Le projet de loi de finances pour 2003, pour sa part, doit traduire les objectifs de la politique économique du Gouvernement, qui vise à revenir au plein emploi sur un territoire plus attractif. Pour cela, il faut créer les conditions d'une croissance forte et durable, en menant de front la réduction des déficits publics, la diminution des prélèvements obligatoires, les

indispensables réformes de structure et la préparation des finances publiques au « choc » prochain des retraites.

Ces objectifs ne peuvent être réalisés que dans la durée. Le présent projet se veut donc une réponse graduée aux difficultés actuelles des finances publiques : il s'agit à la fois de rompre avec certaines pratiques et d'infléchir des tendances qui restent affectées par une grande inertie. On aurait pu concevoir une politique plus agressive vis-à-vis de la réduction du déficit public, axée sur une compression de la dépense, compte tenu des engagements pris au regard de la diminution des prélèvements obligatoires. Cette politique aurait en fait été contre-productive, faisant porter un risque fort sur le niveau d'activité et d'emploi, alors même que la reprise reste fragile.

Les choix du Gouvernement en matière de dépenses traduisent l'équilibre subtil qu'il convenait de trouver entre l'assainissement en profondeur des finances de l'État et le nécessaire soutien à l'économie nationale, au moment où les ménages et les entreprises, peut-être quelque peu bousculés par l'évolution récente de la conjoncture, ont besoin plus que jamais de voir leur horizon économique stabilisé.

## **I.- UNE STRATEGIE BUDGETAIRE FONDEE SUR LA MAITRISE DES DEPENSES**

Une baisse des prélèvements obligatoires n'est crédible que si elle est financée, à moyen terme, par une réelle maîtrise de la dépense. Cet axiome de la politique budgétaire, maintes fois énoncé par le Gouvernement précédent, a été malheureusement oublié dans les deux dernières années de la législature achevée. Or, les bénéfices d'une stratégie budgétaire fondée sur la maîtrise des dépenses sont bien connus.

La définition d'un objectif de progression des dépenses à moyen terme permet de donner un cadre clair aux conditions de déploiement de l'action publique et offre aux agents économiques une meilleure lisibilité de la politique budgétaire. La construction des lois de finances autour d'un objectif de dépenses et non d'un objectif de solde permet d'absorber les fluctuations de la conjoncture, par le biais de la fluctuations des recettes, et donne ainsi au budget la capacité de faire jouer les « stabilisateurs automatiques », dès lors que le solde budgétaire est structurellement éloigné de la limite de 3% déterminée par les engagements européens de la France. La fixation d'une norme de progression des dépenses inférieure à la croissance potentielle de l'économie permet de dégager des marges de manœuvre réellement pérennes et d'accélérer à la fois le désendettement de l'État et la réduction des prélèvements obligatoires.

Pour 2003, le Gouvernement a décidé de limiter la progression des dépenses de l'État à 0,2% en volume, soit 1,7% en valeur, compte tenu d'une progression de 1,5% prévue pour l'indice des prix à la consommation hors tabac.

## A.— UN FREINAGE REEL DE LA DEPENSE

Mesurer le freinage de la dépense proposé en 2003 suppose de disposer d'un « instrument de mesure » adapté et fiable. Il est d'usage de s'intéresser à l'évolution des crédits demandés dans le projet de loi de finances par rapport aux crédits initiaux ouverts par la loi de finances précédente. Or, l'insuffisance des dotations ouvertes dans la loi de finances initiale pour 2002 fausse manifestement les comparaisons directes qui pourraient être établies avec les dotations demandées dans le projet de loi de finances pour 2003.

De plus, il aurait été peu logique de construire le projet de loi de finances, autour de la norme de progression de dépenses de 0,2% en volume, par rapport à une base de « référence » – la loi de finances initiale pour 2002 – dont l'audit sur la situation des finances publiques a montré combien elle était inconsistante.

Il s'avère donc nécessaire « rebaser » les crédits initiaux de 2002 afin de prendre la véritable mesure des efforts consentis par l'actuel Gouvernement.

### 1.— La nécessité de « rebaser » la loi de finances initiale pour 2002

Pour autant, il serait injustifié de prendre pour référence le niveau des crédits résultant de l'intervention de la loi de finances rectificative du 6 août 2002. Ceci présenterait l'inconvénient de gonfler la base avec des mesures dont l'unique objet était de solder des dettes de l'État envers des tiers, nées au cours de l'année 2001, voire des années antérieures, et dont le Gouvernement précédent avait repoussé le règlement.

En effet, votre Rapporteur général a exposé, dans son rapport sur le projet de loi de finances rectificative pour 2002, qu'un montant total de 1,8 milliard d'euros a été ouvert pour apurer les dettes de l'État. Un nombre important d'entre elles étaient effectuées au profit d'organismes de sécurité sociale : 465 millions d'euros pour le financement du RMI, 35 millions d'euros pour l'allocation de parent isolé, 305 millions d'euros pour la compensation d'exonérations de cotisations sociales dans les départements d'outre-mer et les zones franches, 265 millions d'euros pour l'aide médicale de l'État, 195 millions d'euros pour la couverture du besoin de financement du BAPSA, 54 millions d'euros pour l'allocation pour adultes handicapés, 130 millions d'euros pour la couverture maladie universelle, 33 millions d'euros pour l'apurement auprès de la Caisse nationale des allocations familiales au titre des prestations familiales directement servies par l'État à ses agents.

D'autres dettes concernaient, par exemple les sommes dues à la SNCF pour le transport des personnels militaires (66 millions d'euros), des arriérés de paiement au titre des loyers de gendarmerie (30 millions d'euros), le financement de programmes aéronautiques civils (67 millions d'euros), le règlement des sommes dues au titre de la prime à l'amélioration de l'habitat (60 millions d'euros), la rémunération des prestations rendues par la Banque de France (22 millions d'euros) ou encore les frais de jury et de changement de résidence des personnels de l'Éducation nationale (20 millions d'euros).

Par ailleurs, la loi de finances rectificative a ouvert un certain nombre de crédits qui ont été considérés par la direction du budget comme étant « non pérennes ». Il s'agit de 380 millions d'euros ouverts sur le chapitre 31-31 « Personnels militaires des armées et de la gendarmerie. Rémunérations principales » du budget de la Défense au titre des opérations militaires extérieures, de 100 millions d'euros ouverts sur le chapitre 55-21 « Entretien programmé des matériels » du même budget, pour les mêmes raisons, ainsi que de 95 millions d'euros ouverts sur le chapitre 46-90 « Versements à divers régimes obligatoires de sécurité sociale » du budget des Charges communes, pour ajuster la subvention versée au BAPSA en vue d'équilibrer ce budget annexe.

Le fait de classer ces 95 millions d'euros au sein des ouvertures « non pérennes » de la loi de finances rectificative du 6 août 2002 ne va pas de soi. Le BAPSA est, en effet, confronté à une pression croissante sur ses dépenses, qui nécessite de mettre en place des modes de financement adaptés. Dans le présent projet, le Gouvernement propose d'ailleurs de doubler la subvention d'équilibre versée par le budget général au BAPSA, indépendamment des diverses mesures visant à relever structurellement le niveau de ses recettes<sup>(1)</sup>. C'est en fait la multiplicité des moyens envisageables pour équilibrer le budget annexe qui a amené la direction du budget à ne pas inclure les 95 millions d'euros concernés dans le « socle » des dépenses des lois de finances.

Au total, les crédits de la loi de finances rectificative du 6 août 2002 correspondant à des dépenses non pérennes s'élèvent à 2.394,4 millions d'euros.

En miroir, les crédits ouverts au titre des dépenses jugées pérennes s'élèvent à 2.581,6 millions d'euros (en termes de charge nette de la dette)<sup>(2)</sup>. Il s'agit là des crédits qu'il convient d'intégrer à la base budgétaire pour mesurer correctement le socle des dépenses de l'État en 2002, indispensable à la détermination des crédits à ouvrir pour 2003.

A cet égard, on peut s'interroger sur la pertinence des explications succinctes qui sont traditionnellement fournies par le Gouvernement à l'appui des demandes d'ouvertures de crédits présentées dans les projets de loi de finances rectificative. Il apparaît, par exemple, que la majoration de crédits de 45 millions d'euros effectuée sur le chapitre 44-92 « Fonds forestier national et Office national des forêts » du budget de l'Agriculture et de la pêche a été considérée comme devant être intégrée dans la base des dépenses, alors que les développements annexés au projet de loi de finances rectificative indiquaient : « *subvention exceptionnelle à l'Office national des forêts, au titre de la compensation de la perte de recettes subie à la suite des tempêtes de décembre 1999* ». Le fait qu'une dépense dite « *exceptionnelle* » puisse être considérée comme pérenne ne manque pas de laisser songeur...

---

(1) Votre Rapporteur général renvoie, sur ce point, au commentaire de l'article 21 du présent projet.

(2) Votre Rapporteur général rappelle que, pour ce qui concerne la charge de la dette, la loi de finances rectificative pour 2002 a ouvert 699 millions d'euros de crédits, annulé 56 millions d'euros de crédits et pris en compte une diminution des recettes de coupon couru et de trésorerie de 14 millions d'euros, soit, au total, une aggravation de la charge nette de la dette évaluée à 657 millions d'euros.

DE LA LFI 2002 A LA LFI REBASEE <sup>(a)</sup>

(en millions d'euros)

	LFI (1)	Ouvertures du collectif				LFI rebasée (1) + (4)
		Total	dettes (2)	autres dépenses non pérennes (3)	dépenses pérennes (4)	
Affaires étrangères .....	3.629,6	274,7	7,6		267,1	3.896,7
Agriculture et pêche .....	5.106,7	249,6	43,0		206,6	5.313,3
Anciens combattants.....	3.630,9	0,0	0,0		0,0	3.630,9
Charges communes (b) .....	51.648,2	1.093,2	288,0	95,0	710,2	52.358,4
Culture et communication .....	2.610,0	11,6	4,5		7,1	2.617,1
Écologie et développement durable.....	769,4	0,0	0,0		0,0	769,4
Économie, finances et industrie.....	14.441,8	83,5	29,9		53,6	14.495,9
Équipement (c).....	20.407,4	88,8	66,6		22,2	20.429,6
Intérieur, sécurité intérieure et libertés locales .....	19.124,3	110,1	0,0		110,1	19.234,4
Jeunesse, éducation nationale et recherche (d).....	67.778,0	27,0	20,0		7,0	67.785,0
Justice.....	4.688,4	0,0	0,0		0,0	4.688,4
Outre-mer .....	1.078,1	6,3	5,5		0,8	1.078,9
Services du Premier ministre (e).....	1.547,5	0,4	0,4		0,0	1.547,5
Sports .....	395,5	0,0	0,0		0,0	395,5
Travail .....	16.753,8	495,0	305,0		190,0	16.943,8
Santé et solidarité .....	14.801,1	1.628,0	953,0		675,0	15.476,1
Ville et rénovation urbaine.....	368,9	0,0	0,0		0,0	368,9
<b>Total budgets civils.....</b>	<b>228.779,6</b>	<b>4.068,0</b>	<b>1.723,4</b>	<b>95,0</b>	<b>2.249,6</b>	<b>231.029,2</b>
Défense.....	37.571,2	908,0	96,0	480,0	332,0	37.903,2
<b>TOTAL Budget général .....</b>	<b>266.350,7</b>	<b>4.976,0</b>	<b>1.819,4</b>	<b>575,0</b>	<b>2.581,6</b>	<b>268.932,3</b>

(a) Exprimées en termes de charge nette de la dette, selon la présentation du PLF 2003.

(b) Y compris aide à la reconversion de l'économie polynésienne.

(c) Services communs, urbanisme et logement, Transports et sécurité routière, Mer, Tourisme.

(d) Jeunesse et enseignement scolaire, Enseignement supérieur, Recherche et nouvelles technologies.

(e) Services généraux du Premier ministre, Secrétariat général de la Défense nationale, Conseil économique et social, Plan, Aménagement du territoire.

En définitive, le socle des dépenses de l'année 2002 s'établit à 268,9 milliards d'euros au lieu de 266,4 milliards d'euros, dont 231 milliards d'euros pour les budgets civils (au lieu de 228,8 milliards d'euros) et 37,9 milliards d'euros pour le budget de la Défense (au lieu de 37,6 milliards d'euros).

## 2.- Des masses budgétaires modérément affectées par les changements de périmètre

Depuis 1999, le budget de l'État a connu des modifications de périmètre très importantes, qui ont eu pour effet de rendre malaisée la comparaison directe des crédits ouverts entre deux lois de finances initiales successives. En effet, la suppression de fonds de concours, l'ajustement de la ligne de partage entre les dépenses financées sur le budget général et celles financées sur les comptes d'affectation spéciale, la suppression de « comptes de tiers » qui retraçaient des recettes et dépenses effectuées par des agents publics de façon extra-budgétaire, la compensation par l'État d'allègements ou de suppressions d'impôts locaux, l'ajustement des compétences respectives de l'État et de la sécurité sociale ont tour à tour conduit à majorer ou minorer les crédits initiaux de plusieurs milliards d'euros.

Dans ces conditions, il va de soi qu'un rapprochement direct entre les crédits initiaux de deux lois de finances n'est pas réellement pertinent.

Pour comparer valablement les lois de finances, il est donc nécessaire de faire subir aux chiffres « bruts » certains retraitements destinés à distinguer ce qui, dans l'évolution des charges de l'État, relève de phénomènes tendanciels – et qui revêt donc un signification particulière pour l'analyse de la politique budgétaire – et ce qui relève de phénomènes « optiques », dus à des changements de structure qui impactent les charges de l'État de façon ponctuelle et non reproductible.

En 2002, l'effet des modifications de périmètre sur les masses de dépenses était évalué à une centaine de millions d'euros, selon l'agrégat pris en compte. Dans le présent projet, il apparaît que les changements de structure grèvent apparemment les charges de l'État de 220 millions d'euros pour le seul budget général.

Le Gouvernement a joint en annexe à l'exposé général des motifs une « charte de budgétisation » qui a vocation à « *rendre possible les comparaisons des grandeurs budgétaires et fiscales d'un exercice sur l'autre* ». Comme son prédécesseur, le Gouvernement a donc anticipé l'entrée en vigueur de l'article 51 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances. Cet article fait obligation au Gouvernement de déposer, conjointement au projet de loi de finances, une « *analyse des changements de la présentation budgétaire faisant connaître leurs effets sur les recettes, les dépenses et le solde budgétaire de l'année concernée* ».

• Le ministère de la Culture a décidé de transférer au musée du Louvre 1.233 emplois d'agents titulaires et contractuels, afin d'augmenter l'autonomie de cet établissement public vis-à-vis de son principal ministère de tutelle, dans le cadre d'un contrat d'objectifs et de moyens qui devrait être conclu d'ici à la fin de l'année 2002. Le transfert de personnel donne lieu aux mouvements suivants sur le budget de la Culture et de la communication :

– une diminution de 22,9 millions d'euros des crédits consacrés aux rémunérations principales ;

– une diminution de 4,4 millions d'euros des crédits indemnitaires ;

– une diminution de 2,7 millions d'euros des crédits de cotisations sociales ;

– une diminution de 1,4 million d'euros des crédits de prestations sociales ;

– une diminution de 0,1 million d'euros des crédits d'action sociale ;

– une majoration de 41,1 millions d'euros de la subvention versée par le ministère au Musée du Louvre.

Au total, les crédits sont majorés de **9,64 millions d'euros**. Cependant, cette majoration nette ne signifie pas une augmentation des moyens alloués au musée du Louvre. En effet, celui-ci devra supporter une cotisation supérieure de taxe sur les salaires (2,5 millions d'euros) et devra acquitter une contribution aux charges de pension des fonctionnaires qu'il emploie (7,14 millions d'euros). Ces deux

dépenses supplémentaires du musée viennent en recettes du budget général. Au total, le transfert des agents est neutre financièrement pour le musée du Louvre et pour l'État, mais se traduit par une majoration nette des crédits de 9,64 millions d'euros, compensée par une majoration identique des recettes.

- Les crédits du chapitre 34-97 « Moyens de fonctionnement des services » du budget de l'Agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales comportent une dotation supplémentaire de **716.500 euros**. Les dépenses afférentes au contrôle et à la vérification des opérations effectuées par les sociétés de courses de chevaux seront désormais financées sur des crédits ouverts en loi de finances initiale. Jusqu'en 2002, le remboursement de ces frais était traité en fonds de concours et les crédits ouverts par ce procédé étaient rattachés au budget de l'Agriculture.

Nonobstant le montant modique des flux financiers concernés par cette clarification, votre Rapporteur général rappelle que la suppression de fonds de concours et l'inscription, dès la loi de finances initiale, des crédits et recettes correspondants sur le budget de l'État ne modifie pas les conditions de réalisation de la dépense et de la recette : les masses budgétaires sont gonflées en prévision mais ne sont pas modifiées en exécution.

- L'article 15 du présent projet propose de réformer le régime de la taxe d'aide au commerce et à l'artisanat et d'en affecter le produit au budget de l'État. Actuellement, le produit de la taxe est affecté à l'Organisation autonome d'assurance vieillesse des professions industrielles et commerciales (ORGANIC). Il concourt au financement des indemnités de départ des commerçants et artisans et au financement du régime de base d'assurance vieillesse des non salariés des professions industrielles et commerciales, créé par la loi du 17 janvier 1947 et géré par l'ORGANIC (la part de la taxe affectée au financement du régime est évaluée à 28,1 millions d'euros en 2002, soit 0,86% de ses ressources) <sup>(1)</sup>.

L'excédent de produit de la taxe sert à financer les actions du fonds d'intervention pour la sauvegarde de l'artisanat et du commerce (FISAC), contribue au financement de l'aménagement et de la restructuration des espaces commerciaux et artisanaux dans les zones urbaines sensibles et peut être affecté au Comité professionnel de la distribution de carburants.

Du fait de l'intégration de la taxe dans le budget de l'État, une ligne 340 nouvelle serait créée dans l'état A annexé à l'article d'équilibre du présent projet, portant une recette de 223 millions d'euros. En matière de crédits, le Gouvernement a décidé d'inscrire **122,1 millions d'euros** sur le chapitre 44-03 « Interventions en faveur du commerce, de l'artisanat et des services » du budget du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie. C'est ce dernier montant qui doit être comptabilisé au sein des changements de périmètre des dépenses budgétaires.

- Par ailleurs, l'article 17 du présent projet propose de supprimer la taxe parafiscale acquittée par tous les consommateurs de produits pétroliers qui est,

---

(1) Source : Rapport de la Commission des comptes de la sécurité sociale, septembre 2002.

jusqu'en 2002, affectée à l'Institut français du pétrole (IFP). Les tarifs de la TIPP seraient modifiés pour incorporer les taux de cette taxe parafiscale.

En contrepartie, l'Institut français du pétrole serait désormais financé par une dotation budgétaire, qui doit être classée, en 2003, au sein des changements de périmètre. Les crédits correspondants sont ouverts sur le chapitre 44-80 « Subventions à différents organismes et aux actions concourant à l'amélioration de l'environnement et de la compétitivité des entreprises » du budget du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie. Ils s'élèvent à **197 millions d'euros**, c'est-à-dire le produit attendu de la taxe parafiscale en 2003. Il n'y a donc pas de gain budgétaire pour l'État en 2003, contrairement à ce que l'on peut constater à propos de la budgétisation de la taxe d'aide au commerce et à l'artisanat.

Votre Rapporteur général remarque que l'intégration de la taxe parafiscale « IFP » au sein de la TIPP a une incidence sur le montant des remboursements et dégrèvements de TIPP, à hauteur de 730.000 euros. Cependant, le Gouvernement n'a pas inclus cet effet secondaire – au demeurant minime – dans les changements de périmètre.

- L'article 10 du présent projet propose, dans un souci de simplification fiscale, de remplacer le remboursement de la part maritime de la taxe professionnelle dont bénéficient actuellement les entreprises d'armement par un dégrèvement spécifique d'un même montant en faveur des armateurs, pour les impositions établies au titre de 2003 et des années suivantes. Ce dégrèvement serait accordé sur demande pour chaque établissement et pris en charge intégralement par l'État.

De ce fait, les crédits du chapitre 45-35 « Flotte de commerce. Subventions » du budget de la Mer seraient réduits de **15,5 millions d'euros**.

- Le Gouvernement a décidé de procéder à une nouvelle rectification du partage des compétences entre l'État et la sécurité sociale. Trois mouvements traduisent ces décisions.

- Le 4° de l'article L. 321-1 du code de la sécurité sociale prévoit que la couverture des frais de soins et d'hospitalisation relatifs à l'interruption volontaire de grossesse relève du champ de l'assurance maladie. L'article L. 132-1 du même code prévoit, pour sa part, que l'État rembourse aux régimes de sécurité sociale les dépenses liées aux interruptions volontaires de grossesse non thérapeutiques.

L'article 23 du projet de loi de financement de la Sécurité sociale pour 2003 propose d'unifier les modalités de couverture des charges financières liées à l'interruption volontaire de grossesse et de faire supporter en totalité celles-ci par l'assurance maladie. La dotation du chapitre 46-22 du budget de la Santé et de la solidarité serait ainsi ramenée à zéro dans le présent projet, ce qui représente un changement de structure portant sur **24,7 millions d'euros**.

Votre Rapporteur général doit observer que le transfert de responsabilité entre l'État et l'assurance maladie aura peut-être également pour conséquence de faire disparaître la dette de celui-ci à l'égard des organismes de sécurité sociale. En effet, des dotations budgétaires insuffisantes, jusqu'en 1996, ont généré des arriérés

de paiement au regard des montants engagés par les organismes de sécurité sociale. Ces arriérés ont commencé à être résorbés, très progressivement, à partir de 1997, grâce à des dotations budgétaires supérieures aux engagements de dépenses consentis par la sécurité sociale. Ils devraient pourtant s'élever encore à plus de 11 millions d'euros à la fin de l'année 2002.

➤ L'assurance maladie prendrait en charge le financement des centres de soins spécialisés pour les toxicomanes, ce qui amène à réduire de **107,5 millions d'euros** les crédits du chapitre 47-15 « Programmes et dispositifs de lutte contre les pratiques addictives » du budget de la Santé et de la solidarité.

L'exposé des motifs de l'article 22 du projet de loi de financement de la Sécurité sociale pour 2003 précise, à cet égard : « *La loi n° 2002-2 du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale a créé dans le champ des établissements médico-sociaux, les centres de soins, d'accompagnement et de prévention en addictologie (9° de l'article L. 312-1 du code de l'action sociale et des familles).* »

*« La création des centres de soins, d'accompagnement et de prévention en addictologie (CSAPA) a pour objet de tenir compte des données des sciences fondamentales et des travaux épidémiologiques récents, lesquels incitent en effet à fonder la politique de santé en matière de lutte contre les addictions sur une approche transversale des substances psychoactives, qu'elles soient licites ou illicites, axée sur les comportements et non sur les produits en distinguant l'usage, l'usage nocif et l'abus. »*

*« Les CSAPA constituent ainsi une catégorie d'établissement unique et cohérente qui concentre l'activité des centres de cure ambulatoires en alcoologie (CCAA) et des centres spécialisés de soins aux toxicomanes (CSST). »*

*« Les CCAA sont déjà dans le périmètre médico-social depuis la loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions. Ils sont financés par l'assurance maladie depuis la loi de financement de la sécurité sociale pour 1999. »*

*« Il convient de transférer les dépenses relatives à la prise en charge des personnes toxicomanes, assurée jusqu'à présent par les CSST, de l'État vers l'assurance maladie, afin de tirer les conséquences de la réforme de la loi du 2 janvier 2002. »*

*« La présente disposition prend en considération les principes d'anonymat et de gratuité qui régissaient jusqu'ici le fonctionnement des CSST, conformément à l'article L. 3414-1 du code de la santé publique issu de la loi n° 70-1320 du 31 décembre 1970. Elle permet de donner les moyens d'une politique de rapprochement des différentes structures médico-sociales œuvrant dans le champ des pratiques addictives. »*

➤ L'État prendrait en charge le financement des dépenses relatives aux stages pratiques effectués par les résidents en médecine (étudiants de troisième cycle de médecine générale) auprès des praticiens généralistes agréés. De ce fait, les crédits du chapitre 43-32 « Professions médicales et paramédicales. Formation,

recyclage et bourses » du budget de la Santé et de la solidarité seraient majorés de **40 millions d'euros**.

Votre Rapporteur général ne peut manquer d'observer qu'un mouvement exactement inverse a été effectué dans la loi de finances initiale pour 2002, occasionnant un changement de périmètre de 35,3 millions d'euros venant en réduction des crédits budgétaires.

Enfin, il convient de noter que le Gouvernement n'a pas classé au sein des changements de périmètre la prise en charge des évacuations sanitaires concernant l'aide médicale par la Caisse de prévoyance sociale de Mayotte, ainsi que la prise en charge par la même caisse du financement de l'allocation de rentrée scolaire et de l'allocation spéciale pour les personnes âgées. Les crédits du budget de la Santé et de la solidarité sont réduits, respectivement, de 7,5 millions d'euros et 3,8 millions d'euros. Les compétences nouvelles dévolues à la caisse précitée, sur le fondement de l'ordonnance n° 2002-149 du 7 février 2002 et de l'ordonnance n° 2002-411 du 27 mars 2002, relèvent pourtant bien d'une rectification de frontières entre l'État et un organisme de sécurité sociale.

- Dans la perspective de la suppression totale des taxes parafiscales le 31 décembre 2003, l'article 25 du présent projet propose de consolider l'expiration, au 31 décembre 2002, de la taxe parafiscale sur la publicité radiodiffusée et télévisée. Cette taxe est actuellement affectée au « fonds de soutien à l'expression radiophonique », qui apporte des financements complémentaires aux titulaires d'une autorisation de service de radiodiffusion sonore par voie hertzienne.

Le projet de loi de finances pour 2003 propose de créer une taxe fiscale sur la publicité diffusée par voie de radiodiffusion sonore et de télévision et d'en affecter le produit à une nouvelle section du compte d'affectation spéciale n° 902-32, qui, en conséquence, s'intitulerait désormais « Fonds d'aide à la modernisation de la presse quotidienne et assimilée d'information politique et générale et à la distribution de la presse quotidienne d'information politique et générale, et de soutien à l'expression radiophonique locale ».

Le produit attendu de la taxe fiscale en 2003 est fixé à 22,1 millions d'euros. Parallèlement, les crédits inscrits sur la section B « Fonds de soutien à l'expression radiophonique locale » (nouvelle) du compte d'affectation spéciale précité s'élèveraient à **22,1 millions d'euros**. Ce montant doit être considéré comme constituant un changement de périmètre du budget de l'État.

Celui-ci n'apparaît pas dans la charte de budgétisation car elle ne concerne que le budget général et non l'ensemble des crédits inscrits sur le budget de l'État.

- De la même façon, l'article 27 du projet de loi de finances pour 2003 modifie une nouvelle fois la clef de répartition du produit 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 dudit article, dans le tome II du présent rapport, la présentation des tenants et aboutissants de ce que

M. Didier Migaud, Rapporteur général pendant la précédente législature, a appelé non sans humour un « *ping pong* » *fiscal annuel* : la loi de finances initiale pour 2000 avait fixé à 22,3% la part de la taxe affectée au FIATA ; la loi de finances initiale pour 2001 a ramené ce taux à 16,4% ; la loi de finances initiale pour 2002 l'a relevé à 27,87% ; le projet de loi de finances pour 2003 propose de revenir au chiffre de 23,96%.

Au plan strictement budgétaire, la modification du taux de partage entre le budget annexe de l'aviation civile et le FIATA entraîne, mécaniquement, une variation du montant des crédits à ouvrir sur le compte. L'article 27 du présent projet induit donc un léger effet de structure sur le budget de l'État, sans pour autant avoir de répercussions sur le volume des crédits ouverts sur le budget général. C'est pourquoi cet effet de structure n'est pas recensé dans la charte de budgétisation jointe au présent projet par le Gouvernement.

L'évaluation portée, pour 2003, en recettes du compte spécial est égale à 70,6 millions d'euros, qui représentent 23,96% du produit de la taxe. Il s'ensuit que celui-ci est évalué, pour 2003, à 294,6 millions d'euros. Si la quotité de la taxe revenant au FIATA était calculée au taux actuellement en vigueur (soit 27,87%), le montant inscrit en recettes sur le compte serait égal à 82,1 millions d'euros.

La variation totale, entre 2002 et 2003, de la recette inscrite sur le compte d'affectation spéciale est estimée à - 19,4 millions d'euros. Elle résulte donc, à hauteur de - **11,5 millions d'euros**, de l'effet de structure correspondant à la modification proposée des quotités de répartition entre le FIATA et le budget annexe de l'aviation civile, et à hauteur de - 7,8 millions d'euros de l'évolution spontanée du rendement de la taxe.

### 3.- Une évolution tendancielle du budget général ramenée à 0,2% en volume

La stratégie budgétaire axée sur la maîtrise de la dépense suppose d'asseoir la construction des lois de finances successives sur un indicateur simple et fiable, permettant d'apprécier de façon pertinente l'évolution du « socle » des dépenses de l'État en faisant abstraction de certains phénomènes très circonstanciels qui ne paraissent pas significatifs des tendances budgétaires structurelles.

De ce fait, le Gouvernement retient depuis quelques années un agrégat constitué par le montant des dépenses du budget général nettes des remboursements et dégrèvements et nettes des recettes venant en atténuation des charges de la dette.

S'agissant du budget général, il n'est pas illégitime de soustraire des crédits inscrits sur les différents fascicules budgétaires le montant des remboursements et dégrèvements. Une grande part de ces crédits sert à couvrir les charges résultant, pour l'État, de la nécessaire restitution d'impositions trop perçues, qui peuvent tout à fait être considérées comme venant « en atténuation des recettes » de l'État. La question est cependant plus ouverte pour les dégrèvements d'impositions locales dont on voit mal, au plan purement logique, pourquoi ils devraient être comptabilisés « en atténuation des recettes » de l'État. Pour la Cour des comptes, il

en est de même de tous les remboursements et dégrèvements liés à la situation personnelle du contribuable et non à une restitution d'impôt trop perçu.

Votre Rapporteur général observe que, dans le fascicule budgétaire des Charges communes, il est expressément indiqué que les remboursements et dégrèvements concernant les collectivités locales « *s'analysent comme des subventions implicites* » à ces collectivités, les restitutions pour trop perçu ne représentant que 15% environ de leur montant total.

Dans la même perspective, on peut s'interroger sur l'intérêt qu'il y aurait à comptabiliser parmi les charges de l'État les prélèvements sur recettes. Nonobstant leur classification « juridique » au sein des recettes, favorable à l'initiative parlementaire au regard du droit d'amendement, les prélèvements sur recettes constituent sans ambiguïté une charge de l'État et sont classés comme tels par la comptabilité nationale française et européenne.

Depuis 1994, le Gouvernement présente les crédits du budget général en termes nets des recettes dites « d'ordre », c'est-à-dire des recettes venant en atténuation des charges de la dette. Très circonstancielle à l'origine<sup>(1)</sup>, cette présentation ne manquait pas d'une certaine pertinence économique : la charge nette de la dette est bien représentative du coût réel pour l'État de son endettement, indépendamment de sa répartition formelle entre dépenses et recettes. On observera seulement que le même raisonnement peut être appliqué à d'autres domaines, comme l'équilibre du régime des pensions civiles et militaires, où des recettes peuvent être directement mises en regard des dépenses pour déterminer la charge nette pour le budget de l'État de son régime de pensions.

Le concept de charge nette de la dette a aujourd'hui une légitimité nouvelle. En effet, les charges brutes de la dette, couvertes par les crédits inscrits sur les parties 1 à 3 du titre I du budget général (en fait, le seul budget des Charges communes) d'une part, et les recettes de coupon couru d'autre part, sont affectées par une forte variabilité due à des effets calendaires résultant des décalages inévitables entre les dates de versement des coupons et les dates d'émission des titres<sup>(2)</sup>. Au contraire, le concept de charge nette de la dette permet d'atténuer ces effets calendaires et constitue un indicateur plus représentatif de l'évolution tendancielle des charges de la dette. Ceci est particulièrement important dès lors que le Gouvernement organise sa politique budgétaire autour d'une norme d'évolution qui a vocation à encadrer les dépenses de l'État dans une optique de moyen terme.

En définitive, avec la notion de « budget général net des remboursements et dégrèvements et net des recettes d'ordre », le Gouvernement retient un agrégat simple et bien représentatif des tendances « lourdes » du budget. En revanche, cet

---

(1) En 1993, le montant très élevé des avances consentis par l'État à l'agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) avait généré à la fois des charges d'intérêt payés par l'État – car celui-ci devait lui-même consentir un endettement supplémentaire pour pouvoir verser les avances nécessaires à l'ACOSS – et des recettes tirées de la rémunération par l'ACOSS des avances dont elle bénéficiait. Le Gouvernement avait alors estimé qu'il était préférable de retenir une présentation budgétaire permettant de « contracter » le supplément de dépenses et de recettes correspondant, qui était jugé sans rapport avec l'évolution tendancielle de la charge de la dette de l'État et, au-delà, de l'ensemble de ses dépenses.

(2) Pour plus d'information, votre Rapporteur général renvoie aux développements présentés par le Gouvernement dans l'exposé général des motifs du présent projet, plus particulièrement à la page 27.

indicateur est sensible à une modification de la répartition des charges entre le budget général et les comptes d'affectation spéciale, phénomène absent dans le présent projet mais qui a déjà été mis en œuvre à plusieurs reprises les années précédentes.

De plus, l'agrégat utilisé par le Gouvernement présente l'inconvénient de ne pas retracer l'ensemble des charges du budget de l'État. Certaines d'entre elles sont financées sur ressources affectées, ce qui justifie leur inscription sur les supports budgétaires dérogatoires au principe d'unité que sont les comptes spéciaux du Trésor et les budgets annexes. Il n'en reste pas moins qu'elles constituent des charges de l'État, au même titre que celles qui sont couvertes par les crédits inscrits sur le budget général. Du fait de leur spécificité, cependant, toutes ne doivent pas être prises en compte.

Les budgets annexes sont généralement exclus des agrégats de dépenses, en raison du caractère industriel et commercial des opérations qui, normalement, doivent y être retracées. Même si plusieurs de ces budgets ne répondent pas à la définition qu'en donne l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 relative aux lois de finances, leurs particularités sont telles qu'une agrégation de leurs crédits au budget de l'État serait peu pertinente : obligation d'équilibre comptable, utilisation de fonds de réserve, inscription dans le budget de provisions comptables et d'amortissements, inclusion dans le budget des ressources et des charges d'emprunt, qui constituent normalement une opération de trésorerie, présentation de certains budgets annexes en droits constatés alors que le système de caisse prévaut par ailleurs, etc.

Les opérations temporaires des comptes spéciaux du Trésor doivent être comptabilisées pour leur charge nette seulement. Elles ne traduisent en général que des flux de trésorerie pour lesquels seul importe, en définitive, l'excédent ou le déficit éventuel en fin d'année. Pour autant, on peut légitimement se poser la question de l'intégration dans les agrégats de dépenses des prévisions afférentes aux comptes de commerce, étant donné que les dépenses (et les recettes) enregistrées sur ces comptes n'ont de « temporaires » que le nom.

En revanche, participent clairement des charges budgétaires le montant des crédits ouverts (ou des dépenses constatées) au titre des opérations définitives des comptes d'affectation spéciale. Ces opérations sont de même nature que celles financées par le budget général et elles ne justifient de leur inscription sur un compte spécial qu'en raison de leur financement par une ressources affectée. D'ailleurs, il a souvent été constaté que des interventions de l'État étaient assurées, pour partie, par le budget général et, pour une autre partie, par un compte d'affectation spéciale.

C'est ainsi que, depuis de nombreuses années, la Commission des finances retient un agrégat constitué par la somme des crédits du budget général (nets des remboursements et dégrèvements), des crédits pour charges définitives des comptes d'affectation spéciale et de la charge nette des opérations temporaires.

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

*(en milliards d'euros)*

	<b>LFI 2001</b>	<b>Exécution 2001 (a)</b>	<b>LFI 2002 rebasée</b>	<b>PLF 2003</b>	<b>Évolution 2003/2002 (en %)</b>
<b>A.- Budget général</b>					
(1) dépenses brutes .....	319,74	329,44	334,34	339,27	+ 1,47%
(2) remboursements et dégrèvements (R&D).....	56,02	60,77	62,71	62,56	- 0,23%
(3) montant des recettes en atténuation des charges de la dette.....	2,82	2,64	2,70	2,99	+ 10,62%
<b>B.- Comptes spéciaux du Trésor</b>					
(4) dépenses définitives des CAS .....	12,49	6,79	10,30	11,70	+ 13,56%
(5) charge nette des opérations temporaires .....	- 1,39	+ 0,58	- 1,98	- 1,07	- 46,15%
<b>Agrégats de référence usuels</b>					
♦ <b>Budget général en termes de dette nette [(1) - (2) - (3)] (Gouvernement)</b> .....	<b>260,90</b>	<b>266,03</b>	<b>268,93</b>	<b>273,72</b>	<b>+ 1,78%</b>
♦ <b>Budget de l'État [(1) - (2) + (4) + (5)] (Commission des finances)</b> .....	<b>274,82</b>	<b>276,03</b>	<b>279,95</b>	<b>287,34</b>	<b>+ 2,64%</b>
<b>Autres agrégats de dépenses</b>					
<i>Pour mémoire : (6) recettes définitives des CAS .....</i>	<i>12,50</i>	<i>6,94</i>	<i>10,30</i>	<i>11,70</i>	<i>+ 13,53%</i>
Charges nettes des CAS [(4) - (6)] .....	- 0,01	- 0,15	0,00	0,00	- 45,24%
Charges définitives de l'État [(1) - (2) + (4)] .....	276,21	275,46	281,93	288,41	+ 2,30%
Budget général et charge nette des comptes spéciaux du Trésor [(1) - (2) + (4) + (5) - (6)].....	262,32	269,09	269,65	275,64	+ 2,22%
Budget de l'État + prélèvements sur recettes + R&D impositions locales .....	332,44	332,34	341,52	349,56	+ 2,35%

(a) Hors FMI et hors fonds de concours (égaux à 4,54 milliards d'euros en 2001). Dépenses nettes du budget général y compris fonds de concours : 270,6 milliards d'euros.

Dans le projet de loi de finances pour 2003, les crédits du budget général, nets de remboursements et dégrèvements et nets des recettes d'ordre venant en atténuation des charges de la dette progresseraient de 1,8% par rapport à la loi de finances initiale pour 2002 rebasée des dépenses pérennes identifiées dans la loi de finances rectificative du 6 août 2002. Les charges du budget de l'État au sens de la Commission des finances progresseraient, pour leur part, de 2,6%.

Votre Rapporteur général tient à préciser que ces deux indicateurs sont plus complémentaires que concurrents. Le premier, comme cela a déjà été expliqué, vise à évaluer l'évolution tendancielle des charges budgétaires afin de guider l'élaboration et la formulation de la politique budgétaire. Le second se veut plus exhaustif et cherche à embrasser en un seul chiffre l'évolution instantanée de l'ensemble des charges de l'État, y compris l'impact des phénomènes exceptionnels ou des fluctuations persistantes qui peuvent affecter certains postes de dépenses (par exemple, les dotations aux entreprises publiques).

Le décalage entre les taux d'évolution des deux agrégats provient de facteurs agissant en sens contraire :

– l'augmentation des recettes d'ordre venant en atténuation des charges de la dette modère la croissance de l'agrégat du Gouvernement à hauteur de 0,3 milliard d'euros, sans avoir d'influence sur l'agrégat de la Commission des finances ;

– l'augmentation des charges des comptes d'affectation spéciale grève l'agrégat de la Commission des finances à hauteur de 1,4 milliard d'euros ;

– la réduction de l'excédent des opérations temporaires (0,9 milliard d'euros) équivaut à une augmentation de leur charge nette, donc accroît le taux de progression de l'agrégat de la Commission des finances.

Votre Rapporteur général a jugé intéressant de compléter le tableau présenté ci-avant par une nouvelle ligne retraçant l'évolution d'un agrégat plus large que celui traditionnellement mis en avant par la Commission des finances. Cet agrégat est constitué par la somme des « charges du budget de l'État » au sens de la Commission des finances, des prélèvements sur recettes et des dégrèvements d'impositions locales, considérés ainsi comme des dépenses d'intervention en faveur des collectivités locales. Grâce à la progression modérée des prélèvements sur recettes (+ 1,03%) et des dégrèvements d'impositions locales (+ 1,2%), le taux de croissance de ce nouvel agrégat (+ 2,35%) est inférieur à celui de l'agrégat traditionnel de la Commission des finances (+ 2,64%). Des conclusions différentes auraient pu être tirées les années précédentes.

En tout état de cause, une mesure pertinente de l'évolution des charges budgétaires entre l'année 2002 et l'année 2003 suppose de prendre en compte l'impact des modifications de périmètre sur les crédits qu'il est demandé d'ouvrir en 2003, sur le budget général (dans l'optique du Gouvernement) comme sur le budget de l'État (dans l'optique de la Commission des finances).

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

*(en millions d'euros)*

<b>Changements de structure</b>	<b>Incidence sur le budget général</b>	<b>Incidence sur le budget de l'État (a)</b>
Transfert au musée du Louvre de 1.233 agents titulaires et contractuels.....	+ 9,6	+ 9,6
Suppression du fonds de concours « contrôle et vérification des opérations effectuées par les sociétés de courses de chevaux » .....	+ 0,7	+ 0,7
Budgétisation de la taxe d'aide au commerce et à l'artisanat.....	+ 122,1	+ 122,1
Budgétisation de la taxe parafiscale perçue par l'Institut français du pétrole .....	+ 197,0	+ 197,0
Instauration d'un dégrèvement « part maritime de la taxe professionnelle ».....	- 15,5	- 15,5
Prise en charge par l'assurance maladie des dépenses d'IVG.....	- 24,7	- 24,7
Prise en charge par l'assurance maladie des dépenses des centres de soins aux toxicomanes.....	- 107,5	- 107,5
Prise en charge par l'État des dépenses de stage des résidents en médecine .....	+ 40,0	+ 40,0
Modification des recettes du CAS n° 902-25 « Fonds d'intervention pour les aéroports et le transport aérien ».....	0,0	- 11,5
Affectation au CAS n° 902-32 de la taxe sur la publicité radiodiffusée .....	0,0	+ 22,1
<b>Total Changements de structure.....</b>	<b>+ 221,8</b>	<b>+ 232,4</b>

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

Il apparaît que les modifications de périmètre majorent les crédits du budget général de 221,8 millions d'euros et les crédits du budget de l'État de 232,4 millions d'euros. Pour établir une comparaison valable entre les crédits de la loi de finances initiale pour 2002 rebasée et les crédits du projet de loi de finances pour 2003, il convient de retrancher ces montants des crédits du budget général ou du budget de l'État, afin de raisonner « à structure constante » 2002.

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

*en millions d'euros*

	<b>2002 rebasé</b>	<b>2003</b>	<b>Évolution (en %)</b>
<b>A.- Budget général en termes de dette nette</b>			
Crédits de dépenses.....	268,93	273,72	
Correction dues aux changements de périmètre.....		- 0,22	
<b>Crédits de dépenses après correction.....</b>	<b>268,93</b>	<b>273,50</b>	<b>+ 1,70%</b>
<b>B.- Budget de l'État (b)</b>			
Crédits de dépenses.....	279,95	287,34	
Correction dues aux changements de périmètre.....		- 0,23	
<b>Charges du budget de l'État après correction.....</b>	<b>279,95</b>	<b>287,11</b>	<b>+ 2,56%</b>

(a) Dans tous les cas, les crédits sont exprimés nets des remboursements et dégrèvements.

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

Le budget de l'État, considéré dans le périmètre des opérations effectuées en 2002 (sur la base des crédits rebasés), augmenterait de 1,06% en volume, compte tenu d'une prévision d'inflation fixée à 1,5% dans le cadrage macroéconomique

associé au présent projet. Par ailleurs, les crédits du budget général nets des remboursements et dégrèvements et nets des recettes d'ordre progresseraient de 0,2% en volume, conformément aux orientations annoncées par le Gouvernement.

## B.- L'EVOLUTION DES GRANDS AGREGATS DE DEPENSES

### 1.- Le budget général

Le montant des crédits bruts ouverts sur le budget général est fixé à 339,27 milliards d'euros. Il augmente de 7,5 milliards d'euros par rapport à la loi de finances initiale pour 2002 (+ 2,3%) et de 4,93 milliards d'euros par rapport à la loi de finances initiale pour 2002 rebasée (+ 1,5%).

#### CRÉDITS INITIAUX NETS DU BUDGET GÉNÉRAL

(en milliards d'euros)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	PLF 2003	Évolution 2003/2002
Dépenses ordinaires civiles ....	193,11	196,66	207,99	207,04	214,19	219,25	223,94	+ 2,1%
Dépenses civiles en capital .....	10,96	11,01	12,01	12,35	12,22	12,15	12,80	+ 5,3%
Dépenses militaires (a) .....	37,09	36,33	37,12	37,01	37,31	37,67	39,96	+ 6,1%
<b>Dépenses totales .....</b>	<b>241,17</b>	<b>243,99</b>	<b>257,12</b>	<b>256,42</b>	<b>263,72</b>	<b>269,07</b>	<b>276,71</b>	<b>+ 2,8%</b>

(a) Y compris les crédits pour pensions militaires.

Les remboursements et dégrèvements totaux sont évalués à 62,56 milliards d'euros : ils connaîtraient une légère diminution par rapport à la loi de finances initiale pour 2002, d'environ 146,8 millions d'euros (soit - 0,23%). Votre Rapporteur général rappelle cependant que la loi de finances rectificative du 6 août 2002 a revu en baisse le montant des remboursements et dégrèvements pour l'année 2002 : ceux-ci devraient en fait atteindre 60,56 milliards d'euros au lieu de 62,71 milliards d'euros prévus initialement. Si l'on prend comme base de comparaison les prévisions de la loi de finances rectificative, l'année 2003 verrait une progression de 3,3% des remboursements et dégrèvements.

Ainsi, les crédits nets de remboursements et dégrèvements s'élèveraient à **276,71 milliards d'euros**, en augmentation de 7,64 milliards d'euros (+ 2,8%) par rapport à la loi de finances initiale pour 2002 et de 5,08 milliards d'euros (+ 1,9%) par rapport à la loi de finances rectificative du 6 août 2002.

• A l'inverse des années précédentes, les crédits de dépenses ordinaires civiles nettes constituent la composante la moins dynamique au sein du budget général. Ils s'élèvent à 223,94 milliards d'euros et progressent de 4,7 milliards d'euros par rapport à la loi de finances initiale pour 2002, soit + 2,1%. Si l'on prend pour base de comparaison les crédits initiaux rebasés de 2002, l'effort de freinage programmé par le Gouvernement apparaît encore plus substantiel. **Les crédits demandés pour 2003 seraient supérieurs de 2,6 milliards d'euros seulement aux crédits rebasés de 2002, soit une augmentation de 1,2% seulement.**

Les crédits du titre I (hors remboursements et dégrèvements) progressent de 1.689,1 millions d'euros par rapport à la loi de finances initiale pour 2002 (+ 4,2%) et atteignent 41,6 milliards d'euros :

– la principale composante du titre I est la charge brute de la dette, dont les crédits sont intégralement portés par le budget des Charges communes. Ceux-ci atteindraient 41,28 milliards d'euros en 2003, en augmentation de 1,72 milliard d'euros par rapport à la loi de finances initiale pour 2002 (+ 4,4%). La progression est ramenée à 2,7% (soit 1,08 milliard d'euros) si l'on prend pour référence les crédits rebasés de 2002 ;

– les crédits consacrés aux charges résultant de la mise en œuvre de la garantie de l'État s'inscrivent en baisse par rapport à 2002. Ils reviennent de 125,3 millions d'euros à 92,67 millions d'euros, soit une diminution de 26% ;

– les autres crédits pour dépenses en atténuation de recettes (frais de poursuite et de contentieux, décharges de responsabilité et remises de débits envers des particuliers ou des comptables publics) seraient stabilisés à 230 millions d'euros.

Les crédits des « pouvoirs publics », rassemblés sur le titre II du budget général et portés par le seul budget des Charges communes, progresseraient de 31,6 millions d'euros (+ 4,1%) pour atteindre 810,7 millions d'euros. Votre Rapporteur général relève que l'augmentation globale du titre II se répartit de façon à peu près égale entre, d'une part, la présidence de la République (+ 15,7 millions d'euros) et, d'autre part, les assemblées parlementaires (+ 17,1 millions d'euros). Loin d'y voir une quelconque dérive des crédits consacrés à la Présidence de la République, votre Rapporteur général souligne, au contraire, que l'on doit se réjouir de voir se poursuivre le processus de clarification progressive de son financement.

Les charges civiles de personnels (rémunérations, pensions et charges sociales) s'accroîtraient de 1.390 millions d'euros, dont 379 millions d'euros pour les rémunérations (soit + 0,7% par rapport aux crédits rebasés pour 2002) et 1.011 millions d'euros pour les pensions (soit + 4,3% par rapport aux crédits rebasés pour 2002). L'effet en année pleine de la revalorisation de 0,5% du point « fonction publique » accordée en mars 2002 exige un montant de crédits supplémentaires de 70,4 millions d'euros par rapport à la loi de finances initiale pour 2002. L'année 2002 n'a donné lieu jusqu'ici à aucune attribution différenciée de points d'indice et il ne semble pas prévu d'y procéder d'ici à la fin de l'année. Par ailleurs, une provision globale de 875 millions d'euros est inscrite sur un chapitre réservoir du budget des Charges communes. Parmi les crédits de cotisations sociales, votre Rapporteur général relève la diminution de 431 millions d'euros des crédits couvrant la charge des compensations généralisée et spécifique entre régimes d'assurance vieillesse, qui s'explique à hauteur de 84 millions d'euros, par l'évolution spontanée des paramètres permettant de déterminer les contributions des différents régimes et, à hauteur de 347 millions d'euros, par les aménagements juridiques apportés aux mécanismes de compensation : prise en compte des prestations financées par le Fonds de solidarité vieillesse, abaissement de 30% à 27% du taux de surcompensation.

Les crédits de fonctionnement courant des administrations progressent de 566,1 millions d'euros (+ 7,2%) et s'établissent à 8.429,5 millions d'euros. Une partie de cette progression est due au basculement des chapitres de rémunérations et charges sociales vers les chapitres de fonctionnement courant de crédits désormais inscrits sur des dotations globalisées ouvertes au profit de divers services déconcentrés du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie et du ministère de l'équipement, dans le cadre d'expérimentations préliminaires à l'entrée en vigueur de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances.

Les subventions aux établissements publics augmentent de 291,4 millions d'euros (+ 3,5%) par rapport à la loi de finances initiale pour 2002 <sup>(1)</sup>, dont 64,5 millions d'euros au profit des établissements d'enseignement supérieur, 43,4 millions d'euros au profit des établissements d'enseignement scolaire et 64,7 millions d'euros en faveur des établissements sous tutelle du ministère de la culture.

Les dépenses d'intervention augmenteraient de près de 660 millions d'euros, soit + 0,9% par rapport à la loi de finances initiale pour 2002. Si l'on prend en compte les crédits initiaux de 2002 rebasés à partir de la loi de finances rectificative du 6 août 2002, il apparaît, au contraire, que les dépenses d'intervention reculent de 576,3 millions d'euros (– 0,8%). La compensation allouée aux régions pour la gestion des services ferroviaires de compétence régionale serait désormais intégrée à la dotation générale de décentralisation, le dispositif expérimental engagé il y a quelques années étant devenu le « droit commun ». De ce fait, les crédits ouverts sur la partie 45, au titre des subventions à caractère économique, sont minorés de 1.552,7 millions d'euros et les crédits de la partie 41 (interventions à caractère politique) sont majorés d'un même montant.

Le recentrage des dispositifs de la politique de l'emploi en direction de publics mieux ciblés et plus orientés vers le secteur marchand permet de réduire de 1.481,7 millions d'euros les crédits d'intervention économique. Les concours aux « pays les moins avancés » progressent de 100 millions d'euros, qui doivent financer les contrats de désendettement-développement conclus dans le cadre de l'« initiative pour les pays pauvres très endettés ». Les prestations et allocations diverses à la charge de l'État nécessitent une augmentation des crédits initiaux de 504,4 millions d'euros, dont 248,6 millions d'euros pour l'allocation aux adultes handicapés et 175,5 millions d'euros pour l'aide médicale résiduelle. Votre Rapporteur général observe que, rapportés aux crédits rebasés de 2002, le niveau des crédits demandés pour 2003 progresse de 152,6 millions d'euros pour l'allocation aux adultes handicapés et recule de 4,5 millions d'euros pour l'aide médicale résiduelle.

Les crédits de **dépenses civiles en capital** progressent de 467 millions d'euros par rapport aux crédits rebasés de 2002 (+ 3,8%). Il convient de préciser que, conformément à la politique du Gouvernement visant à une meilleure utilisation de leurs moyens par les ministères gestionnaires, les dotations du ministère de la Culture et du ministère de la Jeunesse et de l'enseignement scolaire ont été ajustées pour tenir compte du volant important de crédits disponibles par voie de report. De

---

(1) Le « rebasage » des crédits initiaux pour 2002 ne concerne les crédits de subventions aux établissements publics qu'à hauteur de 2,9 millions d'euros.

ce fait, les dépenses civiles en capital effectives pourraient être supérieures aux crédits inscrits à ce titre dans la loi de finances initiale pour 2003, toutes choses égales par ailleurs.

En matière de crédits de paiement, les crédits pour équipements collectifs passent de 4,12 milliards d'euros à 4,32 milliards d'euros. Les aides aux principaux secteurs économiques reculent légèrement et reviennent de 5,5 milliards d'euros en 2002 à 5,44 milliards d'euros en 2003. Les aides aux investissements locaux sont dotées de 1,47 milliard d'euros au lieu de 1,45 milliard d'euros en 2002. Enfin, les investissements extérieurs nécessitent 1,57 milliard d'euros au lieu de 1,08 milliard d'euros en 2002.

Les crédits de **dépenses militaires** augmentent de près de 2 milliards d'euros soit + 5,2% par rapport aux crédits rebasés de 2002. Les crédits de dépenses ordinaires, qui progressent de 596,4 millions d'euros (soit + 2,3%) pour être portés à 26,3 milliards d'euros, notamment en raison de l'incidence des mesures dites « TAOPM » (temps d'activité et d'obligation professionnelle), à hauteur de 266 millions d'euros. Les crédits de dépenses en capital progressent de 1.370 millions d'euros (soit + 11,2%) et s'établissent ainsi à 13,6 milliards d'euros, traduisant l'impact de la loi de programmation militaire pour les années 2003-2008 déposée le 11 septembre 2002 sur le bureau de l'Assemblée nationale.

## 2.- Les budgets annexes

Les crédits demandés pour les budgets annexes en 2003 sont fixés à 17,73 milliards d'euros, en augmentation de 553,5 millions d'euros (+ 3,2%) par rapport à 2002. Le budget annexe des prestations sociales agricoles (BAPSA) représente 89,8% du total des crédits et le budget annexe de l'aviation civile (BAAC) mobilise 8,5% des crédits totaux. Les autres budgets annexes ne représentent donc que 1,8% des crédits totaux.

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

(en millions d'euros)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	PLF 2003	Évolution 2003/2002
Aviation civile .....	1.219,1	1.291,2	1.328,5	1.329,0	1.365,8	1.439,1	1.502,5	+ 4,4%
Journaux officiels .....	138,1	147,9	164,6	186,3	193,5	169,8	195,9	+ 15,3%
Légion d'honneur .....	18,3	16,8	17,3	18,9	18,5	17,9	18,7	+ 4,2%
Ordre de la Libération .....	0,6	0,6	0,8	0,8	0,8	0,8	0,6	- 17,5%
Monnaies et médailles .....	131,7	159,3	210,8	212,7	183,1	182,8	96,4	- 47,3%
BAPSA .....	13.930,2	14.184,3	14.383,1	14.435,7	14.682,5	15.367,6	15.917,4	+ 3,6%
<b>Dépenses totales .....</b>	<b>15.438,0</b>	<b>15.800,1</b>	<b>16.105,0</b>	<b>16.183,4</b>	<b>16.444,2</b>	<b>17.178,0</b>	<b>17.731,5</b>	<b>+ 3,2%</b>

Le BAAC est marqué par l'augmentation de 38,4 millions d'euros des charges de personnel, partiellement compensée par un recul de 16,5 millions d'euros des charges de gestion courante (notamment en raison de la non reconduction du plan de soutien aux compagnies aériennes mis en œuvre à la suite des attentats du 11 septembre 2001). Les crédits inscrits sur la section des opérations en capital sont

stables, 91 millions d'euros étant consacrés aux charges de remboursements d'emprunt et 195 millions d'euros aux investissements physiques.

Les crédits ouverts sur le BAPSA progressent de 49,8 millions d'euros. Sur ce montant total, 183,6 millions d'euros concernent les reversements et restitutions de droits indûment perçus et n'entrent donc pas en considération pour apprécier les conditions de l'équilibre financier net du BAPSA. En revanche, le service de la dette financière nécessiterait 15,3 millions d'euros supplémentaires (c'est-à-dire une majoration d'un tiers de la dotation initiale de 2002). Les prestations servies par le BAPSA mobiliseraient 350 millions d'euros supplémentaires, parmi lesquels votre Rapporteur général peut évoquer 59,6 millions d'euros au titre de l'extension en année pleine des mesures de revalorisation des retraites non salariées décidées par décret en février et mars 2002, 295,9 millions d'euros pour tenir compte de l'augmentation du coût des prestations d'assurance maladie et de la consommation médicale, 88,5 millions d'euros destinés à financer le relèvement de divers avantages de vieillesse et d'invalidité en 2003, 28 millions d'euros au titre de la participation de l'État au financement de la retraite complémentaire des non salariés agricoles. En contrepartie de ces majorations, l'évolution des effectifs bénéficiaires du régime permettrait de constater des économies de 165,2 millions d'euros, réparties sur les différents chapitres consacrés aux prestations du BAPSA.

Le volume des crédits ouverts sur le budget des Monnaies et médailles est affecté par la diminution de 77,1 millions d'euros des crédits consacrés aux achats, en raison de la fin du programme exceptionnel de frappe des monnaies en euro. Les achats du budget annexe devraient revenir à un niveau structurellement moins élevé, la frappe des pièces en euros relevant désormais du « marché de renouvellement ».

### 3.- Les opérations des comptes spéciaux du Trésor

Les charges des comptes spéciaux du Trésor s'élèveraient, en 2003, à **10,63 milliards d'euros**, dont 11,7 milliards d'euros de charges définitives des comptes d'affectation spéciale et -1,07 milliard d'euros de charge nette des opérations temporaires. La charge nette de l'ensemble des comptes spéciaux du Trésor - déterminée en tenant compte des recettes définitives des comptes d'affectation spéciale - s'établirait à 1,07 milliard d'euros, les comptes d'affectation spéciale étant pratiquement à l'équilibre en 2003.

- **La charge des opérations à caractère définitif** des comptes d'affectation spéciale augmente de 14,3% par rapport à 2002 et s'établit à 11,7 milliards d'euros. Cette évolution est, en fait, la résultante de deux mouvements de sens inverse

La dotation du CAS n° 902-33 « Fonds de provisionnement des charges de retraite » serait ramenée à zéro, au lieu de 1.238,4 millions d'euros dans la loi de finances initiale pour 2002. Votre Rapporteur général rappelle que l'article 33 de la loi de finances initiale pour 2002 organise en deux parties la redevance d'utilisation du domaine public que doit payer chaque opérateur de téléphonie mobile titulaire d'une licence d'exploitation d'un réseau UMTS :

– une part fixe de 619,2 millions d’euros, qui correspond à un « ticket d’entrée » ;

– une part variable en fonction du chiffre d’affaires réalisé au titre de l’utilisation de cette technologie.

En 2001, deux opérateurs se sont portés acquéreurs d’une licence UMTS. En 2002, il était prévu que les deux licences restantes feraient également l’objet d’une procédure d’attribution. A ce jour, un seul opérateur a déposé un dossier d’attribution, la licence devant lui être délivrée d’ici à la fin de l’année. Aucun opérateur n’ayant manifesté son intention de postuler à la dernière licence pendant l’année 2003 et, de plus, les opérateurs titulaires d’une licence UMTS n’ayant pas commencé leurs activités commerciales dans cette technologie, les redevances attendues pour 2003 sont nulles. Ainsi, le Gouvernement propose de n’ouvrir aucun crédit sur le CAS n° 902-33

**OPERATIONS A CARACTERE DEFINITIF DES COMPTES D’AFFECTATION SPECIALE**

(en millions d’euros)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	Évolution 2003/2002
<b>A.- Prévisions des lois de finances initiales</b>							
Charges .....	9.303,0	7.113,2	6.552,0	12.493,3	10.229,4	11.695,8	+ 14,3%
Recettes.....	9.297,1	7.638,2	6.552,1	12.500,7	10.304,0	11.698,3	+ 13,5%
<b>Charge nette .....</b>	<b>+ 5,9</b>	<b>- 524,9</b>	<b>- 0,1</b>	<b>- 7,4</b>	<b>- 4,6</b>	<b>- 2,5</b>	<b>- 45,6%</b>
<b>B.- Résultats d’exécution</b>							
Charges .....	12.751,8	9.358,1	5.536,5	6.787,0	–	–	–
Recettes.....	13.306,3	9.845,3	5.863,0	6.941,1	–	–	–
<b>Charge nette .....</b>	<b>- 554,4</b>	<b>- 487,2</b>	<b>- 326,6</b>	<b>- 154,1</b>	–	–	–

En 2002, le CAS n° 902-24 « Compte d’affectation des produits de cessions de titres, parts et droits de sociétés » est doté de 5.432 millions d’euros de crédits pour un montant égal de recettes attendues. La prévision de recettes et la dotation demandée pour 2003 sont fixées à 8 milliards d’euros, soit une augmentation de 2.568 millions d’euros par rapport à 2002. Les prévisions de recettes pour 2003 correspondent à :

– des cessions de participations minoritaires de l’État (4.200 millions d’euros) ;

– des cessions dites « *privatisantes* » pour lesquelles la participation de l’État passe en dessous de 50% (1.600 millions d’euros) ;

– des ouvertures de capital (2.100 millions d’euros) ;

– un versement différé du paiement d’actions acquises par les salariés d’Hervet et des recettes diverses dont des remboursements relatifs aux fonds publics de capital risque (100 millions d’euros).

Les besoins de dotations en capital des entreprises publiques (hors versement au Fonds de réserve pour les retraites) sont estimés globalement à 5,9 milliards d'euros pour 2002 et concernent principalement Réseau ferré de France (2.592 millions d'euros) et l'EPFR (700 millions d'euros). Selon le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, « *le versement de certaines dotations (3,2 milliards d'euros) sera reporté à 2003 compte tenu des faibles perspectives de recettes nouvelles d'ici à la fin de l'année* ».

Les besoins de dotations en capital des entreprises publiques au titre de l'année 2003 sont estimés globalement à 4,8 milliards d'euros dont RFF et l'EPFR. Selon le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, « *en incluant les dotations 2002 qui ne seront pas versées au cours de cet exercice, le montant prévisionnel des dépenses s'établit à 8 milliards d'euros* ».

• La **charge nette des opérations temporaires** serait à nouveau négative, à hauteur de - 1.068,7 millions d'euros, traduisant la situation excédentaire de ces opérations, prises dans leur ensemble.

Les opérations temporaires des comptes d'affectation spéciale (prêts du Fonds national de l'eau, avances du Fonds national pour le développement du sport, avances remboursables au Fonds d'aide à la presse quotidienne d'information politique et générale) représentent des montants traditionnellement modiques : 2,5 millions d'euros en 2003 au lieu de 4,6 millions d'euros en 2002.

#### OPERATIONS DES COMPTES DE PRETS

(en millions d'euros)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	Évolution 2003/2002
<b>A.- Prévisions des lois de finances initiales</b>							
Charges .....	927,0	824,6	663,3	532,5	843,4	1.515,2	+ 79,7%
Recettes.....	648,1	837,6	961,4	1.410,0	1.216,9	1.769,8	+ 45,4%
<b>Charge nette .....</b>	<b>+279,0</b>	<b>- 13,0</b>	<b>- 298,1</b>	<b>- 877,5</b>	<b>- 373,5</b>	<b>- 254,6</b>	<b>- 31,8%</b>
<b>B.- Résultats d'exécution</b>							
Charges .....	670,7	986,5	301,8	589,4	-	-	-
Recettes.....	586,7	977,7	714,8	860,0	-	-	-
<b>Charge nette .....</b>	<b>+ 84,0</b>	<b>+ 8,7</b>	<b>- 413,1</b>	<b>- 270,7</b>	-	-	-

Les comptes de prêts verraient une augmentation très significative de leurs crédits. Ceux-ci passeraient de 843,4 millions d'euros en 2002 à 1.515,2 millions d'euros en 2003. 100 millions d'euros supplémentaires seraient consacrés aux prêts du Trésor à l'Agence française de développement pour financer des opérations de développement économique et social. Près de 680 millions d'euros supplémentaires seraient affectés à des prêts du Trésor à des États étrangers pour la consolidation de dettes envers la France, après conclusion d'accords de rééchelonnement-annulation en Club de Paris. Si l'on prend en compte la forte augmentation des recettes, due à l'accélération des remboursements, par leurs bénéficiaires, des prêts précédemment accordés, l'excédent des comptes de prêts revient de 373,5 millions d'euros en 2002 à 254,6 millions d'euros en 2003.

Les crédits ouverts sur les comptes d'avances progressent de 5,2% et atteignent 57,5 milliards d'euros. La majeure partie de ces crédits (99,7% de leur masse totale) concerne le compte d'avances sur le produit des impositions locales (compte n° 903-54). Compte tenu des prévisions de recettes affichées par ailleurs, le compte serait à nouveau en excédent en 2003, mais celui-ci reviendrait de 900 millions d'euros à 620 millions d'euros. Votre Rapporteur général rappelle que le compte a enregistré un excédent de 299,7 millions d'euros en 2001 et que la constatation d'excédents sur le compte a un caractère exceptionnel dû à la conjugaison de facteurs dont les effets vont progressivement s'éroder.

### OPERATIONS DES COMPTES D'AVANCES

(en millions d'euros)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	Évolution 2003/2002
<b>A.- Prévisions des lois de finances initiales</b>							
Charges .....	56.421,7	57.092,2	57.839,2	55.639,2	54.644,9	57.509,9	+ 5,2%
Recettes.....	56.004,4	57.086,2	58.095,7	56.231,7	55.541,1	58.125,3	+ 4,7%
<b>Charge nette .....</b>	<b>+ 417,3</b>	<b>+ 5,9</b>	<b>- 256,6</b>	<b>- 592,6</b>	<b>- 896,2</b>	<b>- 615,4</b>	<b>- 31,3%</b>
<b>B.- Résultats d'exécution</b>							
Charges .....	59.850,5	66.949,0	63.737,1	61.011,7	-	-	-
Recettes.....	59.938,1	67.597,4	63.138,1	61.143,9	-	-	-
<b>Charge nette .....</b>	<b>- 87,6</b>	<b>- 648,4</b>	<b>+ 599,0</b>	<b>- 132,1</b>	-	-	-

Votre Rapporteur général a obtenu du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie des explications sur l'origine et les évolutions récentes des dépenses, recettes et solde constatés ou prévus sur le compte d'avance sur le produit des impositions locales. On observera que les données chiffrées sont plus détaillées pour les années 2001 et 2002 que pour l'année 2003...

Ce compte enregistre, en dépenses, les avances réalisées au profit des collectivités territoriales, calées en niveau sur celui des émissions de rôles de l'année en TH, TF et TP, et en recettes, les recouvrements effectifs pour chacun de ces impôts, ainsi que les écritures de recettes pour ordre ayant pour contrepartie soit un dégrèvement, soit une admission en non valeur. Il est à noter que les recettes inscrites sur ce compte sont nettes des frais d'assiette et de recouvrement (4,4% reversés en recettes non fiscales) et des frais de dégrèvements (3,6% reversés en recettes fiscales), l'État prenant en effet à sa charge les écarts entre émissions et recettes effectives.

Structurellement et sur long terme, ce compte est en déséquilibre car d'une part ses dépenses sont calées sur des émissions et ses recettes sur des recouvrements (sachant que ceux-ci n'atteignent jamais 100%, même avec des ANV), et que d'autre part, il s'agit des émissions de l'année courante en face desquelles sont imputées des recettes afférentes à des émissions certes de l'année courante (taux de recouvrement d'environ 84% sur l'année d'émission) mais aussi des années antérieures.

Les facteurs susceptibles d'entraîner un déséquilibre momentané de ce compte sont donc :

- toute réforme ou toute évolution « spontanée » de l'un des impôts locaux modifiant soit le volume des émissions, soit celui des dégrèvements accordés ;
- le taux de recouvrement sur les émissions de l'année en cours, lui-même en partie lié au calendrier d'émissions des rôles.

• **Les évolutions des dépenses, des recettes et du solde en 2001**

En 2001, ce compte a enregistré en recettes 55,4 Mds€ dont 10,1 Mds€ de recettes pour ordre (remboursements, dégrèvements et admissions en non valeur), et en dépenses, 55,1 Mds€ d'avances aux collectivités locales. Il a donc présenté un solde positif de 0,3 Md€.

Trois facteurs expliquent ce solde : la poursuite de la réforme de la taxe professionnelle, les conséquences de la réforme de la taxe d'habitation intervenue en 2000 et l'évolution des taux de recouvrement sur émissions des années antérieures.

1) *Réforme de la taxe professionnelle :*

La réforme introduite par l'article 44 de la loi de finances initiale pour 1999 introduit un abattement progressif sur la période de 1999 à 2002 sur la part salariale de la taxe professionnelle, laquelle est totalement supprimée à compter de 2003 (le montant de l'abattement est de 100 000 F pour 1999, 300 000 F pour 2000, 1 000 000 F pour 2001 et 6 000 000 F en 2002). Parallèlement, plusieurs dispositions ont accompagné cette réforme pour en réduire l'incidence budgétaire :

– la REI (réduction pour embauche ou investissement) est réduite de moitié en 1999 (son taux n'est donc plus de 50% mais de 25%) et totalement supprimée à compter de 2000 ;

– la cotisation minimale de taxe professionnelle (recette fiscale), précédemment égale à 0,35% de la valeur ajoutée, est portée à 1% en 1999, 1,2% en 2000 et à 1,5% en 2001 et les années suivantes ;

– les entreprises implantées dans une commune où le taux global d'imposition est inférieur au taux global moyen constaté l'année précédente au niveau national sont assujetties à une cotisation de péréquation dont le taux est variable et dont le produit abonde pour partie le budget de l'État (RNF) et pour partie le FNPTP. Les taux de la cotisation de péréquation sont progressivement relevés et le supplément de recettes profite en totalité à l'État.

Conséquence de la suppression progressive de la part des salaires dans la base imposable et donc de la baisse des montants émis, le solde du compte d'avances est mécaniquement amélioré du simple fait de la baisse des émissions au cours de l'année N alors que certains des encaissements opérés en N correspondent encore à des reliquats des années précédentes avant réforme.

En 2001, l'impact sur le solde du compte 903-54 au titre de cette réforme est estimé à + 0,4 Md€ (amélioration du solde).

2) *Réforme de la taxe d'habitation :*

Prévue par la première loi de finances rectificative pour 2000, la réforme de la TH comprenait deux volets :

– la suppression de la part régionale de la taxe ;

– l'augmentation des conditions d'octroi de dégrèvement en fonction du revenu (contribuables de condition modeste).

Pour 2000, cette réforme s'est faite à volume d'émissions inchangé, les mesures d'allègement se traduisant par une augmentation des dégrèvements à l'émission au titre des deux volets d'allègement. Les ressources des collectivités locales n'ont donc, formellement, pas été affectées par cette réforme, dans la mesure où les avances qui leur sont concédées à partir du compte d'avances 903-54 à partir des émissions réalisées, n'étaient pas affectées par la réforme. Les allègements ont été directement pris en charge par l'État à travers une augmentation de (1,8 Md€) des R&D, ces derniers figurant sur le rôle reçu par chaque contribuable.

Ainsi, en 2000, cette réforme ne s'est pas traduite par de moindres émissions : les émissions ont été identiques à la situation à législation constante. En revanche, elle a affecté les recouvrements : sa traduction immédiate en remboursements et dégrèvements a induit une substitution de recouvrements effectifs en recettes pour ordre avec un taux de recouvrement de 100%.

A compter de 2001, la suppression de la part régionale (- 0,9 Md€) ne figure plus sur les rôles au moment de leur émission, le volume de ces dernières étant donc diminué d'autant, mais est directement compensée aux collectivités locales par une augmentation à due concurrence de la DGF (titre IV du ministère de l'Intérieur). En revanche, la baisse sous conditions de ressources continue d'être prise en charge par dégrèvement direct au moment de l'émission (avec donc un taux de recouvrement de 100%).

Ainsi, en 2001, la réforme de la TH se traduit par de moindres émissions, par de moindres recouvrements effectifs (suppression de la part régionale) et par des dégrèvements d'office, et donc par des recettes pour ordre (nouvelles modalités de dégrèvements pour les contribuables de condition modeste).

### *3) Taux de recouvrement :*

Le solde du compte d'avances aux collectivités locales profite de la poursuite des bonnes performances en matière de recouvrements sur émissions antérieures. Le solde du compte d'avances est mécaniquement amélioré du simple fait de la baisse des émissions au cours de l'année N alors que certains des encaissements opérés en N correspondent encore à des reliquats des années précédentes, avant réforme. Ainsi, en 1998, le taux de recouvrement sur 2 ans était de 98,4%, il est de 99,4% en 2000.

Par ailleurs, la taxe professionnelle perçue au cours de l'année N correspond aux bases imposables de l'année N-2. Dans ces conditions, le dynamisme de l'activité économique observé pour les années 1998 à 2000 implique une progression des recettes sur les années 2000 à 2002 à législation constante.

#### **• Les prévisions révisées 2002 et les prévisions pour 2003**

Les émissions d'impôts directs locaux comprennent des rôles généraux ou émissions sur titre courant (près de 99% du total des émissions) et des rôles supplémentaires ou émissions sur titres antérieurs.

Pour chaque année N, les prévisions initiales sont réalisées en juillet N-1 à partir des taux votés et des bases déclarées au titre de N-2. Concernant les rôles généraux, des hypothèses sont établies en terme de progression des bases entre N-2 et N et en terme d'évolution des taux qui seront votés en N. Les prévisions initiales intègrent l'incidence des mesures fiscales déjà votées telles que la réforme TP (à partir de 1999) et la réforme TH (en 2001). Concernant les rôles supplémentaires, des hypothèses d'évolution sont retenues à partir de l'observation du passé et des informations en terme de contrôle fiscal.

Ainsi, les écarts entre la LFI et les révisions (en LFR ou intégrées dans le PLF de N+1) s'expliquent par la révision des hypothèses d'évolution des bases et des taux votés par les collectivités locales au cours de N ainsi que, dans une nettement moindre mesure, par la révision des hypothèses d'évolution des rôles supplémentaires.

De plus, la prévision des recettes du compte d'avance repose sur des hypothèses de taux de recouvrement appliquées aux prévisions d'émissions révisées.

Par conséquent, les révisions et évaluations des recettes et avances du compte d'avance aux collectivités locales sont fonction d'hypothèses d'évolution des bases, des taux votés et des taux de recouvrement. Ces hypothèses sont établies à partir de l'analyse des dernières informations disponibles.

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

Les opérations des comptes spéciaux dotés de découverts sont, dans le tableau d'équilibre, décrite par la seule mention de la charge nette afférente à chaque catégorie de comptes. Les comptes de commerce sont cependant présentés avec des prévisions de dépenses et de recettes, alors que parmi les comptes d'opérations monétaires, seul fait l'objet d'une telle présentation le compte d'émission des monnaies métalliques (compte n° 906-04). L'unique compte de règlement avec les gouvernements étrangers a une activité nulle et ne fait l'objet d'aucune prévision de recette ou de dépense, son découvert et sa charge nette étant nuls en prévision.

**OPERATIONS DES COMPTES DOTES DE DECOUVERTS (charge nette)**

(en millions d'euros)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	Évolution 2003/2002
<b>A.- Prévisions des lois de finances initiales</b>							
Commerce .....	- 7,1	- 8,6	+ 7,0	+ 15,6	- 186,5	- 251,2	+ 34,7%
Règlements gouvernements étrangers .....	+ 6,1	+ 6,1	+ 6,1	- 2,3	0,0	0,0	n.s.
Opérations monétaires .....	+ 6,1	+ 64,0	+ 84,6	+ 59,6	- 533,0	+ 50,0	- 109,4%
(hors FMI).....	+ 6,1	+ 64,0	+ 84,6	+ 59,6	- 533,0	+ 50,0	- 109,4%
<b>B.- Résultats d'exécution</b>							
Commerce .....	- 192,0	- 325,6	- 426,8	+ 569,3	-	-	-
Règlements gouvernements étrangers .....	+ 1,0	+ 1,5	0,0	- 3,4	-	-	-
Opérations monétaires .....	- 590,8	+ 2.963,7	+ 2.283,9	- 395,1	-	-	-
(hors FMI).....	+ 81,0	+ 57,4	+ 379,6	+ 411,2	-	-	-

Votre Rapporteur général relève que les masses de recettes et dépenses prévues pour les comptes de commerce sont réduites de 1.661,7 millions d'euros par rapport à 2002, du fait de la transformation de la direction des constructions navales en établissement public, décidé par l'article 78 de la loi de finances rectificative pour 2001 (n° 2001-1276 du 28 décembre 2001), qui a également programmé la clôture du compte de commerce n° 904-05 « Constructions navales de la marine militaire » au 31 décembre 2005. Par ailleurs, l'excédent du compte de commerce n° 904-22 « Gestion active de la dette et de la trésorerie de l'État » progresserait de 35 millions d'euros et atteindrait 235 millions d'euros, en raison de la montée en puissance des flux financiers générés par le programme de *swaps* engagé par l'Agence France Trésor.

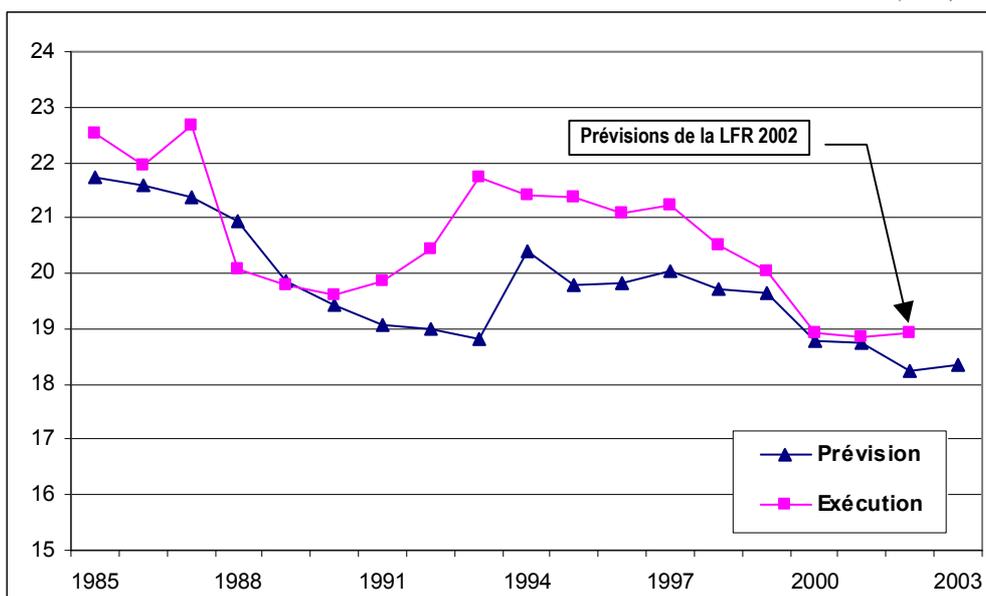
Votre Rapporteur général rappelle également que la loi de finances rectificative du 6 août 2002 a fortement révisé l'évaluation des recettes, des dépenses et de la charge nette du compte d'émission des monnaies métalliques. Évaluée à - 533 millions d'euros dans la loi de finances initiale (c'est-à-dire que le compte devait être en excédent), la charge nette du compte devrait, en fait, s'établir à + 767 millions d'euros en 2002.

#### 4.– Le retour à une baisse du poids des charges dans le PIB

Les charges du budget de l'État, prises dans la définition de la Commission des finances, devraient s'élever à 287,3 milliards d'euros en 2003, progressant de 3,6% par rapport à la loi de finances initiale pour 2002. La loi de finances rectificative du 6 août 2002 constitue cependant une meilleure base de comparaison, qui permet de mettre en évidence un taux de progression de 2,2% entre 2002 et 2003, taux nettement inférieur à celui de 3,6% qui apparaît entre 2001 (résultats d'exécution) et 2002 (après loi de finances rectificative).

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

(en %)



En raison d'une prévision de croissance exagérément optimiste et d'un mauvais calibrage des crédits ouverts en loi de finances initiale, la part des charges nettes de l'État dans le PIB en 2002 a été sous-estimée par le précédent Gouvernement. Évaluée à 18,2% en prévision, elle devrait atteindre, en fait, 18,9% en exécution, selon les évaluations qui sous-tendent la loi de finances rectificative du 6 août 2002 et compte tenu d'un montant total de crédits à ouvrir par voie de fonds de concours estimé à 4 milliards d'euros dans l'annexe « jaune » annexée au projet de loi de finances pour 2002.

Le graphique ci-dessus montre clairement que, malgré les discours tenus à l'époque par une majorité complaisante, le Gouvernement précédent s'est révélé incapable de maîtriser la dépense : le mouvement de baisse continue qui, à peine interrompu en 1997, a débuté en 1993 s'est trouvé arrêté en 2001 puis légèrement renversé en 2002. Au contraire, le projet de loi de finances présenté par le Gouvernement actuel revient à une gestion responsable des finances publiques et prévoit un retour à la diminution du poids des charges de l'État dans le PIB, qui devrait revenir à 18,4% en 2003.

Pour autant, la démarche d'économie qui sous-tend la construction du projet de loi de finances pour 2003 et, au-delà, le cadre général de la politique économique et budgétaire du Gouvernement ne sont pas synonymes d'une « compression » de la dépense qui affecterait indifféremment tous les domaines d'intervention de l'État. Au contraire, le Gouvernement s'est attaché à traduire dans les dotations demandées au Parlement les conséquences de ses engagements politiques et du contrat de confiance passé avec les Français lors des dernières élections présidentielles et législatives.

## **II.- LA RECONSTRUCTION DES DEPENSES EN 2003 : LES ENGAGEMENTS GOUVERNEMENTAUX AU CŒUR DE LA POLITIQUE BUDGETAIRE**

### **A.- LA REDISTRIBUTION DES MOYENS AU PROFIT DES MINISTERES PRIORITAIRES**

Refusant la politique de « saupoudrage » des moyens, le Gouvernement a choisi de concentrer ses efforts sur le financement de ses priorités budgétaires. Il lui a fallu pour cela activer l'ensemble des procédures qui, sur la base d'un réexamen en profondeur des motivations de la dépense, permettent de faire apparaître des marges de manœuvre, de mobiliser des gisements d'économies et d'affecter des moyens nouveaux aux ministères qui mettent en œuvre les actions considérées comme essentielles à la réalisation du programme du Gouvernement.

Les fascicules budgétaires permettent d'analyser dans le détail les différents éléments qui, conjugués et agrégés au niveau de l'ensemble du budget, composent le tableau des économies et redéploiements. La présentation des crédits de dépenses ordinaires autour des « catégories de mesures », qui éclairent le passage des crédits votés de l'année 2002 aux crédits demandés pour l'année 2003, facilite les investigations pour ce qui concerne les dépenses ordinaires. En revanche, pour les dépenses en capital, il n'existe pas de décomposition de la variation des crédits entre des « mesures acquises » et des « mesures nouvelles ». L'explication des modalités de construction des crédits de dépenses en capital en est rendue plus difficile.

#### **1.- Un effort d'économies soutenu**

- Avant même de pouvoir exprimer ses choix politiques dans l'espace budgétaire d'un projet de loi de finances, le Gouvernement doit tenir compte d'un certain nombre de phénomènes qui réduisent sa liberté d'action. Le budget de l'année à venir est, en effet, affecté par un certain nombre d'évolutions tendancielles du budget en cours, sur lesquelles le Gouvernement a peu de prises. Ces évolutions constituent la répercussion nécessaire, sur les dotations à ouvrir, de contraintes telles que l'effet en année pleine de mesures entrées en vigueur dans le courant de l'année actuelle ou, au contraire, la non-reconduction de dotations devenues sans justification. Elles relèvent de la catégorie des « mesures acquises », c'est-à-dire des variations de crédits que le Gouvernement juge indispensables pour poursuivre

l'exécution des actions de l'administration dans les conditions approuvées par le Parlement l'année précédente.

L'essentiel des mesures acquises tient à l'ajustement aux besoins des crédits évaluatifs ou provisionnels. Puisque ces crédits ont vocation à couvrir des dépenses « obligées » de l'État – qui peuvent d'ailleurs être exécutées au-delà même des crédits ouverts <sup>(1)</sup> – le calibrage de leurs variations est, de façon tout à fait légitime, assimilé à un « effet d'acquis » d'une année sur l'autre.

Le budget des Charges communes est le principal support budgétaire sur lequel sont enregistrées les mesures acquises. Cependant, les montants détaillés dans le fascicule sont fortement influencés par les modalités très spécifiques d'inscription des crédits de pension – répartis entre le budget des Charges communes et les autres fascicules budgétaires – et les crédits relatifs aux charges d'intérêt versés sur la dette de l'État. Par exemple, un ajustement négatif de 3.204,2 millions d'euros est inscrit au titre des intérêts qui ne devront plus être payés, en 2003, sur les titres qui sont arrivés à échéance en 2002. En contrepoint, un ajustement positif de 2.521 millions d'euros est inscrit au titre des intérêts qui devront être payés en 2003 sur les emprunts nouveaux émis en 2002. Il va de soi qu'en la matière, seul a une réelle signification budgétaire l'écart entre les crédits de l'année 2002 et les dotations demandées pour l'année 2003 <sup>(2)</sup>.

Abstraction faite de ces mesures très particulières, votre Rapporteur général relève plusieurs phénomènes d'inégale importance :

– la diminution des bénéficiaires de pensions d'anciens combattants et l'ajustement des crédits au niveau tendanciel de la dépense amènent à réduire de 132 millions d'euros les crédits du chapitre 46-20 du budget des Anciens combattants ;

– l'ajustement aux besoins des crédits de remboursements et dégrèvements portant sur des impositions directes réduit de 947 millions d'euros les crédits du chapitre 15-01 du budget des Charges communes <sup>(3)</sup> ;

– le repli de la charge prévisible des garanties de l'État exerce un effet négatif de 32,6 millions d'euros sur les crédits du chapitre 14-01 du budget des Charges communes ;

---

(1) Les chapitres dotés de crédits provisionnels peuvent être abondés à partir d'un crédit global pour « dépenses éventuelles » et, si ce crédit global est épuisé, par l'intermédiaire d'un décret d'avance. Pour ces chapitres, la dépense ne saurait excéder les crédits, étant entendu que ceux-ci sont ajustables en tant que de besoin, dans les limites précitées.

(2) Ceci est vrai en l'absence de mesures spécifiques, consécutives, par exemple, à un changement de règle juridique. La décision de transférer à la Poste la gestion de sa trésorerie a, par exemple, obligé à isoler l'effet du transfert de la première tranche de trésorerie sur les charges d'intérêts de la dette non négociable dans le projet de loi de finances pour 1999. Par la suite, l'effet supplémentaire du transfert des tranches suivantes a été intégré aux mesures acquises.

(3) Dans le fascicule budgétaire, cet ajustement est combiné en une seule mesure avec un ajustement de sens contraire portant sur les remboursements et dégrèvements d'impositions indirectes, à hauteur de 574 millions d'euros, la résultante étant une mesure d'ajustement de – 373 millions d'euros.

– la diminution des taux d'intérêt et l'érosion tendancielle du portefeuille de prêts bonifiés par l'État minorent de 49,6 millions d'euros les crédits du chapitre 44-97 du budget du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie ;

– après les dotations nécessaires au financement des élections (notamment présidentielles et législatives) en 2002, une économie de 183,3 millions d'euros apparaît naturellement sur le chapitre 37-61 du budget de l'Intérieur.

L'effet en année pleine, en 2003, de mesures entrées en vigueur en 2002 amène à constater des économies modestes (0,26 million d'euros) au total, dont 0,21 million d'euros répartis sur les chapitres 31-09 et 33-90 du budget des Services généraux du Premier ministre, dès lors qu'il n'est plus nécessaire de régler, en 2003, des arriérés de majoration des rémunérations de fonctionnaires en poste dans les DOM-TOM.

Sont regroupés sous l'appellation de « non-reconduction » les mesures de réduction des crédits provoquées par l'extinction du fait générateur de la dépense. Votre Rapporteur général relève les mouvements suivants :

– la non-reconduction de la dotation de 22,9 millions d'euros allouée, à titre exceptionnel, pour les années 1999 à 2002, au Fonds national de péréquation. La Commission des finances a, au demeurant, adopté un amendement présenté par votre Rapporteur général reconduisant cette dotation pour l'année 2003 ;

– la non-reconduction de la dotation de 13,7 millions d'euros inscrite sur le chapitre 41-25 du budget des Charges communes pour le financement du « plan d'urgence pour les lycées » décidé à l'automne 1998 par le ministre de l'Éducation nationale. Il apparaît que les crédits accumulés sur le chapitre sont suffisants pour couvrir les charges à venir résultant de ce dispositif, qui prend fin au 31 décembre 2002 ;

– la non-reconduction de 11,3 millions d'euros qui étaient consacrés, sur le budget de la Jeunesse et des Sports, à des dépenses présentées sous les intitulés sibyllins de : « actions relatives à la jeunesse et à l'éducation populaire » et « sport de haut niveau et développement de la pratique sportive », qui correspondent en fait au libellé des deux chapitres concernés. On pouvait espérer meilleure façon d'informer le Parlement.

Par ailleurs, sont classés parmi les « non-reconductions » les ajustements négatifs des dotations en équipements informatiques qui correspondent au maintien en condition du matériel existant. Ces ajustements s'élèvent 115 millions d'euros environ dans le projet de loi de finances pour 2003.

Au total, on peut évaluer à 1.188,2 millions d'euros le montant des crédits ouverts en 2002 qu'il n'est pas nécessaire d'ouvrir à nouveau en 2003.

L'évolution « spontanée » des besoins en crédits ne va pas nécessairement dans le sens d'une réduction des charges de l'État. Au contraire, un certain nombre d'ajustements, tout aussi automatiques que les précédents, viennent grever les dotations des fascicules budgétaires et rogner quelque peu la marge de manœuvre du

Gouvernement. L'extension en année pleine de mesures « coûteuses » entrées en vigueur en 2002 génèrerait une dépense supplémentaire de 426 millions d'euros sur les budgets civils et militaire. De plus, les ajustements nécessaires de crédits évaluatifs ou provisionnels grèveraient les charges de l'État de 1.275,6 millions d'euros. Parmi les mesures relevant de l'extension en année pleine, votre Rapporteur général relève plus particulièrement :

– l'effet en 2003 de l'actualisation au 1<sup>er</sup> juillet 2002 des barèmes de l'aide à la personne, pour 72,5 millions d'euros ;

– l'effet des créations et suppressions d'emplois traduites en fraction d'année dans le budget 2002 de l'Enseignement scolaire, pour un montant de 86,7 millions d'euros ;

– l'effet des mesures catégorielles en faveur du personnel traduites en fraction d'année dans le budget 2002 du même ministère, pour un montant de 97,2 millions d'euros ;

– l'effet de la revalorisation du point d'indice de la fonction publique de 0,5% au mois de mars 2002, pour un montant total de 70,4 millions d'euros réparti sur l'ensemble des fascicules budgétaires dotés de crédits de personnel ;

– l'effet des créations et suppressions d'emplois traduites en fraction d'année dans le budget 2002 de l'Enseignement supérieur, pour un montant de 41,1 millions d'euros.

Les ajustements positifs de crédits évaluatifs ou provisionnels découlent, au premier chef, de l'évolution des prévisions de dépenses relatives aux pensions des fonctionnaires civils et militaires de l'État. Votre Rapporteur général relève, à cet égard, les majorations suivantes : 640,1 millions d'euros sur le budget de la Jeunesse et de l'Enseignement scolaire <sup>(1)</sup> ; 197,3 millions d'euros sur le budget des Charges communes ; 80,1 millions d'euros sur le budget de la Défense ; 32,6 millions d'euros sur le budget du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie ; 27,7 millions d'euros sur le budget de la Justice et 8,3 millions d'euros sur le budget de l'Agriculture. De nature similaire, la participation du budget de la Défense aux charges du Fonds spécial de pensions des ouvriers des établissements industriels de l'État (FSPOEIE) mobiliserait 59,6 millions d'euros supplémentaires.

Par ailleurs, l'évolution prévue des dépenses d'aide juridique conduit à majorer de 16,9 millions d'euros les crédits du chapitre 37-11 du budget de la Justice. La prévision de dépenses relative au versement de l'État à la Caisse nationale d'allocations familiales et à la compensation des ressources et des charges entre régimes d'assurance vieillesse nécessite 35 millions d'euros de crédits supplémentaires. L'engagement renouvelé du Gouvernement en faveur du monde agricole amènerait à majorer de 56,9 millions d'euros la dotation consacrée aux charges de bonification de prêts à l'agriculture.

---

(1) Votre Rapporteur général rappelle que cette section budgétaire porte également les crédits de pension des fonctionnaires ayant relevé de la section « Enseignement supérieur ».

• Dès lors qu'il veut dépasser les simples « effets d'inertie » et imprimer véritablement sa marque au budget de l'État, le Gouvernement doit compléter ces évolutions quasi spontanées par une action volontaire sur les crédits. Il peut, en premier lieu, ajuster de façon discrétionnaire le niveau de certains crédits. A cet égard, votre Rapporteur général qu'un effort global de 2.378,5 millions d'euros est consenti sur les crédits du budget général.

Le principal ministère mis à contribution est le ministère du Travail. Les crédits sont diminués de 476,7 millions d'euros pour les emplois jeunes, de 297,5 millions d'euros pour les contrats initiative-emploi, de 688,1 millions d'euros pour les contrats emploi-solidarité, de 40 millions d'euros pour les contrats emplois consolidés et de 34,7 millions d'euros pour les actions en faveur des chômeurs de longue durée <sup>(1)</sup>. De même, la fin de l'expérimentation de la bourse d'accès à l'emploi amène à réduire les crédits de 45,3 millions d'euros. Les crédits pour exonérations de cotisations sociales pour les entreprises d'insertion et d'intérim pour insertion sont réduits de 15,7 millions d'euros.

La dotation ouverte au profit des emplois jeunes repose sur les paramètres suivants :

– 213.300 emplois jeunes rémunérés (hors DOM) au 31 décembre 2002, dont 139.000 dans le secteur des associations, collectivités territoriales et établissements publics et 74.300 dans le secteur des ministères ;

– 37.000 aides éducateurs en poste à l'Éducation nationale au 31 décembre 2003, compte tenu du non-remplacement de la plupart des jeunes quittant le dispositif à partir du 1<sup>er</sup> juillet 2003 du fait de l'arrivée à échéance des contrats de travail conclus en 1998 ;

– 14.000 adjoints de sécurité et 1.800 agents de justice en postes en moyenne au cours de l'année 2003 ;

– 108.600 emplois jeunes en poste au 31 décembre 2003 dans le secteur des associations, des collectivités locales et des établissements publics, dont 95.200 au titre de la poursuite des conventions en cours et 13.400 maintenus par le biais de dispositifs d'aide transitoire d'une durée de trois ans, spécifiques au secteur associatif et mis en œuvre à l'arrivée à échéance des conventions conclues en 1998. Deux mécanismes sont mis en œuvre, qui concernent, respectivement, 5.360 jeunes au titre du mécanisme dit de « l'épargne consolidée » et 8.040 jeunes au titre de conventions additionnelles assorties d'une aide dégressive. Ces deux dispositifs sont destinés à laisser le temps aux structures qui bénéficiaient de l'aide de l'État de mobiliser de nouvelles sources de financement.

Il est prévu de ne pas maintenir, en 2003, l'indexation sur le SMIC de l'aide financière de l'État aux employeurs (le montant annuel de cette aide est fixé à 15.924,55 euros depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2002).

---

(1) Ces montants ne concernent que les ajustements « discrétionnaires » décidés par le Gouvernement. D'autres ajustements résultent de modifications structurelles des dispositifs (variation du taux de prise en charge par l'État, etc.), dont les effets sont classés dans une autre catégorie de mesures.

Votre Rapporteur général a interrogé le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie sur la fin de l'expérimentation de l'accès à l'emploi. Il a reçu la réponse dont la teneur suit :

**LA FIN DE L'EXPERIMENTATION DE LA BOURSE D'ACCES  
A L'EMPLOI.**

Le Programme de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale de juillet 2001 a créé une « bourse d'accès à l'emploi » (d'un montant de 300 € maximum par mois, accordée pour une période maximale de 6 mois renouvelable deux fois) dans le cadre de la LFI 2002 (pour un montant de 75,53 M€) à destination des jeunes inscrits en parcours « Trajectoire d'accès à l'emploi » (TRACE).

La loi de finances pour 2002 a prévu que ce dispositif s'appliquait à titre expérimental à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2002 pour les jeunes engagés dans le programme TRACE ; l'expérimentation arrive à son terme au 31 décembre 2002.

L'accompagnement renforcé des jeunes de moins de 25 ans les plus éloignés de l'emploi pour construire des parcours d'insertion sur mesure reste une préoccupation forte du Gouvernement avec le maintien du parcours TRACE. La prise en charge des jeunes les plus en difficulté (sociale, familiale ou professionnelle) inscrits en parcours TRACE demeure de la responsabilité des opérateurs externes et du réseau d'accueil, d'information et d'orientation des jeunes dont les dotations ont été respectivement fixées dans le projet de loi de finances 2003 à 11,7 M€ et à 81,7 M€.

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

Votre Rapporteur général se réjouit de voir que certains dispositifs gérés par le ministère de la Santé, de la famille, des personnes handicapées et de la solidarité sont également « recalibrés » afin d'en renforcer l'efficacité. Ainsi, ce que le Gouvernement appelle l'« amélioration des procédures d'attribution » de l'allocation pour adulte handicapé devrait se traduire par une économie de 20 millions d'euros. Votre Rapporteur général rappelle que la Mission d'évaluation et de contrôle constituée sous la précédente législature s'était penchée sur le fonctionnement des COTOREP et avait formulé un certain nombre de recommandations visant à améliorer le fonctionnement de ces organismes.

Dans la même perspective, il faut relever l'économie de 50 millions d'euros qu'apporterait l'« amélioration de la vérification des conditions d'accès à l'aide médicale d'État ». Intervenant lors de l'examen du projet de loi de finances rectificative pour 2002, votre Rapporteur général s'était étonné de la progression mal contrôlée des dépenses exposées au titre de l'aide médicale d'État, qui avait nécessité d'ouvrir 265 millions d'euros au titre des dettes accumulées antérieures à 2002 et 180 millions d'euros au titre des insuffisances de crédits pour l'année 2002.

Enfin, la mise en place de mesures d'incitation au retour à l'emploi et de « redynamisation de la démarche d'insertion » conduirait à réduire de 150 millions d'euros le montant des crédits nécessaires au RMI. Par ailleurs, votre Rapporteur général rappelle que le transfert à l'assurance maladie de la charge résultant de la couverture des dépenses exposées par les centres de soins spécialisés pour toxicomanes (qui constitue une mesure d'ajustement de - 107,5 millions d'euros) relève d'un changement de périmètre et n'a donc pas à être comptabilisée parmi les économies décidées par le Gouvernement. Il en est de même pour la mesure

traduisant le transfert à l'assurance maladie des dépenses occasionnées par l'IVG non thérapeutique (– 24,7 millions d'euros).

On observera également que les crédits d'équipement informatiques des opérations nouvelles liées aux programmes Copernic et Hélios, au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, seront désormais inscrits sur un chapitre de dépenses en capital, sur le titre V. Il en résulte l'inscription d'une mesure d'ajustement portant sur – 92 millions d'euros qui, naturellement, ne signifie pas une réduction des moyens de l'État mais reflète simplement l'effet d'une modification d'imputation budgétaire.

En revanche, la réduction de 11,7 millions d'euros sur le chapitre 46-24 du budget des Anciens combattants et celle de 41,5 millions d'euros sur le chapitre 46-10 du même budget concrétisent les économies qui sont attendues de la décroissance du nombre des bénéficiaires des prestations concernées.

Le « noyau dur » des économies budgétaires est organisé autour de la catégorie de mesure « révision des services votés ». Introduite dans le projet de loi de finances pour 1994, dans un contexte budgétaire tendu, où il était nécessaire d'éclairer pleinement la reconstitution de marges de manœuvre pour la politique budgétaire, la « révision des services votés » correspond à l'incidence sur les dépenses et les effectifs de la remise en cause ou de la réforme de programmes, de procédures d'intervention de l'État ou de structures existantes. Cette notion se distingue de ce que l'on appelle traditionnellement « économies budgétaires » dans la mesure où l'on ne doit pas, dans la plupart des cas, considérer comme révision des services votés les économies de constatation liées à l'extinction automatique d'une procédure par disparition des bénéficiaires ou à la suppression de crédits en rapport avec la disparition du fait générateur de la dépense.

Dans le projet de loi de finances pour 2003, les révisions de services votés sont évaluées à 1.331 millions d'euros. Le principal contributeur aux révisions de services votés est le budget des Charges communes, les mesures concernées illustrant la définition générale de cette catégorie de mesure donnée ci-avant :

– les transferts du Fonds de solidarité vieillesse seraient désormais pris en compte dans les calculs de compensation entre régimes d'assurance vieillesse afin, indique le Gouvernement, de mieux appréhender la capacité contributive de chaque régime et de prendre en compte leurs ressources effectives après transferts du FSV. L'économie pour le chapitre 33-91 du budget des Charges communes serait de 275 millions d'euros ;

– le taux de réalisation de la surcompensation entre régimes spéciaux d'assurance vieillesse serait ramené de 30% à 27%, vraisemblablement à cause de l'évolution préoccupante de la situation financière de la CNRACL. Les charges de l'État seraient de ce fait réduites de 72 millions d'euros <sup>(1)</sup>.

---

(1) Votre Rapporteur général précise qu'en tenant compte des subventions d'équilibre que vers l'État à certains régimes spéciaux, l'impact net de ces deux modifications sur le budget général est une augmentation des charges de 130 millions d'euros par rapport ce qui prévaudrait si le taux de surcompensation appliqué en 2001 et 2002 (soit 30%) était maintenu en 2003.

**DÉPENSES ORDINAIRES DU BUDGET GÉNÉRAL : RÉVISIONS DES SERVICES VOTÉS <sup>(a)</sup>**

(en millions d'euros)

SECTIONS	Suppressions d'emplois	Réduction des moyens de fonctionnement	Réduction des moyens d'intervention	Economies diverses	Total
Affaires étrangères .....	- 3,46	- 6,52			- 9,97
Agriculture, alimentation, pêche et affaires rurales.....	- 3,53		- 288,52		- 292,05
Anciens combattants .....		- 1,60	- 30,50		- 32,10
Charges communes .....			- 28,00	- 347,00	- 375,00
Culture et communication .....	- 1,94	- 0,33			- 2,27
Ecologie et développement durable .....		- 3,79			- 3,79
Economie, finances et industrie .....	- 34,90	- 7,55	- 6,40		- 48,86
Équipement, transports, logement, tourisme et mer :					
I.- Services communs.....	- 19,92	- 1,25	- 0,25		- 21,42
II.- Urbanisme et logement.....			- 76,50		- 76,50
III.- Transports et sécurité routière.....			- 35,38		- 35,38
IV.- Mer.....	- 0,15				- 0,15
V.- Tourisme .....					
Intérieur, sécurité intérieure et libertés locales.....					0,00
Jeunesse, éducation nationale et recherche :					
I.- Jeunesse et enseignement scolaire.....	- 35,54	- 51,40	- 5,41		- 92,35
II.- Enseignement supérieur.....					0,00
III.- Recherche et nouvelles technologies.....		- 5,04			- 5,04
Justice.....	- 1,32				- 1,32
Outre-mer .....			- 31,26		- 31,26
Services du Premier ministre :					
I.- Services généraux.....	- 0,11				- 0,11
II.- Secrétariat général de la défense nationale.....					0,00
III.- Conseil économique et social.....					0,00
IV.- Plan.....	- 0,05	- 1,00			- 1,05
V.- Aménagement du territoire .....		- 0,61			- 0,61
Sports .....	- 0,42		- 5,34		- 5,76
Travail, santé et solidarité :					
I.- Travail.....	- 1,73		- 258,17		- 259,90
II.- Santé, famille, personnes handicapées et solidarité.....	- 3,72		- 14,50		- 18,22
III.- Ville et rénovation urbaine .....			- 17,61	- 0,30	- 17,92
<b>Total des budgets civils .....</b>	<b>- 106,79</b>	<b>- 79,08</b>	<b>- 797,86</b>	<b>- 347,30</b>	<b>- 1.331,04</b>
Défense .....					0,00
<b>Total du budget général.....</b>	<b>- 106,79</b>	<b>- 79,08</b>	<b>- 797,86</b>	<b>- 347,30</b>	<b>- 1.331,04</b>

(a) Catégorie 11 des mesures nouvelles.

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

ECONOMIES ET REDÉPLOIEMENTS PAR MINISTÈRE

(en millions d'euros)

SECTIONS	Révision des services votés	Economies sur les dépenses en capital	Autres redéploiements	TOTAL
Affaires étrangères .....	- 9,97	- 31,07	- 33,96	- 75,00
Agriculture, alimentation, pêche et affaires rurales.....	- 292,05	- 10,83	- 25,66	- 328,54
Anciens combattants.....	- 32,10		- 54,71	- 86,81
Charges communes.....	- 375,00		- 1.879,65	- 2.254,65
Culture et communication .....	- 2,27	- 217,61	- 10,71	- 230,59
Ecologie et développement durable.....	- 3,79	- 49,66	- 15,03	- 68,48
Economie, finances et industrie.....	- 48,86	- 211,34	- 191,53	- 451,73
Équipement, transports, logement, tourisme et mer :				
I.- Services communs.....	- 21,42	- 9,27	- 13,24	- 43,93
II.- Urbanisme et logement .....	- 76,50	- 77,79	- 10,11	- 164,41
III.- Transports et sécurité routière.....	- 35,38	- 77,09	- 6,65	- 119,12
IV.- Mer.....	- 0,15	- 6,17	- 15,23	- 21,54
V.- Tourisme.....		- 0,85	- 5,00	- 5,85
Intérieur, sécurité intérieure et libertés locales .....		- 12,34	- 32,44	- 44,78
Jeunesse, éducation nationale et recherche :				
I.- Jeunesse et enseignement scolaire .....	- 92,35	- 5,49	- 25,62	- 123,47
II.- Enseignement supérieur .....		- 71,20	- 16,39	- 87,59
III.- Recherche et nouvelles technologies.....	- 5,04	- 171,88	- 0,64	- 177,56
Justice.....	- 1,32	- 0,87	- 18,94	- 21,13
Outre-mer .....	- 31,26	- 4,21	- 10,93	- 46,40
Services du Premier ministre :			0	0
I.- Services généraux.....	- 0,11	- 16,61	- 38,12	- 54,83
II.- Secrétariat général de la défense nationale.....		- 6,84	- 0,23	- 7,06
III.- Conseil économique et social.....			- 0,22	- 0,22
IV.- Plan.....	- 1,05		- 1,01	- 2,06
V.- Aménagement du territoire.....	- 0,61	- 39,14	- 23,09	- 62,84
Sports.....	- 5,76	- 5,42	- 15,53	- 26,71
Travail, santé et solidarité :				
I.- Travail.....	- 259,90	- 20,40	- 1.692,06	- 1.972,35
II.- Santé, famille, personnes handicapées et solidarité.....	- 18,22	- 4,29	- 170,44	- 192,95
III.- Ville et rénovation urbaine.....	- 17,92	- 9,17	- 34,09	- 61,18
<b>Total des budgets civils .....</b>	<b>- 1.331,04</b>	<b>- 1.059,52</b>	<b>- 4.341,21</b>	<b>- 6.731,77</b>
Défense.....		- 468,15	- 81,95	- 550,10
<b>Total du budget général.....</b>	<b>- 1.331,04</b>	<b>- 1.527,67</b>	<b>- 4.423,16</b>	<b>- 7.281,87</b>

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

Le budget de l'Agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales serait également mis à contribution. D'une part, les dotations versées aux offices d'intervention agricole seraient révisées du fait de la politique de rationalisation de la gestion des offices ; l'inscription en « révision des services votés » indique bien que le Gouvernement s'attend là à des économies structurelles résultant de décisions qui n'ont pas nécessairement une traduction juridique, législative ou réglementaire. D'autre part, les crédits consacrés au financement du service public de l'équarrissage seraient réduits de 205 millions d'euros afin de tenir compte, notamment, de la révision des barèmes d'indemnisation des coproduits animaux non recyclables.

Sur le budget du Travail, des économies d'un montant total de 258,2 millions d'euros résulteraient des aménagements apportés à la procédure d'accompagnement des emplois jeunes (– 11,7 millions d'euros), de la réduction des taux de prise en charge par l'État des contrats emploi solidarité (– 48,1 millions d'euros), de la réduction du montant de l'allègement complémentaire applicable aux entreprises passées à 35 heures dans les DOM (– 27,5 millions d'euros), de la suppression des aides au conseil au titre de l'incitation à la réduction du temps de travail (– 38,9 millions d'euros), de l'augmentation de la participation des entreprises au financement des préretraites AS-FNE (– 65 millions d'euros) et des préretraites progressives (– 67 millions d'euros).

Enfin, le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie identifie des économies sur les dépenses en capital, dont la mise en évidence n'apparaît pas immédiate puisque l'évolution des dépenses en capital ne fait pas l'objet d'une décomposition en catégories de mesures. A cet effet, le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie distingue deux types d'économies : les « *ajustements négatifs* » et les « *révisions de services votés* », dont la définition peut, d'ailleurs, paraître paradoxale. Ainsi, par convention, les « ajustements négatifs » traduisent les diminutions de crédits de paiement « services votés » au chapitre entre 2002 et 2003, alors que les « révisions de services votés » traduisent les diminutions de crédits de paiement « mesures nouvelles » entre 2002 et 2003.

Votre Rapporteur général rappelle que les crédits de paiement « services votés » servent à couvrir des autorisations de programme qui ont été ouvertes dans des lois de finances antérieures. Les crédits de paiement « services votés » sont normalement ouverts selon l'échéancier associé à l'année au cours de laquelle les autorisations de programme correspondantes ont été ouvertes. Cependant, cet échéancier est considéré comme n'ayant qu'un caractère indicatif. De ce fait, une économie réalisée sur les crédits de paiement « services votés » peut être qualifiée de simple « ajustement négatif ». En revanche, les crédits de paiement « mesures nouvelles » sont ouverts pour couvrir les autorisations de programme ouvertes par la même loi de finances, selon une clef fixée par nature de dépense. Dans ces conditions, une économie réalisée sur des crédits de paiement « mesures nouvelles » repose – même implicitement – sur une révision de la clef de répartition entre les crédits de paiement à ouvrir l'année même et les crédits de paiement à ouvrir les années ultérieures. D'où le fait qu'on puisse légitimement appeler une telle opération « révision des services votés ».

Le montant des économies sur dépenses en capital atteint 1.527,7 millions d'euros, dont 906,5 millions d'euros au titre des ajustements négatifs de crédits de paiement et 621,1 millions d'euros au titre de la révision des services votés de crédits de paiement. Le budget de la Défense abrite le principal gisement d'économies, à savoir 468,2 millions d'euros, dont 280,9 millions d'euros au titre des ajustements négatifs et 187,3 millions d'euros au titre des révisions de services votés. Le budget de la Culture perd 165,7 millions d'euros du fait des ajustements négatifs et 23,5 millions d'euros du fait des révisions de services votés <sup>(1)</sup>.

## 2.— Le déploiement des nouveaux moyens

Le Gouvernement a souhaité distribuer équitablement les marges de manœuvre qu'il s'est constituées grâce à l'exercice d'économies présenté ci-avant, tout en faisant bénéficier de compléments substantiels les ministères prioritaires.

Premier budget concerné mais toujours considéré à part, compte tenu de sa nature « interministérielle », le budget des Charges communes enregistre l'impact positif de la reconstitution de la provision pour mesures générales intéressant la rémunération des personnels, qui est majorée de 430 millions d'euros et atteint de ce fait 875 millions d'euros. Le crédit global pour dépenses accidentelles est majoré de 150 millions d'euros, chacun sachant, cependant, que cette dotation supplémentaire a vocation à servir de gage pour la détermination, au cours de la discussion parlementaire, des dotations inscrites sur les différents fascicules à la demande des Commissions des finances des deux assemblées. Votre Rapporteur général relève également que les versements du budget des Charges communes à divers régimes de sécurité sociale obligatoires (BAPSA, régime des Mines, Seita, etc.) seraient majorés de 137 millions d'euros, afin de prendre en compte l'impact sur les subventions d'équilibre des modifications apportées aux mécanismes de compensation généralisée et spécifique entre régimes d'assurance vieillesse.

En faisant abstraction du transfert de 1.552,7 millions d'euros en provenance du budget des Transports et de la sécurité routière (destiné à la compensation aux régions des charges de la décentralisation ferroviaire), le budget de l'Intérieur bénéficierait de 427,7 millions d'euros de moyens nouveaux en dépenses ordinaires. La mise en œuvre de la première tranche de la loi d'orientation et de programmation sur la sécurité intérieure mobiliserait 205 millions d'euros environ, complétés notamment par 21,3 millions d'euros supplémentaires pour des dépenses d'informatique et de télématique. Les dotations aux collectivités locales se verraient affecter 158,7 millions d'euros de moyens totalement nouveaux.

Les moyens nouveaux consacrés au budget de la Justice atteindraient 197,7 millions d'euros sur le titre III et 20 millions d'euros sur le titre IV. Sur le budget du Travail, 50 millions d'euros supplémentaires seraient destinés au financement de conventions pluriannuelles avec les associations pour la continuation

---

(1) Pour autant, M. Jean-Jacques Aillagon, ministre de la Culture et de la communication, a indiqué que son ministère serait autorisé à consommer, en 2003, une partie des crédits reportés des années antérieures, ce qui, remarque à nouveau votre Rapporteur général, introduira un décalage entre l'autorisation parlementaire et la prévision d'exécution.

du dispositif emplois jeunes ; le reclassement des travailleurs handicapés se verrait attribuer 35 millions d'euros supplémentaires ; le programme de soutien à l'emploi des jeunes en entreprises bénéficierait de 200 millions d'euros.

Sur le budget de la Santé, de la famille, des personnes handicapées et de la solidarité, 267,9 millions d'euros supplémentaires sont consacrés à l'ajustement de l'allocation pour adultes handicapés, 31,7 millions d'euros à des actions nouvelles de lutte contre l'exclusion, notamment en faveur des demandeurs d'asile, 99,1 millions d'euros viennent abonder les crédits destinés à financer la participation de l'État à la CMU et 230 millions d'euros sont destinés à l'évolution prévue des dépenses pour l'aide médicale d'État. L'évolution de la prévision de dépenses pour le RMI nécessite 192,7 millions d'euros supplémentaires, alors que l'allocation de parent isolé bénéficierait de 64,9 millions d'euros de moyens nouveaux.

Le budget de la Jeunesse et de l'enseignement scolaire se voit imputer 11,9 millions d'euros destinés à financer la « nouvelle bonification indiciaire » dans le cadre de la politique de la ville, 40,7 millions d'euros pour poursuivre la transformation d'emplois d'instituteurs en emplois de professeurs des écoles (portant, dans le projet de loi de finances pour 2003, sur plus de 20.700 emplois budgétaires), 35 millions d'euros pour diverses revalorisations indemnitaires, 43,6 millions d'euros pour l'indemnisation du chômage des emplois jeunes non renouvelés et près de 135 millions d'euros pour l'ajustement des subventions à l'enseignement privé.

Les crédits du ministère des affaires étrangères sont marqués par des moyens dégagés pour un montant de 102,3 millions d'euros pour les concours financiers aux pays pauvres, 61,9 millions d'euros pour ajuster les contributions de la France aux organisations internationales, 26,3 millions d'euros pour la revalorisation de la condition des personnels en fonction de leur situation réelle et près de 20 millions d'euros consacrés à l'agence pour l'enseignement du français à l'étranger et l'office français de protection des réfugiés et apatrides.

Sur le budget de l'Agriculture, les moyens nouveaux destinés à couvrir les dépenses relatives aux contrats territoriaux d'exploitation s'élèveraient à 123,7 millions d'euros et l'office national des forêts bénéficierait de 25 millions d'euros supplémentaires pour « *compenser les pertes exceptionnelles* » supportées par lui suite aux tempêtes de l'hiver 1999. La création du Fonds d'incitation et de communication pour l'installation en agriculture, ainsi que l'augmentation des crédits consacrés à la dotation aux jeunes agriculteurs coûteraient, au total, 46,1 millions d'euros.

ÉVOLUTION DES CREDITS NETS PAR MINISTERE <sup>(a)</sup>

(en millions d'euros)

SECTIONS	LFI 2002	LFI 2002 rebasée	PLF 2003	Évolution (en %)
Affaires étrangères.....	3.629,6	3.896,7	4.113,9	+ 5,6%
Agriculture, alimentation, pêche et affaires rurales .....	5.106,7	5.313,3	5.153,8	- 3,0%
Anciens combattants .....	3.630,9	3.630,9	3.486,2	- 4,0%
Charges communes .....	54.364,2	55.086,4	56.991,2	+ 3,5%
Culture et communication.....	2.610,0	2.617,1	2.481,1	- 5,2%
Ecologie et développement durable .....	769,4	769,4	768,2	- 0,2%
Economie, finances et industrie .....	14.441,8	14.495,4	14.608,5	+ 0,8%
Equipement, transports, logement, tourisme et mer :				
I.- Services communs.....	4.230,3	4.239,2	4.272,3	+ 0,8%
II.- Urbanisme et logement.....	7.302,9	7.302,9	7.292,8	- 0,1%
III.- Transports et sécurité routière .....	7.775,0	7.775,0	8.035,1	+ 3,3%
IV.- Mer .....	1.019,0	1.021,3	1.048,7	+ 2,7%
V.- Tourisme .....	74,7	74,7	75,0	+ 0,5%
Intérieur, sécurité intérieure et libertés locales.....	19.129,7	19.239,8	19.541,0	+ 1,6%
Jeunesse, éducation nationale et recherche :				
I.- Jeunesse et enseignement scolaire.....	52.829,2	52.829,2	54.005,8	+ 2,2%
II.- Enseignement supérieur.....	8.735,9	8.735,9	8.827,5	+ 1,0%
III.- Recherche et nouvelles technologies .....	6.208,5	6.215,5	6.130,6	- 1,4%
Justice .....	4.688,4	4.688,4	5.036,5	+ 7,4%
Outre-mer .....	1.078,1	1.078,9	1.084,1	+ 0,5%
Services du Premier ministre :				
I.- Services généraux.....	1.164,6	1.164,6	1.143,1	- 1,8%
II.- Secrétariat général de la défense nationale.....	39,4	39,4	48,2	+ 22,5%
III.- Conseil économique et social .....	31,8	31,8	32,1	+ 1,1%
IV.- Plan.....	26,7	26,7	24,8	- 7,0%
V.- Aménagement du territoire .....	285,1	285,1	268,5	- 5,8%
Sport.....	400,0	400,0	400,6	+ 0,2%
Travail, santé et solidarité :				
I.- Travail .....	16.753,8	16.943,8	15.719,0	- 7,2%
II.- Santé, famille, personnes handicapées et solidarité.....	14.801,1	15.476,1	15.565,3	+ 0,6%
III.- Ville et rénovation urbaine .....	368,9	368,9	371,1	+ 0,6%
<b>Total des budgets civils.....</b>	<b>231.495,6</b>	<b>233.746,1</b>	<b>236.525,2</b>	<b>+ 1,2%</b>
Défense .....	37.571,2	37.903,2	39.963,9	+ 5,4%
<b>Total du budget général.....</b>	<b>269.066,7</b>	<b>271.649,3</b>	<b>276.489,1</b>	<b>+ 1,8%</b>

(a) Les crédits des sections budgétaires sont présentés dans la structure du PLF 2003 et avant déduction des recettes venant en atténuation des charges de la dette (2.716 millions d'euros en LFI 2002 et 2.989 millions d'euros en PLF 2003).

Source : Documents budgétaires.

## B.– DES CREDITS IMPORTANTS AU SERVICE DE PRIORITES BIEN DEFINIES

### 1.– Le renforcement des crédits alloués à la sécurité

« La première liberté, c'est la sécurité ». En s'exprimant ainsi à la tribune de l'Assemblée nationale, le 3 juillet 2002, pour présenter sa déclaration de politique générale, M. Jean-Pierre Raffarin, Premier ministre, donnait le cap d'une des premières réformes de la législature : la loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure (LOPSI)<sup>(1)</sup>. Le projet de loi de finances pour 2003 met en œuvre concrètement les premiers éléments de cette loi d'orientation et de programmation.

Votre Rapporteur général rappelle que, dans son volet relatif aux moyens humains et matériels de la politique de sécurité, la LOPSI prévoit de consacrer 5,6 milliards d'euros supplémentaires sur la période 2003-2007, qui permettront, notamment, de recruter 6.500 policiers et 7.000 gendarmes.

Comme l'indiquait M. Alain Joyandet, rapporteur pour avis de la Commission des finances sur la loi d'orientation et de programmation sur la sécurité intérieure, « *en prévoyant un effort financier important pour le fonctionnement et l'équipement des forces de sécurité et en programmant des recrutements massifs au cours des cinq prochaines années, le Gouvernement dépasse l'approche pusillanime de son prédécesseur, qui affichait de grandes ambitions tout en mesurant chichement les moyens qu'il consacrait à leur mise en œuvre effective* ». Les crédits supplémentaires destinés à la police s'élèvent à 2.750 millions d'euros sur la période 2003-2007 et se partagent entre 1.570 millions d'euros pour l'emploi et les mesures catégorielles et 1.180 millions d'euros pour les programmes d'équipement.

En matière d'emplois budgétaires, le projet de loi de finances pour 2003 prévoit et finance, pour un coût total de 51 millions d'euros :

– 900 emplois de personnels dits « actifs » : 890 emplois de gardiens de la paix et 10 emplois de directeurs adjoints, sous-directeurs et contrôleurs généraux ;

– 770 emplois administratifs (adjoints administratifs, secrétaires, attachés de la police nationale, etc.) ;

– 100 emplois scientifiques, dont 10 emplois d'ingénieurs de la police scientifique, 20 emplois de techniciens de laboratoire et 70 emplois d'agents spécialisés de police scientifique et technique ;

– 40 emplois divers : informaticiens, personnels spécialisés, etc.

De façon indirecte, l'augmentation des personnels effectivement en service est assurée par l'inscription d'une dotation de 46,8 millions d'euros destinée à racheter 5 jours supplémentaires de réduction du temps de travail. Votre Rapporteur

---

(1) Loi n° 2002-1064 d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure (29 août 2002).

général rappelle que les capacités opérationnelles de la police nationale ont été sensiblement obérées par la mise en place de l'aménagement-réduction du temps de travail (ARTT). L'accord conclu entre le ministère et les organisations syndicales a conduit à accorder 18 jours d'ARTT aux agents du corps de maîtrise et d'application en régime hebdomadaire, 12 jours aux agents en régime cyclique et 18 jours aux agents du corps de commandement et d'encadrement. Si aucune mesure n'avait été prise, l'accord aurait abouti à la perte de 6.200 emplois en équivalent temps plein. L'impact a été en partie réduit par deux mesures prévues (mais financées sur 9 mois seulement) dans la loi de finances initiale pour 2002 : création de 1.700 emplois du corps de maîtrise et d'application et rachat de 3 jours d'ARTT. Les crédits inscrits dans le présent projet permettent, toutes choses égales par ailleurs, de ramener l'« impasse » à 1.500 agents en équivalent temps plein.

La première tranche de la LOPSI consacre également 46,3 millions d'euros à l'attribution de 2 points supplémentaires d'indemnité de sujétions spéciales de police pour tous les personnels actifs. Les personnels administratifs et les personnels de la police scientifique et technique bénéficient eux aussi d'une revalorisation indemnitaire, pour un coût moindre puisqu'évalué à 7,5 millions d'euros.

L'amélioration des carrières et la revalorisation des qualifications se traduisent par la création de 62 postes supplémentaires pour les commandants de police, chefs d'unités organiques, la création de 4.000 échelons exceptionnels pour les gardiens de la paix, permettant l'attribution de l'échelon exceptionnel dès l'âge de 50 ans et 1.000 intégrations d'agents dans le corps des adjoints. Par ailleurs, près de 2 millions d'euros sont réservés pour l'attribution de la qualification d'officier de police judiciaire à 2.000 agents supplémentaires et pour la revalorisation programmée de la prime d'officier de police judiciaire.

Les moyens de fonctionnement des services de police recevraient une dotation accrue de 42,5 millions d'euros. Ces moyens supplémentaires doivent notamment servir à renforcer la protection individuelle et collective des policiers (gilets pare-balle, armement, matériels de désengagement, protection des vitrages de véhicules, etc.) ainsi qu'à moderniser les laboratoires de la police scientifique et technique. Les crédits d'équipement consacrés aux véhicules lourds et au parc automobile sont accrus de 5 millions d'euros tandis que le programme ACROPOL se poursuit, l'intégralité du territoire métropolitain devant être couverte à l'horizon 2008. En 2003, 14.000 terminaux supplémentaires devraient entrer en service opérationnel.

Enfin, en matière d'équipement immobilier, votre Rapporteur général a reçu du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie les informations suivantes : *« Le doublement des crédits d'investissement pour l'immobilier de la police nationale depuis 1997 (73 millions d'euros en 1997, 150 millions d'euros en 2002) a permis de lancer un programme majeur – celui des Grands projets immobiliers (GPI) – et de maintenir un niveau de crédits immobiliers pour les autres opérations de la police nationale à un niveau satisfaisant. Le rythme des mises en chantier et des livraisons de bâtiments de police atteint ainsi 40.000 m<sup>2</sup> par an. L'objectif est de le porter à 100.000 m<sup>2</sup> entre 2003 et 2007 en achevant ou en mettant en œuvre cinq grands programmes prioritaires qui concernent les Grands*

*projets immobiliers, l'immobilier de la préfecture de police, l'augmentation des capacités de formation, les implantations de CRS en Île de France et les pôles logistiques de la police nationale. Les crédits demandés en 2003 permettront de concourir à : »*

*« 1. L'achèvement du programme des Grands projets immobiliers ; »*

*« 2. La mise en œuvre d'un plan pour l'immobilier de la préfecture de police (4,18 millions d'euros en 2003) ; »*

*« 3. L'augmentation de la capacité des écoles de formation et leur rénovation (19,7 millions d'euros en 2003) ; »*

*« 4. Améliorer les conditions d'hébergement des CRS servant en région Île de France ; »*

*« 5. Doter la police nationale d'une base logistique performante (5 millions d'euros en 2003). »*

## **2.– Les premiers pas de la programmation pluriannuelle en faveur de la Justice**

Le 9 septembre 2002 était publiée au *Journal officiel* la loi n° 2002-1138 d'orientation et de programmation pour la justice (LOPJ), deuxième volet de l'édifice législatif élaboré par le Gouvernement pour répondre à l'aspiration légitime manifestée par les Français à l'occasion du grand débat électoral de l'année 2002.

La LOPJ fixe de nombreux objectifs à l'administration de la justice : améliorer son efficacité en renforçant ses moyens, faciliter l'accès au juge et développer l'effectivité de la réponse pénale à la délinquance des majeurs comme des mineurs. Pour ce qui concerne le volet humain, matériel et financier de ces orientations, la programmation définit le nombre d'emplois et le volume des crédits supplémentaires qui devront être ouverts pendant la période couverte par la loi, c'est-à-dire 2003 à 2007.

**LA PROGRAMMATION 2003-2007 DES MOYENS DE LA JUSTICE**

*(en unités ou en millions d'euros)*

	<b>Emplois</b>	<b>Dépenses ordinaires</b>	<b>Autorisations de programme</b>
<b>Répartition par objectifs</b>			
1. Améliorer l'efficacité de la justice au service des citoyens .....	4.397	1.329	382
2. Développer l'effectivité de la réponse pénale .....	3.600	762	1.198
3. Traiter plus efficacement la délinquance des mineurs .....	1.988	423	170
4. Améliorer l'accès des citoyens au droit et à la justice .....	115	262	0
<b>Total .....</b>	<b>10.100</b>	<b>2.775</b>	<b>1.750</b>
<b>Répartition par services</b>			
a. Services judiciaires .....	4.450	1.207	277
b. Services pénitentiaires .....	3.740	801	1.313
c. Protection judiciaire de la jeunesse .....	1.250	293	55
d. Justice administrative .....	480	114	60
e. Administration centrale et CNIL .....	180	360	45
<b>Total .....</b>	<b>10.100</b>	<b>2.775</b>	<b>1.750</b>

Dans le projet de loi de finances pour 2003, les services judiciaires bénéficient de 180 emplois nouveaux de magistrats (dont 17 emplois de présidents de chambre ou avocats généraux) et 520 emplois nouveaux de fonctionnaires titulaires ou de contractuels (greffiers, adjoints administratifs, etc.). Il faut se réjouir de voir que le Gouvernement entend ainsi revenir à un équilibre plus affirmé entre magistrats et personnels administratifs. Ce faisant, il résiste à la tentation qui consisterait à multiplier les créations de postes de magistrats, dans un pur souci d'affichage, sans que progresse à due concurrence les effectifs administratifs qui sont indispensables au bon fonctionnement de l'institution judiciaire. En matière de rémunérations, indemnités et déroulement de carrière, un plan de transformation d'emplois est lancé, qui porte sur près de 1.050 emplois dans le présent projet. Les crédits généraux de fonctionnement sont majorés de 17,3 millions d'euros, dont 9,3 millions d'euros pour les locations immobilières résultant de l'extension des locaux de la Cour de cassation et du relogement de certains services du tribunal de grande instance de Paris. Les crédits immobiliers ouverts au titre de la LOPJ s'élèvent à 55 millions d'euros, auxquels s'ajoutent 202 millions d'euros au titre des programmes déjà engagés.

Dans les services pénitentiaires, les emplois budgétaires afférents aux personnels de surveillance sont augmentés de 613 unités ; les personnels des services d'insertion et de probation voient leurs effectifs budgétaires progresser de 150. Compte tenu des créations de postes administratifs, la progression globale des emplois budgétaires affectés aux services pénitentiaires est égale à 870. Si les crédits destinés aux revalorisations indemnitaires proprement dites sont limités à 1,2 million d'euros environ, la mise en œuvre de l'ARTT provoque l'inscription de 18,7 millions d'euros supplémentaires. Les moyens de fonctionnement sont accrus

de 9,7 millions d'euros afin d'améliorer la prise en charge des personnes placées sous main de justice, la poursuite du transfert des services d'insertion et de probation, l'extension du placement sous surveillance électronique et une meilleure sécurisation des établissements. Par ailleurs, le projet de loi de finances pour 2003 accélère les travaux de rénovation pénitentiaire : il est demandé au Parlement d'ouvrir 374 millions d'euros d'autorisations de programme, dont 271 millions d'euros au titre de la LOPJ. Ces moyens d'engagement permettront de lancer les chantiers de construction d'établissements pour les mineurs (90 millions d'euros), la rénovation des quartiers des mineurs (18 millions d'euros), le lancement du programme « 11.000 places dans les prisons » (141 millions d'euros), le renforcement de la sécurisation des établissements (9 millions d'euros) et l'extension de l'école nationale de l'administration pénitentiaire (10 millions d'euros) afin d'augmenter la capacité de recrutement.

Les services de la protection judiciaire de la jeunesse bénéficieraient de 314 emplois supplémentaires au total, dont 180 éducateurs, 16 psychologues, 8 assistants sociaux et 68 personnels administratifs. Là encore, votre Rapporteur général observe que le Gouvernement n'a pas oublié qu'une institution a besoin, pour remplir correctement ses missions, d'un soutien administratif efficace alors que la fonction administrative a trop longtemps été laissée pour compte. Près de 4,5 millions d'euros sont inscrits pour la mise en œuvre de diverses mesures indemnitaires et repyramidages des emplois budgétaires. L'effort en matière d'équipement immobilier est important, puisque 26 millions d'euros d'autorisations de programme sont inscrits sur le chapitre 57-60 au lieu de 7,6 millions d'euros en 2002. Ces autorisations de programme ont vocation à engager les opérations de construction de centres éducatifs fermés (11 millions d'euros), de rénovation et mise en sécurité du parc immobilier (9 millions d'euros) et de poursuite des travaux en cours (6 millions d'euros). L'effort financier est moins important en crédits de paiement puisque ceux-ci sont demandés à hauteur de 6,2 millions d'euros au lieu de 3,1 millions d'euros en 2002.

Les juridictions administratives obtiennent 100 emplois supplémentaires, dont 42 emplois de magistrats et 46 emplois de greffe. Cette dotation en emplois se veut être un premier élément de réponse à la nécessité – affirmée par la LOPJ – de réduire les délais de traitement des contentieux alors même que leur volume ne cesse de progresser. Enfin, l'administration centrale verra ses effectifs majorés de 40 unités afin, selon le ministère de la Justice, de « *renforcer ses capacités d'expertise* » alors que l'agence de maîtrise d'ouvrage des travaux du ministère bénéficiera de 13 emplois supplémentaires. Le Gouvernement donne là un gage que les crédits immobiliers supplémentaires dont il propose l'ouverture ne relèvent pas de l'effet d'affichage mais correspondent à une volonté forte de dynamiser les programmes immobiliers du ministère.

### 3.– Une véritable rupture pour le budget de la Défense

De 1990 à 2002, la part du budget de la Défense dans les crédits initiaux nets du budget général a continûment décru, passant de 18,9% en 1990 à 14% en 2002. En exécution, la part du budget de la Défense est structurellement moins élevée puisque les crédits de pension sont transférés vers le budget des Charges communes, sur lequel sont exécutées toutes les dépenses de pension des fonctionnaires civils et militaires de l'État, quel que soit leur ministère de rattachement. Cependant, les trajectoires du ratio entre le budget de la Défense et le budget général, soit qu'il concerne les crédits initiaux soit qu'il concerne les dépenses exécutées, sont quasiment identiques.

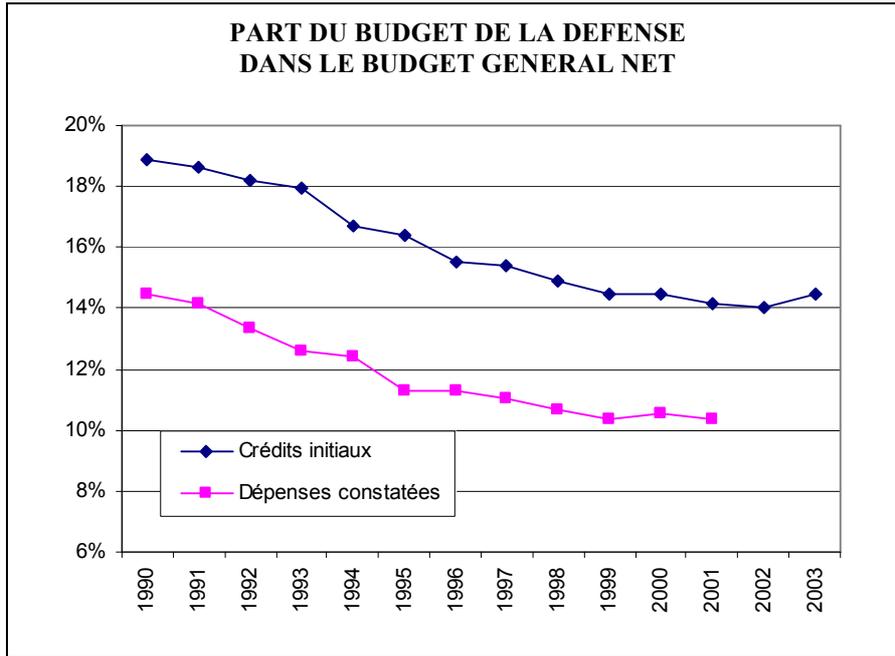
La première moitié de la décennie, ouverte par la chute du Mur de Berlin et la disparition de la menace soviétique, pouvait justifier que les budgets nationaux cherchent à engranger les « dividendes de la paix ». La France ne pouvait échapper à un mouvement général parmi les grands pays occidentaux. Mais, même à un rythme légèrement ralenti, la capacité de financement des armées a continué d'être peu à peu érodée, sous la législature précédente, au fil d'arbitrages peut-être moins soucieux de préserver l'efficacité de l'outil militaire que de financer à bon compte certaines politiques hasardeuses de redistribution du revenu ou du travail.

Puisque le « grand projet » de la précédente loi de programmation militaire est désormais achevé – la professionnalisation des armées et la redéfinition de leur modèle – il convient maintenant de remédier aux difficultés sérieuses qui sont apparues au regard du maintien des capacités opérationnelles. Certes, la loi de programmation militaire 1997-2002 a permis de mettre en service plusieurs équipements majeurs : le char Leclerc, le porte-avions nucléaire, les sous-marins nucléaires lanceurs d'engins de nouvelle génération, le Mirage 2000-D, etc. Les capacités de projection maritime se sont accrues mais le vieillissement important de la flotte d'avions de transport et le retard pris par le programme Airbus A-400 M n'ont pas permis de rétablir les capacités de projection aérienne. Plus grave, « *la période 1997-2002 aura été marquée par la dégradation significative et régulière de la disponibilité de la quasi-totalité des équipements des armées, le niveau atteint par certains parcs étant aujourd'hui critique* »<sup>(1)</sup>. Le ministère de la Défense évoque également le vieillissement du parc d'hélicoptères et le fait que les capacités de maîtrise du milieu aéroterrestre se sont « *dégradées, notamment en raison du vieillissement des moyens de transport blindé et de l'obsolescence des moyens de protection individuelle* »<sup>(2)</sup>.

---

(1) *Projet de loi de programmation militaire 2003-2007 – Fiches techniques.*

(2) *Ibid.*



Conformément aux décisions du chef de l'État et aux priorités gouvernementales, le projet de loi de finances pour 2003 engage le redressement de l'effort consacré par la Nation à sa défense et constitue la première étape de la mise en œuvre des objectifs assignés par le projet de loi de programmation militaire 2003-2008. Il traduit ainsi la volonté de redonner à la France les ressources nécessaires à sa politique de défense et de conforter sa place au sein de l'Europe de la défense.

Le budget de la Défense bénéficie d'un effort financier particulier, avec un accroissement substantiel de ses crédits de 7,5% par rapport à la loi de finances initiale pour 2002. Ainsi, pour la première fois depuis 1987, la part du budget de la Défense dans le produit intérieur brut est en augmentation.

Les 31,07 milliards d'euros inscrits sur le fascicule du budget de la Défense se décomposent en :

- 13,64 milliards d'euros pour l'équipement (43,9%) ;
- 3,45 milliards d'euros pour les dépenses de fonctionnement des armées, directions et services (11,1%) ;
- 13,98 milliards d'euros pour les rémunérations et charges sociales (45%).

S'y ajoutent 8,89 milliards d'euros de crédits pour pensions, qui sont transférés en exécution sur le budget des Charges communes.

L'effectif budgétaire s'élèvera en 2003 à 455.382 militaires et civils (comptes de commerce inclus).

Selon le ministère de la Défense, « *le projet de budget 2003 met la France en position de tenir ses engagements européens et d'assurer la protection de ses intérêts. L'objectif que nous nous sommes fixés est d'être en mesure de représenter*

*20% des capacités de la force de réaction rapide européenne et, notamment, de déployer pendant une durée d'un an au moins 12.000 hommes, 75 avions de combat et 12 bâtiments, dont le groupe aéronaval »<sup>(1)</sup>.*

• Le budget de la Défense pour 2003 vise, en premier lieu, à rétablir la disponibilité des matériels, dont la dégradation s'est accélérée depuis deux ans. Les niveaux de disponibilité sont critiques pour certains parcs : inférieur à 50% pour les hélicoptères de l'armée de terre, inférieurs à 60% pour les avions de transport et la flotte de surface. Dans le cadre de l'effort engagé dès la loi de finances rectificative n° 2002-1050 du 6 août 2002 et confirmé par le projet de loi de programmation militaire, des objectifs de disponibilité à long terme ont été fixés pour les différentes catégories de matériels. Leur respect impose d'affecter des moyens accrus à l'entretien.

La loi de finances rectificative du 6 août 2002 a attribué des moyens financiers supplémentaires pour l'entretien des matériels à hauteur de 100 millions d'euros en crédits de paiement, permettant ainsi d'engager des opérations ciblées sur les besoins les plus urgents (80 millions d'euros pour la flotte de Mirage 2000, 10 millions d'euros pour accélérer la remise à niveau du parc d'AMX 10-RC, acquérir des pièces de rechange pour les véhicules de l'avant blindés et les véhicules blindés légers et, enfin, 10 millions d'euros pour l'entretien des Hawkeye).

À compter de 2003, la restauration de la disponibilité s'appuiera principalement sur :

– une annuité 2003 des crédits de gros entretien (dit « entretien programmé des matériels » ou EPM) portée à 2,6 milliards d'euros, soit un accroissement (en euros courants) de 8,6% par rapport à la loi de finances initiale pour 2002 et de 8,8% par rapport à la moyenne de la période 1997-2002. Ce faisant, l'annuité 2003 est supérieure à l'annuité moyenne d'EPM fixée à 2,4 milliards d'euros par le projet de loi de programmation militaire 2003-2008 ;

– les gains de productivité attendus des nouvelles structures de maintenance, telles que la structure interarmées de maintien en condition opérationnelle des matériels aériens de la défense (SIMMAD) ou le service du soutien de la flotte (SSF).

Pour la même année 2003, l'augmentation des autorisations de programme dédiées à l'EPM est supérieure de 21% à la moyenne des autorisations de programme ouvertes sur la période 1997-2002. Dépassant 3 milliards d'euros pour la première fois depuis 1997, la dotation en autorisations de programme connaît sa plus forte augmentation depuis 1987, permettant ainsi d'engager le plan d'action destiné à restaurer la disponibilité des matériels.

• La modernisation des équipements et la préparation de leur avenir est le deuxième axe du projet de loi de programmation militaire, avec ses nécessaires répercussions sur les dotations du budget 2003. Votre Rapporteur général observe, à cet égard, que la progression des crédits d'équipement en 2003 (+ 11,2%) est

---

(1) *Présentation du projet de budget de la Défense pour 2003.*

supérieure à celle du budget de la Défense dans son ensemble (+ 6,1%). Selon le ministère de la Défense, ce dynamisme devrait permettre de rattraper une partie du retard accumulé dans la réalisation de certains programmes au cours de la période de programmation précédente.

Les crédits de paiement mis en place au titre des programmes d'armement majeurs sont supérieurs à 5,2 milliards d'euros, niveau jamais atteint depuis 1998. Ces crédits progressent de 9,3% par rapport à 2002 et de 12,2% par rapport à la moyenne des années 1997-2002.

Les premiers hélicoptères Tigre ont été livrés à l'armée de terre en 2002, ainsi que les 60 premiers missiles de croisière SCALP-EG, pour l'armée de l'air. Il s'agit de matériels de fabrication récente, bien adaptés au contexte des opérations extérieures. En 2003, devraient être livrés 45 chars Leclerc (auxquels s'ajoutent 6 dépanneurs), 41 missiles Apache, 285 véhicules de l'avant blindés et 9 000 lance-roquettes anti-chars. Par ailleurs, l'année 2003 devrait voir la modernisation de 4 chasseurs de mines. Le budget de la Défense prévoit également la livraison d'équipements nombreux pour la gendarmerie : trois hélicoptères EC-145, 3000 véhicules de brigade et de police de la route, 42.000 gilets pare-balles à port discret.

Afin d'assurer la poursuite de la modernisation des forces armées, le budget de la Défense intègre également les autorisations de programme nécessaires à la commande de 59 avions Rafale et 680 missiles MICA, destinés à l'armée de l'air et à la marine, ainsi que la rénovation de 55 AMX 10-RC et l'amélioration de 70 canons automoteurs et de 15 systèmes Roland pour l'armée de terre. Le plan de rééquipement de la gendarmerie est également accentué avec la commande prévue de 3 620 véhicules de brigades et de police de la route et celle de 42 000 gilets pare-balles à port discret, conformément aux priorités de la sécurité intérieure.

Les engagements prévus en 2003 pérennisent la pratique des commandes globales, qui présente le double avantage d'offrir aux industriels la visibilité nécessaire et, surtout, de réduire le coût à terminaison des programmes d'armement dans des proportions évaluées entre 5 et 10%.

Les commandes globales passées entre 1997 et 2002 ont porté sur 19,4 milliards d'euros. Celles prévues en 2003 représenteront 3,69 milliards d'euros supplémentaires, dont, notamment, 3,12 milliards d'euros au titre de la commande de 59 exemplaires du Rafale et 426 millions d'euros au titre d'une commande de missiles MICA. Les autres programmes concernés par les commandes globales sont l'A 400-M, le M 51, la famille de systèmes de missiles sol-air futurs (FSAF), la valorisation du Roland et les moyens de transmission des garnisons de l'armée de terre (MTGT).

Depuis 1997, les dotations d'études du budget d'équipement ont été fortement réduites. Les autorisations de programme sont passées de 940 millions d'euros en 1997 à 648 millions d'euros en 2002, tandis que les crédits de paiement ont baissé, au cours de la même période, de 950 millions d'euros à 678 millions d'euros. La réduction des crédits affectés à la recherche a, certes, un intérêt financier

immédiat. Cependant, elle pèse sur la capacité d'évolution et d'adaptation des armements et contribue donc à réduire la crédibilité de la France sur la scène internationale. Le projet de loi de finances pour 2003 inverse la logique qui a prévalu ces dernières années et pose les premiers jalons du redressement. Fixé à 712 millions d'euros <sup>(1)</sup>, le montant des autorisations de programme pour études connaît sa plus forte augmentation annuelle depuis 1997 : + 10%. Le montant des crédits de paiement recule légèrement, passant de 64,1 millions d'euros à 636,7 millions d'euros.

• La consolidation de la professionnalisation des armées est aujourd'hui nécessaire, l'objectif initial ayant été atteint pour l'essentiel. En matière d'effectifs, l'adaptation du format des armées est engagée dès 2003 : 60 emplois d'officiers et 1.140 emplois de sous-officiers de gendarmerie sont créés, conformément aux objectifs de la loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure. Compte tenu de la multiplicité des engagements à l'extérieur et de l'allongement de leur durée, le projet de loi de programmation militaire prévoit que le nombre d'emplois d'engagés volontaires de l'armée de terre (EVAT) sera accru de 2500 unités sur la période de programmation. Le projet de loi de finances propose d'en créer 1000 dès 2003. Le service de santé des armées verra également ses effectifs augmenter, à hauteur de 220 emplois.

D'autres actions élargissent aux crédits du projet de loi de finances pour 2003, dans le cadre de la première annuité de la future programmation 2003-2007 : le relèvement à 19,5% de la part des crédits de fonctionnement (hors entretien programmé des matériels) au sein du titre III ; l'affectation de 36,8 millions d'euros à l'instruction et à l'entraînement des forces, en vue de satisfaire aux objectifs d'activité définis dans le cadre du projet de loi de programmation militaire ; l'augmentation de 40 millions d'euros des crédits consacrés à l'externalisation de certaines activités qui ne sont pas au cœur de la fonction militaire ; un effort en faveur de la construction et de la réhabilitation des logements, notamment destinés à la gendarmerie.

Enfin, votre Rapporteur général remarque que le budget de la Défense prévoit la création d'un « fonds de consolidation de la professionnalisation », qui a vocation à financer des mesures ciblées destinées à renforcer l'attractivité des métiers militaires et la fidélisation des personnels. Les crédits ouverts au profit du fonds sont fixés à 18,9 millions d'euros en 2003. Par ailleurs, neuf mesures de revalorisation de la condition militaire, dont le montant total s'élève à 26,9 millions d'euros, sont inscrites dans le budget 2003 de la Défense, indépendamment d'une mesure spécifique en faveur de la gendarmerie, qui tend à harmoniser l'indemnité de sujétion spéciale de police pour tous les sous-officiers de gendarmerie, pour un montant de 29,1 millions d'euros.

---

(1) Y compris le financement de la « recherche duale », porté par l'article 54 du chapitre 66-50, à hauteur de 190,6 millions d'euros en autorisations de programme et en crédits de paiement.

## C.– LA VOLONTE DE FAIRE DE L'ADMINISTRATION LE FER DE LANCE DE LA REFORME

Par-delà les missions confiées aux ministères prioritaires et les moyens spécifiques qui leur sont concurremment dévolus, le Gouvernement n'a pas entendu limiter sa politique à une reconduction de l'existant. Au contraire, saisissant les opportunités offertes ou promises par la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances, dont certaines dispositions sont déjà entrées en vigueur, il a cherché à insuffler, à travers la matière aride des fascicules budgétaires, l'esprit novateur de la réforme dont la loi organique précitée se veut le catalyseur.

### 1.– Le refus de l'inertie pour la fonction publique

- Faisant fi des discours convenus sur le caractère inéluctable de l'augmentation de l'emploi public, le Gouvernement a entrepris l'exercice, certes délicat, mais indispensable, de réviser le volume des emplois budgétaires. Alors que le nombre total d'emplois budgétaires a augmenté de 27.980 unités entre la loi de finances initiale pour 2001 et la loi de finances initiale pour 2002, le présent projet rompt avec la logique du « toujours plus » qui a trop souvent prévalu sur ce sujet.

Certes, la variation brute du nombre des emplois budgétaires n'est pas nécessairement représentative de la variation des effectifs réellement rémunérés par l'État. Le transfert d'emplois du budget de l'État vers un établissement public financé par voie de subvention (imputée sur la partie 36 du titre III) conduit à réduire le nombre des emplois budgétaires – c'est-à-dire soumis à toutes les contraintes découlant de leur autorisation par voie parlementaire – alors même que les effectifs effectivement rémunérés par l'État sont inchangés. Votre Rapporteur général a pu relever, par exemple, que le transfert de 63 emplois de personnel du premier degré et de 7 emplois de personnel du second degré du budget de la Jeunesse et de l'enseignement scolaire vers le budget des Affaires étrangères a pour résultat une diminution de 70 unités du nombre des emplois inscrits sur le budget de l'État. En effet, les emplois transférés ont été affectés à l'Agence pour l'enseignement du français à l'étranger, établissement public qui reçoit une subvention de l'État sur le chapitre 36-30 du budget des Affaires étrangères. L'examen de la mesure III-13-009 de ce budget montre bien la majoration des crédits de subvention versés à l'Agence au titre des emplois qu'elle doit désormais rémunérer ; en revanche, cette mesure ne porte aucune mention de création d'emploi budgétaire – ce qui est normal, s'agissant d'un établissement public, qui est hors champ du budget de l'État – alors que la mesure « miroir » inscrite sur le budget de la Jeunesse et de l'enseignement scolaire, à l'origine du transfert, fait naturellement apparaître la diminution des emplois inscrits sur ce dernier budget.

Au-delà d'un tel phénomène, qui reste d'ailleurs assez marginal, nul ne pourra contester que le Gouvernement a voulu s'éloigner des pratiques de son prédécesseur, qui, après un comportement apparemment vertueux pendant les premières années de la législature, a levé le voile en 2001 et 2002 et a reconnu son incapacité à endiguer durablement le flot des créations d'emplois publics.

Il est clair, également, que l'information du Parlement gagnerait beaucoup à ce que soient présentés, conjointement aux emplois budgétaires inscrits sur chaque fascicule, les emplois non budgétaires financés sur les crédits du même fascicule. Cette œuvre de transparence aiderait d'ailleurs non seulement le Parlement mais aussi les gestionnaires eux-mêmes. Votre Rapporteur général rappelle que la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances prévoit qu'à compter des lois de finances pour 2006, le Parlement devra approuver, pour chaque ministère, le plafond des emplois autorisés susceptibles d'être rémunérés sur les crédits de ce ministère.

Limiter de façon excessive le volume de l'emploi budgétaire comporte un risque : les administrations peuvent être amenées à reconstituer progressivement, à travers les emplois dits « sur crédits », un vivier de personnes employées de façon précaire – puisque ne disposant pas officiellement d'un emploi permanent à temps plein et, en quelque sorte, soustraites à la connaissance du Parlement puisque n'étant pas retracées sur un emploi budgétaire. De plus, l'État se trouverait bientôt confronté à des revendications similaires à celles que l'on a pu connaître dans le passé et serait obligé de procéder – généralement dans l'urgence – à la mise en œuvre d'un plan de résorption de l'emploi précaire. Or, si ces plans permettent effectivement de revenir peu à peu à une situation plus normale, ils n'ont pas nécessairement pour effet d'inciter les administrations à améliorer leur gestion des ressources humaines. Chacun sait pourtant que c'est là un des grands sujets de la gestion publique dans les toutes prochaines années, lorsque arriveront à l'âge de la retraite les classes d'âge nombreuses nées après la seconde guerre mondiale. Confronté à cette échéance inéluctable, l'État se doit d'anticiper et d'imaginer des solutions adaptées à ses missions et à ses contraintes.

En tout état de cause, le projet de loi de finances pour 2003 poursuit l'effort entrepris dans la loi de finances initiale pour 2002 en vue de réduire les situations d'emploi précaire. Sans effet sur les effectifs réels, 360 emplois budgétaires nouveaux seraient créés pour accueillir les agents non titulaires lauréats des examens ou concours ouverts au titre du plan de résorption de l'emploi précaire et de la loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001 :

- 150 emplois sur le budget de la Culture ;
- 50 emplois sur le budget de la Jeunesse et de l'enseignement scolaire ;
- 11 emplois sur le budget de l'Outre-mer ;
- 20 emplois sur le budget du Travail ;
- 30 emplois sur le budget de la Santé, de la famille, des personnes handicapées et de la solidarité ;
- 99 emplois sur le budget annexe de l'aviation civile, dont 82 au titre de l'article 34 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec l'administration.

Ces créations viendraient ainsi s'ajouter aux 3.996 créations décidées dans le cadre des actions de déprécarisation entreprises en 2002 et aux 4.020 créations effectuées en 2001, majoritairement au titre du dispositif défini par la loi n° 96-1093 du 16 décembre 1996.

- Pour la préparation du projet de loi de finances pour 2003, 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 2003, à savoir 52,1284 euros. Ceci représente une augmentation de 0,124% par rapport à la valeur du point utilisée pour la construction de la loi de finances initiale pour 2002 (52,0638 euros), qui était elle même en augmentation de 2,2% par rapport à celle utilisée dans la construction de la loi de finances initiale pour 2001. Selon le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, « *cette valeur est construite sur le seul effet report de l'augmentation de + 0,6% de mars 2002* ».

Votre Rapporteur général rappelle que le Gouvernement précédent avait 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 faisait apparaître des augmentations successives de 0,5% du 1<sup>er</sup> mai 2001, 0,7% au 1<sup>er</sup> décembre 2001, 0,5% au 1<sup>er</sup> mars 2002 et 0,7% au 1<sup>er</sup> novembre 2002. Le Gouvernement a confirmé l'engagement de son prédécesseur quant au rattrapage du pouvoir d'achat en glissement. Le 26 septembre dernier, M. Jean-Paul Delevoye, ministre de la Fonction publique, de la réforme de l'État et de l'aménagement du territoire, a annoncé que le Gouvernement augmenterait le traitement des fonctionnaires de 0,7% à compter du 1<sup>er</sup> décembre 2002.

Selon le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, le montant des crédits correspondant à l'effet report de 2002 vers 2003 des mesures annoncées ou entrées en vigueur au cours de l'année 2002 est évalué à 765 millions d'euros.

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'échelons 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%. Récemment, les composantes du GVT ont été à nouveau évaluées et l'estimation du GVT négatif a été relevée à - 2%. En conséquence, le GVT-solde ressort égal à zéro. Il s'ensuit que, sur cette base, l'évolution démographique naturelle de la fonction publique n'a pas d'impact sur le volume des rémunérations en 2003.

Votre Rapporteur général ne peut que se réjouir d'un facteur qui donne quelques marges de manœuvre supplémentaires à la politique budgétaire et à la construction des lois de finances. On peut d'ailleurs se demander si l'arrivée à l'âge de la retraite des classes nombreuses de l'après-guerre ne pourrait pas conduire, d'ici à quelques années, à un GVT-solde négatif, ce qui permettrait d'atténuer partiellement le choc du paiement des pensions des fonctionnaires sur les finances de l'État.

Plusieurs autres dispositifs à caractère plus ou moins général ont une influence sur le niveau des dépenses de personnel.

Les mesures catégorielles induiraient une majoration des charges évaluée à 805 millions d'euros par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie. Les transformations d'emplois sur les budgets de l'Éducation nationale, résultant des plans Lang, Jospin et Bayrou, auraient un coût de 122 millions d'euros. Les transformations d'emplois dans les autres ministères compteraient pour 75 millions d'euros alors que les mesures indemnitaires nécessiteraient des crédits supplémentaires de 600 millions d'euros. La charge des autres mesures à caractère statutaire se réduirait fortement puisqu'elle passerait de 48 millions d'euros en 2002 à 9 millions d'euros en 2003.

Votre Rapporteur général observe que la consolidation des mesures décidées par le précédent Gouvernement, pendant l'hiver 2001-2002 en faveur de la police et de la gendarmerie ont un coût de 75,6 millions d'euros en 2003, dont 0,32 million d'euros imputés sur le budget de l'Intérieur pour des mesures indemnitaires, relatives à l'ARTT, 46,2 millions d'euros sur le même budget pour la revalorisation de l'indemnité de sujétions spéciales de police et 29,1 millions d'euros de mesures indemnitaires sur le budget de la Défense. Par ailleurs, les mesures de revalorisation décidées en mars 2002 par le ministre de la Défense ont un coût de 105,9 millions d'euros en 2003.

En 2001, 12.300 nouveaux agents de l'État (dont 8.385 pour le seul ministère de l'éducation nationale) ont choisi de bénéficier du congé de fin d'activité (CFA). Le flux annuel de bénéficiaires continue donc de croître régulièrement, confirmant le succès du dispositif auprès des publics concernés. Au 31 décembre 2001, 22.716 agents bénéficiaient du CFA, dont 15.765 environ relevaient de l'éducation nationale. Selon le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, le paiement du revenu de remplacement (75% du traitement indiciaire) a généré une dépense de 403 millions d'euros en 2001. Au 30 juin 2002, ce montant s'établissait à 220 millions d'euros et pourrait atteindre 466 millions d'euros pour l'ensemble de l'année. La dépense de revenus de remplacement était égale à 110,7 millions d'euros seulement en 1997, année d'ouverture du dispositif. Votre Rapporteur général rappelle cependant que l'impact du CFA ne peut être apprécié pleinement qu'en prenant en compte le fait que le remplacement des agents bénéficiant d'un CFA se fait, en général, par recrutement d'un agent en début de carrière, donc bénéficiant d'un traitement indiciaire moindre. Indépendamment du versement du revenu de remplacement, l'État constate donc une économie en matière de rémunération d'activité.

Selon les informations communiquées à votre Rapporteur général par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, la nouvelle bonification indiciaire est aujourd'hui un processus achevé et un dispositif stabilisé : tous les décrets et arrêtés d'application qui définissent, pour chaque ministère, les fonctions éligibles à la NBI ont été pris. *« Sur une dotation initiale en 1990 en année pleine, hors La Poste et France Télécom, de 3.319.210 points, soit 142,34 millions d'euros, actualisée pour 2003 en fonction de la valeur du point au 1<sup>er</sup> mars 2002 à 173,02 millions d'euros, le nombre de fonctionnaires bénéficiant de la NBI est de 232.957. Ce dispositif a été complété afin, d'une part, d'accompagner la politique en faveur de la ville (343.143 points en année pleine, soit 17,89 millions d'euros) et, d'autre part, de contribuer au plan de revalorisation de l'encadrement supérieur (207.590 points en année pleine, soit 10,82 millions d'euros) ».*

Enfin, votre Rapporteur général a interrogé le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie sur les conséquences budgétaires du processus d'aménagement et de réduction du temps de travail dans la fonction publique d'État, défini par le décret n° 2000-815 du 25 août 2000. Il convient de noter, tout d'abord, que si seuls quelques ministères ont signé un accord formel, *« les agents de tous les ministères ont bénéficié après concertation de la mise en place de l'ARTT ».* Le décret n° 2002-634 du 29 avril 2002 portant création du compte épargne-temps dans la fonction publique de l'État précise les règles d'utilisation du dispositif d'épargne des jours de congé non consommés. Des arrêtés d'application ministériels devront être pris pour assurer le fonctionnement de ce dispositif.

#### **L'IMPACT BUDGETAIRE DE L'ARTT POUR LA FONCTION PUBLIQUE D'ÉTAT EN 2002**

On peut estimer à 3.200 environ le nombre d'emplois budgétaires créés pour l'ARTT dans la fonction publique d'État en LFI 2002 et à 4.700 environ le nombre des recrutements supplémentaires qui pourraient être intervenus en cours d'année 2002 pour la mise en œuvre de cette dernière. En effet, on recense 700 emplois créés pour l'ARTT au ministère de la justice (20 M€), 1.971 emplois à la police (55 M€), 300 emplois pour la filière d'exploitation du ministère de l'équipement, dont 60 régularisations, ainsi que 200 emplois d'infirmiers et de secrétaires médicaux au service de santé des armées du ministère de la défense. Par ailleurs, le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie a annoncé le recrutement de 1.700 agents supplémentaires, au titre de la réduction du nombre des emplois vacants.

Les mesures indemnitaires ou d'abondement en heures supplémentaires ARTT n'ont généralement pas été identifiées en tant que telles dans les documents budgétaires. Cependant, leur coût peut être estimé à 100,5 M€ en 2002. Les deux principaux ministères bénéficiaires sont les ministères de la justice et de l'intérieur.

Pour la seule fonction publique de l'État, le coût, toutes choses égales par ailleurs, de l'ARTT en LFI 2002 peut être estimé à environ 184 M€.

Les ministères ont prioritairement mis en œuvre l'ARTT sous forme de jours de congés supplémentaires. De nombreuses dérogations aux 1.600 heures ont en outre été accordées, parfois sans remise en cause des compensations déjà existantes, ce qui a porté à des seuils très bas la durée du travail de certains personnels. Là où des dérogations horaires collectives n'étaient pas envisageables, certains mécanismes individuels de compensation horaire ont été élaborés, même s'il est parfois permis de s'interroger sur la réalité des sujétions subies.

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

• S'agissant des crédits pour charges de pension, votre Rapporteur général rappelle que, depuis l'année 2000, la loi de finances initiale évalue l'ensemble des charges de pension qui sont supportées par le budget de l'État. 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.

Le total des crédits budgétaires inscrits sur les différentes sections dans le projet de loi de finances pour 2003 au titre des pensions civiles et militaires s'élève à 32,1 milliards d'euros, dont 83,5 millions d'euros sur le budget annexe de l'Aviation civile et 6,1 milliards d'euros sur le budget des Charges communes.

Selon le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, la progression de 3,4% des crédits budgétaires par rapport à la loi de finances initiale pour 2002 ne prend pas en compte l'effet des mesures générales (revalorisation du point fonction publique) que pourrait décider le Gouvernement d'ici au 31 décembre 2003. En revanche, ce montant prend en compte un ajustement de la base 2002 à hauteur de - 48 millions d'euros. Il est également intégré une augmentation de 3,6% de la dépense totale des pensions par rapport à la prévision d'exécution 2002 s'analysant de la façon suivante :

– une augmentation de 3,4% pour les dépenses civiles et militaires hors PTT au titre de la progression du nombre et du montant unitaire des pensions versées hors PTT ;

– une augmentation de 3,5% pour les dépenses de pensions de La Poste et France Télécom.

A ces effets volumes, il convient d'ajouter l'effet report sur 2003 de la mesure de revalorisation du point fonction publique du 1<sup>er</sup> mars 2002 dont l'impact sur les pensions est de + 0,15%, soit 46,3 millions d'euros.

Selon le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, « *la prévision du projet de loi de finances pour 2003 affiche une progression des pensions versées aux anciens fonctionnaires de La Poste et de France Télécom équivalente aux pensions hors La Poste et France Télécom. Elle devrait même être supérieure les deux ou trois prochaines années, pour deux raisons :*

– *la faible progression des pensions militaires (+1,1% en 2003 en volume par rapport à la prévision d'exécution 2002) tend à réduire le taux de progression des pensions civiles et militaires hors PTT ;*

– *la pyramide des âges des fonctionnaires de La Poste et de France Télécom est plus large aux âges les plus élevés que celle des civils et militaires hors PTT, induisant un pic démographique des départs en retraite légèrement plus précoces que pour le reste de la fonction publique de l'État ».*

L'équilibre du régime des pensions civiles et militaires est également affecté par le fait que l'État participe aux mécanismes de compensation et de surcompensation entre régimes d'assurance vieillesse. Il est un contributeur net à ces mécanismes en raison de sa situation démographique relativement favorable. Le

projet de loi de finances prévoit un montant de crédits égal à 2.287 millions d'euros, inférieur de 382 millions d'euros au montant des crédits ouverts à ce titre en 2002. En effet, comme votre Rapporteur général l'a déjà exposé auparavant, le Gouvernement prévoit, d'une part, de diminuer de 30% à 27% le taux de réalisation de la surcompensation entre régimes spéciaux d'assurance vieillesse et, d'autre part, de prendre en compte dans les mécanismes de compensation les versements du Fonds de solidarité vieillesse. Ces deux ajustements réduisent mécaniquement la contribution de l'État.

- En définitive, les charges directes de personnel s'établiraient, en 2003, à 111,64 milliards d'euros. Elles augmenteraient de 2,18 milliards d'euros par rapport à la loi de finances initiale pour 2002, soit un taux d'évolution de 2%.

Les « dépenses induites » sont un concept intéressant de l'analyse budgétaire puisqu'il permet de regrouper, 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 accordés aux établissements publics soutenus par l'État.

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 »). Cependant, votre Rapporteur général n'a pu obtenir les éléments chiffrés relatifs à l'année 2002.

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) <sup>(a)</sup>**

	1996	1997	1998	1999	2000	2001
<b>I. Rémunérations d'activité</b>						
- rémunérations principales.....	45,26	45,96	47,22	48,64	50,16	50,69
- indemnités de résidence.....	1,08	1,08	1,11	1,19	1,21	1,28
- primes et indemnités.....	7,32	7,27	7,33	8,48	9,09	9,51
- supplément familial de traitement.....	0,73	0,73	0,75	0,75	0,75	0,75
- autres charges connexes.....	0,54	0,58	0,79	0,82	0,85	0,94
- provisions.....	0,04	0,55	0,56	0,01	0,02	0,05
<b>Total Rémunérations d'activité.....</b>	<b>54,98</b>	<b>56,17</b>	<b>57,76</b>	<b>59,89</b>	<b>62,08</b>	<b>63,23</b>
<i>dont masse salariale (b).....</i>	<i>53,25</i>	<i>54,46</i>	<i>56,03</i>	<i>58,25</i>	<i>60,34</i>	<i>61,36</i>
<b>II. Dépenses sociales</b>						
- cotisations sociales.....	9,88	10,75	10,93	11,33	11,24	10,37
- prestations sociales.....	1,62	1,54	1,66	1,78	1,93	1,95
- pensions.....	20,26	22,01	22,96	26,57	28,58	29,42
- divers.....	0,27	0,30	0,25	0,27	0,36	0,52
<b>Total Dépenses sociales.....</b>	<b>32,03</b>	<b>34,61</b>	<b>35,81</b>	<b>39,95</b>	<b>42,11</b>	<b>42,26</b>
<b>Total Frais de personnel (I + II).....</b>	<b>87,01</b>	<b>90,77</b>	<b>93,57</b>	<b>99,84</b>	<b>104,19</b>	<b>105,49</b>
<b>III. Autres dépenses induites</b>						
- taxes sur les transports et les salaires.....	0,31	0,33	0,35	0,35	0,36	0,42
- frais de déplacement.....	1,15	1,17	1,12	1,16	1,14	1,20
- enseignement privé.....	5,47	5,50	5,66	5,84	6,05	6,17
- pensions Anciens combattants.....	3,93	3,74	3,61	3,54	3,48	3,32
- autres (c).....	1,08	1,08	1,07	0,98	0,92	0,59
<b>Total Autres dépenses induites.....</b>	<b>11,94</b>	<b>11,81</b>	<b>11,81</b>	<b>11,88</b>	<b>11,95</b>	<b>11,68</b>
<b>TOTAL Dépenses induites (I + II + III)...</b>	<b>98,95</b>	<b>102,59</b>	<b>105,38</b>	<b>111,71</b>	<b>116,14</b>	<b>117,17</b>
<b>Dépenses indexées.....</b>	<b>90,21</b>	<b>93,88</b>	<b>96,42</b>	<b>102,54</b>	<b>106,74</b>	<b>107,94</b>

(a) Y compris l'incidence de diverses mesures : 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.*

## 2.- L'expérimentation des principes de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances

Les « moyens de fonctionnement de l'État » regroupent un ensemble très disparate de crédits inscrits sur les quatrième, cinquième et septième parties du titre III. On leur adjoint parfois les crédits de la sixième partie, qui concernent les subventions de fonctionnement versées aux établissements publics.

La globalisation des crédits s'est longtemps limitée aux moyens de fonctionnement au sens le plus courant du terme. Dans la plupart des ministères, la partie 34 (« Moyens de fonctionnement ») se réduit désormais à un chapitre unique portant le même libellé. Les dotations à l'article font apparaître une nomenclature

fondée sur les services gestionnaires qui « émargent » au chapitre concerné. Il faut descendre au paragraphe – détail de la nomenclature budgétaire inaccessible au niveau de la prévision en loi de finances – pour trouver des lignes de dépenses retraçant explicitement la nature de la dépense.

La logique de ce processus de globalisation est intelligible : le regroupement de tous les crédits de fonctionnement donne une grande souplesse au gestionnaire central dans la délégation des crédits aux différents services gestionnaires : les excédents des uns peuvent être attribués, par arrêté de sous-répartition, aux déficits des autres. En même temps, l'inscription d'une dotation en moyens de fonctionnement sur les articles définis en fonction des services équivaut à allouer à ceux-ci une « enveloppe globale » de moyens de fonctionnement, donc à responsabiliser leur mode de gestion des dotations. Le Parlement peut d'ailleurs, le cas échéant, se saisir utilement de ces informations pour apprécier la capacité des gestionnaires à améliorer l'efficacité de la dépense. En ce sens, la globalisation de crédits de fonctionnement s'inscrit dans l'esprit de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances – avec un champ plus limité.

Les années récentes ont vu, justement, ce champ s'élargir peu à peu. La loi de finances initiale pour 2000 a autorisé (implicitement, à travers le vote du chapitre nouveau créé pour la circonstance) le regroupement de crédits de personnel et de crédits de fonctionnement de quatre préfectures. Leur nombre a été augmenté chaque année et le Gouvernement propose, avec le présent projet, d'étendre ce qui n'est presque plus une « expérimentation » à onze nouvelles préfectures.

Votre Rapporteur général observera, au demeurant, qu'un certain nombre de dotations de fonctionnement à destination d'organismes, institutions ou conseils placés auprès d'un ministère déterminé portent des crédits qui peuvent servir indifféremment à la rémunération de personnels et à la couverture des charges de fonctionnement courant.

S'agissant d'apprécier l'opportunité d'ajouter onze préfectures aux 18 déjà placées sous le régime de l'expérimentation, votre Rapporteur général a souhaité recueillir quelques éléments d'information sur les fondements de la globalisation des crédits, les conditions de l'expérimentation et les enseignements qui ont pu en être tirés d'ores et déjà. La réponse très circonstanciée du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie mérite d'être reproduite dans le présent rapport dans son intégralité.

## **L'EXPERIENCE DE GLOBALISATION DES MOYENS DE FONCTIONNEMENT ET DE PERSONNEL DANS LES PREFECTURES**

L'amélioration de l'efficacité de la dépense publique, qui appelle à la fois l'adaptation du service public aux besoins actuels et la maîtrise des coûts, constitue un objectif stratégique de la modernisation de l'État. A cet égard, l'expérimentation d'une gestion globalisée des crédits de personnel et de fonctionnement, mise en œuvre dans quatre préfetures en 2000 (Doubs, Finistère, Isère et Seine Maritime), puis dans dix nouvelles préfetures en 2001 (Charente maritime, Eure et Loir, Maine et Loire, Haut Rhin, Somme, Var, Vosges, Belfort et Seine Saint Denis) et dans quatre autres en 2002 (Calvados, Haute Vienne, Oise et Yonne) font jouer à ces dernières un rôle pilote.

### **I.- Le champ de la globalisation**

Les gestionnaires se voient attribuer une dotation globale pour les crédits de personnel et de fonctionnement inscrite sur deux nouveaux chapitres 37-20 et 37-21. Certaines charges sont toutefois maintenues hors de la dotation globalisée : les charges de pension, les prestations sociales facultatives gérées au niveau ministériel, les dépenses d'informatique, d'organisation des élections, de contentieux et les dépenses d'équipement à l'exception de celles du programme régional immobilier. Les dotations globalisées représentent ainsi, en 2002, 201,78 M€ soit plus de 19% des crédits de rémunérations et de fonctionnement de l'ensemble des préfetures.

### **II.- La visibilité sur l'évolution des moyens**

Le montant de la dotation globale a été fixé par avance pour les trois années de l'expérimentation, soit de 2000 à 2003. Elle est inscrite dans les lois de finances initiales puis déléguée en début d'année pour son montant intégral à chaque préfet concerné. Les crédits non consommés en fin d'année sont automatiquement reportés au bénéfice de chaque préfeture. En cours d'exercice, ils ne font l'objet d'aucune annulation et les éventuelles mesures de mise en réserve qui pourraient être mises en place ne leur sont pas applicables.

Les préfetures voient l'évolution de leurs moyens garantie à la hausse, à + 0,3% hors mesures exceptionnelles, sur la durée de l'expérimentation, soit jusqu'au 31 décembre 2003. La pleine responsabilité de gestion accordée à chaque préfet implique qu'il s'assure de pouvoir faire face dans ce cadre à toutes les dépenses obligatoires, notamment celles de rémunération. La dotation tient compte, en prévisionnel, des changements d'échelon et des promotions, des augmentations ou des baisses d'indice qui résultent du remplacement d'agents, des fins de temps partiel... Les gestionnaires doivent pouvoir faire face aux aléas qui affectent le GVT et à l'évolution de l'activité des préfetures dans le cadre de leurs missions normales.

La dotation globale fait toutefois l'objet d'abondements complémentaires dans certains cas limitatifs : augmentation du point fonction publique et autres mesures générales ou catégorielles de revalorisation des rémunérations, variation des taux de cotisations sociales à la charge des employeurs, charges résultant de visites protocolaires.

### **III.- Une souplesse accrue de gestion**

La globalisation n'a pas modifié le cadre général de gestion des emplois des préfetures pilotes : le statut général de la fonction publique s'applique dans tous ses aspects. L'administration centrale du ministère de l'intérieur régule les concours, les mutations et les affectations dans un cadre d'emplois unifié englobant tout le réseau des préfetures. Les gestionnaires se voient toutefois attribuer de larges responsabilités qui leur permettent de procéder à la meilleure allocation des moyens aux missions en arbitrant entre dépenses de fonctionnement et de rémunérations, en modifiant le poids relatif des différentes catégories de personnel, voire en externalisant certaines prestations. Ces responsabilités s'exercent dans le cadre des dispositions législatives et réglementaires existantes, qu'il s'agisse :

– de la gestion des effectifs et des rémunérations ;

– du respect du plafond des effectifs et du plafond des crédits fixés par la loi de finances. L'adaptation de la structure des emplois ne doit pas accroître la masse indiciaire globale mesurée sur la base des indices moyens. Par ailleurs, les responsabilités élargies accordées aux gestionnaires ne peuvent se traduire par des décisions susceptibles d'engendrer des charges incompatibles avec le niveau de la dotation globale.

#### **IV.- Les marges de manœuvre de gestion**

La marge de manœuvre dégagée en 2001 sur les crédits de rémunérations des 14 préfectures globalisées représentait 3,5 M€ soit 2,8% des crédits ouverts. Elle résulte pour l'essentiel des vacances d'emplois frictionnelles. Elle a été utilisée en : (i) abondement de primes (0,6 M€, 0,5 point de crédits ouverts), (ii) dépenses de fonctionnement (2 M€, 1,5 point de crédits ouverts), (iii) reports (0,9 M€, 0,8 point de crédits ouverts).

La part des reports de crédits est comprise entre 0% et 2% des crédits ouverts (et 0,74% en moyenne) ; elle ne dépasse dans aucun des cas le plafond de 3% qui entrera en vigueur avec l'application de la loi organique.

#### **V.- Les outils de contrôle**

Cette liberté de gestion est associée à un contrôle financier déconcentré portant sur l'ensemble de la démarche de préparation et d'exécution des budgets concernés. Les préfets présentent au contrôleur le budget annuel prévisionnel ainsi que les modifications éventuelles intervenant en cours d'exercice. Ces budgets sont accompagnés d'un tableau des effectifs maximaux autorisés, d'une annexe relative aux modalités d'application du régime indemnitaire et d'une note sur les orientations de la gestion du personnel. Le préfet peut modifier la répartition crédits de personnel / crédits de fonctionnement après visa du contrôleur financier. Enfin, le contrôleur suit l'exécution du budget au moyen d'états qui lui sont transmis mensuellement et dont le cadre a été conçu conjointement par la préfecture et les services du contrôle. Par ailleurs, il reçoit un compte rendu de gestion du préfet.

Le développement des outils de contrôle de gestion est inséparable de l'accroissement des responsabilités des gestionnaires afin de rendre compte de l'utilisation des crédits et des résultats obtenus. Le ministère de l'intérieur a ainsi mis en place une comptabilité analytique répartissant les dépenses par mission et par fonction, ainsi qu'un outil de contrôle de gestion qui associe à chaque mission des objectifs et des indicateurs.

L'outil de gestion INDIGO, installé dès le 1<sup>er</sup> juillet 2000 dans les quatre premières préfectures expérimentatrices, puis étendu aux préfectures entrant en 2001 et 2002 dans le champ de l'expérimentation, a permis des progrès de gestion. Il définit pour chaque mission des objectifs et des indicateurs de gestion selon un enchaînement à plusieurs niveaux. Chaque mission est divisée en enjeux qui représentent des objectifs généraux (par exemple, pour la mission sécurité, « assurer la protection civile »). Les actions qui concourent à la réalisation des enjeux sont appelées points clefs de gestion : ainsi, pour la protection civile, les actions de prévention ou les exercices sur plans de secours. A chaque point clef de gestion sont associés un ou plusieurs objectifs suivis par des indicateurs. Ainsi, pour la mission sécurité : taux d'actualisation des plans de secours ou nombre d'actions de prévention. Pour chaque indicateur, l'outil de gestion permet de fixer des valeurs cibles, soit fixées uniformément au niveau national, soit négociées avec chaque préfet.

Les indicateurs quantitatifs, renseignés par les préfetures, sont centralisés trimestriellement et donnent lieu à la production automatique de tableaux de bord et de graphiques, permettant à l'administration centrale de comparer les préfetures entre elles, de comparer les résultats aux objectifs et de calculer les moyennes nationales. Les indicateurs retenus couvrent la très grande majorité des missions des préfetures. Pour certaines d'entre elles, ils permettent de mesurer et de comparer l'intensité de l'action publique (pourcentage de structures locales et de marchés ayant fait l'objet d'un contrôle), pour d'autres, ils donnent aussi une mesure de l'efficacité (nombre moyen de visites nécessaires à la délivrance de titres).

En 2003, le Gouvernement propose d'expérimenter la globalisation des crédits dans onze nouvelles préfetures, dont dix préfetures de métropole (Aisne, Alpes Maritimes, Cher, Indre, Indre et Loire, Loir et Cher, Loiret, Rhône, Saône et Loire, Seine et Marne) et une préfecture d'outre mer (Martinique). Ainsi, en 2003, les dotations globalisées des préfetures représenteraient 333,39 M€.

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

Le ministère de l'intérieur n'est pas le seul à avoir entrepris un processus expérimental de globalisation. Allant encore plus loin dans la préparation de l'entrée en vigueur de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances, le ministère du travail se propose d'élargir encore la démarche de globalisation, dans le cadre de l'expérimentation qu'il a entreprise avec la direction régionale et les directions départementales de l'emploi de la région Centre.

Afin de mettre en œuvre les décisions du comité interministériel pour la réforme de l'État (CIRE) du 12 octobre 2000 qui précisait que « *chaque ministère engagera au cours de l'année 2001 une démarche de contractualisation assortie de globalisation des moyens de fonctionnement et de rémunération avec certains services déconcentrés* », le ministère du travail s'est engagé, en 2002, dans une expérience de contractualisation avec les services déconcentrés (direction régionale, directions départementales...) de la région Centre.

Un contrat passé pour trois ans entre le ministère et les services déconcentrés en région Centre définit les orientations et les priorités d'action assignées à ces services, ainsi que les résultats attendus, assortis d'indicateurs. Le « management » par objectifs ainsi mis en place repose sur la création d'une enveloppe unique, regroupant l'ensemble des moyens de personnel et de fonctionnement de la région sur un chapitre unique et autorisant la mise en œuvre de la « fongibilité asymétrique », concept formellement introduit dans les travaux préparatoires de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances.

En 2003, le Gouvernement propose de franchir une étape supplémentaire en appliquant la même démarche à certains crédits d'intervention. Une nouvelle dotation globalisée est ainsi mise en place sur un chapitre unique, inscrit sur le titre IV, afin de mettre en œuvre partiellement et à titre expérimental le programme « accès à l'emploi ».

Votre Rapporteur général se réjouit également de constater que le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie ne reste pas à l'écart de cette dynamique. En effet, des expérimentations de budget global déconcentré (en

rémunérations et moyens de fonctionnement) vont être engagées en 2003 dans quatre des grands réseaux du ministère :

– le réseau du Trésor public dans les départements de l’Aveyron, de l’Orne, du Pas-de-Calais et de la Somme (2.112 emplois, 77 millions d’euros) ;

– le réseau de la direction générale des impôts dans les départements de la Seine maritime, de l’Orne, du Loiret, de la Marne et du Gers (2.962 emplois, 118,7 millions d’euros) ;

– le réseau de la direction générale des douanes et droits indirects dans les circonscriptions de Metz et d’Orléans (782 emplois, 30,1 millions d’euros) ;

– le réseau de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes dans les régions Provence-Alpes-Côte d’Azur, Pays de Loire, Bourgogne et Aquitaine (243 emplois, 13 millions d’euros).

Il appartient au Parlement de suivre attentivement les conditions de mise en œuvre de ces expérimentations, leur déroulement effectif et les enseignements qui pourront en être tirés. Le succès de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances repose pour partie sur l’adaptation progressive des administrations aux principes novateurs sur lesquels la loi organique précitée fera bientôt reposer la gestion publique.

Dans ce processus très ouvert, le Parlement dispose d’un espace de liberté où faire entendre sa voix et faire valoir ses choix. Il doit également montrer que la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances reste au cœur de ses préoccupations et que l’impulsion politique unanime qui a permis d’aboutir n’a pas subitement disparu au lendemain du vote.

## D.– L’ÉTAT, PIVOT FINANCIER DES RELATIONS ENTRE LES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES

### 1.– Les concours de l’État aux régimes de sécurité sociale

Les concours budgétaires directs de l’État aux régimes de sécurité sociale, en 2003, atteindraient 15,48 milliards d’euros, en progression de 2,2% par rapport à la loi de finances initiale pour 2002. Les évolutions comparées des subventions aux régimes, des concours prenant la forme de compensations d’exonérations de charges sociales et de ceux constitués de prestations prises en charge par l’État sont, en fait, fortement divergentes.

• Les **subventions de l’État** à plusieurs régimes de sécurité sociale sont directement fonction des conditions d’équilibre financier de ces régimes. Elles dépendent donc des niveaux comparés des prestations et des cotisations ainsi que de l’effet des transferts qui peuvent, le cas échéant, majorer ou minorer les ressources ou les dépenses des régimes. La forme même des concours de l’État n’est pas unique : la plupart sont constitués sous forme de subventions budgétaires, mais le BAPSA bénéficie aussi d’une fraction du produit de la TVA, dont le taux a pu être ajusté, dans les années passées, pour contribuer à garantir l’équilibre du régime.

**EVOLUTION DES CONCOURS DE L'ÉTAT AUX PRINCIPAUX RÉGIMES  
DE SÉCURITÉ SOCIALE**

*(en millions d'euros)*

	Exécution 1998	Exécution 1999	Exécution 2000	Exécution 2001	LFI 2002	PLF 2003	PLF 2003/ LFI 2002
<b>I. Subventions</b>							
. TVA nette affectée au BAPSA .....	3.721,13	3.935,93	4.110,3	4.134,7	4.456,3	4.463,0	+ 0,2%
. Régime des exploitants agricoles (BAPSA) (y/c FCATA) .....	1.068,05	686,94	876,1	823,7	270,2	522,7	+ 93,4%
. Régime de retraite des mineurs (CANSSM) .....	229,59	207,48	341,6	472,6	457,0	580,0	+ 26,9%
. Régime de retraite des cheminots (SNCF) .....	2.140,84	2.099,38	2.131,2	2.223,3	2.287,4	2.343,0	+ 2,4%
. Régime des marins (ENIM) .....	655,53	661,93	703,7	708,1	707,5	722,4	+ 2,1%
. Divers régimes (CAMR, SEITA, CR.RFOM) .....	82,32	84,76	97,6	109,9	104,2	109,0	+ 4,6%
<b>Sous-total I</b> .....	<b>7.897,46</b>	<b>7.676,42</b>	<b>8.260,5</b>	<b>8.472,3</b>	<b>8.282,6</b>	<b>8.740,1</b>	<b>+ 5,5%</b>
<i>Part des subventions</i> .....	<i>24,8%</i>	<i>23,1%</i>	<i>27,9%</i>	<i>32,8%</i>	<i>31,9%</i>	<i>32,9%</i>	
<b>II. Exonérations de charges compensées par l'État</b>							
. Contrats aidés .....	1.716,42	2.006,53	1.925,4	1.872,3	1.775,9	1.423,6	- 19,8%
. Allègements de charges .....	8.051,29	7.273,34	2.163,7	301,6	381,2	350,1	- 8,2%
. Allègements de charges DOM .....	178,52	167,24	187,5	343,6	350,6	523,5	+ 49,3%
<b>Sous-total II</b> .....	<b>9.946,23</b>	<b>9.447,11</b>	<b>4.276,7</b>	<b>2.517,5</b>	<b>2.505,7</b>	<b>2.297,2</b>	<b>- 8,4%</b>
<i>Part des exonérations compensées</i> .....	<i>31,3%</i>	<i>28,5%</i>	<i>15,4%</i>	<i>9,8%</i>	<i>9,7%</i>	<i>8,7%</i>	
<b>III. Prestations prises en charge par l'État</b>							
. Allocation de RMI .....	3.998,28	4.863,12	4.458,1	4.513,3	4.417,6	4.460,3	+ 1,0%
. Allocation parent isolé .....		645,32	724,7	713,9	740,0	804,9	+ 8,8%
. Fonds spécial d'invalidité .....	241,48	278,83	242,7	242,8	259,2	263,6	+ 1,7%
. Remboursement de l'IVG .....	24,70	24,70	24,7	24,7	24,7	0	-
. Prestations maladies des GIG <sup>(a)</sup> .....	206,57	203,37	194,8	196,7	196,7	185,0	- 5,9%
. Allocation aux adultes handicapés (AAH) .....	3.644,60	3.845,53	4.089,0	4.097,1	4.277,7	4.526,3	+ 5,8%
. Aides au logement (FNAL + APL)	4.925,48	5.103,84	5.261,8	4.996,5	5.234,1	5.239,0	+ 0,1%
. Allocation pour dépenses de scolarité /aide à la scolarité <sup>(b)</sup> .....	-	-	-	-	-	-	-
. Majoration de l'allocation de rentrée scolaire .....	923,69	1.062,11	262,7	-	-	-	-
<b>Sous-total III</b> .....	<b>13.964,79</b>	<b>16.026,81</b>	<b>15.258,5</b>	<b>14.785,0</b>	<b>15.150,0</b>	<b>15.479,1</b>	<b>+ 2,2%</b>
<i>Part des interventions directes</i> .....	<i>43,9%</i>	<i>48,4%</i>	<i>54,9%</i>	<i>57,4%</i>	<i>58,4%</i>	<i>58,4%</i>	
<b>TOTAL</b> .....	<b>31.808,48</b>	<b>33.150,34</b>	<b>27.795,7</b>	<b>25.774,8</b>	<b>25.944,3</b>	<b>26.516,4</b>	<b>+ 2,2%</b>
	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	

(a) Grands invalides de guerre.

(b) Prestations remplacées en 1998 par les bourses des collèves.

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

En 2003, cette catégorie de concours est marquée par le quasi-doublement de la subvention d'équilibre versée à partir du budget des Charges communes. Elle passerait, en effet, de 270,2 millions d'euros à 522,7 millions d'euros. Le régime des exploitants agricoles est victime d'un « effet de ciseau » que le vieillissement de la population protégée et l'incidence des crises agricoles sur la formation du revenu professionnel ont largement amplifié depuis plusieurs années. Ainsi, la prévision concernant l'évolution des dépenses d'assurance maladie conduit à majorer de 296 millions d'euros les crédits du BAPSA, alors que le rendement des cotisations sociales s'inscrit en retrait de 70 millions d'euros par rapport à l'évaluation initiale pour 2002 <sup>(1)</sup>.

La subvention versée au régime des Mines serait également dynamique. Fixée à 580 millions d'euros, elle progresserait de 123 millions d'euros (+ 26,9%) par rapport à 2002. En effet, la situation démographique très déséquilibrée du régime fait que la part occupée, au sein de ses ressources, par les transferts de compensation est importante : en 2003, parmi un montant de produits évalué à 2.346,8 millions d'euros, les transferts de compensation représenteraient 1.431,9 millions d'euros, soit 61,1% du montant total des produits <sup>(2)</sup> ; la subvention de l'État, fixée à 580 millions d'euros, représente 24,7% des produits dont bénéficie le régime. Dès lors, toute variation un tant soit peu importante des transferts de compensation se traduit quasi mécaniquement par une variation inverse de la subvention d'équilibre de l'État. Or, justement, la révision des mécanismes de compensation déjà évoquée par votre Rapporteur général fait que le transfert de compensation reviendrait de 1.593,7 millions d'euros en 2002 à 1.431,9 millions d'euros en 2003, soit une diminution de 161,8 millions d'euros. Compte tenu de l'évolution des autres produits et des charges, l'ajustement de la subvention de l'État porte sur les 123 millions d'euros mentionnés ci-avant.

Les mécanismes de compensation et de surcompensation agissent sur les finances de l'État par l'intermédiaire de deux canaux :

– gestionnaire du régime des pensions civiles et militaires, l'État participe au mécanisme de compensation généralisée et de compensation spécifique entre régimes d'assurance vieillesse, selon les règles communes applicables à tous les régimes ;

– garant de l'équilibre financier de certains régimes, par le biais de subventions d'équilibre, l'État ajuste ses dotations en fonction de l'évolution des transferts de compensation dont bénéficient ou que doivent supporter lesdits régimes.

Par rapport aux taux « normal » (22%) de réalisation de la compensation spécifique entre régimes spéciaux d'assurance vieillesse, les flux financiers entre l'État et ces régimes sont affectés par le niveau effectif du taux de réalisation, qui a d'ailleurs été revu à la baisse depuis 2000. En 2003, l'organisation des mécanismes de compensation autour d'un taux de réalisation fixé à 27% entraînerait pour l'État :

---

(1) Votre Rapporteur général rappelle que les recettes des budgets annexes ne sont pas partie prenante à l'exercice de révision effectué pour les recettes du budget général.

(2) Source : Rapport de la Commission des comptes de la sécurité sociale, septembre 2002.

– une majoration de sa contribution, par rapport à ce qu'elle aurait été si le taux était maintenu à sa valeur « normal » de 22%, de 119,5 millions d'euros ;

– une diminution des subventions d'équilibre versées aux différents régimes, pour un montant total d'économies de 224,8 millions d'euros.

*In fine*, la fixation à 27% du taux de réalisation de la compensation spécifique procure à l'État une économie de 105,3 millions d'euros.

**INCIDENCE DE L'AMÉNAGEMENT DES MODALITÉS DE LA SURCOMPENSATION SUR LE BUDGET DE L'ÉTAT (a)**

(crédits initiaux, en millions d'euros)

	1998	1999	2000	2001	2002	PLF 2003
Taux.....	38%	38%	34%	30%	30%	27%
<b>I.- ACCROISSEMENT DE LA CHARGE DE L'ÉTAT (régime débiteur)</b>						
<i>Charges communes</i> : Chapitre 33-91.- Pensions civiles et militaires.....	+ 482,7	+ 511,3	319,7	211,3	215,0	119,5
<b>II.- DIMINUTION DE LA CHARGE DE L'ÉTAT (ajustement des subventions d'équilibre aux régimes créditeurs)</b>						
<i>Mer</i> : Chapitre 47-23.- Subvention à l'ENIM.....	- 135,8	- 137,7	- 102,5	- 70,0	- 75,8	- 49,4
<i>Charges communes</i> : Chapitre 46-90.- Subvention à la SEITA.....	- 14,5	- 15,2	- 11,1	- 7,5	- 9,2	- 5,6
<i>Charges communes</i> : Chapitre 46-90.- Subvention à la Caisse des Mines.	- 636,6	- 652,3	- 484,8	- 325,8	- 333,7	- 208
<i>Transports</i> : chapitre 47-41.- Charges de retraites de la SNCF.....	- 288,1	- 284,3	- 201,1	- 130,0	- 131,8	- 81,3
<b>TOTAL</b> .....	<b>- 592,4</b>	<b>- 578,2</b>	<b>- 479,8</b>	<b>- 322,0</b>	<b>- 335,5</b>	<b>- 224,8</b>

(a) Écarts par rapport au maintien du taux de réalisation de la surcompensation à 22%.

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

• La compensation par l'État d'exonérations de cotisations sociales nécessiterait des crédits estimés à 2.297,2 millions d'euros en 2003, en diminution de 208,5 millions d'euros (- 8,4%) par rapport à 2002. Le principal poste de dépenses est constitué des allègements de charges au titre des contrats aidés. Depuis le transfert au FOREC, en 2000, des allègements de cotisations sociales accordés au titre du passage des entreprises au 35 heures, le poste retraçant les allègements généraux de cotisations sociales ne représente plus que 300 à 400 millions d'euros selon les années.

La cause principale de la diminution de ces concours au titre des contrats aidés tient à la refonte du dispositif des contrats initiative-emploi. Le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie a fait parvenir à votre Rapporteur général les éléments d'information suivants, qui concernent l'ensemble des dotations consacrées au contrat initiative-emploi (primes à l'embauche et exonérations de cotisations sociales) :

### L'EVOLUTION DES CREDITS CONSACRES AU CONTRAT INITIATIVE-EMPLOI

Les crédits relatifs aux CIE passent globalement de 781,45 M€ en LFI 2002 (dont 427,92 M€ au titre des exonérations de charges sociales et 353,53 M€ au titre des primes à l'embauche et de l'aide de l'État pour le tutorat et la formation) à 483,95 M€ en PLF pour 2003 (dont 142 M€ au titre des exonérations de charges sociales et 341,95 M€ au titre des primes et de l'aide de l'État pour le tutorat et la formation). Cette évolution repose sur les paramètres suivants.

Au plan quantitatif, après plusieurs années de baisse du nombre d'entrées, une stabilisation du dispositif, recentré sur les publics les plus éloignés de l'emploi : il est en effet prévu un flux maximum de 70 000 entrées en 2002 (34 105 entrées constatées au 31 août 2002) et de 70 000 en 2003 (après un flux de 90 870 en 2001, correspondant à un stock moyen de 234 000 présents) ; le stock moyen à la fin du second trimestre de 2002 est évalué à 180 000.

Au plan du régime des aides attachées aux CIE, les dotations prévues pour 2003 tirent les conséquences de la refonte complète du dispositif, mise en œuvre en application :

– d'une part, de l'article 141 de la LFI pour 2002 qui a supprimé pour les contrats conclus à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2002 le régime d'exonération de charges sociales spécifique auquel ouvrait antérieurement droit le CIE, pour y substituer le régime de droit commun attaché aux bas salaires pris en charge sur le budget du FOREC ;

– d'autre part, du décret n° 2002-400 du 25 mars 2002 qui a substantiellement revalorisé pour les contrats conclus à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2002 l'aide de l'État qui y est attachée : celle-ci est modulée en deux niveaux (330 € et 500 € par mois) en fonction de la gravité des difficultés d'accès à l'emploi ; elle est par ailleurs versée au 12<sup>ème</sup> mois (et non plus dès le 3<sup>ème</sup> mois) du contrat de travail, un second versement intervenant à la fin du contrat si celui-ci est à durée déterminée ou au 24<sup>ème</sup> mois en cas de contrat à durée indéterminée, étant observé que la durée moyenne constatée des contrats est de 22 mois.

Le coût pondéré mensuel de l'aide de l'État s'élève à 360 € (y compris la prise en charge des dépenses liées au tutorat et à l'aide à la formation).

Les crédits du PLF 2003 couvrent donc :

– s'agissant des exonérations de charges sociales, les reliquats de dépenses au titre de 2003 correspondant à des CIE conclus avant le 31 décembre 2001 ;

– la montée en charges des dépenses relatives au nouveau dispositif de l'aide de l'État sur la base des modalités de versement de celle-ci prévues par le décret précité pour les CIE conclus depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2002.

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

• Les **prestations prises en charge par l'État** croîtraient au rythme modéré de 2,2%. Le poste le plus dynamique est l'allocation pour adulte handicapé (AAH), qui progresse de 5,8% et s'élève, en 2003, à 4.526,3 millions d'euros. L'évaluation suppose la revalorisation de l'allocation en fonction de l'évolution prévisionnelle des prix hors tabacs et la poursuite en 2003 de la progression tendancielle du nombre d'allocataires constatée au cours des dernières années, de l'ordre de 3% par an en moyenne depuis une dizaine d'années. Elle tient compte, par ailleurs, des insuffisances de crédits qui ont pu être constatées au cours de l'exécution 2002 et des ouvertures de crédits correspondants qui ont été autorisées par la loi de finances rectificative pour 2002, à hauteur de 96 millions d'euros.

Les crédits destinés à l'allocation de parent isolé progressent plus vite que ceux relatifs à l'allocation pour adulte handicapé, mais les masses concernées sont bien moins importantes. En 2003, cette allocation nécessiterait 804,9 millions d'euros de crédits.

Les crédits du RMI seraient quasiment stabilisés, puisque le Gouvernement propose d'ouvrir 4.460,3 millions d'euros au lieu de 4.417,6 millions d'euros en 2002. La dotation repose sur les hypothèses d'une revalorisation de l'allocation en fonction de l'évolution prévisionnelle des prix hors tabacs et d'une poursuite, en 2003, de la diminution du nombre d'allocataires constatée sur les six premiers mois de l'année 2002 en métropole. Elle tient compte, par ailleurs, des insuffisances de crédits qui ont pu être constatées au cours de l'exécution 2002 et des ouvertures de crédits correspondantes qui ont été autorisées par la loi de finances rectificative pour 2002, à hauteur de 236 millions d'euros. Elle intègre enfin l'impact de la mise en place de mesures d'incitation de retour à l'emploi et de redynamisation de la démarche d'insertion au profit des bénéficiaires du revenu minimum d'insertion, qui devraient générer 150 millions d'euros d'économies en 2003.

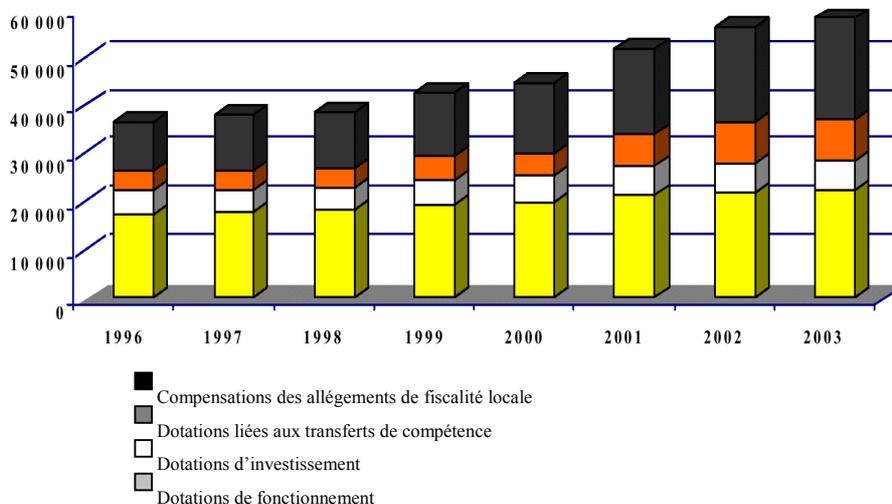
## 2.- Les concours de l'Etat aux collectivités locales

Les concours de l'Etat aux collectivités locales, hors compensation des réformes fiscales, s'élèvent, pour 2003, à plus de 58,2 milliards d'euros, en hausse de 3,3% par rapport au montant des crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2002 (56,3 milliards d'euros).

Comme le souligne le Gouvernement, « *les concours de l'Etat aux collectivités locales ont progressé de 6,8% en moyenne annuelle depuis 1996* ».

### EVOLUTION DES CONCOURS DE L'ETAT AUX COLLECTIVITÉS LOCALES DEPUIS 1996

(en millions d'euros)



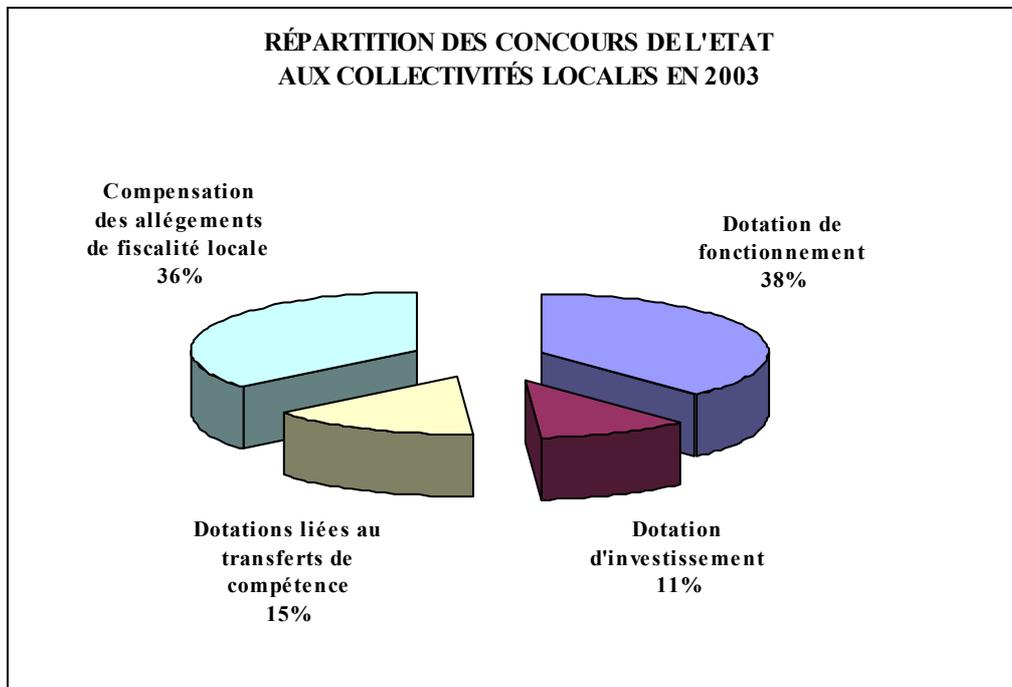
Le montant total des dotations de l'Etat aux collectivités locales se répartissent de la manière suivante :

– les concours destinés au financement des dépenses de fonctionnement s'élèvent à 22,5 milliards d'euros, en hausse de 1,5% par rapport au montant de 2002 ;

– les concours destinés au financement des dépenses d'investissement s'élèvent à 6,1 milliards d'euros, en hausse de 2,1% par rapport au montant de 2002 ;

– les dotations liées aux transferts de compétence s'élèvent à 8,7 milliards d'euros, en hausse de 3,1% par rapport à 2002 ;

– les compensations des allègements de fiscalité locale <sup>(1)</sup> s'élèvent à 20,9 milliards d'euros en 2003, en hausse de 5,9% par rapport à 2002.



*a) La reconduction du contrat de croissance et de solidarité*

L'effort financier de l'Etat s'inscrit dans le cadre du contrat de croissance et de solidarité liant l'Etat aux collectivités locales.

---

(1) Ces dotations ne prennent en compte que les allègements de fiscalité locale. Les compensations liées à la suppression d'impôts locaux (part régionale de la taxe d'habitation ou encore droits de mutation à titre onéreux perçus par les régions) font l'objet de dotations particulières, recensées dans les dotations de fonctionnement tandis que celles liées à la modification d'impôts transférés (baisse des droits de mutation à titre onéreux perçus au profit des départements ou exonérations de taxe différentielle sur les véhicules à moteur) sont intégrées, en vertu des principes de décentralisation, dans la dotation générale de décentralisation.

Rappelons que le contrat de croissance et de solidarité a été institué pour trois ans par l'article 57 de la loi de finances pour 1999 (n° 98-1266 du 29 décembre 1998), afin de se substituer au pacte de stabilité instauré par l'article 32 de la loi de finances pour 1996 pour une période également de trois ans, de 1996 à 1998.

Le contrat de croissance et de solidarité visait, comme le Pacte de stabilité, 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, et à associer les collectivités locales à l'effort de maîtrise de la dépense publique.

Le contrat de croissance et de solidarité a été reconduit en 2002 par l'article 39 de la loi de finances pour 2002 (n° 2001-1275 du 28 décembre 2001). L'article 29 du présent projet de loi de finances propose de le prolonger de nouveau sur 2003, dans l'attente d'une réforme globale du cadre financier des relations de l'Etat avec les collectivités locales. La reconduction du contrat de croissance et de solidarité pour 2003, dans les mêmes conditions qu'en 2002, permettra de garantir aux collectivités locales une progression de leurs ressources.

La structure du contrat proposée pour 2003 reste identique à celle retenue en 2002 et 2001 :

- l'indexation du contrat s'applique aux dotations de l'Etat aux collectivités locales dites « sous enveloppe », les dotations hors enveloppe étant exclues de ce mécanisme ;

- les fruits de la croissance sont partagés avec les collectivités locales, l'enveloppe « normée » des dotations de l'Etat étant indexée sur l'évolution des prix à la consommation hors tabac et sur un tiers de celle du PIB.

Soulignons que la prise en compte de l'évolution du PIB aura permis aux collectivités locales de bénéficier, de 1999 à 2002, de 960 millions d'euros supplémentaires, par comparaison avec les dotations qu'elles auraient perçues en application de l'indexation de l'ancien pacte de stabilité.

- le calcul de la DGF s'effectue à partir de la DGF « régularisée et recalée » ;

- le respect de la norme d'évolution de l'enveloppe normée est assuré par un ajustement de la dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP), sans que, toutefois, soit reconduit en 2003 le dispositif de modulation de la baisse de la DCTP en faveur des collectivités les plus démunies.

Le tableau de la page suivante retrace 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)

	<b>LFI 2002</b>	<b>Prévision d'exécution 2002</b>	<b>PLF 2003</b>	<b>Evolution PLF 2003/ LFI 2002 (en %)</b>
<b>I.- Dotations sous enveloppe</b>				
I-1 Dotation globale de fonctionnement dont :	18.535	18.566	18.872,162	1,8
- majoration exceptionnelle DSU et DSR .....	145	145	37,000	
- majoration pérenne du solde de la dotation d'aménagement.....			23,000	
- transfert depuis la DSI (ou « démocratie de proximité ») .....		30,5		
I-2 Régularisation positive de la DGF au titre de 2001 .....		136		
I-3 Dotation spéciale instituteurs.....	294	252	252,965	- 13,8
dont transfert vers la dotation d'aménagement (loi « démocratie de proximité »).....		- 30,5		
I-4 Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle.....	548	557	547,054	- 0,1
I-5 Fonds national de péréquation.....	130	130	106,364	- 18,1
I-6 Dotation élu local .....	45	45	46,270	2,3
I-7 Dotation globale d'équipement des départements et des communes (AP).....	850	850	872,199	2,6
I-8 Dotations régionale et départementale d'équipement scolaire et des collèges (AP)...	841	841	862,717	2,6
I-9 Dotation générale de décentralisation.....	6.049	6.122	6.197,892	2,5
dont : services régionaux de voyageurs.....	1.501	1.518	1.552,727	3,5
I-10 Dotation générale de décentralisation Corse.....	233	235	240,058	3,2
I-11 Dotation générale de décentralisation Formation professionnelle	1.307	1.307	1.389,428	6,3
I-13 Dotation de compensation de la taxe professionnelle (hors RED).....	1.463	1.463	1.418,825	- 3,01
I-14 Majoration exceptionnelle au titre du règlement de Pantin pour la fraction 16%.....	80	80	44,475	
I-15 Majoration exceptionnelle pour les investissements des SDIS <sup>(1)</sup> .....	15	15		
<b>Total I</b> .....	<b>30.389</b>	<b>30.464</b>	<b>30.850,409</b>	<b>1,5</b>
<b>II.- Dotations hors enveloppe</b>				
2-1 Compensation de la perte de produit due à la suppression de la part salaires des bases de la taxe professionnelle.....	7.804	7.837	9.033,035	15,7
2-2 Compensation de la perte de produit due à la suppression de la part régionale des droits de mutation à titre onéreux.....	842	842	861,657	2,3
2-3 Compensation de la perte de produit due à la réforme de la taxe d'habitation .....	977	977	999,448	
2-4 Fonds de compensation pour la TVA.....	3.613	3.613	3.644,000	0,8
2-5 Prélèvement au titre des amendes forfaitaires de la police de la circulation.....	317	214	368,000	16,1
2-6 Subventions et comptes spéciaux du Trésor :				
- subventions de fonctionnement de divers ministères <sup>(1)</sup> .....	691	689	738,988	7,0
- subventions d'équipement de divers ministères (AP).....	1.040	1.040	1.089,585	4,8
- comptes spéciaux du Trésor (AP) .....	213	213	187,100	- 12,0
2-7 Compensation d'exonérations et de dégrèvements législatifs :				
- réduction pour embauche et investissements (DCTP).....	101	85	123,905	23,0
- contrepartie de l'exonération de la taxe foncière sur les propriétés bâties et non bâties.....	100	100	98,750	- 1,6
- compensation de diverses exonérations relatives à la fiscalité locale.....	1.920	1.831	1.971,000	2,7
- contrepartie de divers dégrèvements législatifs.....	8.315	8.201	8.215,460	- 1,2
<b>Total II</b> .....	<b>25.933</b>	<b>25.643</b>	<b>27.330,928</b>	<b>5,4</b>
<b>TOTAL GÉNÉRAL I + II</b> .....	<b>56.322</b>	<b>56.106</b>	<b>58.181,337</b>	<b>3,3</b>
<b>Compensation des réformes fiscales</b>				
Suppression de la part salaires des bases de TP.....	7.804	7.837	9.033,035	15,7
Suppression de la part régionale TH.....	977	977	999,448	2,3
Suppression de la part régionale des DMTO.....	842	842	861,657	2,3
Baisse de la part départementale des DMTO.....	1.343	1.344	1.374,367	2,3
Suppression partielle de la vignette automobile.....	2.129	2.123	2.172,037	2,0
<b>TOTAL</b> .....	<b>13.096</b>	<b>13.123</b>	<b>14.440,545</b>	<b>10,3</b>

(1) La majoration exceptionnelle pour les investissements des SDIS a été financée de 2000 à 2002 par prélèvement sur la DGE des communes. A compter de 2003, les investissements des SDIS bénéficieront d'une dotation de subvention inscrite sur le budget du ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales (45 millions d'euros en AP et en CP).

*b) L'enveloppe normée*

Le montant de l'enveloppe normée pour 2003 est de 30,85 milliards d'euros. Les modalités de son calcul peuvent être retracées en quatre étapes.

Le montant de la dotation globale de fonctionnement (DGF) est fonction de deux facteurs : le taux d'évolution de la DGF, fixé par les dispositions du code général des collectivités locales, d'une part, et l'importance des abondements « externes » des composantes de la DGF.

**• Première étape : le recalage de la DGF pour 2002**

Conformément à l'article L. 1613-1 du code 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 2003) et de la moitié du taux d'évolution du produit intérieur brut en volume de l'année en cours (soit 2002), sous réserve que celui-ci soit positif.

L'indice prévisionnel de prix s'établit à 1,5% pour 2003, tandis que le taux de croissance du PIB pour 2002 est estimé à 1,2%. L'indice d'évolution de la DGF est donc de 1,5% + 0,6%, soit 2,1%. Ce taux est appliqué au montant de la DGF 2002 « recalée », c'est-à-dire recalculée en fonction des derniers indices économiques connus et du montant définitif de la DGF de 2001.

Dans la mesure où le taux d'évolution du prix de la consommation des ménages hors tabac de 2002 est passé à +1,7%, contre +1,5% en loi de finances pour 2002 et que le taux d'évolution du produit intérieur brut en volume au titre de 2001 s'établit à +1,8%, contre +2,3% en loi de finances initiale pour 2002, il convient de réviser le montant de la DGF pour 2002.

Cette révision doit s'effectuer à partir du montant définitif de la DGF pour 2001, soit 17.655,672 millions d'euros. Le montant révisé pour 2002 servira de base de calcul au montant de la DGF prévisionnelle pour 2003.

L'indice d'actualisation révisé pour 2002 s'élève donc à 1,7% (prix 2002) +  $1/2 \times 1,8\%$  (PIB 2001), soit 2,6%, alors que l'indice d'actualisation retenu en loi de finances initiale 2002 s'élevait à 2,65% (1,5% +  $1/2 \times 2,3\%$ ). **Le recalage de la DGF 2002 est donc négatif.**

**RECALAGE DE LA DGF 2002**

*(en millions d'euros)*

	<b>DGF en LFI 2002</b>	<b>DGF 2002 « recalée »</b>
Montant hors majorations exceptionnelles	18.079,770	18.114,719
Indice d'évolution entre 2001 et 2002.....	2,65%	2,60%
Indice prévisionnel des prix 2002 .....	1,50%	1,70%
Taux de croissance du PIB 2001 .....	2,30%	1,80%

Le montant recalé de la DGF pour 2002 s'élève donc à :

$$\begin{aligned} \text{DGF recalée pour 2002} &= \text{montant définitif de la DGF pour 2001} \times 1,0260 \\ &= 17.655,672 \text{ millions d'euros} \times 1,0260 \\ &= 18.114,719 \text{ millions d'euros} \end{aligned}$$

Ce montant, comparé au montant ouvert initialement hors majorations exceptionnelles (18.079,770 millions d'euros), fait apparaître une augmentation de la DGF pour 2002 de 34,949 millions d'euros.

**• Deuxième étape : le montant prévisionnel de la DGF pour 2003**

Le montant prévisionnel de la DGF pour 2003 est obtenu en appliquant le taux d'évolution de la DGF pour 2003 (2,10%) au montant « recalé » de la DGF pour 2002 (18.114,719 millions d'euros), hors majorations exceptionnelles, mais en tenant compte des majorations devant être consolidées dans la DGF pour 2002 en vertu de la loi de finances pour 2002.

Les articles 42 et 46 de la loi de finances pour 2002 ont, en effet, prévu de consolider, dans la base de la DGF pour 2002, les majorations de la dotation d'intercommunalité et de la dotation de solidarité rurale pour un montant de 310,513 millions d'euros.

Le montant prévisionnel de la DGF pour 2003 est donc évalué à  $1,0210 \times [18.114,719 + 310,513] = 18.812,162$  millions d'euros.

**Le montant de la DGF pour 2003 est en hausse de 2,29%, soit 422 millions d'euros**, par rapport au montant ouvert en loi de finances initiale pour 2002 (sans prise en compte des majorations exceptionnelles, mais y compris les majorations devant être consolidées dans la DGF pour 2002 en vertu de la loi de finances pour 2002), contre + 4,07% pour la DGF pour 2002 et + 3,42% pour la DGF pour 2001.

**DGF OUVERTE EN LOI DE FINANCES INITIALE POUR 2002**

*(en millions d'euros)*

Montant total ouvert en loi de finances initiale .....	18.535,00
Dont majorations exceptionnelles ne devant pas être consolidées .....	144,717
Dont majorations exceptionnelles devant être consolidées dans la base .....	310,513
Montant ouvert en LFI 2002, hors majorations exceptionnelles, mais y compris majorations exceptionnelles devant être consolidées .....	18.390,283

Cette bonne tenue de la DGF autorise une progression de la dotation forfaitaire comprise entre 45% et 55% de la progression de la DGF, selon les choix qu'effectuera le Comité des finances locales.

Enfin, il convient de noter que la DGF pour 2003 fera l'objet de trois majorations exceptionnelles proposées par le présent projet de loi de finances :

– 33 millions d'euros au titre de la DSU (article 32 du présent projet de loi de finances) ;

– 4 millions d'euros au titre de la DSR (article 32 du présent projet de loi de finances) ;

– 23 millions d'euros au titre du solde de la dotation d'aménagement, destinés à être consolidés dans la base de la DGF pour les années suivantes (article 12 du présent projet de loi de finances).

**Au total, le montant de la DGF pour 2003 s'élève à 18.872,162 millions d'euros.**

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

➤ *Les dotations de fonctionnement indexées sur le taux d'évolution de la DGF*

Plusieurs dotations de l'Etat aux collectivités locales sont indexées sur le taux d'évolution de la DGF. Le taux retenu dans ce cas de figure est celui de l'évolution du montant de la DGF inscrit dans le projet de loi de finances, hors abondements exceptionnels, par rapport au montant, également hors abondements exceptionnels, inscrit dans la loi de finances de l'année précédente.

Pour 2003, ce taux est celui de 2,29% et s'applique à :

• **la dotation spéciale instituteurs (DSI)**, dont le montant est toutefois 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 2003 s'élève à 252,965 millions d'euros, en baisse de 13,8% par rapport au montant ouvert en loi de finances initiale pour 2002.

• **la dotation élu local**, dont le montant pour 2003 s'établit à 46,270 millions d'euros.

On rappellera que, afin d'assurer aux petites communes rurales les moyens nécessaires à sa mise en œuvre, la loi n° 92-108 du 3 février 1992 relative aux

conditions d'exercice des mandats locaux a créé une dotation particulière réservée aux petites communes rurales.

Cette dotation<sup>(1)</sup> est plus particulièrement destinée à compenser les dépenses obligatoires entraînées par les dispositions législatives relatives aux autorisations d'absence, aux frais de formation des élus locaux et à la revalorisation des indemnités des maires et des adjoints.

➤ ***Les dotations de fonctionnement indexées sur les recettes fiscales nettes de l'Etat***

Les dotations de l'Etat au **fonds national de péréquation de la taxe professionnelle (FNPTP)** et au **fonds national de péréquation (FNP)** sont, en application des dispositions des articles 1648 A *bis* et 1648 B *bis* du code général des impôts, indexées sur l'indice de variation des recettes fiscales nettes de l'Etat, nettes des remboursements et dégrèvements et des prélèvements sur recettes.

Cette indexation, compte tenu de l'évolution des recettes fiscales de l'Etat nette des prélèvements sur recettes, est mécaniquement défavorable aux collectivités locales, puisque le montant des prélèvements sur les recettes de l'Etat au profit des collectivités locales est indexé de sorte qu'il augmente d'une année sur l'autre. Ainsi, le montant déduit à ce titre des recettes de l'Etat est chaque année supérieur à celui de l'année précédente.

Pour 2003, le taux d'évolution des recettes fiscales nettes de l'Etat retenu dans le présent projet de loi de finances s'élève à - 0,66%.

Les deux dotations de l'Etat au FNPTP s'élèveront en conséquence à 547 millions d'euros en 2003, contre 548 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2002, tandis que la dotation de l'Etat au FNP s'établit à 106,364 millions d'euros en 2003, en baisse de 18,1% par rapport au montant ouvert en loi de finances initiale pour 2002.

• Outre les deux dotations de l'Etat précitées, le **Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle (FNPTP)** 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. Le produit de la cotisation nationale de péréquation de la taxe professionnelle alloué au FNPTP en 2003 correspondra au produit encaissé par l'Etat en 2002 ; son montant n'est pas connu à ce jour mais, du fait de la réforme de la taxe professionnelle, son montant devrait s'inscrire à la baisse<sup>(2)</sup> ;

---

(1) Cette dotation fait l'objet de l'article L. 2335-1 du code général des collectivités territoriales pour les communes de métropole et des départements d'outre-mer et de l'article 42 de la loi du 3 février 1992 précitée pour ce qui concerne les territoires d'outre mer, Saint Pierre et Miquelon et Mayotte.

(2) Le produit de la cotisation nationale de péréquation de la taxe professionnelle correspond, pour 2002, au produit encaissé en 2001 par l'Etat et s'élève à 347,8 millions d'euros, en baisse de 2,09% par rapport à 2001.

– la contribution de La Poste, qui continue d’être imposée, au titre de la fiscalité locale, par l’Etat (article 1635 *sexies* du code général des impôts) et qui sera égale à la différence entre le produit des impositions directes locales alloué à l’Etat par La Poste en 1994, indexée 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 en 2002. Cette contribution devrait s’élever, en 2003, à 17 millions d’euros ;

– une dotation représentative de la fiscalité locale de France Télécom versée au FNPTP en 2001.

En effet, l’article 13 du projet de loi de finances pour 2003 prévoit la banalisation complète de la fiscalité locale de France Télécom, qui était jusqu’à présent perçue directement par l’Etat, pour son propre compte et pour celui du FNPTP. A compter du 1<sup>er</sup> janvier 2003, les collectivités locales imposeront directement les bases de taxe professionnelle et de foncier bâti liées aux établissements de France Télécom se situant sur leur territoire. Afin que cette réforme n’entraîne pas de baisse des moyens financiers du FNPTP, une dotation est ainsi instituée en 2003 pour remplacer l’ancienne part de la fiscalité locale de France Télécom qui revenait au FNPTP. Cette dotation s’élèvera, en 2003, à 271 millions d’euros.

Afin de mieux appréhender l’évolution des ressources du FNPTP, notons que certaines charges ne pèseront plus sur le fonds en 2003.

– En application de la loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en place du pacte de relance pour la ville, le FNPTP compense la perte de recettes résultant pour les collectivités territoriales des exonérations de taxe professionnelle accordées aux entreprises implantées au 1<sup>er</sup> janvier 1998 dans les zones franches urbaines et les zones de redynamisation urbaine. Néanmoins, la prise en charge par le FNPTP de la compensation précitée ne peut être supérieure au surcroît d’abondement, par rapport à l’année précédente, du FNPTP par le produit de la fiscalité locale en provenance de France Télécom et de La Poste.

En 2003, le prélèvement sur le FNPTP, au titre des exonérations de taxe professionnelle des entreprises implantées au 1<sup>er</sup> janvier 2002 dans les zones franches, prévues dans le pacte de relance pour la ville, sera calculé en fonction du montant de fiscalité de la seule Poste et devrait être, selon les informations transmises à votre Rapporteur général, d’un montant modeste (2 à 3 millions d’euros).

– Il convient de rappeler qu’un prélèvement de 22,867 millions d’euros avait été opéré sur le FNPTP en 2000 au profit de la DSR en application de l’article 65 de la loi de finances pour 2000, et en 2001 en application de l’article 44 de la loi de finances pour 2001. Ce prélèvement, comme en 2002, ne sera pas reconduit en 2003.

– S’agissant du dispositif de compensation par le FNPTP des diminutions de pertes de dotation de compensation de la taxe professionnelle à certaines communes et EPCI défavorisés, instauré par l’article 58 de la loi de finances pour

1999 et reconduit en 2000 et 2001, la compensation des nouvelles pertes enregistrées n'est plus opérée depuis 2002, même si les montants versés en 2001 au titre des pertes enregistrées entre 1998 et 2001 ont cependant été consolidés en 2002 et en 2003.

Le FNPTP devrait donc présenter en 2003 une situation budgétaire saine et équilibrée. Votre Rapporteur général se félicite, à cet égard, de la décision précitée du Gouvernement d'abonder le fonds à hauteur des 271 millions d'euros : cet abondement, qui se substitue à une ressource orientée tendanciellement à la baisse, à savoir la contribution de France Télécom au FNPTP, devrait permettre de stabiliser les ressources du fonds.

- S'agissant du **FNP**, il convient tout d'abord de souligner que la principale ressource du FNP – le solde du FNPTP – n'apparaît pas sur la ligne « Fonds national de péréquation » du tableau retraçant l'effort financier de l'Etat en faveur des collectivités locales.

La dotation de l'Etat au FNP s'inscrit en baisse de 18,1% en 2003, passant de 130 millions d'euros à 106,364 millions d'euros. Cette baisse s'explique par la non-reconduction de l'abondement de 22,867 millions d'euros introduit par l'article 129 de la loi de finances pour 1999, pour les années 1999, 2000 et 2001, et reconduit par l'article 40 de la loi de finances pour 2002.

Précisons que le Gouvernement justifie cette non reconduction par la diminution des charges pesant sur le FNPTP, celui-ci n'ayant pas à compenser les diminutions de DCTP enregistrées en 2002 et 2003.

#### ➤ *Les dotations d'équipement*

La **dotations globale d'équipement (DGE)** des départements et des communes est indexée sur la formation brute de capital fixe des administrations publiques (+2,60%). En 2003, elle s'élève donc à **872,199 millions d'euros**.

#### ➤ *Les financements des transferts de compétences*

La **dotations régionale d'équipement scolaire (DRES) et la dotations départementales d'équipement des collèges (DDEC)**, indexées sur la formation brute de capital fixe des administrations publiques, progressent de 2,60% et s'élèvent, respectivement, à 576,454 millions d'euros et à 286,263 millions d'euros.

La **dotations générale de décentralisation (DGD)** évolue comme la DGF, soit + 2,29%. 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 4,65 milliards d'euros.

Compte tenu d'un abondement exceptionnel de 1,553 milliard d'euros visant à compenser aux régions les transferts des services régionaux de voyageurs, le montant de la DGD proposé pour 2003 s'élève à 6,198 milliards d'euros, en hausse de 2,5% par rapport au montant ouvert en loi de finances initiale pour 2002.

• **Quatrième étape : l'ajustement de l'enveloppe par une baisse de 3,01% de la DCTP**

Pour 2003, l'article 29 du présent projet de loi de finances propose de reconduire le mode de calcul de l'enveloppe normée applicable en 2002 et 2001, c'est-à-dire d'appliquer au montant de 2002 un indice composé de la prévision d'évolution des prix de l'année à venir (+ 1,50%) et de 33% du taux de croissance du PIB en 2002 (1,20%).

L'indice s'établit dont à :

$$1,5\% + 33\% \times 1,2\% = 1,896\%.$$

**TAUX D'INDEXATION DE L'ENVELOPPE NORMEE**

2001	2002	2003
2,322%	2,259%	1,896%

L'enveloppe normée passe donc d'un montant révisé pour 2002 de 29.888,862 millions d'euros à un montant de 30.455,562 millions d'euros au titre du projet de loi de finances pour 2003.

Précisons, toutefois, que l'ensemble des dotations sous enveloppe ne connaîtra en réalité, en 2003, une hausse que de 1,5%, en raison de la très faible progression des abondements exceptionnels. En effet, les majorations exceptionnelles de DSU et de DSR se sont élevées, en 2002, à 145 millions d'euros, alors qu'elles ne s'élèveront, en 2003, qu'à seulement 37 millions d'euros.

**Afin de mieux appréhender l'importance des abondements exceptionnels au titre du projet de loi de finances pour 2003, il conviendrait sans doute de prendre en compte le prélèvement de 100 millions d'euros opéré sur la régularisation de la DGF 2001 et proposé à l'article 32 du présent projet de loi de finances. Le montant des dotations sous enveloppe s'établit alors, en 2003, à 30.950,41 millions d'euros, en hausse de 1,85% par rapport aux dotations ouvertes en loi de finances initiale pour 2002.**

**La progression de l'enveloppe normée ne pourra être respectée que par une diminution de 3,01% de la dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP) <sup>(1)</sup>. 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.**

---

(1) *Soulignons que l'indice d'évolution de l'enveloppe normée des dotations de l'Etat n'a en réalité d'impact que sur la seule DCTP, chacune des autres dotations de l'enveloppe évoluant selon des critères déterminés.*

**EVOLUTION DE L'ENVELOPPE NORMEE EN 2003**

(en milliers d'euros)

Enveloppe normée	LFI 2002 (a)	LFI 2002 révisée (b)	2003		
			PLF 2003 (c)	Evolution en % (c)/(b)	Evolution en % (c)/(b)
Dotation globale de fonctionnement (DGF) .....	18.390.283	18.425,232 <sup>(1)</sup>	18.812,162	2,10	2,29
Dotation spéciale instituteurs (DSI) .....	293.547	293,547	300,281	2,29	2,29
FNPTP .....	260.767	260,767	259,054	- 0,66	- 0,66
FNP .....	107.068	107,068	106,364	- 0,66	- 0,66
Dotation élu local .....	45.232	45,232	46,270	2,29	2,29
DGE des départements .....	447.341	447,341	458,972	2,60	2,60
DGE des communes .....	417.375	417,375	428,227	2,60	2,60
DRES .....	561.846	561,846	576,454	2,60	2,60
DDEC .....	279.009	279,009	286,263	2,60	2,60
Dotation générale de décentralisation (DGD) .....	4.548.136	4.548,136	4.652,471	2,29	2,29
DGD Corse .....	232.576	232,576	237,911	2,29	2,29
Dotation de décentralisation formation professionnelle ...	1.307.231	1.307,231	1.337,219	2,29	2,29
Dotation générale de décentralisation SRV .....	1.500.663	1.500,663	1.535,089	2,29	2,29
DCTP hors REI .....	1.462.846	1.462,846	1.418,825	- 3,01	- 3,01
<b>TOTAL</b> .....	<b>29.853.920</b>	<b>29.888,869</b>	<b>30.455,562</b>	<b>1,90</b>	<b>2,02</b>

(1) L'article 42 de la loi de finances initiale pour 2002 prévoit un prélèvement de 126,075 millions d'euros sur la DCTP, afin de contribuer au financement des communautés d'agglomération.

En 2002 et 2003, la base de calcul de la DCTP a donc été réduite à hauteur de 126,075 millions d'euros (opération dite de « rebasage »).

Source : Document remis au Comité des finances locales lors de la séance du 24 septembre 2002.

Toutefois, si l'on tient compte de l'abondement, à hauteur de 44,475 millions d'euros en 2003, contre 80,04 millions d'euros en 2002, destiné à remédier à l'absence de prise en compte des rôles supplémentaires au titre de la réduction de 16% appliquée aux bases de la taxe professionnelle, la baisse réelle de la DCTP est de 5,15% entre 2002 et 2003 (hors réduction REI).

**EVOLUTION DE LA DCTP ENTRE 2002 ET 2003**

(en millions d'euros)

	2002	2003	%
DCTP issue du contrat de croissance	1.462,846	1.418,825	- 3,01
DCTP issue du contrat de croissance hors opération de rebasage	1.462,846 +126,075=1.588,921	1.418,825 +126,075=1.544,900	- 2,77
DCTP issue du contrat de croissance, majorée des sommes destinées à prendre en compte l'arrêt Pantin	1.462,846 +80,036=1.542,882	1.418,825 +44,475=1.463,300	- 5,15

Rappelons, toutefois, que 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, pourront bénéficier en 2003 d'une attribution du FNPTP destinée à compenser la totalité de la perte subie au titre de la DCTP.

*c) L'évolution des dotations hors enveloppe*

La dotation inscrite au titre du **Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA)** est fixée à 3,644 milliards d'euros, en hausse de 0,8%

On rappellera que le FCTVA a pour objet de compenser de manière forfaitaire la TVA acquittée par les collectivités locales et certains organismes sur les dépenses réelles d'investissement, grevées de TVA, et exposées pour les besoins d'une activité non assujettie à la TVA.

Avec 3,613 milliards d'euros inscrits en loi de finances initiale pour 2002 et 3,644 milliards d'euros demandés dans le cadre du projet de loi de finances pour 2003, cette dotation est la principale contribution à l'Etat à l'effort d'équipement des collectivités locales. En 2000 et en 2001, respectivement 3,244 milliards d'euros et 3,578 milliards d'euros ont été consommés.

Le FCTVA est attribué en appliquant à l'assiette toutes taxes comprises des dépenses éligibles, un taux de compensation forfaitaire fixé par l'article L. 1615-6 du code général des collectivités territoriales. Le FCTVA étant versé automatiquement sur présentation des pièces justificatives, le montant total de la dotation ouverte en 2003 pourrait donc être supérieur aux prévisions.

Le **prélèvement au titre des amendes forfaitaires de la police de la circulation** est de 368 millions d'euros, en hausse de 16,1% par rapport au montant des crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2002. Le montant de ce prélèvement correspond à l'estimation des recettes pour 2003.

On rappellera que le produit des amendes forfaitaires en matière de circulation routière fait l'objet d'un prélèvement sur les recettes de l'Etat au profit des collectivités territoriales. La répartition du produit des amendes de police est proportionnelle au nombre de contraventions à la police de la circulation constatées l'année précédente sur le territoire de chacune des collectivités bénéficiaires. Les dotations accordées sont obligatoirement affectées à des opérations d'amélioration des transports en commun et de la circulation routière.

Les **subventions de fonctionnement de divers ministères** progressent de 7% pour s'établir à près de 739 millions d'euros. Notons que les investissements des SDIS, financés de 2000 à 2002 par prélèvement sur la DGE des communes, seront financés à compter de 2003 par une dotation de subventions inscrite sur le budget du ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales.

*d) 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.

Soulignons, à cet égard, que la progression des concours de l'Etat aux collectivités locales résulte essentiellement du dynamisme des dotations hors enveloppe, et notamment de 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).

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 2003, le montant de la compensation de la part salaires s'élève à 9 millions d'euros, en hausse de 15,7% par rapport au montant ouvert en loi de finances initiale pour 2002.

**La compensation de la perte de produit due à la suppression de la part régionale des DMTO** s'élève à 861,7 millions d'euros, en hausse de 2,3% par rapport au montant ouvert en loi de finances initiale pour 2002 (842 millions d'euros).

**La compensation de la suppression de la part régionale de la taxe d'habitation** devrait s'élever à près d'un milliard d'euros, en hausse de 2,3% par rapport au montant ouvert en loi de finances initiale pour 2002 (977 millions d'euros).

**La compensation de la suppression de la vignette automobile** devrait s'élever à 2,172 milliards d'euros, en hausse de 2% par rapport au montant ouvert en loi de finances initiale pour 2002 (2,129 milliards d'euros).

## ÉVOLUTION DES CONCOURS DE L'ÉTAT AUX COLLECTIVITÉS LOCALES

(résultats d'exécution, en millions d'euros)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002 révisé	PLF 2003	Évolution 2003/2002 (en %)
<b>I.- Dotations et subventions de fonctionnement</b>									
Dotation globale de fonctionnement.....	15.790,1	15.989,2	16.210,4	16.737,2	17.080	17.992	18.702	18.872	+ 0,9
Dotation spéciale pour le logement des instituteurs.....	454,6	436,3	413,4	393,2	350	321	252	253	+ 0,4
Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle.....	274,0	272,6	464,4	554,8	583	640	557	547	- 1,8
Fonds national de péréquation.....	93,9	93,3	97,4	125,6	126	131	130	106	- 18,5
Dotation élu local.....	39,5	39,9	40,6	41,6	42	43	45	46	+ 2,2
Concours exceptionnel aux communautés d'agglomération.....	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Autres subventions.....	711,0	1.004,2	1.260,0	1.853,8	1.911	2.888	2.508	2.600	+ 3,7
<b>Total I.....</b>	<b>17.363,0</b>	<b>17.835,5</b>	<b>18.486,2</b>	<b>19.707,2</b>	<b>20.092</b>	<b>22.015</b>	<b>22.195</b>	<b>22.425</b>	<b>+ 1,0</b>
<b>II.- Dotations et subventions d'équipement</b>									
Dotation globale d'équipement : <i>AP</i> (a).....	(867,3)	(759,2)	(778,3)	(807,8)	(837)	(850)	(865)	(872)	+ 0,8
<i>CP</i> (b).....	834,5	751,9	771,1	797,3	826	844	617	628	+ 1,8
Fonds de compensation de la TVA.....	3.327,7	3.087,1	2.995,6	3.054,2	3.247	3.583	3.613	3.644	+ 0,9
Prélèvement au titre des amendes forfaitaires de la circulation.....	254,4	272,6	288,9	293,8	329	335	214	368	+ 72,0
Subventions de divers ministères et CST : <i>AP</i> (a).....	(862,7)	(748,5)	(891,2)	(784,1)	(876)	(1.276)	(1.253)	(1.277)	+ 1,9
<i>CP</i> (b).....	819,3	693,2	1.149,9	735,9	836	952	946	840	- 11,2
<b>Total II :</b> <i>DO + AP</i> (c).....	<b>5.312,1</b>	<b>4.867,4</b>	<b>4.954,0</b>	<b>4.939,8</b>	<b>5.289</b>	<b>6.044</b>	<b>5.945</b>	<b>6.161</b>	<b>+ 3,6</b>
<i>DO + CP</i> (d).....	<b>5.235,9</b>	<b>4.804,7</b>	<b>5.205,5</b>	<b>4.881,1</b>	<b>5.237</b>	<b>5.713</b>	<b>5.391</b>	<b>5.480</b>	<b>+ 1,7</b>
<b>III.- Compensation financière des transferts de compétence</b>									
a) Dotations budgétaires :									
• Dotation générale de décentralisation (DGD) (Intérieur).....	2.686,7	2.213,7	2.239,2	3.107,8	2.256	4.234	6.122	6.198	+ 1,2
• DGD Corse.....	193,2	196,2	198,6	204,1	211	220	235	240	+ 2,1
• DGD Formation professionnelle.....	754,6	765,0	775,7	1.204,2	1.214	1.256	1.307	1.389	+ 6,3
• Dotation régionale d'équipement scolaire : <i>AP</i> (a).....	(481,3)	(492,3)	(504,6)	(524,9)	(544)	(552)	(562)	(576)	+ 2,5
<i>CP</i> (b).....	467,9	481,9	495,0	510,3	528	543	554	566	+ 2,2
• Dotation départementale d'équipement des collèges : <i>AP</i> (a).....	238,1	(243,6)	(249,6)	(260,7)	(270)	(274)	(279)	(286)	+ 2,5
<i>CP</i> (b).....	231,4	238,4	244,8	252,9	262	270	275	281	+ 2,2
b) Fiscalité transférée :									
• Loi du 7 janvier 1983.....	5.731,6	6.446,0	7.181,4	6.637,6	5.683	5.662	5.780	5.993	+ 3,7
• Loi du 30 mai 1991.....	4,4	4,6	4,7	4,9	5	0	0	0	-
<b>Total III :</b> <i>DO + AP</i> (c).....	<b>10.090,0</b>	<b>10.361,4</b>	<b>11.153,8</b>	<b>11.944,2</b>	<b>10.184</b>	<b>12.198</b>	<b>14.285</b>	<b>14.683</b>	<b>+ 2,8</b>
<i>DO + CP</i> (d).....	<b>10.069,9</b>	<b>10.345,8</b>	<b>11.139,5</b>	<b>11.921,8</b>	<b>10.161</b>	<b>12.184</b>	<b>14.274</b>	<b>14.667</b>	<b>+ 2,8</b>

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

*(en millions d'euros)*

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002 révisé	PLF 2003	Évolution 2003/2002 (en %)
<b>IV.- Compensation d'exonérations et de dégrèvements législatifs</b>									
Dotation de compensation de la taxe professionnelle.....	2.663,7	2.715,9	2.590,6	2.059,7	1.895	1.632	1.627	1.587	- 2,5
Contrepartie de l'exonération de la taxe foncière sur les propriétés bâties et non bâties.....	112,8	77,8	48,0	22,9	15	96	100	99	- 1,0
Compensation de la suppression de la part salariale des bases de la taxe professionnelle.....	-	-	-	2.000,0	3.498	5.307	7.837	9.033	+ 15,3
Compensation de la suppression de la part régionale des droits de mutation à titre onéreux.....	-	-	241,0	776,4					
Compensation de la réforme de la taxe d'habitation.....	-	-	-	-					
Compensation des exonérations au titre de la vignette.....	-	-	-	-					
Compensation d'autres exonérations relatives à la fiscalité locale.....	1.973,6	2.313,9	1.805,6	1.767,8	1.816	1.791	1.831	1.971	+7,6
Compensation de divers dégrèvements législatifs.....	6.236,4	6.833,8	7.181,7	7.490,1	9.194	8.047	8.201	8.215	+ 0,2
<b>Total V.....</b>	<b>10.986,5</b>	<b>11.941,3</b>	<b>11.625,9</b>	<b>13.339,9</b>	<b>16.417</b>	<b>16.873</b>	<b>19.597</b>	<b>20.905</b>	<b>+6,7</b>
<b>TOTAL GÉNÉRAL :</b>									
<b>DO + AP (c).....</b>	<b>43.751,7</b>	<b>45.005,5</b>	<b>46.220,1</b>	<b>49.931,1</b>	<b>51.983</b>	<b>57.130</b>	<b>62.023</b>	<b>64.174</b>	<b>+3,5</b>
<b>DO + CP (d).....</b>	<b>43.655,3</b>	<b>44.927,3</b>	<b>46.457,3</b>	<b>49.849,9</b>	<b>51.907</b>	<b>56.786</b>	<b>61.457</b>	<b>63.477</b>	<b>+ 3,3</b>

(a) Autorisations de programme.

(b) Crédits de paiement.

(c) Dépenses ordinaires + autorisations de programme.

(d) Dépenses ordinaires + crédits de paiement.



### CHAPITRE III :

## UNE EVALUATION PRUDENTE DES RECETTES DE L'ETAT

### LES ORDRES DE GRANDEUR EN EUROS

(en milliards d'euros)

	PLF 2003	Écarts sur l'évaluation révisée 2002 <sup>(a)</sup>	
		En milliards d'euros	En %
Recettes fiscales brutes .....	311,70	+ 8,65	2,85
A déduire : remboursements et dégrèvements.....	62,56	+ 1,96	3,24
Recettes fiscales nettes .....	249,14	+ 6,68	2,76
dont : . TVA nette.....	112,02	+ 4,42	4,11
. Impôt sur le revenu.....	53,00	+ 1,58	3,06
. TIPP .....	25,80	+ 1,45	5,94
. Impôt sur les sociétés net .....	37,36	+ 0,06	0,17
Ressources non fiscales.....	34,06	- 0,99	2,81
dont : . recettes d'ordre.....	2,99	- 0,29	10,62
A déduire : prélèvements sur recettes.....	52,15	+ 2,82	5,72
. Collectivités locales .....	36,35	+ 1,65	4,74
. Communautés européennes.....	15,80	+ 1,18	8,04
<b>Ressources nettes du budget général .....</b>	<b>231,05</b>	<b>+ 2,88</b>	<b>1,26</b>
Ressources des comptes spéciaux du Trésor			
. Opérations définitives .....	11,70	+ 1,40	13,59
. Opérations temporaires (pour mémoire) .....	60,00	+ 3,24	5,71
<b>Ressources définitives nettes .....</b>	<b>242,74</b>	<b>+ 4,27</b>	<b>1,79</b>
Ressources des budgets annexes .....	17,73	+ 0,55	3,21

Rappel des principales hypothèses associées :

- croissance du PIB en 2003 : en volume : + 2,5% (2002 : + 1,2%)  
en valeur : + 3,9% (2002 : + 2,9%)
- hausse des prix à la consommation en 2002 (en moyenne annuelle)  
indice général : + 1,6% (2002 : + 1,8%)  
indice hors tabac : + 1,5% (2002 : + 1,7%).

(a) Pour les comptes spéciaux du Trésor (sauf opérations temporaires) et les budgets annexes : écarts par rapport à la LFI 2002.

## I.- UN RALENTISSEMENT MARQUE DE L'EVOLUTION DES RECETTES

### A.- UNE CROISSANCE MODEREE DES RESSOURCES NETTES DU BUDGET GENERAL

Les ressources nettes du budget général, y compris les recettes d'ordre, s'établiraient à 231.046 millions d'euros en 2003, au terme d'une croissance modérée de 1,26% par rapport à 2002. Le ralentissement est manifeste, la tendance d'augmentation annuelle des recettes ayant atteint 3,64% entre 1997 et 2001.

Cette progression interrompt cependant la forte dégradation des ressources en 2002. Les prévisions associées à la loi de finances rectificative pour 2002 ayant été marginalement revues à la hausse (+0,37%), les ressources nettes du budget général en 2002, d'un montant évalué à 228.169 millions d'euros, s'inscriraient en repli de presque 2% par rapport à 2001. Les causes de cette dégradation ont été détaillées à l'occasion du débat sur le collectif budgétaire pour 2002 <sup>(1)</sup> de l'été dernier. Elles sont principalement de deux ordres. En premier lieu, les évaluations de la loi de finances initiale pour 2002 se sont révélées imparfaitement calibrées, ce dont témoigne en particulier une forte réduction des prévisions de recettes non fiscales dans la loi de finances rectificatives (-4,75%). En second lieu, la dégradation de la conjoncture économique au second trimestre 2001 et en 2002 avait été très mal anticipée, et l'incidence du ralentissement de l'activité dès 2001 n'avait pas été pris en compte à sa juste mesure.

Prenant acte des imperfections avérées de l'évaluation des ressources lors de l'élaboration du budget 2002, le présent projet s'appuie sur des hypothèses prudentes et réalistes d'évolution des ressources, comme l'illustre le tableau ci-après.

---

(1) Voir le rapport sur le projet de loi de finances rectificative pour 2002 (n° 56), présenté, le 16 juillet 2002, par M. Gilles Carrez.

**ÉVOLUTION DES RESSOURCES NETTES DU BUDGET GENERAL**

(en millions d'euros)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002 révisé	PLF 2003
Recettes fiscales nettes <sup>(a)</sup> .....	207.266	215.922	221.402	238.675	240.047	244.847	242.451	249.135
Ressources non fiscales <sup>(b)</sup> .....	24.318	24.071	24.242	25.679	30.512	33.859	35.047	34.061
Fonds de concours <sup>(c)</sup> .....	10.567	9.830	9.907	6.887	5.977	4.559		
Prélèvements sur recettes .....	- 37.048	- 38.534	- 38.782	- 40.811	- 43.511	- 46.200	- 49.329	- 52.150
<b>TOTAL y compris fonds de concours</b> .....	<b>205.104</b>	<b>211.289</b>	<b>216.770</b>	<b>230.430</b>	<b>233.025</b>	<b>237.064</b>		
<b>TOTAL hors fonds de concours</b>	<b>194.537</b>	<b>201.460</b>	<b>206.863</b>	<b>223.543</b>	<b>227.048</b>	<b>232.506</b>	<b>228.169</b>	<b>231.046</b>
Évolution annuelle <sup>(d)</sup> (en %) .....	+ 3,6	+ 3,6	+ 2,7	+ 8,1	+ 1,6	+ 2,4	- 1,8	+ 1,3
Croissance annuelle du PIB en valeur (en %).....	+ 2,6	+ 3,4	+ 4,4	+ 3,4	+ 4,0	+ 3,3	+ 2,9	+ 3,9

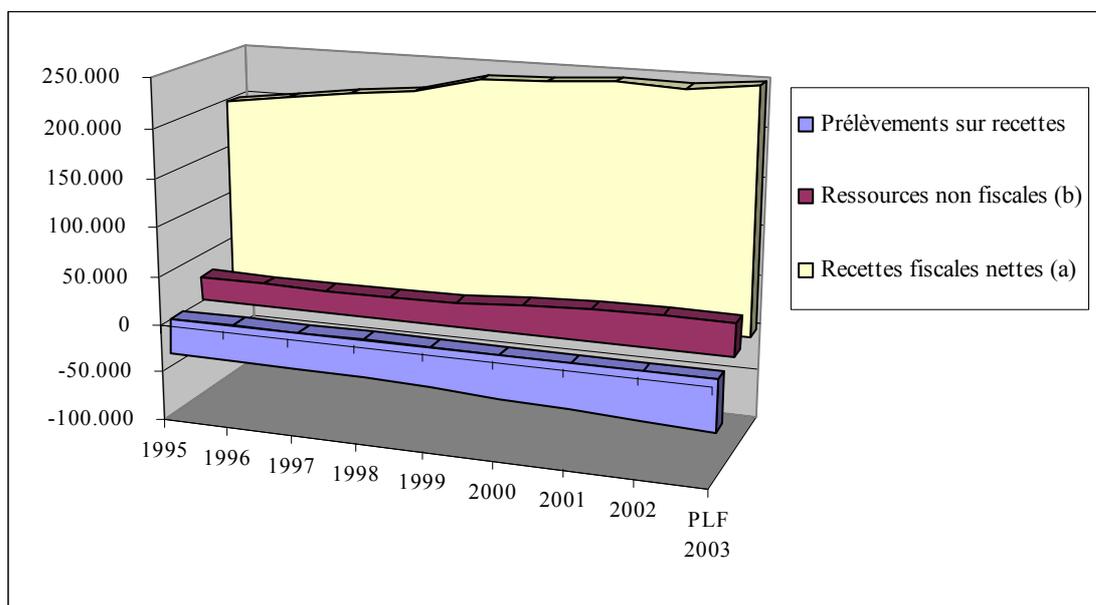
(a) Après déduction des remboursements et dégrèvements d'impôts.

(b) Y compris les recettes du Fonds de stabilisation des changes (FSC).

(c) Les fonds de concours ne font pas l'objet d'une évaluation en loi de finances initiale.

(d) Évolution annuelle des ressources nettes hors fonds de concours.

(en millions d'euros)



Tout d'abord, les recettes fiscales nettes devraient s'établir à 249.135 millions d'euros, en progression modérée de 2,76% par rapport au PIB. Cette prévision repose sur une hypothèse de croissance des recettes fiscales tendancielles <sup>(1)</sup> de 3,1% par rapport au niveau révisé pour 2002, soit un rythme sensiblement inférieur à celui retenu pour la croissance de l'économie, 3,9% en valeur.

(1) Hors mesures nouvelles, mais après indexation sur les prix du barème de l'impôt sur le revenu.

Ensuite, les recettes non fiscales sont fixées à un niveau raisonnable de 34.061 millions d'euros (- 2,81%) qui contraste singulièrement avec l'optimisme des prévisions retenues l'année dernière (37.878 millions d'euros contre 34.601 dans l'évaluation révisée, soit un écart de 8,65%) comme avec une tendance récente à très fortement solliciter ces ressources. Leur taux de progression est, en effet, passé de 5,93% en 1999 à 18,82% en 2000 et 10,97% en 2001.

Enfin, le présent projet tient compte de la forte progression des prélèvements sur recettes depuis quelques années. Ces derniers s'établiraient à 52.150 millions d'euros en 2003, en croissance de 5,72% par rapport au montant révisé pour 2002, ce qui est conforme à une tendance d'augmentation constatée de 6% depuis 1998.

Il convient à ce stade de faire le point sur les mesures de changement de périmètre dont l'incidence est cependant limitée. La budgétisation de l'Institut français du pétrole conduit à majorer le produit de la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP) et de la taxe intérieure de consommation sur le gaz naturel (TICGN) de respectivement 190 et 7 millions d'euros. L'affectation au budget général de l'Etat de recettes auparavant affectées à cet Institut a pour contrepartie l'ouverture d'une subvention au profit de celui-ci sur le budget de l'Etat. En outre, les allègements de taxe professionnelle auprès des armateurs seront désormais réalisés sous forme de dégrèvements et non plus de subventions budgétaires, ce qui réduit les recettes de 15,5 millions d'euros.

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

**RESSOURCES DU BUDGET DE L'ETAT <sup>(a)</sup> : SYNTHÈSE 2001-2003**

(en milliards d'euros)

	Montants				Évolution (en %)	
	2001 <sup>(b)</sup> Exécution	2002		2003 PLF	PLF 2003/ LFI 2002	PLF 2003/ révisé 2002
		LFI	révisé			
Ressources brutes du budget général avant prélèvements .....	339,41	350,96	338,10	345,76	- 1,48	2,27
A déduire : prélèvements sur recettes	339,41	350,96	338,10	345,76	1,03	5,72
. <i>Collectivités locales</i> .....	31,70	34,75	34,71	36,35	4,61	4,74
. <i>Communautés européennes</i> .....	14,50	16,87	14,62	15,80	- 6,34	8,04
Ressources brutes après prélèvements <sup>(c)</sup>	293,21	299,34	288,77	293,61	- 1,92	1,68
A déduire : remboursements et dégrèvements.....	60,71	62,71	60,60	62,56	- 0,23	3,24
<b>Ressources nettes du budget général</b>	<b>232,51</b>	<b>236,63</b>	<b>228,17</b>	<b>231,05</b>	<b>- 2,36</b>	<b>1,26</b>
Pour mémoire (avant prélèvements sur recettes) :						
. <i>Recettes fiscales nettes</i> .....	244,85	250,37	242,45	249,14	- 0,49	2,76
. <i>Ressources non fiscales</i> .....	33,86	37,88	35,05	34,06	- 10,08	- 2,81
Ressources des comptes spéciaux <sup>(d)</sup>						
. <i>Opérations définitives</i> .....	6,94	10,30	10,30	11,70	13,53	13,53
. <i>Opérations temporaires</i> .....	62,01	56,76	56,76	60,00	5,70	5,70
<b>Ressources définitives nettes</b> .....	<b>239,45</b>	<b>246,94</b>	<b>238,47</b>	<b>242,74</b>	<b>- 1,70</b>	<b>1,79</b>
Ressources des budgets annexes <sup>(d)</sup> .....	17,18	17,18	17,18	17,73	3,21	3,21

(a) Hors fonds de stabilisation des changes (FSC).

(b) Hors fonds de concours, non évalués en loi de finances initiale (4,56 milliards d'euros en exécution 2001).

(c) Première ligne du tableau d'équilibre de la loi de finances.

(d) Les ressources des comptes spéciaux et des budgets annexes ne font pas l'objet de la procédure de révision des recettes, à l'exception des recouvrements sur rôles venant en ressources temporaires du compte d'avances sur impositions locales (n° 903-54).

**B.- LES RESSOURCES BRUTES AVANT PRELEVEMENTS**

Cet agrégat recouvre l'ensemble des ressources du budget général, à l'exception des fonds de concours, qui ne font traditionnellement pas l'objet d'une évaluation de leurs recettes en loi de finances initiale.

Au total, les ressources brutes s'élèveraient à 345.759 millions d'euros, soit une progression de 2,27% par rapport à l'évaluation révisée pour 2002. Compte tenu de son caractère peu significatif, cet agrégat est ici seulement mentionné pour mémoire.

**BUDGET GENERAL :  
EVOLUTION DES RESSOURCES BRUTES AVANT PRELEVEMENTS <sup>(a)</sup>**

*(en millions d'euros)*

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002 révisé	PLF 2003
Ressources brutes totales.....	262.918	266.766	281.872	290.196	303.869	321.418	332.643	343.971	338.098	345.759
Fonds de concours <sup>(b)</sup> .....	9.049	9.348	10.567	9.830	9.907	6.887	5.977	4.467	—	—
Ressources brutes hors fonds de concours .....	253.869	257.417	271.305	280.366	293.962	314.531	326.666	339.504	338.098	345.759
Évolution annuelle hors fonds de concours <i>(en %)</i> .....	+ 3,9	+ 1,4	+ 5,4	+ 3,3	+ 4,8	+ 7	+ 3,9	+ 3,9	- 0,4	+ 2,3
Croissance annuelle du PIB en valeur <i>(en %)</i> .....	+ 4,4	+ 3,7	+ 2,6	+ 3,4	+ 4,1	+ 3,3	+ 4	+ 3,3	+ 2,9	+ 3,9

(a) Somme des recettes fiscales brutes et des ressources non fiscales (y compris Fonds de stabilisation des changes), avant prélèvements au profit des collectivités locales et des Communautés européennes.

(b) Les fonds de concours ne font pas l'objet de prévisions en loi de finances initiale.

**C.- UNE CROISSANCE TOUJOURS VIVE DES PRELEVEMENTS SUR  
RECETTES QUI REPRESENTENT DESORMAIS 18,4% DES RESSOURCES DU  
BUDGET GENERAL**

Pour 2003, la croissance des prélèvements sur recettes s'inscrit dans la tendance constatée depuis 1998. Elle est même légèrement atténuée par rapport aux taux observés en 2000 (6,6%), 2001 (6,2%) et 2002 (6,8%). Il convient pourtant de rappeler que cette progression reste très supérieure à celle de l'ensemble des ressources du budget général. Mécaniquement, la part des prélèvements dans les recettes s'accroît, atteignant 18,4% des recettes nettes (dont prélèvements) contre 15,4% en 1999.

**ÉVOLUTION DES PRELEVEMENTS SUR RECETTES DE L'ÉTAT**

*(en millions d'euros)*

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002 révisé	PLF 2003
<i>Pour mémoire :</i> Évaluation en LFI.....	37.373	38.494	38.704	39.026	41.356	43.297	46.838	51.617	52.150
Montant constaté <sup>(a)</sup> .....	35.814	37.048	38.534	38.781	40.811	43.512	46.200	49.329	—
Évolution annuelle <i>(en %)</i> ....	- 0,8	+ 3,4	+ 4	+ 0,6	+ 5,1	+ 6,6	+ 6,2	+ 6,8	+ 5,7
Part dans les ressources nettes du budget général avant prélèvements <i>(en %)</i> ...	16	16	16,1	15,8	15,4	16,1	16,2	17,8	18,4

(a) Résultats d'exécution pour les années 1995 à 2001 ; montant révisé pour l'année 2002.

### 1.- Une augmentation importante du prélèvement sur recettes au profit des Communautés européennes due aux premiers effets de l'application du nouveau système des ressources propres

Le projet de loi de finances pour 2003 évalue à 15.800 millions d'euros le prélèvement sur recettes au profit des Communautés européennes, soit 1,01% du revenu national brut. Le montant proposé est en forte réduction par rapport à l'estimation proposée dans le projet de loi de finances pour 2002 (16.870 millions d'euros, soit une réduction de loi de finances initiale à projet de loi de finances initiale de 6,3%) mais en forte hausse par rapport à la prévision d'exécution pour 2002 (14.620 millions d'euros, soit une augmentation de 8,0%). Deux facteurs expliquent cette évolution.

Le niveau d'exécution du budget communautaire en 2001 s'est révélé particulièrement faible. Le solde excédentaire de l'exercice, qui s'est traduit par un moindre appel aux contributions nationales en 2002, a atteint le montant historique de 15 milliards d'euros contre 3,5 milliards d'euros anticipés dans la loi de finances initiale pour 2002. Dès lors que les résultats d'exécution du budget communautaire au 31 juillet 2002 suggèrent que le solde pour 2002 devrait s'établir à 8 milliards d'euros, il devient nécessaire de relever l'évaluation du prélèvement pour 2003.

Ainsi, la forte croissance du prélèvement pour 2003 n'est en quelque sorte que la mise en œuvre différée du ressaut anticipé l'année dernière. Sa cause structurelle est l'entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> mars 2002 de la décision 2000/597/CE, EURATOM du Conseil de l'Union du 29 septembre 2000, qui se traduit par une hausse du taux de contribution de la France au budget communautaire d'environ 3% par rapport au montant dû par notre pays selon l'ancien système, pour un même niveau de dépenses communautaires.

Des éléments plus détaillés sur cette estimation, ainsi qu'une analyse du projet de budget communautaire figure dans le commentaire de l'article 33 du présent projet <sup>(1)</sup>.

---

(1) Voir le tome II du présent rapport.

**ÉVOLUTION DES PRÉLÈVEMENTS SUR RECETTES  
AU PROFIT DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES**

(en millions d'euros)

	<b>Estimations en loi de finances initiale</b>	<b>Estimations révisées</b>	<b>Versements effectués</b>	<b>% d'évolution annuelle</b>
1982	3.931,66	4.214,61	4.127,40	+ 26,5
1983	4.163,38	4.396,63	4.557,46	+ 10,5
1984	4.731,10	4.796,05	4.955,97 <sup>(a)</sup>	+ 8,7
1985	5.148,97	5.418,80	5.795,65 <sup>(b)</sup>	+ 16,9
1986	6.503,48	7.064,49	6.977,13	+ 20,4
1987	7.063,88	7.543,33	7.624,74	+ 9,2
1988	8.349,63	9.850,95	9.830,07	+ 29
1989	9.831,74	9.366,16	9.331,71	- 5,1
1990	9.680,51	9.177,43	8.557,27	- 8,3
1991	10.785,77	11.538,10	11.391,45	+ 33,2
1992	12.843,83	11.738,57	11.069,78	- 2,8
1993	12.726,44	11.891,02	11.737,35	+ 6
1994	13.842,37	13.842,37	12.582,53	+ 7,2
1995	13.415,51	12.653,27	11.924,87	- 5,2
1996	13.567,96	12.378,86	12.261,17	+ 2,8
1997	13.263,06	13.415,51	13.390,97	+ 9,2
1998	13.949,09	13.949,09	13.960,06	+ 4,2
1999	14.482,66	14.253,98	13.892,53	- 0,5
2000	15.016,23	14.360,70	14.659,80	+ 5,5
2001	15.168,68	14.696,00	14500,14	- 1,1
2002	16.870,00	14.624,00	—	+ 0,8 <sup>(c)</sup>
PLF 2003	15.800,00	—	—	+ 8,0 <sup>(d)</sup>

(a) Dont une avance intergouvernementale remboursable de 239,19 millions d'euros.

(b) Dont une avance intergouvernementale non remboursable de 451,10 millions d'euros.

(c) Estimation révisée 2002 / Versements effectifs 2001.

(d) Evaluation proposée 2003 / Estimation révisée 2002.

## 2.- Une croissance du prélèvement sur recettes au profit des collectivités locales toujours vive

Le prélèvement sur les recettes de l'Etat au profit des collectivités locales s'élève à 36.350 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2003, marquant une progression de 1.644 millions d'euros (+ 4,74%) par rapport au montant révisé pour 2002. Il convient cependant, pour apprécier le niveau réel de l'augmentation du prélèvement, de tenir en premier lieu compte de l'incidence de la normalisation de la fiscalité de France Télécom.

L'article 13 du présent projet<sup>(1)</sup> propose en effet de soumettre France Télécom au régime de droit commun en matière d'imposition locale. En application de la loi (n° 90-568 du 2 juillet 1990) relative à l'organisation du service public de la poste et des télécommunications, les impôts locaux dus par La Poste et France Télécom sont versés au profit de l'État. L'assujettissement de France Télécom au droit commun conduit par conséquent à constater une perte de recettes sur les impôts d'État sur rôles autres que l'impôt sur le revenu où les produits de la taxe professionnelle et de la taxe foncière de l'entreprise étaient affectés. Mais ces pertes de recettes nettes pour l'État et ces gains nets pour les collectivités locales sont compensées par un prélèvement de 814 millions d'euros sur la dotation de compensation de la suppression de la part salaire de la taxe professionnelle.

Le montant du prélèvement sur recettes, hors ce prélèvement de compensation, atteindrait ainsi 37.164 millions d'euros, ce qui ramène sa progression tendancielle à 7%, soit un taux légèrement inférieur à la croissance constatée en 2001 (9,9%) et en 2002 (9,5%).

---

(1) Voir le commentaire de l'article 13 dans le tome II du présent rapport.

**VENTILATION DES PRELEVEMENTS SUR RECETTES  
AU PROFIT DES COLLECTIVITES LOCALES**

(en millions d'euros)

	1999	2000	2001	2002	PLF 2003	Variation en %
1. Prélèvement sur les recettes de l'Etat au titre de la dotation globale de fonctionnement (DGF) ...	16.737,18	17.708,31	17.991,65	18.702,03	18.872,16	0,91
2. Prélèvement sur les recettes de l'Etat au titre du produit des amendes forfaitaires de la police de la circulation <sup>(a)</sup> .....	293,85	317,09	317,09	214,41	368,00	71,63
3. Prélèvement sur les recettes de l'Etat au titre de la dotation spéciale pour le logement des instituteurs (DSI) .....	393,21	329,88	322,59	252,36	252,97	0,24
4. Prélèvement sur les recettes de l'Etat au profit du fonds national de péréquation de la taxe professionnelle (FNPTP) .....	554,69	578,80	578,80	557,92	547,05	-1,84
5. Prélèvement sur les recettes de l'Etat au titre de la dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP) <sup>(b)</sup> .....	2.080,69	1.755,94	1.632,04	1.627,39	1.587,21	-2,47
6. Prélèvement sur les recettes de l'Etat au profit du fonds de compensation pour la TVA (FCTVA) <sup>(a)</sup> .....	3.053,90	3.582,55	3.582,55	3.613,42	3.644,00	0,85
7. Prélèvement sur les recettes de l'Etat au titre de la compensation d'exonérations relatives à la fiscalité locale <sup>(a)</sup> .....	1.772,80	1.946,50	1.851,98	1.830,98	1.971,00	7,65
8. Dotation « élu local » .....	41,68	43,46	43,46	45,23	46,27	2,29
9. Prélèvement sur les recettes de l'Etat au profit de la collectivité territoriale de Corse et des départements de Corse .....	15,89	17,41	16,37	25,18	28,00	11,18
10. Compensation de la suppression de la part salaire de la taxe professionnelle .....	1.974,89	5.389,07	5.306,79	7.837,12	9.033,04	15,26
<b>TOTAL</b> .....	<b>26.918,75</b>	<b>31.669,03</b>	<b>31.643,33</b>	<b>34.705,42</b>	<b>36.349,69</b>	<b>4,74</b>

(a) Dotation hors enveloppe (article 32 de la loi de finances initiale pour 1996).

(b) La réduction pour embauche et investissement (REI) est hors enveloppe.

Cette progression résulte, outre des mesures définies par le présent projet de loi de finances pour 2003, de l'évolution spontanée des différentes dotations pour 459 millions d'euros et de l'impact en 2003 de textes votés antérieurement pour 1.818 millions d'euros, avec en particulier l'application de la dernière tranche de la suppression de la part salariale de la taxe professionnelle.

- Comme il est désormais traditionnel depuis 2000, l'essentiel de la progression s'explique par l'augmentation de la compensation de la suppression de la part salariale de la taxe professionnelle, qui augmenterait de 15% de 7.837 millions d'euros dans l'évaluation révisée pour 2002 à 9.033 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2003. La mise en œuvre de la dernière tranche de la suppression de la part salariale induit une augmentation de la dotation de 1.830 millions d'euros. Ce montant est cependant réduit de 814 millions d'euros pour compenser la perte pour l'État et le FNPTP consécutive à la normalisation des conditions d'imposition locale de France Télécom.

Par ailleurs, le prélèvement sur les recettes de l'État au profit de la collectivité territoriale de Corse et des départements de Corse augmente de 11% pour atteindre 28 millions d'euros en raison de l'affectation, prévue par le projet de loi relatif à la Corse, de huit points supplémentaires de TIPP à la collectivité territoriale de Corse au titre de la compensation des transferts de compétence et la suppression des droits de consommation sur les alcools.

- Les autres dotations évoluent au rythme moyen de 1,25%, avec notamment :

- le prélèvement sur les recettes de l'État au titre de la compensation d'exonérations relatives à la fiscalité locale, créé en 1992 en vue de compenser le coût pour les collectivités locales de la transformation en exonérations des dégrèvements totaux de divers impôts locaux. Il augmenterait de 7,65% en 2003, atteignant 1.971 millions d'euros. Il recouvre, à hauteur de 575 millions d'euros, les compensations au titre du foncier bâti et non bâti et, à hauteur de 1.146 millions d'euros, celles au titre de la taxe d'habitation ;

- le prélèvement au titre du produit des amendes forfaitaires de la police de circulation, qui progresse de 72%, en raison d'une forte révision à la baisse, de 294 millions d'euros à 252 millions d'euros de la prévision pour 2002 liée à des comportements dilatoires des contrevenants et aux incidences de la loi d'amnistie du 6 août 2002, estimés à 124 millions d'euros. Le montant anticipé pour 2003 est conforme aux tendances de long terme ;

- la **dotation globale de fonctionnement**, qui représente 52% du total des prélèvements au profit des collectivités locales, serait quasiment stable par rapport à 2002 (+ 0,9%) à 18.872 millions d'euros en 2003. Par delà l'application des modalités légales de calcul, la DGF, afin de garantir la stabilité des dotations de péréquation, est majorée par deux abondements : l'un de 33 millions d'euros sur la dotation de solidarité urbaine, le second, de 4 millions d'euros sur la dotation de solidarité rurale ;

- les autres prélèvements, qui ne sont affectés que par des évolutions marginales.

**ÉVOLUTION DES PRELEVEMENTS SUR RECETTES  
AU PROFIT DES COLLECTIVITES LOCALES**

*(en millions d'euros)*

	<b>Estimations en loi de finances initiale</b>	<b>Estimations révisées</b>	<b>Versements effectifs</b>	<b>Évolution annuelle (en %)</b>
1982	7.959,97	7.959,97	7.959,97	+ 15,1
1983	10.859,55	10.824,03	10.779,37	+ 35
1984	11.719,98	11.696,80	11.915,11	+ 10,5
1985	12.425,97	12.503,26	12.639,85	+ 6,1
1986	13.175,86	13.246,14	13.130,28	+ 3,9
1987	15.667,80	15.810,34	15.762,16	+ 20
1988	16.710,85	17.133,14	17.098,83	+ 8,5
1989	18.084,11	18.890,42	18.911,76	+ 10,6
1990	18.862,82	19.580,86	19.905,27	+ 5,3
1991	20.409,42	21.474,12	21.443,48	+ 7,7
1992	22.100,38	22.569,92	22.444,46	+ 4,7
1993	23.476,08	23.538,28	23.716,80	+ 5,7
1994	23.370,28	23.311,28	23.516,48	- 0,8
1995	23.957,97	23.957,97	23.888,76	+ 1,6
1996	24.925,72	24.769,00	24.786,38	+ 3,8
1997	25.440,69	25.149,51	25.142,96	+ 1,4
1998	25.076,80	24.868,25	24.821,44	- 1,3
1999	26.872,95	26.990,95	26.918,69	+ 8,4
2000	28.732,37	28.936,71	28.852,40	+ 7,2
2001	31.638,77	31.643,12	31.700,00	+ 9,9
2002	34.747	34.705	—	+ 9,5 <sup>(a)</sup>
PLF 2003	36.350	—	—	+ 4,7 <sup>(b)</sup>

(a) Estimation révisée pour 2002 / Versements effectifs pour 2001.

(b) Évaluation proposée pour 2003/ Estimation révisée pour 2002.

**D.- DES REMBOURSEMENTS ET DEGREVEMENTS PROGRESSANT AU MEME RYTHME QUE LES RECETTES FISCALES TENDANCIELLES**

Les prévisions de remboursements et dégrèvements avaient été diminuées lors du Collectif d'été de 62.710 millions d'euros à 60.561 millions d'euros en raison principalement du ralentissement observé des recettes d'IS et de TVA. Le montant révisé, 60.600 millions d'euros, est proche du montant de la loi de finances rectificative. Pour 2003, les remboursements et dégrèvements devraient progresser au même rythme que les recettes fiscales spontanées (3,1%) pour s'établir à 62.563 millions d'euros.

Cette croissance modérée serait principalement soutenue par des remboursements et dégrèvements de TVA dynamiques (33.000 millions d'euros, + 4,8%). Cette évaluation doit cependant être interprétée avec prudence, les écarts importants étant apparus depuis quelques années entre les prévisions de remboursements de TVA en loi de finances initiale et les montants constatés en exécution. L'erreur d'anticipation a été de 8,6% en 1999, de 5,7% en 2000 et de 9,8% en 2001. Interrogé par votre Rapporteur général sur l'origine de tels écarts, et

sur les révisions éventuelles des modalités d'évaluation, le Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie a apporté les éléments d'informations suivants :

*« Les modalités d'évaluation des remboursements de crédits de TVA n'ont pas été révisées mais il faut souligner les difficultés de prévision de cette variable. En effet, le niveau de remboursements de crédits de TVA est non seulement conditionné par les exportations et l'investissement mais aussi par le comportement des entreprises qui peuvent être d'autant plus incitées à demander le remboursement de leur crédit de TVA qu'elles doivent faire face à une situation économique délicate avec des problèmes de trésorerie. A ces trois facteurs d'explication, il faut rajouter l'incidence des mesures fiscales prises en cours d'année (par exemple, application de nouvelles règles de déduction de la TVA sur les dépenses de représentation ou sur le gazole). »*

Les restitutions d'impôt sur les sociétés, pour leur part, ralentiraient fortement (+ 4,0%) par rapport à la progression moyenne constatée entre 1999 et 2001 (+ 15,4%). L'évolution tendancielle reste cependant dynamique (+ 6,7%), en raison, pour partie, du maintien de la tendance observée sur le paragraphe 19 du chapitre 15-01 qui retrace les restitutions au titre des transferts d'acomptes entre postes comptables (liés à des modifications géographique ou de paramètre fiscal des sociétés). Par ailleurs, l'accentuation du ralentissement des bénéfices fiscaux en 2002, tandis que les acomptes ne sont ajustés que progressivement, implique une hausse des restitutions courant 2003.

**EVOLUTION DES REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS**  
(chapitres 15-01, 15-02 et 15-07 du budget des Charges communes)

*(en millions d'euros)*

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002 révisé <sup>(a)</sup>	PLF 2003 <sup>(b)</sup>
<b>Chapitre 15-01 : Dégrèvements, remises et annulations, remboursements et restitutions sur contributions directes</b>										
– loi de finances initiale	13.720,41	15.025,83	16.832,51	18.851,85	20.558,51	22.272,80	22.879,55	26.621,41	29.474,00	28.752,46
– exécution <sup>(a)</sup>	15.668,25	17.163,32	19.638,94	20.127,54	22.505,59	23.708,41	27.003,90	28.457,58	28.258,00	
– évolution annuelle (en %) <sup>(b)</sup>	3,0	9,5	14,4	2,5	11,8	5,3	13,9	5,4	– 0,7	1,7
• <b>dont impôt sur les sociétés</b>										
– loi de finances initiale	3.048,98	2.286,74	3.658,78	3.963,67	4.878,37	5.793,06	5.793,06	7.012,66	9.450,00	9.100,00
– exécution <sup>(a)</sup>	3.224,75	3.815,95	4.350,59	4.535,66	6.290,81	6.356,97	7.445,00	8.543,47	8.750,00	
– évolution annuelle (en %) <sup>(b)</sup>	– 17,0	+ 18,3	+ 14,0	+ 4,2	+ 38,7	+ 1	+ 17,1	14,8	2,4	4,0
• <b>dont impôts locaux</b> <sup>(c)</sup>										
– loi de finances initiale	5.122,29	6.822,55	7.182,48	8.256,64	8.621,75	9.314,63	9.223,17	10.095,59	9.340	9.568,46
– exécution <sup>(a)</sup>	6.824,08	7.691,36	8.064,25	8.603,46	8.977,11	9.019,04	10.750,70	9.540,87	9.552	0,2
– évolution annuelle (en %) <sup>(b)</sup>	+ 25,3	+ 12,7	+ 4,8	+ 6,7	+ 4,3	+ 0,5	+ 19,2	– 11,3	0,1	
<b>Chapitre 15-02 : Remboursements sur produits indirects et divers (hors art. 50)</b>										
– loi de finances initiale	19.818,37	18.418,89	19.780,26	19.043,93	21.911,80	24.376,60	27.501,80	29.395,22	33.236,00	33.810,73
– exécution <sup>(a)</sup>	16.407,94	16.550,78	19.991,25	20.282,27	25.735,38	26.398,22	28.456,90	32.313,49	32.342,00	
– évolution annuelle (en %) <sup>(b)</sup>	– 10,04	1,2	20,3	1,5	26,9	2,6	10,3	10,9	0,1	4,5
• <b>dont TVA</b>										
– loi de finances initiale	19.208,58	17.992,03	19.361,03	18.644,51	21.423,66	23.934,50	26.983,48	28.507,80	32.310,00	33.000
– exécution <sup>(a)</sup>	16.005,01	16.097,85	19.475,06	19.701,29	25.248,91	25.980,97	28.515,28	31.333,13	31.500,00	
– évolution annuelle (en %) <sup>(b)</sup>	– 10,6	+ 0,6	+ 21,0	+ 1,2	+ 28,1	+ 2,9	+ 9,8	+ 9,9	0,5	4,8
<b>Chapitre 15-07 : Remboursement forfaitaire aux exploitants agricoles non assujettis à la TVA</b>										
– loi de finances initiale	152,60	106,71	106,71	91,47	68,60	71,65	(c)	0,00	0,00	0,00
– exécution <sup>(a)</sup>	107,93	96,65	90,10	80,04	75,89	69,79	(c)	0,00	0,00	0,00
– évolution annuelle (en %) <sup>(b)</sup>	– 7,2	– 10,5	– 6,8	– 11,2	– 5,1	– 8,0	– 100	ns	ns	ns
<b>TOTAL</b>										
– loi de finances initiale	<b>33.691,39</b>	<b>33.565,16</b>	<b>36.719,48</b>	<b>37.987,25</b>	<b>42.538,92</b>	<b>46.721,05</b>	<b>50.381,35</b>	<b>56.016,63</b>	<b>62.710,00</b>	<b>62.563,19</b>
– exécution <sup>(a)</sup>	<b>32.184,12</b>	<b>33.871,58</b>	<b>39.720,29</b>	<b>40.489,85</b>	<b>48.316,89</b>	<b>50.176,46</b>	<b>56.132,95</b>	<b>60.771,07</b>	<b>60.600,00</b>	
– évolution annuelle (en %) <sup>(b)</sup>	– 4,4	+ 5,2	+ 17,3	+ 1,9	+ 19,3	+ 3,8	+ 11,9	+ 8,3	– 0,3	3,2
– <b>part dans les ressources fiscales brutes (en %)</b>	<b>14,4</b>	<b>14,6</b>	<b>15,9</b>	<b>16,1</b>	<b>17,9</b>	<b>17,4</b>	<b>18,9</b>	<b>19,7</b>	<b>20,0</b>	<b>20,1</b>

(a) Données d'exécution pour les années 1994 à 2001, évaluation révisée pour l'année 2002.

(b) Pour l'année 2003, le pourcentage d'évolution rapporte l'évaluation du PLF 2003 à l'évaluation révisée pour 2002.

(c) À compter de la loi de finances initiale 2002, ce chapitre est devenu l'article 70 du chapitre 15-02.

## E.- DES RESSOURCES NON FISCALES RAMENEES VERS DES NIVEAUX PLUS SOUTENABLES A LONG TERME

Les prévisions de recettes non fiscales avaient été fortement ajustées à la baisse de 3.264 millions d'euros, soit - 5,7%, dans la loi de finances rectificative pour 2002, pour moitié à cause d'une baisse de 64% des anticipations de produits des participations de l'État dans les entreprises non financières et des bénéfices des établissements publics non financiers (ligne 116), et pour moitié à cause du report à 2003 du versement de la créance UNEDIC (ligne 899). L'évaluation révisée est proche du montant estimé cet été, à 35.047 millions d'euros.

L'évaluation pour 2003, 34.061 millions d'euros, traduit un net recul des recettes non fiscales de 2,8%. Cette estimation apparaît prudente et raisonnable.

Elle est prudente dans la mesure où elle prend acte du ralentissement économique observé en 2002 et ne trahit pas des hypothèses exagérément optimistes sur l'évolution d'un certain nombre de recettes. Ainsi, les produits des participations de l'État et des dividendes des établissements publics (lignes 110 et 116) sont ajustés aux perspectives d'évolution des dividendes des entreprises concernées, et évalués à 1.490 millions d'euros au total, contre 4.004 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2002 (les produits révisés en 2002 s'établissant à 2.352 millions d'euros).

En outre, la détermination du niveau des recettes non fiscales est raisonnable parce qu'elle interrompt une inflation du montant peu soutenable à long terme d'augmentation de leur niveau, le rythme d'évolution annuel ayant atteint 18,8% en 2000 et 11% en 2001. Les prélèvements exceptionnels sont en forte réduction par rapport à 2001 afin de mieux tenir compte des capacités contributives des redevables. A titre d'exemple, les prélèvements sur les fonds d'épargne (lignes 813, 814 et 815) diminuent de 19%. De même, le prélèvement sur la Coface est réduit de 1.830 millions d'euros en 2002 à 690 millions d'euros.

Au total, les recettes non fiscales représenteraient 12% des ressources nettes du budget général en 2003, contre 13,15% en 2000.

**ÉVOLUTION DES RESSOURCES NON FISCALES** (recettes d'ordre comprises) <sup>(a)</sup>

*(en millions d'euros)*

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002		PLF 2003
								LFI	Révisé	
Exploitations industrielles et commerciales et établissements publics à caractère financier.....	2.759,85	2.771,31	2.610,42	2.724,36	3.135,65	3.311,51	3.918,64	5.677,40	4.119,28	3.100,60
Produits et revenus du domaine de l'État.....	172,1	149,34	301,67	337,69	343,51	376,49	391,31	425,40	390,50	397,60
Taxes, redevances et recettes assimilées.....	3.039,80	3.517,68	3.835,53	4.111,28	5.448,39	6.750,40	7.056,96	7.097,79	6.863,29	7.286,56
Intérêts des avances, des prêts et dotations en capital.....	1.515,10	1.058,90	1.117,30	917,85	877,62	706,28	592,39	602,60	698,80	1.034,70
Retenues et cotisations sociales au profit de l'État.....	3.847,95	3.995,49	5.381,63	5.643,86	7.952,98	8.850,56	9.498,44	9.367,69	9.492,59	9.606,64
Recettes provenant de l'extérieur.....	257,61	227,76	244,18	249,53	226,46	277,75	287,03	832,60	681,65	472,40
Opérations entre administration et services publics.....	74,62	75,71	29,58	31,97	33,26	96,73	79,80	87,70	79,70	79,70
Divers.....	13.438,62	12.522,10	10.551,26	10.225,67	7.661,07	10.142,75	12.034,20	13.786,74	12.720,92	12.082,76
<b>Ressources non fiscales.....</b>	<b>25.105,64</b>	<b>24.318,29</b>	<b>24.071,53</b>	<b>24.242,14</b>	<b>25.678,94</b>	<b>30.512,47</b>	<b>33.858,75</b>	<b>37.877,72</b>	<b>35.046,73</b>	<b>34.060,96</b>
Évolution annuelle ( <i>en %</i> ).....	-17,7	-3,1	-1	0,70	5,90	+18,8	10,97	11,87	-7,47	-2,81
Part dans les ressources nettes du budget général ( <i>en %</i> ) <sup>(a)</sup> .....	11,20	10,50	10,10	11,70	9,70	11,30	11,85	13,14	12,63	12,03

(a) Avant prélèvements sur recettes et hors fonds de concours, qui ne font pas l'objet de prévision en loi de finances initiale. Les ressources nettes sont donc la somme des ressources fiscales nettes (avant prélèvements sur recettes) et des ressources non fiscales, nettes des remboursements de produits non fiscaux mais incluant les recettes du FSC (405 millions de francs en 1999).

*Source pour les résultats d'exécution des années 1990 à 1999 : Direction de la comptabilité publique, Compte général de l'administration des finances.*

## II.- UNE EVALUATION PRUDENTE DES RESSOURCES FISCALES

### A.- LA CONSOLIDATION ET L'EXTENSION DE L'ALLEGEMENT DE L'IMPOT SUR LE REVENU

Comme l'indique le tableau ci-dessous, le produit de l'impôt sur le revenu a progressé continûment depuis dix ans sauf en 1997 et en 2002. Le rythme de croissance a même atteint 7,7% à législation constante en 1999 et 9,8% si l'on prend en compte l'intégration dans la ligne 1 des contributions relatives au droit de bail. L'allègement de l'impôt en 2002 n'en est que plus spectaculaire.

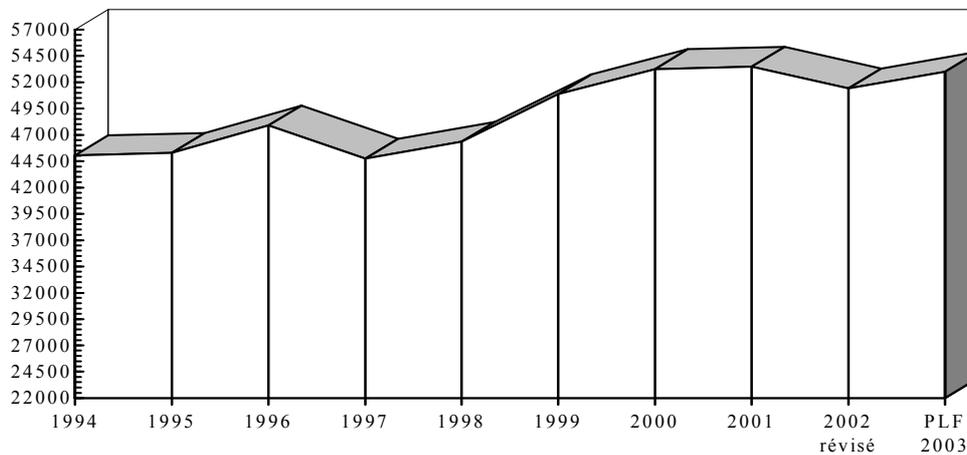
#### DIX ANS D'IMPÔT SUR LE REVENU <sup>(a)</sup>

(en millions d'euros)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002 révisé	PLF 2003
Impôt sur le revenu	45.068,20	45.287,88	47.889,72	44.735,71	46.339,78	50.860,35	53.253	53.458	51.420	52.996
Variation annuelle (en %) .....		0,49	5,75	- 6,59	3,59	9,76	4,70	0,38	- 3,81	3,06

(a) Y compris contributions représentatives du droit de bail à partir de 1999.

en millions d'euros



Afin d'apprécier le poids réel de l'impôt sur le revenu, il est plus pertinent de rapporter son produit à l'ensemble des recettes fiscales nettes. A cet égard, la part de l'impôt sur le revenu est passée de 20,7% des ressources fiscales nettes en 1997 à un sommet de 22,2% en 2000. Cependant, les fortes variations de périmètre qui ont affecté les recettes fiscales nettes limitent la portée de cet indicateur.

La part de l'impôt sur le revenu dans le PIB s'impose comme le critère de comparaison le plus révélateur. Là encore, l'inflexion constatée depuis 2002 par la mise en œuvre de la réduction d'impôt de 5% est manifeste. L'impôt sur le revenu représente 3,41% du PIB en 2002 contre 3,79% en 2000. En outre, ce rapport permet de constater que le poids réel de l'impôt sur le revenu diminuerait en 2003 à 3,38 points de PIB, malgré l'augmentation de son produit. L'effort d'allègement est donc profondément engagé et se traduit dès maintenant par des résultats tangibles.

### POIDS DE L'IMPÔT SUR LE REVENU

(en %)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999 <sup>(a)</sup>	2000 <sup>(a)</sup>	2001 <sup>(a)</sup>	2002 révisé <sup>(a)</sup>	PLF 2003 <sup>(a)</sup>
Rapporté aux recettes fiscales nettes .....	25,6	23,6	22,8	23,1	20,7	20,9	21,3	22,2	21,8	21,2	21,3
Rapporté au PIB .....	4,37	4	3,87	4	3,6	3,55	3,78	3,79	3,65	3,41	3,38

(a) Y compris contributions représentatives du droit de bail.

#### 1.- Une évolution spontanée de l'impôt sur le revenu ralentie mais qui reste dynamique

L'évaluation du produit de l'impôt sur le revenu effectuée lors de l'élaboration du projet de loi de finances rectificative pour 2002 n'a pas été révisée. Son montant est de 51.420 millions d'euros, soit une diminution de 3,8% par rapport à 2001.

Après avoir atteint 7,3% en 2001, la progression tendancielle de l'impôt, hors mesures nouvelles, reste dynamique. Elle est de 5,7%, en 2002, conformément aux hypothèses retenues en loi de finances initiale

Le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie reconnaît cependant « *que les émissions d'impôt sur le revenu basées sur les revenus 2001 ayant été repoussées d'un mois pour intégrer les dispositions de la loi de finances rectificative, le calendrier des émissions et recouvrements d'impôt sur le revenu ne permet pas d'avoir sur cet impôt une vision plus précise qu'en juillet* ».

Pour autant, comme l'a indiqué le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie en réponses aux questions de votre Rapporteur général, « *le décalage d'un mois des émissions devrait avoir une incidence faible sur les recouvrements d'impôt sur les revenus perçus en 2002. Il induirait un retard dans l'envoi des*

lettres de relance par rapport au calendrier habituel d'où un déport possible de recouvrements sur 2003. Cet élément a été intégré dans les prévisions pour 2002 et 2003. »

En 2003, la croissance spontanée des recouvrements d'impôt sur le revenu resterait importante, bien qu'en recul par rapport à 2001 et 2002. Elle atteindrait 4,8% par rapport au montant révisé pour 2002. Cette décélération a une double origine. D'une part, la progression de la masse salariale devrait ralentir de 6,3% en 2001 à 3,7% en 2002. D'autre part, l'incidence de la chute des cours boursiers en 2001 et 2002 sur les opérations financières des ménages tend à réduire l'impôt sur le revenu portant sur les plus-values. Les tableaux suivants détaillent les hypothèses économiques retenues pour la détermination du produit anticipée de l'impôt sur le revenu en 2003.

## HYPOTHESES ECONOMIQUES RELATIVES A L'IMPOT SUR LE REVENU

### I.- COMPTE DE REVENU DES MENAGES POUR 2000 ET 2001 (ASSIETTE DES IMPÔTS ACQUITTÉS EN 2001 ET 2002)

(taux de croissance annuel en valeur, en %)

	2001 (LFI 2002)	2001 (révisé 2002)	2002 (PLF 2003)
Salaires nets (comptabilité nationale) .....	5,2	5,6	3,7
Salaires nets (hors effet CSG).....	—	—	—
Excédent brut d'exploitation des entrepreneurs individuels .....	3,3	4,2	2,8
Prestations sociales brutes .....	3,3	3,6	4,4
Revenus du capital <sup>(a)</sup> .....	6,4	5,4	0,6
Autres ressources <sup>(b)</sup> .....	4,2	7,4	-0,7
<b>Revenu disponible brut <sup>(c)</sup> .....</b>	<b>4,9</b>	<b>4,9</b>	<b>3,9</b>

(a) Il ne s'agit que des revenus du capital *reçus* par les ménages.

(b) Ce poste comprend les ressources des ménages autres que les salaires nets, l'EBE des EI, l'EBE des ménages purs, les prestations sociales brutes et les revenus du capital.

(c) Ce poste est net de certaines dépenses comme l'impôt sur le revenu par exemple. Il ne s'agit en aucun cas de la somme des lignes précédentes. Le revenu disponible brut permet de formuler des hypothèses sur le revenu imposable, mais ne se confond pas avec lui.

### II.- ÉVOLUTION DES EFFECTIFS DE REDEVABLES

(taux de croissance annuel <sup>(a)</sup> en valeur, en %)

	2001 (LFI 2002)	2001 (révisé 2002)	2002 (PLF 2003)
Effectifs salariés totaux.....	2,3	2,3	0,8
Effectifs des entrepreneurs individuels non agricoles.....	0,0	0,0	0,0
Effectifs des entrepreneurs agricoles .....	-2,7	-2,7	-3,1

(a) Les taux de croissance du tableau ci-dessus sont calculés en moyenne annuelle contrairement aux chiffres diffusés dans le cadre du PLF 2002 qui étaient déterminés en glissement annuel.

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

La contribution pour les revenus locatifs (CRL) resterait pour sa part stable à 440 millions d'euros.

## 2.- Des réductions d'impôt consolidées et étendues

En premier lieu, la baisse de 6% des taux du barème réduit de 3.556 millions d'euros le produit de l'impôt, dont 556 milliards d'euros au titre de la baisse supplémentaire d'impôt sur le revenu. Par ailleurs, le maintien des plafonds et de la décote allège globalement l'impôt de 214 millions d'euros.

En second lieu, l'observation des données d'exécution suggérant qu'environ 25% du coût brut de la PPE transitent par de moindres recouvrements d'impôt sur le revenu, les aménagements de la prime pour l'emploi au profit des personnes exerçant une activité à temps partiel et l'actualisation des seuils de la prime à l'inflation pour un coût total évalué à 280 millions d'euros, réduiront les recouvrements d'impôts d'environ 70 millions d'euros.

En dernier lieu, l'incidence de l'augmentation du plafond de la réduction d'impôt pour emploi de salariés à domicile est évaluée pour 2003 à 74 millions d'euros.

Au total, les aménagements de droits par le présent réduiraient le produit de l'impôt de 4.774 millions d'euros en 2003, ou de 3.700 millions d'euros si l'on ne tient pas compte de l'indexation à l'inflation des tranches du barème.

### EVOLUTION ATTENDUE DE L'IMPOT SUR LE REVENU EN 2002 (ligne 1 de l'état A)

(en milliers d'euros)

<b>Résultats de 2001</b> .....			<b>53.457.662</b>
<b>Évaluation initiale pour 2002</b> .....			<b>53.969.500</b>
<b>Évaluation révisée pour 2002</b> .....			<b>51.419.500</b>
<b>I. – Évolution spontanée</b> .....		<b>+ 3.500.000</b>	
<b>II. – Aménagement des droits</b>			
<i>Mesures ayant pour effet de diminuer le produit de l'impôt</i>		<i>– 4.774.000</i>	
– Baisse de 6% des taux du barème .....	– 3.556.000		
– Indexation de 1,7% des tranches du barème de la LFI 2002 et des seuils associés (incidence d'une reconduction implicite) .....	– 1.074.000		
– Relèvement du plafond des dépenses éligibles à la réduction d'impôt pour emplois de salariés à domicile .....	– 74.000		
– Amélioration de la prime pour l'emploi .....	– 70.000		
<b>III. - Autres facteurs de variation</b>			
<i>A.- Mesures ayant pour effet d'augmenter le produit de l'impôt</i>		<i>+ 4.498.800</i>	
1.- Mesures réglementaires et engagements ministériels			
– Déduction de la TVA pour les dépenses de logement, restauration, réception et spectacles, dans l'intérêt de l'activité de l'entreprise (arrêt du Conseil d'État du 27/05/2002) .....	+ 28.000		

– Crédit d’impôt pour acquisition d’un véhicule propre étendu aux dépenses de transformation engagées avant le 1/01/2002 et aux véhicules neufs acquis entre le 1/01 et le 31/10/2001 (BOI 5B-17-01).....	+ 13.000
2.- Mesures de la loi de finances rectificative du 6 août 2002	
– Baisse de 5% de l’IR (article 1).....	+ 2.785.000
3.- Mesures de la loi de finances pour 2002	
– Déduction de la TVA pour les dépenses de gazole utilisé dans les véhicules exclus du droit à déduction (article 18).....	+ 1.000
– Exonération pour les personnes morales de la vignette automobile au titre de 3 véhicules d’un poids total autorisé en charge inférieur à 3,5 tonnes : incidence de la non déduction des vignettes des entrepreneurs individuels (article 24).....	+ 2.000
4.- Mesures de la loi de finances pour 2001	
– Baisse des taux d’amortissement dégressif de 0,25 point (art. 9).....	+ 18.000
5.- Mesures de la loi de finances rectificative pour 2001 du 28 décembre 2001	
– Extension du dispositif d’étalement et de lissage de l’imposition des indemnités ESB à toutes les indemnités versées en cas d’abattage d’animaux (article 4)	+ 2.000
6.- Mesures de la loi d’orientation de la forêt du 9 juillet 2001	
– Amortissement dégressif majoré : entreprises de première transformation du bois (article 71).....	+ 700
7.- Mesures de la loi de finances pour 1999	
– Amortissement exceptionnel sur 12 mois des véhicules : extension aux véhicules bicarburés fonctionnant au GPL ou au GNV (article 46I).....	+ 400
– CIF : reconduction du crédit d’impôt formation pour une période de 3 ans à compter des dépenses de 1999 (article 93)	+ 3.500
– RI souscriptions au capital de sociétés non cotées : prorogation de 3 ans à compter des dépenses de 1999 et extension du champ (article 94).....	+ 68.000
– RI souscriptions de parts de FCPI : prorogation de 3 ans à compter des souscriptions de 1999 et extension du champ (article 94).....	+ 200.000
8.- Mesures de la loi de finances pour 1997	
– Institution d’une nouvelle réduction d’impôt pour les dépenses de grosses réparations et d’amélioration afférentes à l’habitation principale (RI au taux de 20% pour les dépenses payées du 01/01/97 au 31/12/2001 dans la limite de 20.000 et 40.000 F (article 85).....	+ 609.800
– Suppression de la réduction d’impôt pour intérêts d’emprunts à compter du 01/01/97 pour les logements neufs et les dépenses de ravalement et à compter du 01/01/98 pour les logements anciens (article 89).....	+ 152.400

9.- Mesures de la loi sur la Corse n° 96-1143			
– Exonération plafonnée du résultat BIC-BA-IS pendant 5 ans pour les entreprises existantes et nouvelles jusqu’au 31/12/20012 (article 1).....	+ 10.700		
10.- Mesures de la loi sur la ville n°96-987			
– Exonération pendant 5 ans d’impôt sur les bénéfiques dans la limite annuelle de 400.000 F pour les activités implantées dans les zones franches urbaines (article 5).....	+ 31.000		
11.- Mesures du DDOEF de 1996			
– Déduction d’un amortissement dégressif pour les acquisitions d’immeubles locatifs neufs effectuées entre le 1 <sup>er</sup> janvier 1996 et le 31 décembre 1998 : dispositif « Périssol » (article 29).....	+ 123.500		
– Reconduction du taux majoré de 50% pour les investissements réalisés dans le secteur locatif intermédiaire, au titre de la réduction d’impôt sur les investissements dans les DOM (article 32).....	+ 38.100		
12.- Autres mesures prises antérieurement			
– Reconduction limitée à certaines zones géographiques du régime fiscal des entreprises nouvelles (article 44I de la loi sur l’aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995).....	+ 26.000		
– Expiration de l’abattement sur les bénéfiques des jeunes agriculteurs (loi agricole 95-*95 article 34).....	+ 4.600		
– Déduction des investissements réalisés dans les DOM (article 238 <i>bis</i> HA) : reconduction du dispositif du 01/01/1997 jusqu’au 31/12/2001 (LF92 article 115).....	+ 365.900		
– Relèvement de 25 à 50% du taux, aménagement du champ d’application de la réduction d’impôt investissement locatif dans les DOM et reconduction de la RI du 1/1/97 au 31/12/2001 (LF92 articles 115-117 et 121).....	+ 15.200		
<i>B.- Mesures ayant pour effet de diminuer le produit de l’impôt</i>			- 1.719.460
1.- Mesures réglementaires et engagements ministériels			
– Déduction de la TVA afférente aux dépenses de logement, restauration, réception et spectacles, engagées au profit de tiers, et nécessaires à l’exploitation (BOI 3D-2-00 du 13/11/2000).....	- 27.000		
2.- Mesures de la loi sur la Corse n°2002-92 du 22/01/2002			
– Crédit d’impôt de 10 ou 20% (majoré pour les secteurs prioritaires) en faveur des PME exerçant une activité en Corse (article 48).....	- 16.000		
3.- Mesures de la loi de finances pour 2002			
– Exonération d’impôt sur le revenu des sommes versées dans le cadre de l’allocation personnalisée d’autonomie (article 4).....	- 51.000		

– Déduction forfaitaire de 60% applicable aux revenus fonciers des 3 premières années de location de logement aux personnes à ressources très modestes (article 11) .....	– 5.000
– Extension du crédit d'impôt aux dépenses de transformation d'un véhicule de moins de 3 ans destinées à permettre son fonctionnement au moyen du GPL (article 14) .....	– 21.000
– Extension du crédit d'impôt pour dépenses de gros équipements aux dépenses d'acquisition de matériaux d'isolation thermique et d'appareils de chauffage dès le 1 <sup>er</sup> octobre 2001 .....	– 23.000
– Prorogation dégressive sur trois ans du régime d'exonération d'impôt sur les bénéfices des entreprises implantées dans les zones franches urbaines (article 17) .....	– 21.300
– Modernisation du régime des fonds communs de placement à risques et des fonds communs de placement dans l'innovation (article 78).....	– 200.000
– Ouverture des plans d'épargne en action aux actions européenne et aux placements dans l'innovation, et augmentation du plafond (article 79).....	– 48.000
– Reconduction du dispositif de réduction d'impôt sur le revenu au titre de la souscription au capital de sociétés non cotées (article 81) .....	– 68.000
– Instauration d'un dispositif d'incitation fiscale pour les agriculteurs qui souscrivent une assurance dommages DPA (article 82) .....	– 4.000
4.- Mesures de la loi de finances rectificative pour 2001 du 28 décembre 2001	
– Augmenter le taux d'amortissement dégressif de 30% pour une période de 12 mois suivant l'acquisition ou la fabrication de biens entre le 16/10/2001 et le 31/03/2002 .....	– 35.000
– Prorogation du crédit d'impôt formation pour les entreprises dont le CA est inférieur à 7.630.000 € .....	– 1.000
5.- Mesures de la loi d'orientation de la forêt du 9 juillet 2001	
– Réduction d'impôt au titre du dispositif d'encouragement fiscal à l'investissement en forêt (article 9).....	– 15.000
6.- Mesures de la loi de finances pour 2001	
– Abattement sur le bénéfice de jeunes agriculteurs : extension aux exploitants souscrivant un contrat territorial d'exploitation et prorogation au 31/12/2003 (article 14-II)....	– 4.600
– BA : rattachement à l'exercice en cours et aux six suivants des indemnités excédant la valeur du troupeau perçues en cas d'encéphalopathie spongiforme bovine (article 15) .....	– 9.000
– Nouveau dispositif d'aide à l'investissement dans les DOM-TOM : modification du taux de la RI pour le secteur locatif intermédiaire (article 19).....	– 4.600
7.- Mesures de la loi de finances rectificative pour 2000 du 30 décembre 2000	
– Extension aux personnes dépendantes, à compter de l'imposition des revenus de 2000, de la réduction d'impôt pour frais d'hébergement en établissement de long séjour (article 20) .....	– 15.000

8.- Mesures de la loi du 21 juin 2000 sur le divorce			
– Réduction d’impôt au titre de la prestation compensatoire en matière de divorce versée sous forme de capital (article 18).....	– 6.100		
9.- Mesures de la loi de finances pour 2000			
– Application du taux réduit de TVA aux travaux portant sur des locaux d’habitation : suppression de la RI pour grosses réparations (article 5).....	– 609.800		
– Reconduction pour 5 ans et aménagements du dispositif prévu à l’article 44 <i>sexies</i> du CGI pour les entreprises nouvelles créées à compter du 01/01/2000 (article 92-1).....	– 27.000		
10.- Mesures de la loi de finances pour 1999			
– Investissements DOM-TOM : prorogation de l’ensemble des dispositifs de défiscalisation (articles 163 <i>tervicies</i> 199 <i>undecies</i> ° jusqu’au 31/12/2002 (article 88).....	– 15.200		
– Déduction des revenus fonciers au titre de l’amortissement des investissements locatifs de caractère intermédiaire : dispositif « Besson » (art. 96).....	– 55.000		
11.- Mesures de la loi de finances rectificative pour 1998			
– Réductions d’impôt pour investissement locatif dans une zone de tourisme située dans une ZRR sur la période 1999-2002 (art. 13).....	– 1.000		
12.- Mesures de la loi de finances pour 1998			
– Aménagement du régime d’aide fiscale à l’investissement dans les DOM : incidence globale des modifications touchant la déduction des investissements dans les DOM –art. 238 bis HA (article 18) .....	– 365.900		
– Investissements DOM-TOM : prorogation de l’ensemble des dispositifs de défiscalisation (articles 163 <i>tervicies</i> , 199 <i>undecies</i> ) jusqu’au 31/12/2002 (article 88).....	– 15.200		
– Déduction des revenus fonciers au titre de l’amortissement des investissements locatifs de caractère intermédiaire : dispositif « Besson » article 96) .....	– 55.000		
13.- Mesures de la loi de finances pour 1997			
– Relèvement du plafond de déduction de l’amortissement des véhicules de sociétés de 100.000 à 120.000 F (article 37)	– 760		
<b>Evaluation proposée pour 2002.....</b>			<b>52.996.000</b>

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

Les encaissements au titre de la ligne 2 accusent un net repli de 8,76% par rapport à l'évaluation initiale pour 2002 qui n'a pas été révisée. Ils atteignent 8.212 millions d'euros. Cette perte de recettes est presque intégralement attribuable à l'assujettissement de France Télécom aux impositions directes locales dans les conditions de droits communs <sup>(1)</sup>. Les rôles relatifs aux impôts locaux dus par France Télécom versés à l'État en application de la loi du 2 juillet 1990 représenteront 969 millions d'euros en 2002 dont 951 millions d'euros au titre du produit de la taxe professionnelle et 18 millions d'euros à celui de la taxe foncière de la société. 287 millions d'euros seront reversés au FNPTP.

Hors aménagement de droits, la progression tendancielle pour 2003, 2%, est proche des taux de croissance constatés à moyen terme sur cette ligne de recettes, et recouvre essentiellement celle des recouvrements à la suite d'un contrôle fiscal en matière d'impôt sur les sociétés.

### ÉMISSIONS DE ROLES DES IMPOTS DIRECTS D'ÉTAT AUTRES QUE L'IMPOT SUR LE REVENU

(en millions d'euros)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002		PLF 2003
						LFI	Révisé	
Impôt sur les sociétés .....	3.589,87	3.989,59	3.466,54	4.238,69	5.432,22	4.345	4.400	4.487
Impôts locaux :					1.043,21	1.040	1.024	21
La Poste .....	45,12	46,80	48,48	50,61	51,99			
France Télécom .....	880,09	948,54	1.009,21	1.032,69	991,22			
(dont reversement FNPTP)	203,67	264,19	316,48	428,53	287,0	579	251	
Taxe sur les salaires .....	127,29	144,83	197,88	158,09	283,86	180	190	224
Frais de dégrèvements sur impôts locaux .....	1.792,65	1.871,46	1.866,43	1.908,05	1.909,42	1.845	1.900	1.942
Autres .....	27,44	4,70	1,65	16,31	9,82	5	0	0
<b>TOTAL .....</b>	<b>6.544,79</b>	<b>7.025,92</b>	<b>6.607,14</b>	<b>7.404,44</b>	<b>8.688,53</b>	<b>7.425</b>	<b>7.524</b>	<b>6.684</b>
<i>Pour mémoire : recette de la ligne 2 <sup>(a)</sup> .....</i>	<i>7.478,39</i>	<i>7.909,36</i>	<i>8.234,23</i>	<i>8.265,79</i>	<i>9.195,42</i>	<i>9.000</i>	<i>9.000</i>	<i>8.212</i>

(a) Recouvrements supérieurs aux émissions du fait des montants structurellement élevés des majorations et frais de poursuite.

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

(1) Voir plus haut.

### C.- UN STABILISATION DE L'IMPÔT SUR LES SOCIÉTÉS APRES UN FORT REPLI EN 2002

De 1993 à 2001, la croissance de l'impôt sur les sociétés a été soutenue, son taux ne se révélant inférieur à 10% qu'en 2000 et 2001. L'exercice 2002 marque une rupture nette.

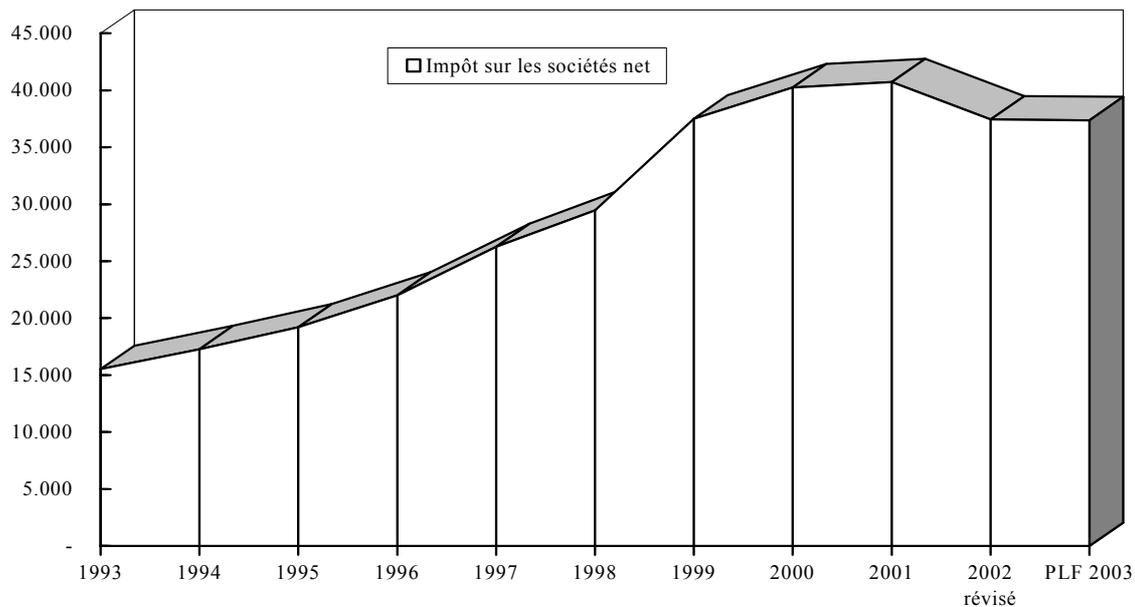
#### DIX ANS DE PRODUIT NET DE L'IMPÔT SUR LES SOCIÉTÉS (a)

(en millions d'euros)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998 (a)	1999 (a)	2000 (a)	2001	2002 révisé (a)	PLF 2003 (a)
IS net.....	15.512	17.266	19.182	21.977	26.249	29.447	37.503	40.231	40.698	37.422	37.359
Evolution en %		11,31	11,10	14,57	19,44	12,18	27,36	7,27	1,16	- 8,05	- 0,17

(a) Y compris les contributions représentatives du droit de bail.

(en millions d'euros)



Hors contribution sur les revenus locatifs, le produit de l'impôt sur les sociétés net devrait s'établir selon l'estimation révisée à 37,3 milliards d'euros, soit un recul spontané de 5% par rapport à 2001. En 2003, l'évolution tendancielle des recettes d'impôt sur les sociétés net devrait être nulle (- 0,6%). Deux observations justifient cette prévision. En premier lieu, le bénéfice fiscal des sociétés, après avoir atteint un rythme d'évolution de 15 à 18% en 1999 et 2000, a très brusquement ralenti en 2001 et 2002, à environ 3%. Cette dégradation pèserait, compte tenu du mode de recouvrement par acomptes et soldes, sur la croissance des recettes en 2002 mais aussi en 2003 du fait de solde moins important. En second lieu, en l'absence d'amélioration significative des résultats fiscaux des sociétés en 2002, les faibles acomptes versés en 2003 réduiraient le produit de l'impôt. Par ailleurs, la prévision

est assise sur l'hypothèse prudente d'une décade de 30% des plus-values taxées au taux proportionnel en 2001 et 2002.

Ainsi que l'indique le tableau ci-après dont l'objet est de retracer les principaux facteurs d'évolution de l'impôt sur les sociétés brut, l'incidence des aménagements de droits est à peu près équilibrée. D'un côté, la réduction du taux de l'impôt fiscal de 15 à 10% pour les personnes autres que les personnes physiques et les sociétés bénéficiant du régime des sociétés mères et filiale proposée dans le présent projet relève le produit de l'impôt sur les sociétés net de 275 millions d'euros. De l'autre, ce même produit est réduit de 401 millions d'euros sous l'effet de mesures fiscales prises antérieurement, comme notamment la poursuite de la suppression de la majoration de 10% instaurée en 1995 (- 524 millions d'euros).

**EVOLUTION ATTENDUE DE L'IMPOT SUR LES SOCIETES EN 2002  
(produit brut - ligne 3 de l'état A)**

*(en milliers d'euros)*

<b>Résultats de 2001</b> .....			<b>49.241.487</b>
<b>Évaluation initiale pour 2002</b> .....			<b>49.410.000</b>
<b>Évaluation révisée pour 2002</b> .....			<b>46.459.000</b>
<b>I.- Évolution spontanée</b> .....		<b>413.200</b>	
<b>II.- Aménagement des droits par le projet de loi de finances</b>			
<b>III.- Autres facteurs de variation</b>			
<i>A.- Mesures ayant pour effet d'augmenter le produit de l'impôt</i>			
1.- Mesures réglementaires et engagements ministériels			
– Déduction de la TVA pour les dépenses de logement, restauration, réception et spectacles, engagés au dans l'intérêt de l'activité de l'entreprise (arrêt du Conseil d'État du 27/05/2002) .....	+ 115.000		
2.- Mesures de la loi de finances rectificative du 6 août 2002			
– Exonération des droits de mutation pour les transferts de propriété des ouvrages de transport appartenant à l'État destinés à relever du régime de la distribution publique de gaz (article 10) .....	+ 84.000		
3.- Mesures de la loi de finances pour 2002			
– Aménagement du régime de la taxe sur les excédents de provisions des entreprises d'assurances et de réassurances de dommages : augmentation du taux de la franchise de 3% à 6% (article 28) .....	+ 21.000		
– Aménagement du régime de la provision pour reconstitution de gisements de substances minérales solides (article 54) .....	+ 1.000		
4.- Mesures de la loi d'orientation de la forêt du 9 juillet 2001			
– Amortissement dégressif majoré : entreprises de première transformation du bois (article 71) .....	+ 15.200		
		<b>+ 2.087.400</b>	

5.- Mesures de la loi de finances pour 2001	
– Baisse des taux d’amortissement dégressif de 0,25 point (article 9).....	+ 177.000
6.- Mesures de la loi de finances pour 1999	
– Incidence en terme de réduction de charge déductible de l’IS de la réforme de la taxe professionnelle (article 44) .....	+ 716.500
– Amortissement exceptionnel sur 12 mois des équipements spécifiques et des batteries des véhicules propres ; prorogation du régime jusqu’au 01/01/2003 (article 46-III)	+ 5.000
– Amortissement exceptionnel sur 12 mois des véhicules propres : prorogation du régime jusqu’au 01/01/2003 (article 46 IV).....	+ 3.100
– Reconduction et aménagement du dispositif de crédit d’impôt en faveur de la recherche sur la période 1999-2003 (article 91).....	+ 4.600
– CIF : reconduction du crédit d’impôt formation pour une période de 3 ans à compter des dépenses de 1999 (article 93)	+ 74.400
8.- Mesures de la loi de finances pour 1998	
– Suppression du régime des quirats de navires pour les demandes d’agrément postérieures au 15/09/1997 (article 9)	+ 289.700
9.- Mesures de la loi de finances pour 1997	
– Relèvement du plafond de déduction de l’amortissement des véhicules de sociétés de 100.000 à 120.000 F (article 37).....	+ 1.500
– Création d’une nouvelle provision pour les entreprises de presse avec extension du champ d’application (article 118) ..	+ 20.000
10.- Mesures de la loi sur la Corse n° 96-1143	
– Exonération plafonnée du résultat BIC-BA-IS pendant 5 ans pour les entreprises existantes et nouvelles jusqu’au 31/12/2001 (article 1).....	+ 26.000
– Exonération quinquennale d’IFA pour zone franche en Corse (article 2).....	+ 2.000
11.- Mesures de la loi sur la ville n° 96-987	
– Exonération pendant cinq ans d’impôt sur les bénéfices dans la limite annuelle de 400.000 francs pour les activités (visées aux articles 34 et 92 du code général des impôts) implantées dans les zones franches urbaines (art. 5).....	+ 29.000
– Exonération quinquennale d’IFA pour zones franches urbaines (art. 5) .....	
12.- Mesures de la loi de finances pour 1996	
– Majoration de la base de calcul des amortissements des immobilisations financées au moyen de primes de développement régional, artisanal ou d’aménagement du territoire. Reconduction du dispositif jusqu’au 31/12/1998 (article 78).....	+ 4.000

13.- Autres mesures prises antérieurement		
– Article 44 <i>sexies</i> : maintien du régime dans les zones d'aménagement du territoire (loi 95-115 article 44 I).....	+ 22.000	
– Déduction pour investissement dans les DOM : aménagement du régime (LF 1994 article 20° .....	+ 12.000	
– Taxation sur une base réduite des résultats provenant des DOM (article 217 bis) : reconduction du dispositif jusqu'au 31/12/2001 (LFR 1992 article 53 II 2) .....	+ 36.000	
– Déduction des investissements réalisés dans les DOM (article 238 bis HA) : reconduction du dispositif du 01/01/1997 jusqu'au 31/12/2001 (LF 1992 article 115).....	+ 426.900	
– Exonération d'impôt sur les sociétés pour création d'activité nouvelle dans les DOM (article 208 quater) : extinction du dispositif au 31/12/1996 (LFR 1986 article 22-I).....	+ 1.500	
<i>B.- Mesures ayant pour effet de diminuer le produit de l'impôt</i>		– 2.484.800
1.- Mesures réglementaires et engagements ministériels		
– Déduction de la TVA afférente aux dépenses de logement, restauration, réception et spectacles, engagées au profit de tiers, et nécessaires à l'exploitation (BOI 3D-2-00 du 13/11/2000) .....	– 120.000	
2.- Mesures de la loi sur la Corse n° 2002-92 du 22/01/2002		
– Crédit d'impôt de 10% ou de 20% (majoré pour les secteur prioritaires) en faveur des PME exerçant une activité en Corse, pour les investissements réalisés jusqu'au 31/12/2011 (article 48).....	– 16.000	
3.- Mesures de la loi relative aux musées de France		
– Institution d'une réduction d'impôt, codifiée à l'article 238 bis-O A du DGI, égale à 90% des versements effectués avant le 31/12/06 en faveur des entreprises qui participent à l'achat par l'État de bien culturels présentant le caractère de Trésor nationaux ayant fait l'objet d'un refus de certificat d'exportation (article 23).....	– 20.000	
4.- Mesures de la loi de finances pour 2002		
– Amortissement exceptionnel des installations consacrées à la recherche sur les maladies touchant gravement les pays en voie de développement (article 15) .....	– 500	
– Prorogation pour cinq ans de la provision pour investissement pour les entreprises de presse (article 16).....	– 20.000	
– Prorogation dégressive sur trois ans du régime d'exonération d'impôt sur les bénéfices des entreprises implantées dans les zones franches urbaines (article 17) .....	– 19.000	
– Déduction de la TVA pour les dépenses de gazole utilisé dans les véhicules exclus du droit à déduction (article 18) ....	– 72.700	
– Exonération pour les personnes morales de la vignette automobile au titre de 3 véhicules d'un poids total autorisé en charge inférieur à 3,5 tonnes : incidence de la non déduction des vignettes des personnes morales soumises à l'IS (article 24) .....	– 11.400	

– Prorogation de l'exonération temporaire d'impôt sur les sociétés prévue à l'article 208 <i>quater</i> du CGI pour les exploitations situées dans les DOM (article 86).....	– 2.000
– Prorogation de l'abattement sur le résultat prévu à l'article 217 <i>bis</i> du CGI pour les exploitations situées dans les DOM (article 87).....	– 36.000
5.- Mesures de la loi de finances rectificative pour 2001	
– Augmenter le taux d'amortissement dégressif de 30% pour une période de 12 mois suivant l'acquisition ou la fabrication de biens entre le 16/10/2001 et le 31/03/2002 (article 25).....	– 580.000
– Prorogation du crédit d'impôt formation pour les entreprises dont le CA est inférieur à 7.630.000 € (article 27).....	– 18.500
6.- Mesures de la loi sur l'épargne salariale	
– Taux de la PPI relevé de 25 à 50% des sommes portées à la réserve spéciale de participation (article 11).....	– 208.900
– Création d'une PPI de 50% de l'abondement qui complète le versement du salarié issu de l'intéressement et affecté à un PPE (article 11).....	– 106.700
7.- Mesures de la loi de finances pour 2001	
– Suppression progressive de la contribution additionnelle de 10% (article 9).....	– 524.400
8.- Mesures de la loi de finances pour 2000	
– Reconduction pour 5 ans et aménagements du dispositif prévu à l'article 44 <i>sexies</i> créées à compter du 01/01/2000 (article 92-I).....	– 24.000
9.- Mesures de la loi de finances pour 1999	
– Amortissement exceptionnel sur 12 mois des véhicules : extension aux véhicules bicarburés fonctionnant au GPL ou au GNV (article 46 I).....	– 3.900
– Reconduction pour 4 ans de la majoration de la base des amortissements des immobilisations acquises au moyen de primes de développement régional (article 97-IV).....	– 4.000
10.- Mesures du DDOEF de 1998	
– Instauration en matière de GIE fiscaux d'un régime dérogatoire d'amortissement des biens donnés en location par une société de personnes (article 77).....	– 122.000
11.- Mesures de la loi de finances pour 1998	
– Aménagement du régime d'aide fiscale à l'investissement dans les DOM : incidence globale des modifications touchant la déduction des investissements dans les DOM (article 18).....	– 213.400
12.- Mesures de la loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie n° 96-1236	
– Extension du régime d'amortissement exceptionnel aux véhicules fonctionnant exclusivement au GPL ou au GNV ainsi qu'aux équipements spécifiques (articles 29 I à IV).....	– 4.600

13.- Mesures de la loi du 5 juillet 1996 n° 96-607			
– Déduction du revenu global ou des bénéfices des souscriptions de parts de copropriétés de navires armés au commerce (quirats-article 1) .....	– 289.700		
14.- Mesures du DDOEF de 1996			
– Majoration temporaire d'un point des coefficients d'amortissement dégressif (article 30) .....	– 67.100		
Autres mesures prises antérieurement			
– Reconstitution du dispositif de l'amortissement exceptionnel sur les véhicules .....	– 3.800		
<b>Evaluation proposée pour 2003</b> .....			<b>46.459.000</b>

#### D.- LES AUTRES IMPOTS DIRECTS ET TAXES ASSIMILEES

Cette catégorie en quelque sorte « fourre-tout » des recettes fiscales retrace des montants importants, avec 17.398 millions d'euros évalués pour 2003. Ces recettes progresseraient en 2003 au taux modéré de 2,8%..

Cette croissance masque le fait que certaines recettes accuseraient un net recul en 2003. Les prévisions intègrent notamment l'incidence négative de la chute des cours boursiers en 2001 et 2002 sur des recettes assises sur des éléments du patrimoine financier des ménages et des entreprises. Ainsi, le produit de l'impôt de solidarité sur la fortune (ligne 8) diminue de 1,9% pour s'établir à 2.460 millions d'euros. De même, les retenues à la source et prélèvements sur les revenus de capitaux mobiliers et le prélèvement sur les bonds anonymes (ligne 5) se stabilisent après une très forte progression constatée en 2001 (+ 32,7%)

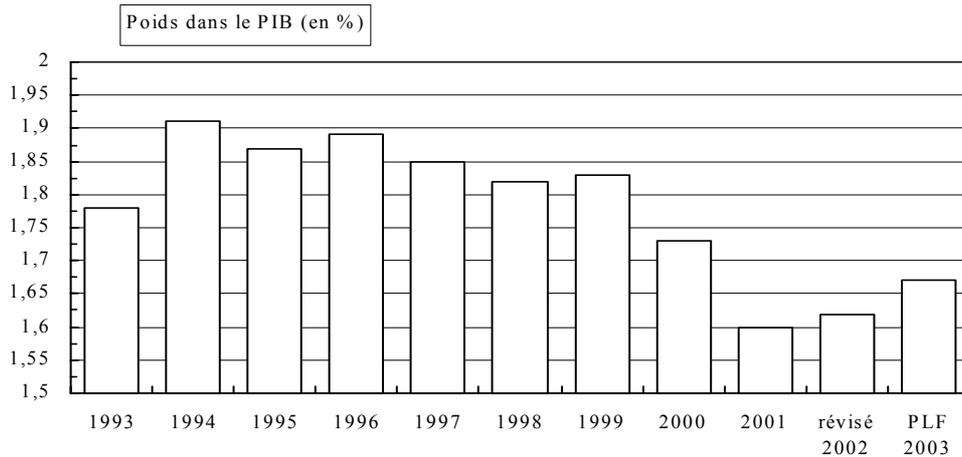
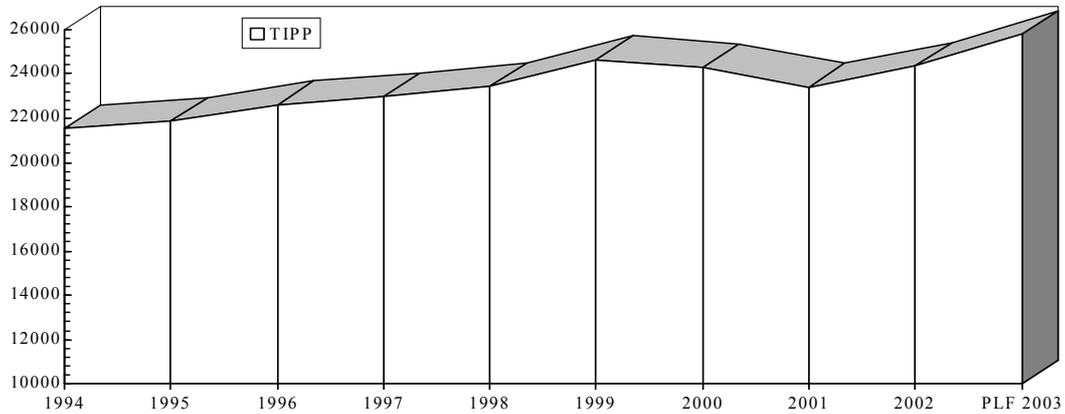
E.- UN PRODUIT DE LA TAXE INTERIEURE SUR LES PRODUITS PETROLIERS  
TOUJOURS DYNAMIQUE

DIX ANS DE TAXE INTÉRIEURE SUR LES PRODUITS PÉTROLIERS

(en millions d'euros)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002 révisé	PLF 2003
TIPP .....	21.517,11	21.851,58	22.620,99	22.982,15	23.465,26	24.649,48	24.270,65	23409	24350	25797
Poids dans le PIB (en %) .....	1,91	1,87	1,89	1,85	1,82	1,83	1,73	1,60	1,62	1,67

(en millions d'euros)



Le produit attendu de la TIPP en 2002 s'établirait à 25.797 millions d'euros, en augmentation de 5,94% par rapport à 2001, sous l'effet de deux principaux facteurs :

– La croissance spontanée des recettes liées à la progression anticipée de la consommation en produits pétroliers est de 2,6%, dans la répartition est détaillée comme suit :

**CONSOMMATION DE PRODUITS PÉTROLIERS (CARBURANTS ROUTIERS)**

(en milliers d'hectolitres)

Produits	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002 (a)	2003 (a)
Super plombé.....	102.300	87.300	75.240	65.600	54.200	38.800	28.530	21.110	15.540
Super sans plomb.....	103.200	111.000	117.620	124.700	135.600	143.400	149.710	154.400	159.360
Gazole.....	267.200	273.400	281.310	294.900	306.400	317.200	334.670	347.850	365.340
Essence.....	23	12	18	23	33	–	–		

(a) Prévisions.

– Par ailleurs, l'évaluation intègre à hauteur de 640 millions d'euros l'incidence en 2003 de la suppression du bonus fiscal et du mécanisme dit de « TIPP flottante » intervenue le 21 juillet 2002. Interrogé par votre Rapporteur général sur le bilan du dispositif et sur les modalités retenues pour évaluer les plus-values fiscales au titre de sa suppression, le Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie a apporté les éléments d'informations suivants :

*« S'agissant de l'exercice 2000, le déficit de TIPP lié à la mise en œuvre des mécanismes de régulation des taux à compter du 1<sup>er</sup> octobre 2000 (en lieu et place des taux plafond du code des douanes) est estimé à 438 millions d'euros, dont 116 millions d'euros au titre du bonus fiscal et 322 millions d'euros au titre du dispositif de la TIPP flottante. Au total, la perte totale de recettes budgétaires, TVA comprise, est évaluée à 493 millions d'euros en 2000 (– 56 millions d'euros au titre de la TVA).*

*En 2001, la perte annuelle en terme de recette de TIPP est estimée à 1.266 M€ dont 480 millions d'euros imputable au bonus fiscal et 786 millions d'euros imputable au dispositif de la TIPP flottante. Au total, la perte totale de recettes budgétaires, TVA comprise, est évaluée à 1.423 millions d'euros en 2001 (– 157 millions d'euros au titre de la TVA).*

*Pour mémoire, les mécanismes de régulation des taux ont été maintenus tout au long de l'année 2001 alors que les conditions de suppression du bonus fiscal ont été réunies à compter du 21 avril 2001 et le dispositif de la TIPP flottante aurait pu disparaître au 21 novembre 2001.*

*En 2002, les mécanismes de régulation sont maintenus jusqu'au 21 juillet 2002, la perte qui en découle est estimée à 639 millions d'euros répartis en 285 millions d'euros au titre du bonus fiscal et 354 millions d'euros au titre du dispositif de la TIPP flottante. La perte de recettes budgétaires, TVA comprise, est évaluée à 716 millions d'euros sur cette période (– 77 millions d'euros au titre de la TVA).*

*Par rapport aux tarifs applicables jusqu'au 21 juillet 2002, la suppression du bonus fiscal et de la TIPP flottante induit un supplément de TIPP de 457 millions d'euros répartis en 204 millions d'euros au titre du bonus fiscal et 253 millions d'euros au titre de la TIPP flottante. Le gain de recettes budgétaires, TVA comprise, est évaluée à 512 millions d'euros en 2002 (- 56 millions d'euros au titre de la TVA). »*

Les règles relatives à ces mécanismes sont rappelées dans l'encadré ci-après :

« **TIPP flottante** »: Le mécanisme explicité au *d* du 2 de l'article 265 du code des douanes prévoit un abaissement ou une augmentation des tarifs des quatre principaux produits pétroliers (supercarburant ARS, supercarburant sans plomb, gazole, fioul domestique) lorsque le cours moyen du pétrole dénommé "brent daté" varie de plus de 10 % par rapport à une période de référence (cours du "brent daté" ayant entraîné la dernière modification). Ce mécanisme s'est appliqué à la hausse au 21 mars 2001, la variation entre le cours de référence et celui de la période d'application ayant été de - 24 %. Toutefois, ces modifications (abaissement ou augmentation de tarif) ne sont plus appliquées lorsque, dans le cas d'une variation de plus de 10 % du cours moyen bimestriel du "brent daté", ce cours est redevenu inférieur à la moyenne constatée au titre du mois de janvier 2000 (cette condition découle d'une lecture combinée du premier et du cinquième alinéa du *d* du 2 de l'article 265 du code des douanes).

« **Bonus fiscal** »: Cette réduction des tarifs de la TIPP des quatre principaux produits s'est appliquée à compter du 1<sup>er</sup> octobre 2000. Elle est maintenue jusqu'au vingtième jour du mois suivant le mois civil au cours duquel le cours moyen du pétrole "brent daté" est devenu inférieur ou égal au cours moyen du mois de janvier 2000. Le cours du mois de mars (24,50 dollars par baril) était inférieur au cours du mois de janvier 2000 (25,44 dollars par baril), le bonus fiscal aurait dû être supprimé au 21 avril 2001, ce qui n'a pas été le cas.

Deux mécanismes de modulation des tarifs de TIPP ont été mis en vigueur : la TIPP flottante et le bonus fiscal par l'article 12 de la loi n°2000-1352 du 30 décembre 2000 (JORF n° 303 du 31 décembre 2000) portant loi de finances pour 2001. Les références législatives et réglementaires sont reprises en annexe.

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

**EVOLUTION ATTENDUE DE LA TIPP EN 2003**

(en milliers d'euros)

<b>Résultats de 2001</b> .....			<b>23.408.979</b>
<b>Évaluation initiale pour 2002</b> .....			<b>24.090.000</b>
<b>Évaluation révisée pour 2002</b> .....			<b>24.350.000</b>
<b>I.- Évolution spontanée</b> .....		<b>623.000</b>	
<b>II.- Aménagement des droits</b> – Intégration à la TIPP de la taxe parafiscale perçue sur certains produits pétroliers et sur le gaz naturel (budgétisation de l'IFP)	190.000		
<b>Total</b> .....		<b>190.000</b>	
<b>III.- Autres facteurs de variation ayant une incidence en 2003</b>			
1.- Mesures réglementaires et engagements ministériels			
– Suppression le 21 juillet 2002 du mécanisme de « TIPP flottante » et du bonus fiscal .....	640.000		
2.- Mesures de la loi de finances pour 2000			
– Exonération de TICGN et de TIPP pour le fioul lourd et le gaz utilisés dans les installations de cogénération : reconduction jusqu'au 31/12/2000 (article 108) .....	– 6.000		
<b>Total</b> .....		<b>634.000</b>	
<b>Evaluation proposée pour 2003</b> .....			<b>25.797.000</b>

## F.- LA TAXE SUR LA VALEUR AJOUTEE

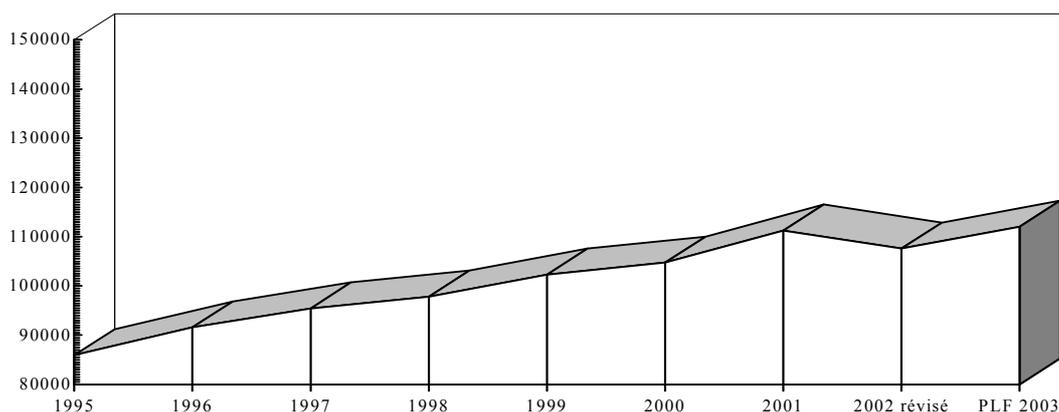
### DIX ANS DE TVA NETTE

(en millions d'euros)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002		PLF 2003
								LFI	Révisé	
Produit brut.....	102.021	111.020	115.160	123.103	128.278	133.265	136.497	143.564	139.100	145.020
Remboursements ..	- 16.100	- 19.467	- 19.716	- 25.249	- 25.981	- 28.515	31.333	32.310	31.500	33.000
<b>TVA nette.....</b>	<b>85.922</b>	<b>91.553</b>	<b>95.444</b>	<b>97.854</b>	<b>102.297</b>	<b>104.750</b>	<b>111.254</b>	<b>111254</b>	<b>107.600</b>	<b>112.020</b>

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

(en millions d'euros)



En 2002, pour la première fois depuis 9 ans, les recettes de TVA nettes sont apparues en net recul par rapport à l'année précédente. Le montant révisé pour 2002 associé au présent projet ramène le produit de la TVA à 107,6 milliards d'euros, la TVA brute étant réduite de 700 millions d'euros par rapport au montant évalué lors de la loi de finances rectificative pour 2002, compte tenu de l'état des recouvrements à la dernière date disponible.

Pour 2003, la croissance spontanée des recettes de TVA nette serait de 3,9% par rapport au montant révisé pour 2002, ce qui correspond à une élasticité des recouvrements de TVA nette à l'évolution des emplois taxables de 1,1, légèrement supérieure à l'unité. Cette élasticité plus élevée que celle constatée en 2001 et 2002 s'appuie sur l'hypothèse d'une reprise de l'activité économique dans le courant de l'année 2003. Le tableau ci-après rappelle les principales évolutions attendues de la base taxable de la TVA en 2003.

**EVOLUTION ATTENDUE DE LA BASE TAXABLE DE LA TVA**

(en milliards d'euros)

	2002			2003	
	Evolution en valeur (en %)	Valeur aux prix courants	Rappel : prévisions initiales de valeur	Evolution en valeur (en %)	Valeur aux prix courants
Consommation finale des ménages.....	3,5	824,6	826,3	3,9	857,0
Formation brute de capital fixe <sup>(a)</sup> .....					
<i>Dont :</i>	2,5	70,8	72,7	1,5	71,9
. ménages hors entreprises individuelles .....	3,0	50,4	43,9	2,6	51,7
. administrations publiques.....	3,4	12,1	12,8	3,6	12,5
. institutions de crédit et assurances .....	3,5	824,6	826,3	3,9	857,0

(a) Il s'agit de la formation brute de capital fixe totale (y.c. notamment celle des entreprises).

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

Les aménagements de droits concernent essentiellement la prorogation du taux réduit de TVA aux services d'aide à la personne et aux travaux d'entretien dans certains locaux qui réduit les recettes de 3.540 millions d'euros.

**EVOLUTION ATTENDUE DE LA TVA EN 2003**

(en milliers d'euros)

<b>Résultats de 2001</b> .....			<b>136.496.679</b>
<b>Évaluation initiale pour 2002</b> .....			<b>143.564.000</b>
<b>Évaluation révisée pour 2002</b> .....			<b>139.100.000</b>
<b>I.- Évolution spontanée</b> .....		<b>5.673.300</b>	
<b>II.- Aménagement des droits</b> .....			
– Annualisation du paiement de la TVA pour certains redevables.....	– 80.000		
– Prorogation de l'application du taux réduit de TVA aux services d'aide à la personne et aux travaux d'entretien portant sur les locaux à usage d'habitation achevés depuis plus de deux ans ou sur les logements sociaux à usage locatif .....	– 3.542.000		
<b>Total</b> .....		<b>– 3.622.000</b>	
<b>III.- Autres facteurs de variation</b> .....			
1.- Mesures réglementaires et engagements ministériels			
– Suppression le 21 juillet 2002 du mécanisme de « TIPP flottante » et du bonus fiscal « incidence sur la TVA » .....	75.000		
– Déduction de la TVA pour les dépenses de logement, restauration, réception et spectacles engagées dans l'intérêt de l'activité de l'entreprise (arrêt du Conseil d'État du 27/05/2002) .....	37.000		

– Déduction de la TVA pour les dépenses de gazole utilisé dans les véhicules exclus du droit à déduction, règlement du passé, imputations (BOI 3D-3-01) .....	140.000		
1.- Mesures de la loi de finances rectificative de juin 2000			
– Baisse d’un point du taux normal de TVA de 20,06% à 19,6% à compter du 01/04/2000 (article 4).....	74.700		
2.- Mesures de la loi de finances pour 2000			
– Application du taux réduit de TVA aux travaux portant sur des locaux d’habitation achevés depuis plus de deux ans à compter du 15/09/99 (article 5).....	3.500.000		
– Application du taux réduit aux services d’aide à la personne fournis par des entreprises agréées (article 7).....	42.000		
<b>Total .....</b>		<b>3.868.700</b>	
<b>Evaluation proposée pour 2003.....</b>			<b>145.020.000</b>

### III.- LES PRINCIPALES EVOLUTIONS DES RECETTES NON FISCALES

#### A.- UN PRODUIT DU SECTEUR PUBLIC EVALUE A UN NIVEAU REALISTE TENANT COMPTE DE LA DEGRADATION DE LA CONJONCTURE ECONOMIQUE EN 2002

En prenant en compte l'évolution des rémunérations des dotations en capital (ligne 407), et du produit des participations de l'État (lignes 110, 111 et 116), l'ensemble des recettes retirées du secteur public s'élèverait en 2003 à 1.821 millions d'euros, soit 60% de moins que le montant évalué dans la loi de finances initiale pour 2002 (4.387 millions d'euros).

Cette dégradation est cependant très illusoire dans son ampleur. Le niveau évalué en loi de finances initiale pour 2002 était très optimiste, dépassant de 54% le montant exécuté pour 2001, et reposant en particulier sur l'anticipation du versement d'un dividende d'EDF de 1.220 millions d'euros six fois supérieur à son montant traditionnel. L'évaluation révisée ramène le montant des recettes tirées du secteur public à 2.837 millions d'euros, soit 35% de moins que dans la loi de finances initiale. Ces recettes sont plus réalistes, étant proches du niveau constaté en 2001 (2.715 millions d'euros), année il est vrai caractérisée par l'absence d'un versement de la Caisse des dépôts et des consignations (CDC).

La dégradation en 2003 est néanmoins réelle, le niveau des produits anticipés pour 2003 s'inscrivant en retrait de 36% par rapport au montant révisé pour 2002. Il était en effet indispensable de prendre acte de l'impact de la baisse de la conjoncture en 2002 pour évaluer les dividendes des entreprises du secteur public en 2003.

## 1.- Une forte dégradation du produit des participations dans les entreprises financières

La forte croissance du produit de la ligne 110 en 2001 et 2002, années durant lesquelles son montant a atteint 1.142 millions d'euros et 1.421 millions d'euros, reposait en particulier sur le versement d'un dividende particulièrement élevé de la Banque de France, de 450 millions chaque année, lié à des résultats nets remarquables (830 et 840 millions d'euros). Par ailleurs, outre le dividende sur le résultat courant de 2001 de la CDC, l'évaluation pour 2002 intègre un versement exceptionnel de 457 millions d'euros au titre des plus-values latentes du groupe liées à l'opération d'apport de titre de la CDC dans la compagnie financière EULIA, créée en 2001 afin de regrouper les activités financières concurrentielles du groupe Caisse d'épargne et du groupe CDC.

Selon les informations transmises à votre Rapporteur général par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, « *en l'absence aujourd'hui prévisible de versement d'un dividende de la Banque de France au titre de ses résultats 2002, le produit pour 2003 des participations de l'État dans les entreprises financières devrait être inférieur d'un peu plus d'un milliard à celui évalué pour 2002.* »

### PRODUITS DES PARTICIPATIONS DE L'ÉTAT DANS DES ENTREPRISES FINANCIÈRES (ligne 110)

(en millions d'euros)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002		PLF 2003
						LFI	Révisé	
<b>I.- Banque de France .....</b>	<b>34,30</b>	<b>261,45</b>	<b>25,15</b>	<b>72,91</b>	<b>450,00</b>	<b>450,00</b>	<b>450,00</b>	<b>-</b>
<b>II.- Caisse des dépôts et consignations ..</b>	<b>66,47</b>	<b>129,02</b>	<b>368,33</b>	<b>553,47</b>	<b>642,02</b>	<b>915,00</b>	<b>909,30</b>	<b>353,00</b>
<b>III.- Banques :</b>								
. B.N.P. ....	-	-	-	-	-	-	-	-
. Crédit Lyonnais .....	-	-	-	21,83	25,90	25,90	29,88	29,90
. Banque Hervet (Cie financière) .....	2,34	0,06	1,96	6,15	-	-	-	-
. Sofaris.....	-	-	-	-	-	-	-	-
. Crédit Industriel et Commercial .....	-	-	-	-	-	-	-	-
. Crédit Local de France .....	-	-	-	-	-	-	-	-
. Non ventilés.....	-	0,15	0,01	-	-	-	-	-
<b>Total Banques .....</b>	<b>2,34</b>	<b>0,21</b>	<b>1,97</b>	<b>27,98</b>	<b>25,90</b>	<b>25,90</b>	<b>29,88</b>	<b>29,90</b>
<b>IV.- Assurances :</b>								
. A.G.F.....	2,20	0,60	0,83	-	-	-	-	-
. G.A.N.....	-	-	-	-	-	-	-	-
. AXA / U.A.P.....	0,99	-	-	-	-	-	-	-
. Caisse centrale de réassurance.....	15,39	14,47	13,72	11,00	22,00	18,00	29,00	24,00
. Caisse nationale de prévoyance .....	25,41	26,23	1,96	2,08	1,82	1,80	2,75	2,30
<b>Total Assurances.....</b>	<b>43,99</b>	<b>41,30</b>	<b>16,51</b>	<b>13,08</b>	<b>23,82</b>	<b>19,80</b>	<b>31,75</b>	<b>26,30</b>
<b>Total Ligne 110 .....</b>	<b>147,11</b>	<b>431,98</b>	<b>411,96</b>	<b>667,44</b>	<b>1.141,75</b>	<b>1.410,70</b>	<b>1.420,93</b>	<b>409,20</b>

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

En outre, la CDC est soumise, depuis 1961, à une contribution volontaire représentative de l'impôt sur les sociétés dont le produit est affecté à la ligne 111. Cette contribution, légalisée par l'article 41 de la loi de finances pour 1990, est « *calculée de façon à ce que son montant soit équivalent à celui qui résulterait de l'application de l'impôt sur les sociétés au taux normal* ». Elle est payée par la CDC selon un régime d'acomptes similaire à celui existant en droit commun.

**CONTRIBUTION DE LA CAISSE DES DÉPÔTS REPRÉSENTATIVE DE L'IMPÔT SUR LES SOCIÉTÉS  
(ligne 111)**

*(en millions d'euros)*

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002		PLF 2003
								LFI	Révisé	
Résultat comptable (avant contribution « volontaire ») ...	346,36	402,16	587,08	758,28	1.105,56	2.070,41	1.210,0	1.586,8	—	—
Résultat fiscal .....	69,82	714,99	783,89	570,62	944,57	850,97	543,7	1.278,8	—	—
Contribution versée (ligne 111) .....	<b>252,23</b>	<b>0,00</b>	<b>233,44</b>	<b>354,35</b>	<b>186,86</b>	<b>526,34</b>	<b>341,80</b>	—	<b>366,0</b>	<b>480,0</b>

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

En réponse aux questions de votre Rapporteur général, le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie a apporté les éléments d'information suivant sur l'évolution de la CRIS :

*« La révision des recettes perçues en 2002 au titre de la ligne 111 est basée sur les versements déjà réalisés cette année (29,4 millions d'euros en mars 2002, 289,6 millions d'euros en juin et 71,5 millions d'euros en septembre soit 390,6 millions d'euros sur les neuf premiers mois de l'année). A ce stade, il est prévu un dernier versement en décembre 2002 d'un peu plus de 89,4 millions d'euros, dont 71,5 millions d'euros au titre du quatrième acompte 2002 et 17,9 millions d'euros à celui de la contribution supplémentaire.*

*Ces versements comprennent une régularisation au titre de l'exercice 2001 de 176 millions d'euros. Pour rappel, aucun versement n'avait été effectué l'année dernière à ce titre, suite au trop perçu 2000 (option fiscale choisie par la CDC). La loi de finances initiale n'anticipait pas un tel versement.*

*Sous l'hypothèse d'impôts sur les sociétés 2001 et 2002 comparables, l'application de la règle des acomptes de l'impôt sur les sociétés qui fonde la contribution représentative versée par la Caisse des dépôts et consignations conduit à une recette pour le budget estimée à 327 millions d'euros pour 2003. »*

**2.- Une diminution de 30% des dividendes versés par les entreprises non financières**

Le produit des participations de l'Etat dans les entreprises non financières est retracé sur la ligne 116 « Produits des participations de l'Etat dans des entreprises non financières et bénéfiques des établissements publics non financiers », et la ligne 407, qui retrace les intérêts des dotations en capital et des avances d'actionnaires.

• Le produit de la ligne 116 pour 2002 a été révisé à la baisse de 1.662 millions d'euros par rapport à l'évaluation initiale pour s'établir à 931 millions d'euros. Cet ajustement tenait pour l'essentiel aux résultats 2001 finalement moins élevés que prévu d'EDF qui n'a versé que 315 millions d'euros de dividende en 2002 contre 1.220 millions d'euros prévus en loi de finances initiale, soit 904,2 millions d'euros de moins que prévu, ainsi qu'au choix du Gouvernement d'accepter le versement du dividende 2002 de France Télécom sous la forme d'actions. Celui-ci, évalué à 641 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2002 (montant équivalent à celui reçu en 2001) n'a pas été imputé en recettes non fiscales comme prévu mais a abondé le compte titres de l'État. Selon les informations apportées à votre Rapporteur général par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, s'ajoutent désormais à ces révisions « *celles liées à la baisse des dividendes distribués cette année par Renault (en raison d'une cession d'une partie du capital détenue par l'Etat avant distribution du dividende par Air France et par l'Erap* ».

Pour 2003, « *aucun versement n'est attendu de la part de France Télécom en 2003. Celui d'EDF devrait en outre s'inscrire en baisse. La progression prévue pour 2003 par rapport à l'évaluation révisée pour 2002 s'explique principalement par la hausse attendue cette année du résultat de GDF et la prise en compte de dividendes de la part des sociétés autoroutières à hauteur de 100 millions d'euros* ».

**PRODUITS DES PARTICIPATIONS DE L'ETAT DANS DES ENTREPRISES NON FINANCIÈRES  
(ligne 116)**

(en millions d'euros)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002		PLF 2003
						LFI	Révisé	
EDF .....	480,21 <sup>(a)</sup>	49,93	212,06	232,03	217,85	1.219,5	315,3	205,0
Erap .....	204,89	—	—	—	91,47	38,1	—	6,0
Française des jeux.....	45,31	38,53	36,22	59,05	33,54	33,5	57,4	22,0
France Télécom .....	—	743,19	647,47	645,24	640,66	640,6	—	—
GDF .....	298,80 <sup>(a)</sup>	—	203,67	5,64	93,76	398,2	311,6	511,0
Renault.....	—	56,58	80,83	80,83	96,99	96,0	69,9	67,0
Sogepa (aérospatiale, EADS) .....	16,34	—	16,97	8,46	47,90	61,0	53,1	37,0
Défense Conseil International.....	9,12	0,36	—	1,60	1,90	3,8	2,5	2,5
Dassault .....	5,23	5,48	27,80	3,80	10,16	—	5,9	—
Seita / Altadis .....	5,76	2,89	3,16	16,04	—	—	—	—
Total C.F.P.....	1,92	—	—	—	—	—	—	—
Usinor Sacilor / Arcelor....	9,64	1,20	0,06	0,06	0,07	—	—	—
Snecma .....	—	—	—	40,03	93,41	64,2	94,5	80,0
Sociétés autoroutières .....	—	—	—	—	151,00	—	—	105,0
Framatome.....	—	—	—	17,97	20,99	6,8	11,4	11,0
Air France.....	—	—	—	17,26	27,05	26,0	5,0	26,0
Autres .....	5,11	13,41	7,64	3,14	16,29	5,2	4,8	8,5
<b>TOTAL ligne 116.....</b>	<b>1.082,33</b>	<b>911,57</b>	<b>1.235,88</b>	<b>1.131,15</b>	<b>1.543,04</b>	<b>2.592,9</b>	<b>931,4</b>	<b>1.081,0</b>

(a) EDF et GDF ont versé au budget général un complément de dividende à l'Etat (respectivement 2,45 milliards de francs et 0,55 milliard de francs) au titre de l'exercice 1996, suite au règlement du contentieux entre EDF-GDF et l'URSSAF de la Haute-Garonne.

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

• Les rémunérations des dotations en capital accordées par l'État retracées sur la ligne 407 sont désormais marginales, l'article 79 de la loi de finances rectificative pour 2001 (n° 2001-1276 du 28 décembre 2001) disposant que le dividende constitue désormais le mode exclusif de rémunération de l'État actionnaire par les établissements publics à caractère industriel et commercial. Les recettes de la ligne ne concernent plus désormais que les intérêts versés par les ports autonomes au titre de la rémunération de la dotation en capital accordée en 1988.

Il convient de rappeler que les produits de la ligne 407 avaient été substantiellement réduits par les nouvelles modalités de la rémunération de l'État actionnaire par EDF et GDF définies en 2001.

Les modalités réglementaires de rémunération d'EDF et GDF reposaient avant 2001 sur le décret n°56-493 du 14 mai 1956 modifié, qui prévoyait que les dotations en capital d'EDF et GDF donnaient lieu à l'attribution, au profit de l'État, d'un intérêt ainsi que d'une rémunération complémentaire fixée sur la base du résultat. Un arrêté des ministres de l'industrie, de l'économie et du budget fixait ces différents montants. Les contrats passés par l'État avec EDF et GDF et valables jusqu'en 2000 compris, qui ont donc servi de base pour les versements effectués en 2001 au profit de l'État, définissaient le taux de l'intérêt et le taux de distribution du résultat.

Les nouveaux contrats de groupe signés en 2001, pour la période 2001-2003, prévoient désormais une simplification du mode de rémunération de l'État, déterminant, comme seul mode de rémunération, le dividende dû à l'État comme représentant 35% du résultat net du groupe pour GDF et 37,5% du résultat net du groupe pour EDF.

**INTÉRÊTS DES DOTATIONS EN CAPITAL ET DES AVANCES D'ACTIONNAIRE ACCORDÉES PAR L'ÉTAT (ligne 407)**

(en millions d'euros)

	1998	1999	2000	2001	2002		PLF 2003
					LFI	Révisé	
Electricité de France <sup>(a)</sup> ..	232,03	232,03	232,03	162,36	—	—	—
Gaz de France <sup>(a)</sup> .....	44,10	44,10	44,10	—	—	—	—
ERAP .....	—	—	—	—	—	—	—
Aéroports de Paris .....	12,65	10,29	12,65	15,01	22,87	12,7	—
Ports autonomes .....	2,76	0,96	3,93	9,07	6,37	4,4	4,4
<b>TOTAL .....</b>	<b>291,54</b>	<b>287,38</b>	<b>292,72</b>	<b>186,44</b>	<b>29,24</b>	<b>17,1</b>	<b>4,4</b>

(a) Décret n° 56-493 du 14 mai 1956 modifié par le décret n° 86-1360 du 30 décembre 1986. Taux d'intérêt fixé à 5% dans le contrat d'objectifs avec GDF et le contrat de plan avec EDF. Les nouveaux contrats de groupe signés en 2001 pour la période 2001-2003 avec EDF et GDF prévoient une simplification du mode de rémunération de l'État, et déterminent, comme seul mode de rémunération, le dividende dû à l'État, ce qui a eu pour effet de supprimer les intérêts sur les dotations en capital versés à l'État par ces entreprises.

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

## B- UN RALENTISSEMENT DE LA CROISSANCE DU PRODUIT DES JEUX

Le produit des jeux recueilli par le budget général est réparti entre trois lignes de recettes différentes (ligne 114 pour les versements effectués par la Française des jeux, ligne 314 pour le produit des jeux dans les casinos et ligne 315 pour le Pari mutuel).

Le produit des jeux s'est révélé moins dynamique que prévu en 2002, en raison principalement d'une déformation de la structure des enjeux en faveur des jeux les plus redistributifs ou des paris à moindre prélèvements. Sa progression reste significative, avec 5,1% entre 2001 et 2002, le produit total étant estimé à 2.553 millions d'euros pour 2002.

### ÉVOLUTION DES PRÉLÈVEMENTS NON FISCAUX SUR LES JEUX ET PARIS

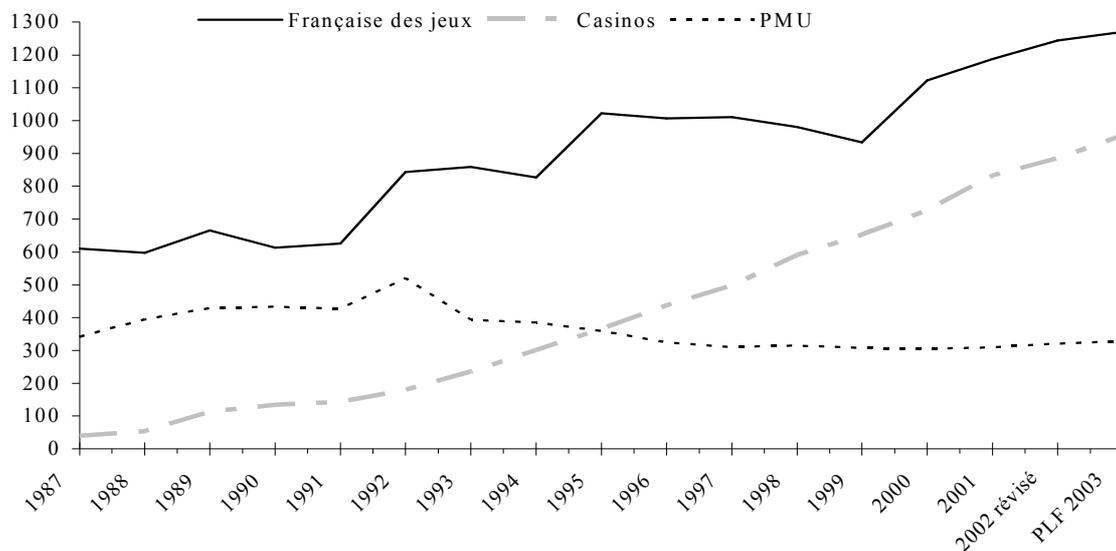
(en millions d'euros)

	<b>Ligne 114 Produits des jeux exploités par la Française des jeux</b>	<b>Ligne 314 Prélèvements sur le produit des jeux dans les casinos régis par la loi du 15 juin 1907</b>	<b>Ligne 315 Prélèvements sur le Pari mutuel</b>	<b>Total</b>	<b>Evolution en %</b>
1987	610,45	40,60	341,18	992,23	+ 1,4
1988	596,94	54,33	395,16	1.046,44	+ 5,5
1989	665,70	113,74	428,87	1.208,31	+ 15,5
1990	613,07	134,96	433,20	1.181,24	- 2,2
1991	625,41	143,53	427,39	1.196,33	+ 1,3
1992	844,02	179,10	519,99	1.543,10	+ 29
1993	859,36	235,58	393,53	1.488,47	- 3,5
1994	827,02	300,42	384,72	1.512,16	+ 1,6
1995	1.021,93	365,69	359,31	1.746,93	+ 1,5
1996	1.006,56	436,31	324,40	1.767,27	+ 1,2
1997	1.010,14	497,49	310,51	1.818,14	+ 2,9
1998	980,43	590,91	315,04	1.886,37	+ 3,7
1999	933,46	652,13	307,49	1.893,08	+ 0,3
2000	1.122,30	727,46	305,92	2.155,67	+ 13,9
2001	1.188,26	832,90	309,51	2.330,67	+ 8,1
LFI 2002	1.265,30	869,00	357,45	2.491,75	-
Révisé 2002	1.244,00	885,00	321,45	2.450,45	+ 5,1 <sup>(a)</sup>
PLF 2003	1.270,00	955,00	328,00	2.553,00	+4,2 <sup>(b)</sup>

(a) Révisé 2002 / Résultats 2001.

(b) PLF 2003 / Révisé 2002.

(en millions d'euros)



- La croissance des produits des jeux exploités par la Française des jeux et par le Pari mutuel (PMU) ralentit entre 2001 et 2003 pour des raisons comparables.

Le produit des jeux exploités par la Française des jeux (ligne 114) représente 1.244 millions d'euros dans l'évaluation révisée pour 2002, soit une progression de 4,6% par rapport à 2001, après une croissance de 6,6% entre 2000 et 2001 et contre une progression de 5,6% anticipée en loi de finances initiale.

La révision, à la baisse de 21 millions de l'estimation pour 2002 tient compte de recettes finalement moins élevées que prévu en 2001 (-9 millions d'euros en exécution par rapport aux estimations révisées 2001 associées au projet de loi de finances pour 2002) et du faible dynamisme relatif de cette recette au cours des premiers mois de l'année.

Selon le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, « Pour 2003, l'évaluation est construite à partir d'une hypothèse de progression limitée du produit des jeux exploités par la Française des jeux (+2% environ par rapport à l'évaluation révisée pour 2002) pour tenir compte de la baisse tendancielle du produit mixte des jeux (modification de la structure des enjeux en faveur des jeux les plus redistributifs) ».

La ligne 114 ne retrace toutefois pas l'ensemble des prélèvements opérés par l'Etat sur la Française des jeux, ces derniers étant détaillés dans le tableau ci-après.

**PRÉLÈVEMENTS OPÉRÉS PAR L'ÉTAT SUR LES JEUX EXPLOITÉS  
PAR LA FRANÇAISE DES JEUX**

*(en millions d'euros)*

	1999	2000	2001	2002		PLF 2003
				LFI	révisé	
Recettes non fiscales (ligne 114) .....	933,45	1.122,29	1.188,3	1.265,3	1.244,0	1.270,0
Dividende (ligne 116) .....	36,28	59,06	33,5	33,5	57,0	22,0
Contributions au Fonds national pour le développement du sport (FNDS) .....	160,83	182,48	197,5	182,3	182,3	195,0
Droit de timbre <sup>(a)</sup> .....	131,72	135,07	135,0	138,0	138,0	—
TVA sur les frais d'organisation <sup>(a)</sup> .....	166,63	181,57	191,0	187,0	187,0	—
Impôt sur les sociétés <sup>(a)</sup> .....	49,85	85,07	87,4	61,5	61,5	—
<b>Total</b> .....	<b>1.478,76</b>	<b>1.765,54</b>	<b>1.832,7</b>	<b>1.867,6</b>	<b>1.869,8</b>	—

(a) Estimations pour 2002 à partir des comptes fournis par l'entreprise.

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

Bien que d'un montant moindre qu'anticipé en loi de finances initiale, le produit du prélèvements sur le PMU progresse de 3,7% en 2002 pour atteindre 321 millions d'euros.

Selon le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, si « *la LFI 2002 a intégré à cette recette, à hauteur de 37,4 millions d'euros, la quote-part des prélèvements antérieurement affectée au compte d'affectation spéciale 902-19 « Fonds national des haras et des activités hippiques », cette recette est restée peu dynamique tout au long de l'année ce qui a conduit à réviser, à la baisse de 36 millions d'euros, son évaluation 2002 dès la LFR d'été. Pour 2003, il est fait l'hypothèse d'une progression limitée (+2% par rapport à 2002), liée à la déformation défavorable de la structure des paris (les enjeux dynamiques portent sur les paris à moindres prélèvements).* »

L'ensemble des prélèvements de l'Etat sur le PMU est détaillé dans le tableau suivant :

**PRÉLÈVEMENTS OPÉRÉS PAR L'ÉTAT SUR LE PARI MUTUEL**

(en millions d'euros)

	1998	1999	2000	2001	LFI 2002	PLF 2003
Recettes non fiscales (ligne 315) .....	310,54	314,96	307,49	305,97	309,51	357,5
Comptes spéciaux du Trésor :						
Fonds national des courses et de l'élevage <sup>(a)</sup> .....	135,37	127,75	117,87	122,55	122,18	82,4
Fonds national de l'eau <sup>(b)</sup> .....	69,21	69,82	70,72	73,3	70,95	65,0
Fonds national pour le développement du sport .....	4,88	5,03	3,29	2,96	1,39	0,6
Fonds national pour le développement de la vie associative .....	3,81	3,81	5,69	6,52	7,62	9,9
<b>Total</b> .....	<b>523,81</b>	<b>521,38</b>	<b>505,06</b>	<b>511,30</b>	<b>511,55</b>	<b>515,4</b>

(a) Fonds national des haras et des activités hippiques jusqu'en 2001.

(b) Fonds national pour le développement des adductions d'eau jusqu'en 1999.

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

- En revanche, les prélèvements sur le produit des jeux dans les casinos restent très dynamiques, progressant, avec 885 millions d'euros en 2002, de 8% par rapport à 2001, après 14,4% entre 2000 et 2001.

L'évaluation révisée à la hausse pour 2002 de 16 millions d'euros par rapport à la loi de finances initiale tient compte de l'effet de la réforme de l'assiette des prélèvements opérés sur le produit brut des jeux des machines à sous, mise en œuvre au cours du deuxième trimestre 2002. Indépendamment de cette réforme, cette recette reste très dynamique.

« Pour 2003, il est fait l'hypothèse du maintien d'un taux de croissance élevé (+8% par rapport à l'estimation révisée pour 2002), sous l'effet en année pleine de la réforme précitée et du dynamisme du chiffre d'affaires des casinos. »

## ÉVOLUTION DU PRODUIT BRUT DES JEUX DANS LES CASINOS

(en millions d'euros)

Saisons <sup>(a)</sup>	Jeux traditionnels		Machines à sous			Total	
	Produit brut des jeux	Evolution (en %)	Nombre <sup>(b)</sup>	Produit brut des jeux	Evolution (en %)	Produit brut des jeux	Evolution (en %)
1987-1988	174,69	+ 13	2.110	15,89	–	190,58	+ 23,2
1988-1989	192,97	+ 10,5	2.110	108,16	+ 580,9	301,13	+ 58
1989-1990	202,41	+ 4,9	2.060	148,09	+ 36,9	350,50	+ 16,4
1990-1991	200,20	– 1	3.340	165,80	+ 12	366,00	+ 4,4
1991-1992	178,32	– 10,9	6.378	283,80	+ 71,2	462,12	+ 26,2
1992-1993	170,67	– 4,3	8.942	438,40	+ 54,5	609,06	+ 31,8
1993-1994	167,94	– 1,6	10.290	597,91	+ 36,4	765,84	+ 25,7
1994-1995	157,31	– 6,3	11.301	767,75	+ 28,4	925,06	+ 20,8
1995-1996	155,12	– 1,4	11.956	935,44	+ 21,8	1.090,56	+ 17,9
1996-1997	153,00	– 1,4	12.990	1.078,88	+ 15,3	1.231,88	+ 12,9
1997-1998	173,49	+ 13,4	13.011	1.260,30	+ 16,8	1.433,78	+ 16,4
1998-1999	175,32	+ 1	13.237	1.395,67	+ 10,7	1.570,99	+ 9,6
1999-2000	183,24	+ 4,5	13.642	1.549,09	+ 11,0	1.732,27	+ 10,3
2000-2001	189,83	+ 3,6	14.243	1.705,97	+ 10,1	1.895,80	+ 9,4

(a) La saison débute le 1<sup>er</sup> novembre d'une année et s'achève au 31 octobre de l'année suivante jusqu'en 2001.

(b) Nombre de machines à sous en service à la fin de la saison.

### C.- DES RECETTES DIVERSES MOINS SOLLICITEES

En 2002, les recettes non fiscales diverses devraient s'établir à 12.721 millions d'euros selon l'évaluation révisée, soit un montant inférieur de 1.066 millions d'euros (– 7,7%) à celui voté en loi de finances initiale.

Cette évolution découle essentiellement de celle affectant les recettes diverses retracées par la ligne 899, qui diminuent de 1.101 milliards d'euros (7,02 milliards de francs) en raison du renoncement de l'État d'encaisser en 2002 la créance de 1.220 millions d'euros due par l'UNEDIC <sup>(1)</sup>, résultant de la nouvelle convention d'assurance chômage et de la loi du 17 juillet 2001 portant diverses dispositions d'ordre social, éducatif et culturel.

Pour 2002, l'ensemble des recettes non fiscales diverses devrait diminuer de 5% pour atteindre 12.083 millions d'euros. Cette réduction de recettes résulte de mouvements d'ampleur diverse selon les lignes de la catégorie.

(1) Voir, à ce sujet, le commentaire de l'article 19 du présent projet de loi dans le tome II du présent rapport.

- De nombreux prélèvements sont réduits.

Ainsi, les **versements de la Compagnie française d'assurance pour le commerce extérieur** (ligne 812) sont réduits de 1.830 millions d'euros en 2002 à 690 millions d'euros en 2003, la trésorerie de la COFACE restant significative.

De même, les **prélèvements sur les fonds gérés par la Caisse des dépôts et consignations** sont diminués pour atteindre 2.350 millions d'euros en 2003, soit 21% de moins qu'en 2002.

En réponse aux questions de votre Rapporteur général sur les modalités d'évaluation de ces prélèvements pour 2002 et 2003, le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie a indiqué que « *Les prévisions de prélèvement sur chacune des lignes figurant dans la loi de finances pour 2002 s'appuyaient sur des estimations de résultats des fonds d'épargne centralisés à la Caisse des dépôts et consignations établies à la fin de l'été 2001.*

*La répartition du prélèvement entre les différents fonds inscrite en LFR 2002 d'été (FRGCE ligne 813, FRGCNE ligne 815, FRFL et FRLEP ligne 814) a été fixée sur la base des résultats définitifs des fonds d'épargne pour 2001, et dans le respect des dispositions légales et réglementaires en vigueur. Elle n'a pas évolué depuis lors.*

*Un premier versement au profit de l'Etat de 2,246 Md€ est intervenu le 31 mai suite à la publication au Journal officiel du décret n°2002-903 du 28 mai 2002 fixant, après avis de la Commission de surveillance de la CDC, les prélèvements à effectuer sur le FRGCE (ligne 813), le FRGCNE (ligne 815) et le FRLEP (élément de la ligne 814).*

*A ce stade, il est prévu qu'intervienne un dernier prélèvement sur le FRFL (seconde composante de la ligne 814 des recettes non fiscales) de 0,647 milliard d'euros cet automne. La possibilité de moduler à la marge le prélèvement annuel sur le stock d'"intérêts compensateurs" du FRFL, que la commission de surveillance de la CDC avait reconnu prélevable en 1999, permettrait à cette occasion d'ajuster le montant prélevé sur le FRFL de 615 à 647 millions d'euros, de sorte à atteindre globalement exactement le prélèvement sur les fonds d'épargne inscrit en loi de finances pour 2002.*

*La déprime des marchés financiers en 2002 conduit à ne pas anticiper de prélèvements l'année prochaine sur les résultats des Fonds d'épargne directement adossés aux livrets réglementés (FRGCE, FRGCNE et FRGLEP). Le prélèvement proposé en PLF 2003 s'imputerait intégralement sur le stock des « intérêts compensateurs » du FRFL. Il est à ce titre prévu une recette nette de 2.350 millions d'euros inscrite en ligne 814 des recettes non fiscales.*

*Ces prévisions prennent en compte les dispositions légales et réglementaires qui s'appliquent aux prélèvements par l'Etat. Elles restent évaluatives. »*

Les règles relatives à la fixation de ces prélèvements sont récapitulées dans l'encadré ci-après :

Règles légales et réglementaires en matière de prélèvement de l'Etat :

L'Etat accorde sa garantie aux sommes déposées sur les premiers livrets des caisses d'épargne et de la Caisse nationale d'épargne, et sur les livrets d'épargne populaire. L'Etat est rémunéré pour la garantie qu'il accorde via un prélèvement sur les fonds correspondants -fonds de réserve et de garantie des caisses d'épargne (FRGCE), fonds de réserve et de garantie de la caisse nationale d'épargne (FRGCNE), fonds de réserve du livret d'épargne populaire (FRLEP)- et sur le fonds de réserve du financement du logement (FRFL).

Fonds de réserve et de garantie des caisses d'épargne (FRGCE) pour les premiers livrets des caisses d'épargne

L'article L. 221-8 du Code monétaire et financier prévoit que : « Les sommes déposées sur le premier livret des caisses d'épargne sont centralisées à la Caisse des dépôts et consignations et bénéficient de la garantie de l'Etat ». Cette garantie de l'Etat sur son budget n'intervient toutefois qu'en dernier ressort, après protection du Fonds de réserve et de garantie des caisses d'épargne et de prévoyance (FRGCE).

Le FRGCE est défini à l'article 52 du code des caisses d'épargne. Les caisses d'épargne d'Alsace Moselle font l'objet d'un fonds de garantie particulier dénommé « fonds de réserve et de garantie spécial aux caisses d'épargne du Haut Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle » (art 7 du décret 54-1080 du 6 novembre 1954).

L'Etat est rémunéré pour la garantie qu'il accorde selon les dispositions des articles 53 et 67 du code des caisses d'épargne, 7 du décret 54-1080 du 6 novembre 1954, et 3 du décret 83-1189 du 30 décembre 1983 : chaque année sont prélevés des crédits nécessaires à la rémunération de la garantie accordée par l'Etat, dont le montant est fixé par décret après avis de la commission de surveillance de la Caisse des dépôts et consignations, et ne peut avoir pour effet de ramener le montant du FRGCE à une somme inférieure à 2% des dépôts.

Fonds de réserve et de garantie de la Caisse nationale d'épargne (FRGCNE) pour les premiers livrets de la CNE

*Garantie de l'Etat*

L'article L. 518-26 du code monétaire et financier prévoit que : « La Caisse nationale d'épargne est une caisse d'épargne publique instituée sous la garantie de l'Etat ».

*Création du FRGCNE*

La loi n° 90-568 du 2 juillet 1990 portant organisation du service public de la Poste et des télécommunications a institué dans son article 42 un fonds de réserve et de garantie de la Caisse nationale d'épargne (CNE), codifié à l'article 34 du code des caisses d'épargne.

*Rémunération de la garantie de l'Etat*

L'Etat est rémunéré pour la garantie qu'il accorde selon les dispositions du décret 90-1220 du 31 décembre 1990 (codifié aux articles 35-1 et 35-2 du code des caisses d'épargne) : chaque année sont prélevés des crédits nécessaires à la rémunération de la garantie accordée par l'Etat, dont le montant est fixé par décret après avis de la commission de surveillance de la Caisse des dépôts et consignations, et ne peut avoir pour effet de ramener le montant du FRGCNE à une somme inférieure à 2% des dépôts.

Fonds de réserve du livret d'épargne populaire

*Garantie de l'Etat*

La loi de finances n° 82-1126 du 29 décembre 1982 prévoit que « La garantie de l'Etat est accordée au remboursement en capital, intérêts et complément de rémunération aux fonds déposés sur les comptes sur livret d'épargne populaire. »

*Création du FRLEP*

Le décret 82-454 du 28 mai 1982, pris pour l'application de la loi n° 82-357 du 27 avril 1982 portant création d'un régime d'épargne populaire, a institué dans son article 24 un fonds de réserve du livret d'épargne populaire (FRLEP).

*Rémunération de la garantie de l'Etat*

L'Etat est rémunéré chaque année pour la garantie qu'il accorde selon les dispositions du décret 82-454 du 28 mai 1982 : chaque année sont prélevés des crédits nécessaires à la rémunération de la garantie accordée par l'Etat, dont le montant est fixé par décret après avis de la commission de surveillance de la Caisse des dépôts et consignations, et ne peut avoir pour effet de ramener le montant du FRLEP à une somme inférieure à 2% des dépôts.

Fonds de réserve du financement du logement

*Création du FRFL*

Le FRFL a été institué par le décret n° 93-735 du 29 mars 1993 afin de protéger les fonds d'épargne contre les risques de décollecte. Il est apparu par la suite que la justification de telles réserves ne s'imposait plus ; il a été entièrement prélevé, avec imputation sur les recettes non fiscales de l'Etat, ligne 899 (recettes diverses). Il a été réactivé par le décret modificatif n° 2000-369 du 28 avril 2000 pour être abondé des « intérêts compensateurs » reconnus prélevables sur 7 ans par la commission de surveillance de la Caisse des dépôts et consignations. Plus généralement, il est abondé par les excédents des fonds de réserve (FRGCE, FRGCNE, FRLEP) par rapport à leurs ratios prudentiels de 2% de l'encours, soit automatiquement lorsque leur montant est supérieur à 8% de l'encours, soit par une décision du ministre de l'économie dans le respect des ratios prudentiels.

*Rémunération de la garantie de l'Etat*

*Etant donnée l'origine des ressources du FRFL (FRGCE, FRGCNE et FRLEP), chaque année y sont prélevés des crédits nécessaires à la rémunération de la garantie accordée par l'Etat aux fonds déposés, dont le montant est fixé après avis de la commission de surveillance de la Caisse des dépôts et consignations (décret 93-735 du 29 mars 1993).*

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

Les **dépenses accidentelles à divers titres (ligne 805)** retrouvent leur niveau tendanciel à 480 millions d'euros. La forte hausse de ces recettes en 2002 était en effet liée à des facteurs non reconductibles. D'une part, l'évaluation initiale intégrait des recettes exceptionnelles liées au retrait de billets en France pour 240 millions d'euros. D'autre part, l'évaluation révisée intègre un reversement plus élevé qu'anticipé de la Caisse centrale de réassurance (CCR) de 70 millions d'euros compensant le trop-perçu lié à la mise en œuvre de la garantie de l'État lors des tempêtes de l'hiver 1999.

- En revanche, les recettes diverses retracées sur la ligne 899 progresseraient de 170% par rapport à l'évaluation révisée pour 2002 pour s'élever à 1.978 millions d'euros, avec notamment l'encaissement de la créance UNEDIC de 1.220 millions d'euros reporté en 2002, et 154 millions d'euros au titre des réserves inemployées du compte de la taxe d'aide au commerce et à l'artisanat (TACA), que l'article 15 du présent projet propose de budgétiser.

**DÉCOMPOSITION DES RECETTES NON FISCALES DIVERSES (LIGNE 899)**

(en millions d'euros)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002		PLF 2003
							LFI	Révisé	
Remboursements d'avances au titre de programmes aéronautiques .....	160,89	253,32	77,49	311,29	340,17	300,43	257,5	227,5	240,0
Débites de tabac <sup>(a)</sup> .....	75,93	88,47	94,55	109,20	115,98	127,22	88,1	93,9	100,0
Reversements sans titres (ligne 899-22, mandats atteints de prescrits, etc.) .....	81,12	57,32	45,53	53,31	63,79	88,98	64,1	89,1	89,1
Emploi des provisions afférentes au droit à prime du PEP .....	40,58	—	—	—	—	—	—	—	—
Prélèvement sur l'Office des migrations internationales (OMI) .....	22,87	—	—	—	—	—	—	—	—
Prélèvement sur le Fonds national interconsulaire de compensation (FNIC) .....	30,48	—	—	—	—	—	—	—	—
Chambre de commerce et d'industrie (CCI) Calais .....	15,25	—	—	—	—	—	—	—	—
Dévolution à l'Etat des avoirs de trésorerie des réserves d'épargne logement de la CNE..	1.036,65	533,57	—	—	—	—	—	—	—
Prélèvement sur le compte de bonification du Crédit foncier .....	341,49	182,94	—	—	—	—	—	—	—
Prélèvement sur la Caisse de garantie du logement social (CGLS) .....	—	304,90	—	—	—	—	—	—	—
Prélèvement ville nouvelle St Quentin en Yvelines .....	—	22,87	—	—	—	—	—	—	—
Versement de la BEI .....	—	—	178,07	—	—	—	—	—	—
Prélèvement ADEME .....	—	—	—	82,29	—	—	—	—	—
Prélèvement sur les Fonds communs de réserve et de garantie (FCRG) et sur le Fonds de solidarité et de modernisation (FSM) .....	—	—	—	762,25	—	—	—	—	—
Prélèvement sur le FREP (fonds de réserve de l'épargne populaire) <sup>(b)</sup> .....	701,27	—	—	—	560,10	—	—	—	—
Prélèvement sur l'Institut national de la propriété industrielle (INPI) .....	—	18,29	—	—	—	60,98	—	—	—
Prélèvement sur le Bureau de recherche géologique et minière (BRGM) .....	—	—	—	—	—	70,13	—	—	—
Remboursement d'avance par le tunnel du Fréjus .....	18,60	18,69	—	10,87	—	38,26	—	—	—
Versement de la COB .....	—	—	—	—	—	—	30,5	30,0	—
Produit du transfert du réseau de transport de gaz .....	—	—	—	—	—	—	—	114,5	—
Prélèvements sur l'ORGANIC (apurement du solde inemployé de la TACA en 02 et 03)	45,74	—	—	—	—	—	105,0	105,0	154,0
Versement du Fonds de soutien des rentes ....	152,45	—	—	—	—	—	—	—	100,0
Versement de l'UNEDIC .....	—	—	—	—	—	1.067,14	1.219,6	—	1.219,6
Autres .....	43,03	85,19	38,18	62,61	109,53	83,21	87,2	75,0	75,0
<b>TOTAL .....</b>	<b>2.766,35</b>	<b>1.565,56</b>	<b>433,82</b>	<b>1.391,82</b>	<b>1.189,57</b>	<b>1.836,35</b>	<b>1.852,0</b>	<b>735,0</b>	<b>1.977,7</b>

(a) Excédent du compte du produit de la redevance sur les débits de tabac.

(b) Versements retracés en ligne 814 des recettes non fiscales à partir de 2001.

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

- En dernier lieu, les recettes en atténuation de la charge de la dette inscrites sur la ligne 806 de l'état A (les recettes d'ordre), diminueraient légèrement de 1,4% par rapport à l'évaluation révisée pour 2001 pour s'établir à 2.677 millions d'euros.

**ÉVOLUTION RÉCENTE DES RECETTES EN ATTÉNUATION  
DES CHARGES DE LA DETTE <sup>(a)</sup>**

*(en millions d'euros)*

	1999 Exécution	2000 Exécution	2001 Exécution	2002		PLF 2003
				LFI	Révisé	
Rémunération du compte du Trésor à la Banque de France et rémunérations des pensions sur titres d'Etat.....	512,05	503,02	533,57	455,97	457,0	451,0
Coupons courus sur OAT .....	1.570,33	1.117,05	1.245,96	1.227,55	1.093,0	1.284,0
Coupons courus sur BTAN.....	1.082,86	756,25	1.203,97	883,42	1.166,0	942,0
Recettes du FSR .....	60,90	67,64	12,33	8,06	—	—
Divers .....	106,08	87,29	22,81	35,21	—	—
<b>Total hors FSC .....</b>	<b>3.332,22</b>	<b>2.531,25</b>	<b>3.018,64</b>	<b>2.610,21</b>	<b>2.716,0</b>	<b>2.677,0</b>
FSC (ligne 817 à partir de 1997) .....	198,46	0,06	25,72	12,14	—	—
<b>TOTAL .....</b>	<b>3.530,68</b>	<b>2.531,31</b>	<b>3.044,36</b>	<b>2.622,35</b>	<b>2.716,0</b>	<b>2.677,0</b>

(a) Lignes 806 et, à partir de 1997, 817 pour les recettes du FSC, ne faisant pas l'objet d'une évaluation en loi de finances initiale.

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

Le rendement de cette catégorie de recettes est très volatil. En effet, il dépend des modalités de gestion de ses liquidités par le Trésor (dépôt sur le compte tenu par la Banque de France, prise en pension de titres, dépôt sur le marché interbancaire de la zone euro ou auprès d'États membres de la zone euro) et du niveau des recettes de coupons courus encaissées lors de l'émission des titres d'emprunt de l'État.

Le placement des fonds du Trésor permet, au prix d'une immobilisation temporaire des liquidités, d'obtenir sur celles-ci une rémunération supérieure à celle procurée par le compte du Trésor auprès de la Banque de France.

Les recettes de coupons courus représentent les intérêts versés par les acquéreurs de titres d'État, courant de la date de souscription à la prochaine échéance du titre. L'évaluation *ex ante* des recettes de coupons courus dépend de nombreux paramètres (niveau des taux d'intérêt, choix des lignes qui constituent les émissions, choix des dates d'adjudication et des dates d'échéance, etc.).

## CHAPITRE IV : UN DEFICIT STABILISE

Le solde général s'élèverait à 44,59 milliards d'euros en 2003, soit une progression de 14,15 milliards d'euros (46,5%) par rapport à la loi de finances initiale pour 2002 mais une baisse de 1,41 milliards d'euros par rapport à la loi de finances rectificative pour 2002 qui avait tiré les conséquences de l'audit des finances publics remis au Gouvernement par MM. Jacques Bonnet et Philippe Nasse.

### EQUILIBRE DU PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2002 (a)

*(en millions d'euros)*

	LFI 2002	LFR 2002	PLF 2003	Ecart PLF 2003 / LFI 2002		Ecart PLF 2003 / LFR 2002	
				En montant	En %	En montant	En %
<b>A.- OPÉRATIONS DÉFINITIVES :</b>							
<b>I.- Budget général :</b>							
- Dette publique et garanties (titre I).....	39.911	40.554	41.600	+ 1.689	+ 4,2	1.046	2,58
- Autres dépenses ordinaires civiles (titres II, III et IV).....	179.335	182.482	182.343	+ 3.007	+ 1,7	- 139	- 0,08
- Dépenses civiles en capital (titres V et VI) ....	12.154	12.405	12.804	+ 649	+ 5,3	399	3,22
- Dépenses militaires (b).....	37.665	38.573	39.964	+ 2.298	+6,1	1.391	3,61
Total des charges nettes du budget général .....	269.067	274.014	276.711	+ 7.644	+ 2,8	2.697	0,98
Ressources nettes du budget général (c).....	236.632	227.334	231.047	- 5.585	-2,4	3.713	1,63
<b>Solde du budget général.....</b>	<b>-32.435</b>	<b>- 46.680</b>	<b>-45.664</b>	<b>-13.230</b>	<b>+ 40,8</b>	<b>1.015</b>	<b>- 2,18</b>
<b>II.- Comptes d'affectation spéciale :</b>							
Charges à caractère définitif.....	10.299	10.299	11.696	+ 1.396	+ 13,6	1.396	13,56
Ressources à caractère définitif .....	10.304	10.304	11.698	+ 1.394	+ 13,5	1.394	13,53
<b>Solde des opérations définitives des comptes spéciaux du Trésor (d) .....</b>	<b>5</b>	<b>4</b>	<b>3</b>	<b>- 2</b>	<b>- 45,2</b>	<b>- 1</b>	<b>- 37,01</b>
<b>Total des opérations définitives (I + II) :</b>							
Charges.....	279.366	291.679	288.407	+ 9.040	+ 3,2	- 3.272	- 1,12
Ressources .....	246.936	245.003	242.745	- 4191	- 1,7	- 2.258	- 0,92
<b>Solde des opérations définitives.....</b>	<b>-32.430</b>	<b>- 46.676</b>	<b>-45.662</b>	<b>-13.232</b>	<b>+ 40,8</b>	<b>1.014</b>	<b>- 2,17</b>
<b>B.- OPÉRATIONS TEMPORAIRES</b>							
Charges.....	54.773	56.087	58.826	+ 4.053	+ 7,4	2.739	4,88
Ressources.....	56.758	56.758	59.895	+ 3.137	+ 5,5	3.137	5,53
<b>Solde des opérations temporaires .....</b>	<b>1.985</b>	<b>671</b>	<b>1.069</b>	<b>- 916</b>	<b>- 46,2</b>	<b>398</b>	<b>59,27</b>
<b>SOLDE GENERAL (A + B) .....</b>	<b>-30.446</b>	<b>- 46.005</b>	<b>-44.593</b>	<b>-14.148</b>	<b>+ 46,5</b>	<b>1.412</b>	<b>- 3,07</b>

(a) Recettes et dépenses nettes de dégrèvements et remboursements, sans déduction des recettes d'ordre liées à la dette (soit : 2.716 millions d'euros en LFI 2002 et 2.989 millions d'euros en PLF 2003).

(b) Y compris les pensions militaires, soit 8.518 millions d'euros en LFI 2002 et 8.639 millions d'euros en PLF 2003.

(c) L'évaluation révisée de ressources pour 2002, associée au présent projet, s'élève à 228,17 milliards d'euros.

(d) Comme dans l'article d'équilibre, les soldes relatifs aux comptes spéciaux du Trésor sont ici affectés du signe « - » lorsqu'ils sont déficitaires. L'exposé général des motifs et les documents de présentation du projet de loi de finances adoptent la convention contraire, car ils sont exprimés en termes de charge nette.

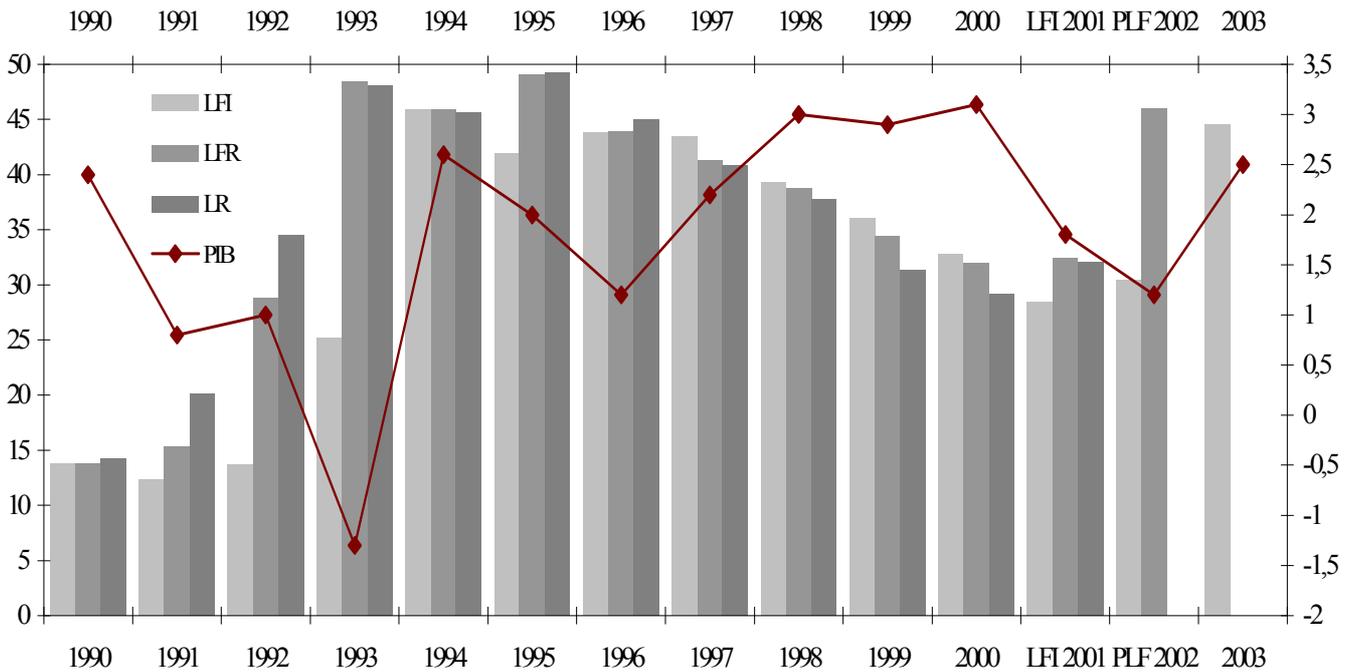
**TENDANCE DU SOLDE GÉNÉRAL <sup>(a)</sup>**

(en milliards d'euros)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	LFI 2001	PLF 2002	2003
Loi de finances initiale	13,75	12,30	13,71	25,22	45,95	41,94	43,87	43,42	39,32	36,05	32,83	28,44	30,45	44,59
Collectif de fin d'année	13,75	15,28	28,78	48,42	45,92	49,07	43,91	41,31	38,80	34,44	31,93	32,39	46,00	–
Exécution	14,21	20,08	34,50	48,11	45,60	49,24	45,03	40,81	37,73	31,40	29,15	32,03	–	–
Croissance du PIB en volume (en %)	+2,4	+0,8	+1	-1,3	+2,6	+2	+1,2	+2,2	+3	+2,9	+3,1	+1,8	+1,2	+2,5

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

**SOLDE BUDGÉTAIRE ET CROISSANCE DU PIB EN VOLUME <sup>(a)</sup>**



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

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

(en % du PIB)

	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>
Etat.....	- 3,0	- 2,5	- 2,4	- 2,3	- 3,2	- 3,0
Administrations de sécurité sociale .....	- 0,1	0,2	0,6	0,3	- 0,1	- 0,2
Organismes divers d'administration centrale (ODAC)...	0,1	0,3	0,2	0,4	0,6	0,5
Administrations publiques locales (APUL).....	0,3	0,4	0,3	0,2	- 0,2	0,1
<b>Total des administrations publiques .....</b>	<b>- 2,7</b>	<b>- 1,6</b>	<b>- 1,4</b>	<b>- 1,4</b> <sup>(b)</sup>	<b>- 2,6</b>	<b>- 2,6</b>

(a) Hors soultte France Télécom

(b) Hors UMTS

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



## **ANNEXE**

### **PRINCIPALES DONNEES ECONOMIQUES ET OBSERVATIONS**

## LES MENAGES : REVENUS ET SALAIRES

### DU REVENU PRIMAIRE AU REVENU DISPONIBLE BRUT DES MENAGES

(% du revenu primaire)

	1978	1985	1990	1995	2000	p 2001
<b>Revenu primaire brut en milliards d'euros.....</b>	<b>256,2</b>	<b>546,6</b>	<b>734,1</b>	<b>874,1</b>	<b>1.046,9</b>	<b>1.096,7</b>
Soit :						
– rémunération des salariés.....	73,9	73,7	72,1	70,5	70,5	70,6
– EBE <sup>(a)</sup> et revenu mixte.....	23	22,3	23,4	22,3	21,0	20,8
– revenus du patrimoine.....	3,1	4,0	4,5	7,2	8,5	8,6
<b>Transferts nets de redistribution.....</b>	<b>- 11,3</b>	<b>- 12,7</b>	<b>- 13</b>	<b>- 11,6</b>	<b>- 13,6</b>	<b>- 13,5</b>
Soit :						
– impôts courants sur le revenu et le patrimoine.....	- 6,6	- 8,1	- 7,7	- 8,7	- 12,7	- 12,5
– cotisations sociales versées.....	- 26,2	- 30,4	- 31	- 30,7	- 27,5	- 27,3
– prestations sociales reçues.....	22,3	26,2	25,9	27,8	26,8	26,5
– autres transferts nets.....	- 0,8	- 0,4	- 0,2	- 0,1	- 0,2	- 0,2
<b>= Revenu disponible brut.....</b>	<b>88,7</b>	<b>87,3</b>	<b>87</b>	<b>88,4</b>	<b>86,4</b>	<b>86,5</b>

(a) Excédent brut d'exploitation.

Source : INSEE.

### DISTRIBUTION DES SALAIRES NETS EN 2000

(montants annuels en euros)

Déciles <sup>(1)</sup>	Hommes	Femmes	Ensemble	En %
D1.....	10.780	9.980	10.410	8,0
D2.....	12.490	11.390	12.030	9,7
D3.....	13.930	12.600	13.420	10,6
D4.....	15.420	13.970	14.880	10,4
<b>Médiane.....</b>	<b>17.130</b>	<b>15.500</b>	<b>16.520</b>	<b>10,5</b>
D6.....	19.200	17.250	18.430	11,3
D7.....	22.030	19.290	20.880	14,2
D8.....	26.470	22.030	24.660	20,2
D9.....	35.700	27.000	32.250	32,2
D9/D1.....	3,3	2,7	3,1	

(1) En 1999, 10% (20%) des salariés à temps complet ont perçu un salaire net inférieur à 10.410 € (12.030 €).

Source : INSEE.

### LES BENEFICIAIRES DE PRESTATIONS SOCIALES

Effectifs France métropolitaine en fin d'année

(en milliers)

	1995	1998	1999	2000	2000/99 (en %)
<b>Prestations familiales.....</b>					
Allocations familiales.....	4.473	4.174	4.728	4.473	0,2
Complément familial.....	938		931	926	3,2
Allocation pour jeune enfant « longue » ..	1.167	1.011	1.061	1.023	1,7
Allocation de rentrée scolaire.....	2.912	2.966	3.216	3.012	- 1,4
Allocation parentale d'éducation.....	303	536	541	534	0,4
Allocation de parent isolé.....	148	150	168	157	1,0
Allocation de soutien familial.....	506		626	553	0,3
<b>Prestations logement.....</b>	<b>5.927</b>	<b>6.183</b>	<b>6.278</b>	<b>6.140</b>	(b)
<b>Prestations chômage.....</b>					
Allocation de chômage UNEDIC.....	1.487	1.848	1.799	1.689	- 5,8
Allocations de solidarité spécifique.....	486	509	471	430	- 8,6
<b>RMI.....</b>	<b>341</b>	<b>993</b>	<b>1.143</b>	<b>965</b>	<b>- 5,2</b>
<b>Prestations vieillesse-survie.....</b>					
Pensions de retraites (droits directs).....	10.715	11.891	12.139	12.139	
Allocation supplémentaire vieillesse.....	909	762	808	700	- 3,8
Prestation spécifique dépendance <sup>(a)</sup> .....	-		117 <sup>(b)</sup>	117	36,2 <sup>(b)</sup>
<b>Allocation aux adultes handicapés.....</b>	<b>594</b>	<b>647</b>	<b>693</b>	<b>689</b>	<b>3,2</b>

(a) Instituée en 1997.

(b) Instituée en 1999 et évolution 1999/1998.

Source : INSEE.

Le premier tableau présente les étapes de la constitution du revenu disponible brut des ménages depuis 1978. Sur l'ensemble de l'année 2001, le revenu disponible brut (égal au revenu primaire augmenté des transferts reçus et diminué des impôts et cotisations sociales versés) augmente de 4,9% (contre 4,3% en 2000 et 3,3% en 1999). Malgré une légère inflation (1,6%), la hausse du pouvoir d'achat atteint 3,3% en 2001 (contre 2,8% en 2000).

La masse des salaires bruts augmente de 5,4%, la hausse des salaires compensant le ralentissement de l'emploi. La part de l'impôt sur le revenu diminue du fait de la baisse des taux du barème et de la mise en œuvre de la prime pour l'emploi. La part des cotisations sociales versées et des prestations sociales reçues dans le revenu disponible brut des ménages reste stable. Cependant, les prestations sociales reçues augmentent en valeur absolue de 3,6% entre 2000 et 2001 (de 280,3 millions d'euros à 290,4 millions d'euros) du fait de la revalorisation des pensions et rentes ainsi que des allocations chômage.

Le deuxième tableau indique la distribution des salaires nets en 2000 entre les déciles de population. En 2000, le salaire mensuel pour un travail à temps complet est en moyenne de 2.140 euros brut et 1.700 euros net dans les entreprises privées et semi publiques. Le pouvoir d'achat net moyen progresse de 0,5% en 2000. Pour les salariés à temps complet, l'augmentation de la part des cadres (16,1% en 2000 après 15,9% en 1999) et des professions intermédiaires (25,1% en 2000 après 24,8% en 1999) explique 0,6 point de la hausse du salaire moyen, cet effet de structure étant lié à la bonne conjoncture économique de l'année 2000. L'écart entre les salaires masculins et féminins est stable depuis plusieurs années et s'accroît avec le niveau de salaire. Le salaire médian pour l'ensemble de la population s'élève à 17.130 euros annuels. La proportion des salariés payés au SMIC au 1<sup>er</sup> juillet 2002 s'élève à 13,9% (contre 13,6% au 1<sup>er</sup> juillet 2001) et à 31,7% pour les jeunes de moins de 26 ans. En 1997, 7% des ménages (1,6 million) disposaient d'un revenu inférieur au seuil de pauvreté (528 euros par mois par unité de consommation) défini comme étant la moitié du revenu médian.

Le troisième tableau présente le nombre de bénéficiaires de prestations sociales. En 2000, 965.000 personnes perçoivent le revenu minimum d'insertion (RMI). Instauré par la loi du 1<sup>er</sup> décembre 1988, son montant s'élève à 405,62 euros au 1<sup>er</sup> janvier 2002 pour une personne seule et à 608,43 euros pour un couple, des majorations pour charges de famille venant compléter ce dispositif. Au 31 décembre 2001, 1.073.446 personnes reçoivent le RMI (dont 134.997 dans les DOM), soit une diminution de 2,5% entre 2000 et 2001 en France métropolitaine.

## LES MENAGES : EPARGNE ET PATRIMOINE

	1998	1999	2000	2001 <sup>(a)</sup>	Evolution 2000/2001 (en %)
Revenu disponible brut des ménages (en milliards d'euros).....	839,2	866,7	904,1	948,9	+ 4,96
Taux d'épargne (%).....	15,6	15,3	15,5	16,1	+ 0,6
Taux d'épargne financière (%).....	6,9	6,7	6,9	7,1	+ 0,2

(a) Estimation.

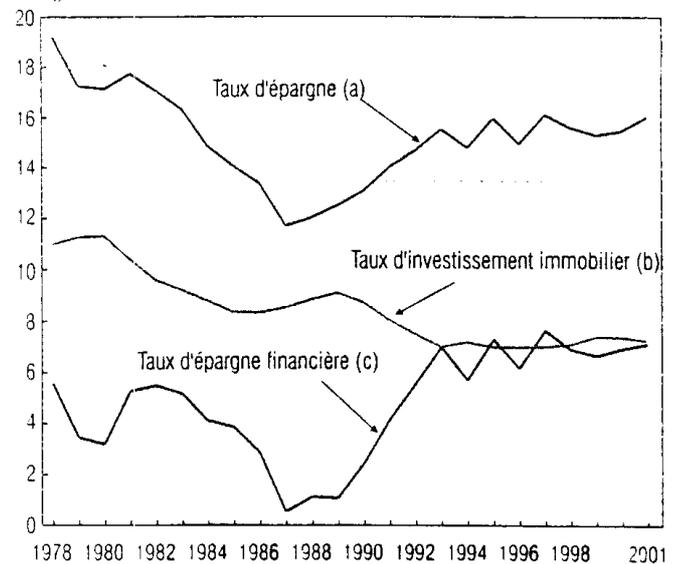
Source : INSEE.

## REPARTITION DU PATRIMOINE NATIONAL

(en cours en fin d'année en milliards d'euros)

	1995	2001
<b>Ménages</b>		
– Actifs non financiers .....	2.282,0	3.229,4
<i>dont : logements .....</i>	<i>1.390,7</i>	<i>1.727,6</i>
<i>terrains .....</i>	<i>579,1</i>	<i>1.172,5</i>
– Actifs financiers .....	1.899,7	3.088,9
<i>dont : actions et titres d'OPCVM ..</i>	<i>644,6</i>	<i>1.276,3</i>
Ensemble des actifs .....	4.181,7	6.318,3
Passifs financiers.....	491,6	675,4
<b>Valeur nette .....</b>	<b>3.690,1</b>	<b>5.642,9</b>
<b>Administrations publiques</b>		
– Actifs non financiers .....	693,9	886,1
– Actifs financiers .....	413,4	507,6
<i>dont : actions et titres d'OPCVM ..</i>	<i>129,2</i>	<i>206,3</i>
<i>prêts à court terme.....</i>	<i>89,8</i>	<i>57,5</i>
Ensemble des actifs .....	1.107,3	1.393,7
Passifs financiers.....	873,2	1.060,1
<b>Valeur nette .....</b>	<b>234,1</b>	<b>333,6</b>
<b>Sociétés non financières</b>		
– Actifs non financiers .....	1.636,1	2.214,9
<i>dont : actifs fixes hors logement....</i>	<i>865,6</i>	<i>1.071,1</i>
<i>stocks.....</i>	<i>251,2</i>	<i>314,1</i>
– Actifs financiers .....	1.541,2	3.192,4
<i>dont : actions et titres d'OPCVM ..</i>	<i>671,7</i>	<i>1.835,1</i>
Ensemble des actifs .....	3.177,3	5.407,3
Passifs financiers (hors actions) .....	1.336,5	1.828,3
<i>dont : crédits .....</i>	<i>706,3</i>	<i>975,7</i>
Valeur nette.....	1.840,8	3.579,0
<i>dont : actions et titres d'OPCVM ..</i>	<i>1.195,4</i>	<i>3.269,7</i>
<b>Valeur nette indépendante.....</b>	<b>645,4</b>	<b>309,3</b>
<b>Sociétés financières</b>		
– Actifs non financiers .....	108,3	141,0
– Actifs financiers .....	3.745,2	6.233,2
<i>dont : actions et titres d'OPCVM ..</i>	<i>420,3</i>	<i>1.474,0</i>
<i>titres hors actions .....</i>	<i>902,0</i>	<i>1.558,8</i>
<i>crédits .....</i>	<i>1.184,8</i>	<i>1.414,0</i>
Ensemble des actifs .....	3.853,5	6.374,2
Passifs financiers (hors actions) .....	3.024,5	4.641,8
<i>dont : numéraires et dépôts .....</i>	<i>1.813,5</i>	<i>2.674,6</i>
Valeur nette.....	829,0	1.732,4
<i>dont : actions et titres d'OPCVM ..</i>	<i>650,4</i>	<i>1.396,2</i>
<b>Valeur nette indépendante.....</b>	<b>178,6</b>	<b>336,2</b>
<b>Economie nationale (y c. institutions sans but lucratif)</b>		
– Actifs financiers .....	4.721,9	6.474,2
<i>dont : logements .....</i>	<i>1.697,3</i>	<i>2.096,0</i>
<i>actifs fixes hors logement .....</i>	<i>1.631,6</i>	<i>1.931,3</i>
<i>Stocks .....</i>	<i>319,2</i>	<i>376,3</i>
– Actifs financiers .....	7.620,8	13.063,5
<i>dont : actions et titres d'OPCVM ..</i>	<i>1.875,9</i>	<i>4.814,5</i>
Ensemble des actifs .....	12.342,7	19.537,7
Passifs financiers (hors actions) .....	5.730,4	12.880,5
Valeur nette.....	6.612,3	11.323,0
<i>dont : actions et titres d'OPCVM ..</i>	<i>1.845,8</i>	<i>4.665,8</i>
<b>Patrimoine national.....</b>	<b>4.766,5</b>	<b>6.657,2</b>

Source : INSEE.



- (a) Epargne des ménages rapportée au revenu disponible.
- (b) FBCF des ménages non entrepreneurs individuels rapportée au revenu disponible.
- (c) Capacité de financement des ménages rapportée au revenu disponible brut.

Source : INSEE.

Le revenu disponible brut des ménages, égal au revenu primaire<sup>(1)</sup> augmenté des prestations sociales et diminué des impôts et cotisations sociales, a augmenté de 4,9% sur l'ensemble de l'année 2001, soit la croissance la plus forte depuis le début des années 1990 ; il était égal, en 2001, selon l'INSEE, à 948,9 milliards d'euros, ce qui a permis une hausse du pouvoir d'achat exceptionnelle de 3,3%. Stimulé par cette croissance, le taux d'épargne<sup>(2)</sup> des ménages a fortement augmenté. Il s'élève ainsi à **16,1% en 2001**, contre 2,8% en 2000.

Si l'on soustrait à cette épargne la formation brute de capital fixe, c'est-à-dire les dépenses des ménages pour l'acquisition de logements, reste l'épargne financière disponible pour constituer des placements financiers. En 2001, le taux d'épargne financière a lui aussi augmenté, passant de 6,9% en 2000 à 7,1%.

En 2000, plus de la moitié des ménages français possède un patrimoine immobilier : 54,5% sont propriétaires de leur résidence principale, 9,5% d'une résidence secondaire et 12% d'un immeuble de rapport. Le taux des ménages possédant un patrimoine financier est beaucoup plus surprenant, puisque neuf ménages sur dix en sont propriétaires ; près d'un ménage sur deux détient des produits d'assurance-vie, tandis qu'un ménage sur cinq possède des actions en direct. La part des ménages dépourvus de tout patrimoine a baissé de 10% en 1986 à 6% en 2000.

---

(1) Revenu que les ménages tirent de leur contribution à l'activité économique, directement (salaires et revenus non salariés), ou indirectement (revenus de placements, mobiliers et immobiliers).

(2) Rapport entre l'épargne brute et le revenu disponible brut des ménages.

## LES MENAGES : EPARGNE ET PATRIMOINE (suite)

### FLUX DE PLACEMENTS FINANCIERS DES MENAGES

(en milliards d'euros)

	1999	2000	2001
Dépôts à vue .....	19,4	- 3,9	16,3
Placements à vue (livrets A, bleus, « jeune », livrets d'épargne populaire...)	2,7	0,9	19,2
Placements à échéance (comptes à terme) .....	- 5,1	6,9	5,1
PEL et PEP bancaires .....	11,1	- 12,5	- 2,5
Placements en assurance-vie .....	58,7	68,7	63,7
Obligations .....	- 1,1	- 3,8	- 0,8
OPCVM de court terme .....	1,5	- 2,9	5,2
OPCVM de long terme .....	13,5	17,0	1,1
Actions et autres participations .....	0,7	6,3	8,7
<b>TOTAL</b> .....	<b>101,4</b>	<b>76,7</b>	<b>116,0</b>

Sources : Comptes nationaux – Opérations financières – Banque de France.

### COMPOSITION DES ACTIFS FINANCIERS DES MENAGES DANS L'UNION EUROPEENNE (UE) EN 2000

	Stocks		Dont %		
	en milliards d'euros	% du PIB	Numéraires et dépôts	Actions <sup>(a)</sup>	Assurances <sup>(b)</sup>
Allemagne .....	3.642	180	34	27	28
Autriche .....	277	135	55	17	21
Belgique .....	781	314	23	44	12
Danemark .....	256	147	25	19	44
Espagne .....	1.157	190	36	46	13
Finlande .....	197	150	23	65	10
<b>France</b> .....	<b>3.320</b>	<b>236</b>	<b>25</b>	<b>46</b>	<b>23</b>
Italie .....	2.649	227	25	43	13
Pays-Bas .....	1.191	297	19	23	56
Portugal .....	229	199	45	32	17
Royaume-Uni .....	4.635	299	22	23	50
Suède .....	397	160	15	44	29
<b>Ensemble de l'UE</b> .....	<b>18.731</b>	<b>226</b>	<b>27</b>	<b>34</b>	<b>30</b>

(a) Et autres participations.

(b) Provisions techniques.

Source : INSEE.

S'agissant des choix de placements financiers, on observe en 2001 deux tendances : d'une part, un mouvement de diversification des actifs financiers qui se poursuit et, d'autre part, une prédilection plus marquée qu'en 2000 pour les placements très liquides (dépôts à vue, livrets et OPCVM monétaires) et pour les placements à plus long terme les moins risqués (PEL, PEP et assurance-vie).

S'agissant du patrimoine national net des résidents, qui s'élève en 2001 à **6.657,2 milliards d'euros** (soit l'équivalent de quatre années et demie de PIB), il faut souligner la part prépondérante détenue par les ménages (84,76%). Il est constitué pour un tiers des logements, pour moins d'un tiers de capital productif et, pour le reste, essentiellement de terrains non bâtis.

## EMPLOI ET CHÔMAGE

### POPULATION

	1991	2001	Mars 2002	2006 <sup>(a)</sup>	2011 <sup>(a)</sup>	2020 <sup>(a)</sup>	2050 <sup>(a)</sup>
Population active ( <i>en millions</i> ) .....	24,99	26,42	26,3	26,89	26,75	26,14	24,09
Part des 15-24 ans (%).....	11,5	8,8	nc	8,4	8,3	8,2	8,1
Part des 55 ans et plus (%).....	9,6	8,9	nc	11,7	12,2	13,1	13,4
Taux d'activité (%).....	54,1	54,2	54,9	53,7	52,2	49,3	43,7
Rapport actifs/inactifs de 60 ans et plus (%).....	2,3	2,2	2,2	2,1	1,8	1,5	1,1

(a) Projections.

Source : INSEE.

### CHÔMAGE<sup>(a)</sup>

(*en milliers*)

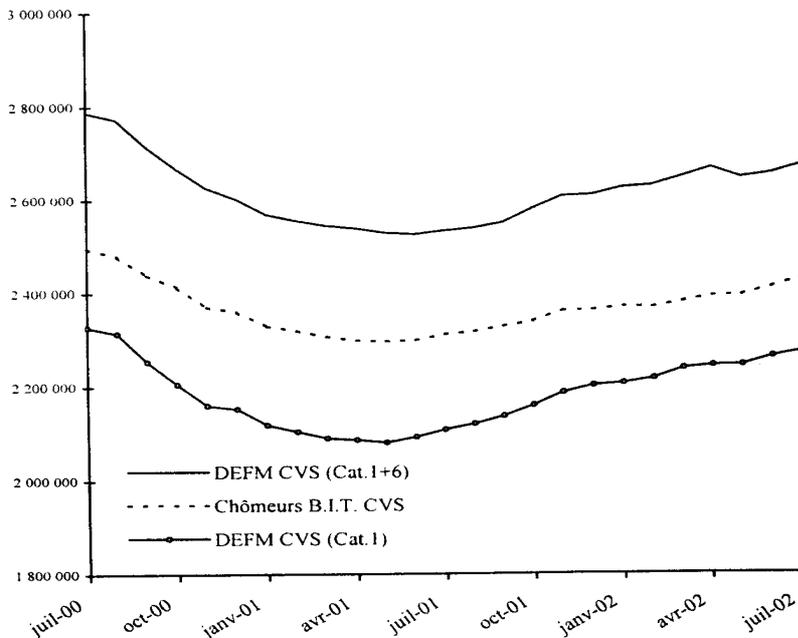
	Juillet 2000	Juillet 2001	Juin 2002	Juillet 2002	Variation sur un mois (juin/juillet 2002)	Variation sur un an (juillet 2001/juillet 2002)
Demandes d'emploi en fin de mois (DEFM)						
- Demandes de catégorie 1 .....	2.333,5	2.108,2	2.262,1	2.273,9	+ 0,5 %	+ 7,9 %
- Demandes de catégorie 1 + 6 .....	2.784,0	2.530,9	2.652,6	2.670,7	+ 0,7 %	+ 5,5 %
Chômeurs au sens du BIT <sup>(b)</sup> .....	2.491,0	2.310,0	2.409,0	2.427,0	+ 0,7 %	+ 5,1 %
Taux de chômage .....	9,5 %	8,7 %	9,0 %	9,0 %	+ 0,0 pt	+ 0,3 pt

(a) En données corrigées des variations saisonnières (CVS).

(b) Bureau international du travail.

Sources : DARES, ANPE.

### EVOLUTION DES COURBES DU CHÔMAGE DEPUIS JUILLET 2000



Source : DARES.

Au mois de juillet 2002, la France comptait près de **2.273.900 demandeurs d'emploi de catégorie 1** (personnes inscrites à l'ANPE déclarant être à la recherche d'un emploi à temps plein et à durée indéterminée, ayant éventuellement exercé une activité occasionnelle ou réduite d'au plus 78 heures dans le mois). Ce nombre était en augmentation de + 0,5% par rapport au mois précédant et de + 7,9% par rapport à juillet 2001.

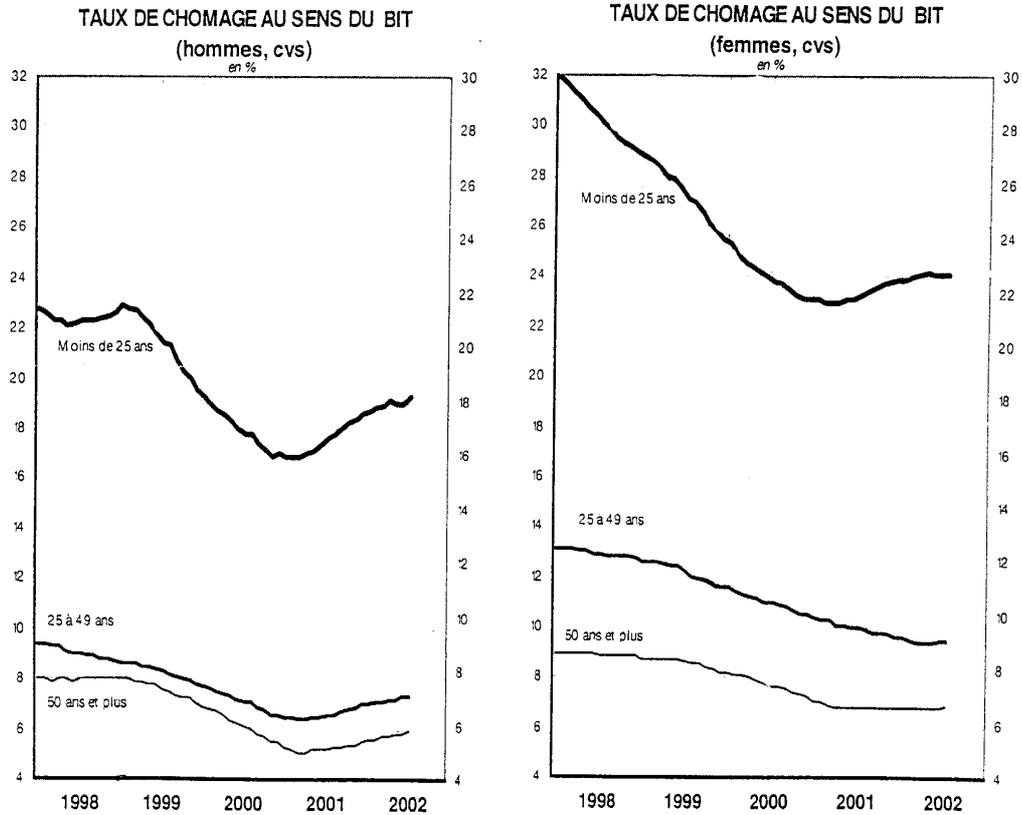
Si l'on y ajoute les demandeurs d'emploi de la catégorie 6 (personnes ayant exercé une activité réduite de plus de 78 heures au cours du mois), le total du nombre de demandeurs d'emploi s'élève, pour le même mois de juillet 2002, à 2.670.700. On peut également considérer le nombre de chômeurs au sens du Bureau international du travail (BIT), égal à 2.427.000, mais il convient de rappeler que la définition donnée par le B.I.T. des chômeurs est extrêmement restrictive, puisqu'elle ne comprend que les personnes effectivement à la recherche d'un travail, disponibles sous quinze jours, ce qui exclut celles ayant exercé une activité, ne serait-ce que de quelques heures, la semaine de l'enquête, ainsi que les personnes non immédiatement disponibles qui seraient en formation. Ce chiffre est toutefois essentiel pour le calcul du taux de chômage qui mesure le nombre de chômeurs au sens du B.I.T. sur la population active, laquelle, faut-il rappeler, comprend les chômeurs.

En juillet 2002, ce taux de chômage s'élevait à **9%**, en hausse de 0,3 point sur un an. Il était donc supérieur à la moyenne de ce taux pour l'ensemble des pays de l'Union européenne qui s'établissait, en 2001, à 7,3%.

Le chômage a donc poursuivi en France la lente dégradation qu'il connaît depuis avril 2001, où l'activité économique a commencé à ralentir sensiblement. Rappelons, à cet égard, l'évolution contrastée du marché du travail qui est passé de 570.000 emplois créés en 2000, année exceptionnelle, à un peu plus de 200.000 emplois créés en 2001. Dès le printemps 2001, le chômage est, en effet, reparti à la hausse sous l'effet d'une augmentation toujours soutenue de la population active et du ralentissement de la croissance. Le bilan de l'année 2001 est ainsi négatif, avec une augmentation du nombre de demandeurs d'emplois de 47.000.

L'analyse des statistiques du chômage en fonction des profils des chômeurs montre que les hommes et les jeunes sont les plus gravement touchés par cette aggravation. Ainsi, l'augmentation du chômage des hommes sur un an, selon les données de juillet 2002, est de 13% alors qu'elle était sur la même période de 2,9% pour les femmes. Pour le seul mois de juillet 2002, la hausse a été de 0,8% pour les premiers et de 0,2% pour les secondes. Les jeunes de moins de 25 ans forment également une catégorie sévèrement touchée, et ce depuis le printemps 2001, alors que le chômage des jeunes avait baissé de 45% dans les cinq années précédentes. En juillet 2002, le chômage des jeunes a augmenté de 1,5% par rapport au mois précédent et de 11,5% sur un an. Chez les adultes de 25 à 45 ans, le taux de chômage sur un an a augmenté de 7,5% en raison, notamment, de la multiplication des licenciements économiques qui ont crû de 25,6% en un an.

## EMPLOI ET CHÔMAGE (suite)



Source : INSEE.

### STRUCTURE DE L'EMPLOI PAR BRANCHE D'ACTIVITÉ

	(en %)				
	1980	1985	1990	1995	2001
Agriculture .....	8,8	7,5	5,9	5,0	4,1
Industrie .....	24,5	22,1	20,2	18,1	16,6
Construction .....	8,7	7,3	7,3	6,5	6,1
Services marchands .....	35,4	37,3	40,1	41,4	45,0
Services administrés .....	22,7	25,8	26,5	29,0	28,2
- Education, santé, action sociale.....	11,9	13,8	14,6	16,4	15,9
- Administration .....	10,7	12,0	11,9	12,6	12,3

Source : INSEE.

### CHÔMAGE DE LONGUE DURÉE (CLD) <sup>(a)</sup>

	(en milliers)					
	Juillet 2000	Juillet 2001	Juin 2002	Juillet 2002	Variation sur un mois Juin/Juillet 2002 (en %)	Variation sur un mois Juillet 2001/ Juillet 2002 (en %)
CLD de 1 an à moins de 2 ans .....	428,8	359,3	393,1	398,2	+ 1,3	+ 10,8
CLD de 2 ans à moins de 3 ans.....	182,4	139,2	134,8	134,4	- 0,3	- 3,4
CDD de 3 ans et plus .....	206,4	155,6	134,5	131,9	- 1,9	- 15,2
Ensemble des chômeurs de longue durée.....	817,6	654,1	662,4	664,5	+ 0,3	+ 1,6
Part dans l'ensemble des demandeurs d'emploi de catégorie 1.....	35 %	31 %	29,3 %	29,2 %	- 0,1 pt	- 1,8 pt

(a) Données corrigées des variations saisonnières (CVS).

Sources : DARES, ANPE.

S'agissant de la situation de l'emploi par secteur, il faut noter la poursuite du mouvement de destruction d'emplois dans l'industrie que ne peut plus compenser le tertiaire, toujours créateur d'emplois. Presque toutes les branches de l'industrie, au premier rang desquelles les industries des biens intermédiaires et celles des biens d'équipement ont, en effet, accentué les destructions d'emplois au cours du premier trimestre 2002 (- 33.000 emplois, soit - 0,5% par rapport au trimestre précédent). L'emploi tertiaire, en revanche, a continué à croître au même rythme que le trimestre précédent (+ 0,7%), créant 69.000 emplois. Cependant, hors intérim, son rythme de croissance s'essouffle. Ce sont, comme au cours de l'année 2001, les services aux particuliers et le commerce qui concentrent l'essentiel de ces créations (près des trois quarts) avec un taux record pour les hôtels et restaurants (+ 13.000 emplois supplémentaires au premier trimestre 2002). Sur une année complète, de mars 2001 à mars 2002, le secteur concurrentiel non agricole a ainsi créé 179.000 emplois (contre 516.000 l'année précédente), tandis que l'industrie en détruisait 53.000.

## EMPLOI ET CHÔMAGE (suite)

### ENTRÉES À L'ANPE Catégorie 1

(Unité : nombre)

Répartition selon la raison du dépôt de la demande	Juillet 2000	Juillet 2001	Juin 2002	Juillet		Variation sur un mois Juin 2002/ Juillet 2002	Variation sur un an Juillet 2001/ Juillet 2002
				2002	%		
<b>Données brutes</b>							
Licenciement pour cause économique .....	18.517	18.076	19.690	<b>23.236</b>	5,5	-	+ 28,5
Fin de convention de conversion.....	5.271	3.610	2.106	<b>1.433</b>	0,3	-	- 60,3
Autre licenciement.....	39.951	44.310	40.887	<b>52.347</b>	12,4	-	+ 18,1
Démission .....	20.178	23.750	18.732	<b>24.861</b>	5,9	-	+ 4,7
Fin de contrat à durée déterminée .....	103.462	106.003	68.590	<b>109.601</b>	26,0	-	+ 3,4
Fin de mission d'intérim.....	28.393	39.867	26.287	<b>39.925</b>	9,5	-	+ 0,1
Première entrée.....	36.658	31.332	19.147	<b>32.775</b>	7,8	-	+ 4,6
Reprise d'activité.....	8.830	14.623	14.323	<b>16.721</b>	4,0	-	+ 14,3
Autres cas .....	102.242	106.983	95.669	<b>120.661</b>	28,6	-	+ 12,8
<b>Ensemble .....</b>	<b>363.502</b>	<b>388.554</b>	<b>305.431</b>	<b>421.560</b>	<b>100,0</b>	-	+ <b>8,5</b>
<b>Ensemble en données CVS</b>	<b>329.700</b>	<b>342.000</b>	<b>359.200</b>	<b>361.800</b>		+ <b>0,7</b>	+ <b>5,8</b>
Dont :							
Licenciement pour cause économique	16.400	16.000	21.400	<b>20.100</b>		- 6,1	+ 25,6
Autre licenciement.....	35.700	38.500	43.700	<b>44.600</b>		+ 2,1	+ 15,8
Fin de contrat à durée déterminée.....	96.600	97.400	93.400	<b>98.600</b>		+ 5,6	+ 1,2
Première entrée.....	30.300	25.200	21.200	<b>25.400</b>		+ 19,8	+ 0,8
Fin de mission d'intérim.....	27.900	36.600	35.900	<b>35.300</b>		- 1,7	- 3,6

Sources : DARES, ANPE.

### SORTIES DE L'ANPE Catégorie 1

(Unité : nombre)

Répartition selon la raison du dépôt de la demande	Juillet 2000	Juillet 2001	Juin 2002	Juillet		Variation sur un mois Juin 2002/ Juillet 2002	Variation sur un an Juillet 2001/ Juillet 2002
				2002	%		
<b>Données brutes</b>							
Reprise d'emploi.....	83.520	75.099	83.245	<b>77.590</b>	23,6	-	+ 3,3
Entrée en stage.....	9.508	9.416	17.854	<b>14.826</b>	4,5	-	+ 57,5
Arrêt de recherche (maternité, maladie, retraite) .....	31.319	30.812	30.193	<b>31.893</b>	9,7	-	+ 3,5
Dont :							
- Dispense de recherche .....	7.435	8.485	7.537	<b>9.002</b>	2,7	-	+ 6,1
- Maladie.....	12.679	13.019	13.656	<b>13.788</b>	4,2	-	+ 5,9
Autres motifs de sortie.....	192.339	197.084	183.154	<b>204.814</b>	62,2	-	+ 3,9
Dont :							
- Absence au contrôle.....	130.858	142.591	116.267	<b>127.607</b>	38,8	-	- 10,5
- Radiation administrative.....	18.870	18.697	33.962	<b>39.101</b>	11,9	-	+ 109,1
<b>Ensemble .....</b>	<b>316.686</b>	<b>312.411</b>	<b>314.446</b>	<b>329.123</b>	<b>100,0</b>	-	+ <b>5,3</b>
<b>Ensemble en données CVS .....</b>	<b>337.200</b>	<b>330.300</b>	<b>337.600</b>	<b>343.500</b>		+ <b>1,7</b>	+ <b>4,0</b>
Dont :							
- Reprise d'emploi .....	100.500	86.800	85.500	<b>90.200</b>		+ 5,5	+ 3,9
- Entrée en stage.....	29.300	27.500	28.800	<b>43.000</b>		+ 49,3	+ 56,4

Sources : DARES, ANPE.

L'analyse de la structure des entrées et sorties de l'ANPE apporte des éléments supplémentaires de connaissance du marché de l'emploi et du chômage. L'augmentation des licenciements pour cause économique doit, à nouveau, être soulignée. La réduction (- 1,7% de juin à juillet 2002) des inscriptions à l'ANPE pour fin de mission d'intérim est, en revanche, un phénomène encourageant car la tendance sur un an semble montrer une reprise légère du travail temporaire, celui-ci pouvant se transformer en contrats de travail définitifs en cas de reprise confirmée de l'activité économique.

La forte progression des entrées en stage parmi les sorties de l'ANPE (+ 49,3% de juin à juillet 2002 et + 54,4% sur un an) est, en revanche, difficile à interpréter. Elle peut, en effet, soit signifier l'existence d'un réel effort de formation en direction des chômeurs, notamment grâce à l'application du Plan d'aide de retour à l'emploi (PARE), soit indiquer un usage intensif des dispositifs de traitement social du chômage afin d'influer sur les statistiques du chômage.

## LES ENTREPRISES

### PRINCIPAUX ELEMENTS DES COMPTES DES SOCIETES NON FINANCIERES ET DES ENTREPRISES INDIVIDUELLES

(en %)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001
<b>Sociétés non financières et entrepreneurs individuels</b>						
Formation brute de capital fixe (évolution en %)	- 0,8	0,4	9,0	8,8	8,2	2,9
Contribution de la FBCF à l'évolution du PIB (en points de PIB)	- 0,1	0	0,9	0,9	0,9	0,3
Rémunération des salariés/valeur ajoutée	56,8	56,5	55,7	56,4	56,7	57,6
Impôts sur la production/valeur ajoutée	4,6	4,6	4,6	4,5	4,4	4,2
Taux de marge <sup>(a)</sup>	39,9	39,9	40,7	40,0	39,8	39,0
Taux d'investissement <sup>(b)</sup>	16,6	16,1	16,7	17,5	18,4	18,3
<b>Sociétés non financières</b>						
Rémunération des salariés/valeur ajoutée	64,4	63,7	62,6	63,2	63,5	64,7
Impôts sur la production/valeur ajoutée	5,1	5,1	5,0	4,9	4,7	4,6
Taux de marge <sup>(c)</sup>	31,9	32,2	33,4	32,9	32,6	31,6
Taux d'investissement <sup>(b)</sup>	18,2	17,4	18,0	18,9	20,1	20,0
Taux d'épargne <sup>(d)</sup>	17,0	16,9	18,1	17,8	16,4	13,9
Taux d'autofinancement <sup>(e)</sup>	93,3	97,4	100,5	93,9	81,8	69,6
<b>Entrepreneurs individuels</b>						
Rémunération des salariés/valeur ajoutée	19,3	19,0	18,8	19,1	18,8	18,6
Impôts sur la production/valeur ajoutée	2,4	2,0	2,3	2,4	2,4	2,3
Taux de marge <sup>(f)</sup>	79,3	80,0	79,7	79,4	79,7	80,0
Taux d'investissement <sup>(b)</sup>	9,1	9,2	9,4	9,5	9,1	8,9

(a) Excédent brut d'exploitation et revenu mixte des entrepreneurs individuels/Valeur ajoutée brute.

(b) Formation brute de capital fixe/Valeur ajoutée brute.

(c) Excédent brut d'exploitation/Valeur ajoutée brute.

(d) Epargne brute/ Valeur ajoutée brute.

(e) Epargne brute/Formation brute de capital fixe.

(f) Revenu mixte/ Valeur ajoutée brute.

Source : INSEE, Comptes nationaux.

Le ralentissement de l'activité économique en 2001 s'est fait particulièrement sentir en matière de formation brute de capital fixe (FBCF) des sociétés non financières et entreprises individuelles (SNF-EI). L'évolution de la FBCF en volume (aux prix de l'année précédente, chaînés, base 1995) met en évidence sa forte contribution à la croissance de 1998 à 2000 et le maintien en 2001 d'un taux de croissance non négligeable, de 2,9%, supérieur à celui du PIB. Le taux d'investissement, qui mesure le rapport de l'investissement à la valeur ajoutée, augmente donc depuis 1997.

Le partage de la valeur ajoutée montre que le taux de marge régresse depuis 1999 alors que la part de la rémunération des salariés augmente <sup>(1)</sup>. Dans sa note de conjoncture de juin 2002, l'INSEE considère que le coût salarial unitaire pourrait diminuer, la reprise de l'activité devant entraîner un rebond de la productivité. Au total, selon la même source, le taux de marge se replierait en moyenne sur 2002, mais seulement à cause du profil nettement déclinant de l'activité en 2001. On peut s'interroger, compte tenu des résultats décevants du deuxième trimestre 2002 <sup>(2)</sup>, sur l'effectivité du rétablissement du taux de marge en 2002.

La diminution de la part des impôts sur la production dans la valeur ajoutée s'explique essentiellement par les baisses de taux opérées en matière de TVA depuis 1996, sur les logements sociaux puis les travaux d'entretien en 1999, et surtout avec la baisse d'un point du taux normal le 1<sup>er</sup> avril 2000.

Le taux d'épargne et le taux d'autofinancement des sociétés non financières diminuent depuis 1998 et particulièrement en 2001. L'épargne représente ce qui reste de la valeur ajoutée après soustraction notamment des salaires, des cotisations sociales, des intérêts et dividendes versés et des impôts courants sur le revenu et le patrimoine. Chacun de ces postes a progressé (en euros courants) en 2001 dans une proportion supérieure à celle de la valeur ajoutée brute (3,9%). La rémunération des salariés a augmenté de 6,47%, les impôts sur le revenu de 12,2% et les dividendes versés de 17,14%. L'épargne des sociétés non financières a donc diminué de 11,74%, revenant de 120,9 milliards d'euros en 2000 à 106,7 milliards d'euros en 2001. Compte tenu de l'augmentation de la FBCF, le taux d'autofinancement a fortement régressé de 2000 à 2001, passant de 81,8 à 69,6.

Les prévisions de juin 2002 sur une amélioration de la croissance consécutive à un renversement marqué des comportements de stockage des industriels, après le déstockage massif intervenu au quatrième trimestre de 2001, ont été démenties par les résultats du deuxième trimestre 2002. La diminution des stocks a été de 0,3% au deuxième trimestre et l'acquis du premier semestre pour l'année 2002 est de -0,8%.

Les perspectives de reprise de l'investissement au deuxième semestre 2002 ou en 2003 sont, dans ce contexte, incertaines, et restent conditionnées par la levée des incertitudes sur l'évolution.

---

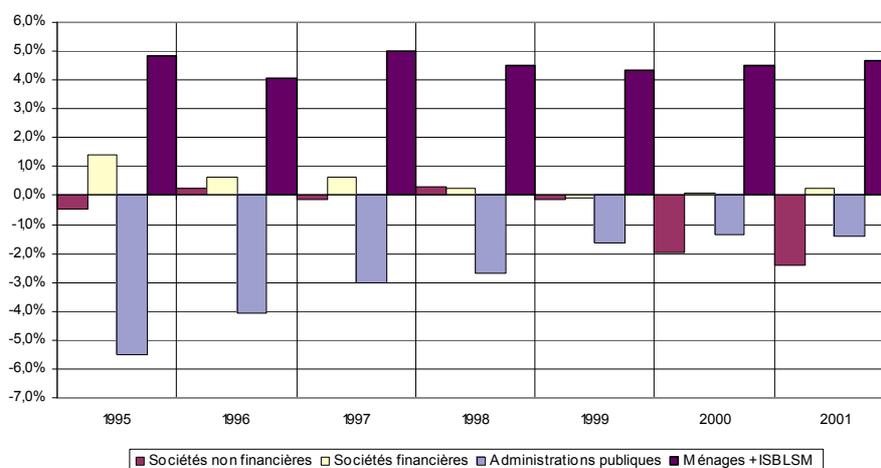
(1) Le total rémunération des salariés/valeur ajoutée, taux de marge et impôts sur la production/valeur ajoutée est supérieur à 100 à cause de la non prise en compte de l'effet (négatif) des subventions d'exploitation.

(2) INSEE, Informations rapides, n°260 du 4 septembre 2002.

## LE FINANCEMENT DE L'ECONOMIE

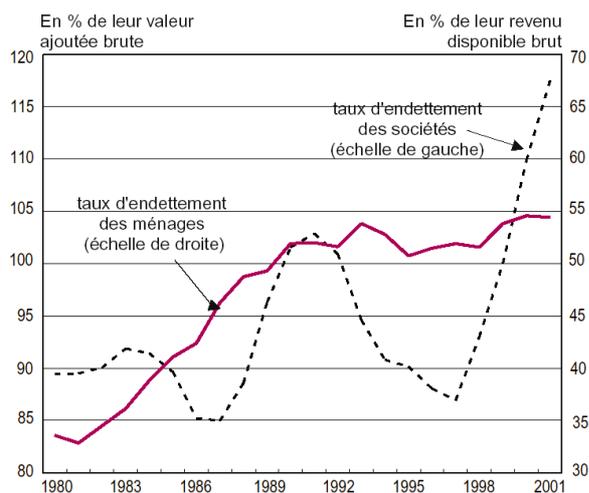
### CAPACITE ET BESOIN DE FINANCEMENT DES SECTEURS ECONOMIQUES

(en % du PIB)



Source : INSEE, Comptes nationaux 2001, juillet 2002

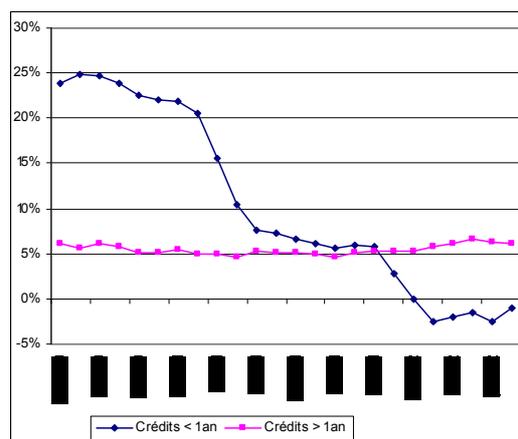
### ENDETTEMENT DES SOCIÉTÉS NON FINANCIÈRES ET ENDETTEMENT BANCAIRE DES MÉNAGES



Source : Les comptes financiers de la Nation en 2001, INSEE Première, n° 851, juin 2002.

### ENDETTEMENT DES MÉNAGES (à partir de l'agrégat « Endettement intérieur »)

(en glissement sur 12 mois)

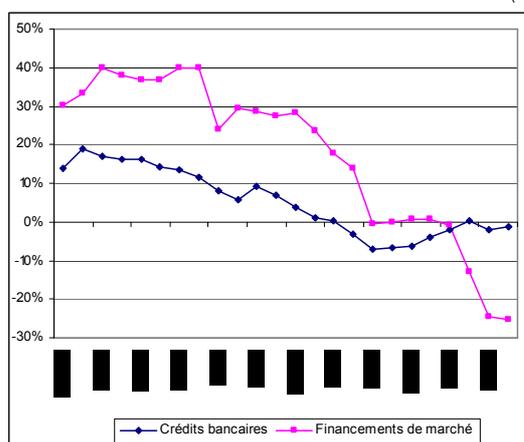


Source : Banque de France, Bulletin mensuel (séries longues).

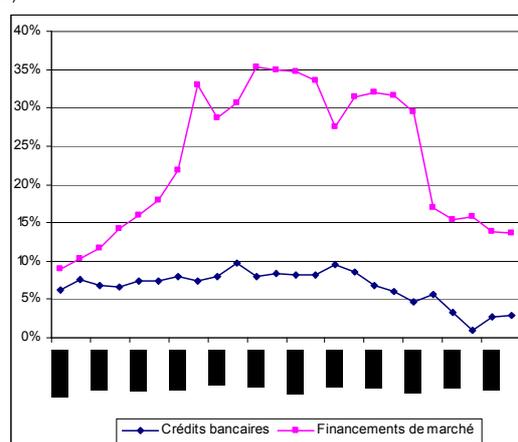
### ENDETTEMENT DES SOCIÉTÉS NON FINANCIÈRES (à partir de l'agrégat « Endettement intérieur »)

#### Endettement à court terme

(en glissement sur 12 mois)



#### Endettement à long terme



Source : Banque de France, Bulletin mensuel (séries longues).

L'économie nationale a maintenu, en 2001, une capacité de financement positive (17,2 milliards d'euros, soit 1,2% du PIB), quasi identique à celle de 2000. Malgré cette stabilité d'ensemble, les différents secteurs connaissent des évolutions contrastées.

La capacité de financement des ménages <sup>(1)</sup> a sensiblement augmenté, passant de 63,8 milliards d'euros en 2000 (4,5% du PIB) à 68,8 milliards d'euros en 2001 (4,7% du PIB). Le besoin de financement des sociétés non financières, qui avait fortement augmenté entre 1999 et 2000, s'est encore creusé, s'établissant à - 35 milliards d'euros, soit - 2,4% du PIB. Les sociétés financières ont confirmé en 2001 l'amélioration de leur situation : elles dégagent une capacité de financement de 4 milliards d'euros, soit 0,3% du PIB. En particulier, le besoin de financement des sociétés d'assurance est revenu à - 6,6 milliards d'euros en 2001 et la capacité de financement des institutions financières monétaires s'est accrue à 8,9 milliards d'euros. Après une réduction continue depuis 1996, le besoin de financement des administrations publiques a légèrement augmenté et atteint - 20,6 milliards d'euros en 2001 (- 1,4% du PIB).

En matière de placements, les incertitudes économiques, le ralentissement de l'activité et la baisse des taux monétaires au deuxième semestre 2001 ont diminué l'attrait des titres de créances négociables et réduit le coût d'opportunité des placements liquides <sup>(2)</sup>, qui ont recueilli la faveur des investisseurs. Cependant, les placements à long terme les moins risqués ont bien résisté : épargne contractuelle (notamment plans d'épargne logement et plans d'épargne populaires) et versements sur les contrats d'assurance vie en euros (qui ont pratiquement compensé la chute des versements sur les contrats en unité de compte).

Dans un contexte de ralentissement de l'activité et de l'investissement, l'ensemble des secteurs (ménages, sociétés non financières, administrations publiques...) ont moins recouru au crédit bancaire que les années précédentes, particulièrement pour le court terme. La croissance des crédits à court terme aux ménages s'est fortement infléchie (1,4%, après 24% en 2000). Les crédits à long terme sont restés dynamiques (+ 4,9%), mais ont ralenti du fait de l'évolution de l'investissement en logement (+ 7,4% en 1999 et + 5,3% en 2000). Un fort déstockage et une moindre progression de l'investissement expliquent que les sociétés non financières n'ont que modérément recouru au crédit, en dépit de la dégradation de leur besoin de financement. Les crédits à long terme n'ont augmenté que de 4,2% en 2001, après 6,9% en 1999 et 7% en 2000, pour partie du fait d'un coût redevenu supérieur, depuis fin 2000, à celui des obligations du secteur privé. La baisse est encore plus importante pour les crédits à court terme, dont le coût n'a significativement diminué qu'au dernier semestre 2001 : ils n'ont progressé que de 2,2% en 2001, à comparer avec la très forte hausse de 22,2% enregistrée en 2000.

Ces évolutions se sont poursuivies au premier semestre 2002. Le glissement sur un an des crédits de trésorerie aux ménages est devenu négatif à partir de février ; le financement bancaire à court terme et à long terme des sociétés non financières stagne, en glissement, à la fin du premier semestre. Par ailleurs, les financements de marché à court terme connaissent une très forte chute, en raison de la montée des incertitudes économiques et comptables (- 25% par rapport à juillet 2001).

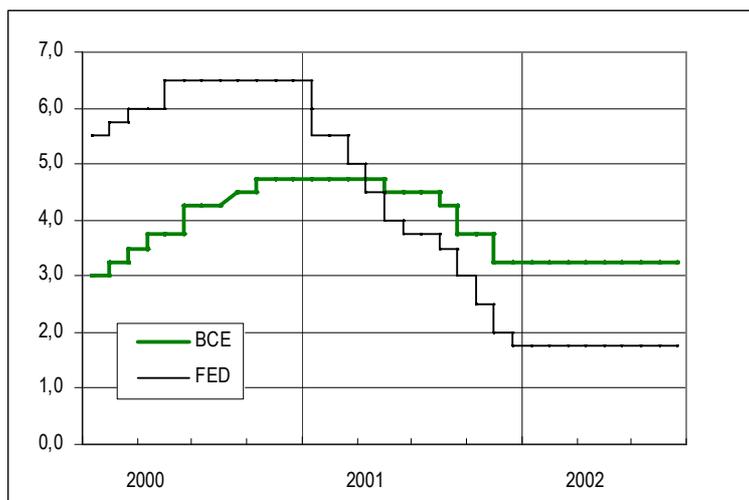
---

(1) Les « ménages » regroupent ici les particuliers, les entrepreneurs individuels et les institutions sans but lucratif au service des ménages (ISBLSM).

(2) Dépôts et placements à vue des ménages, achats d'OPCVM monétaires par les ménages et les sociétés non financières.

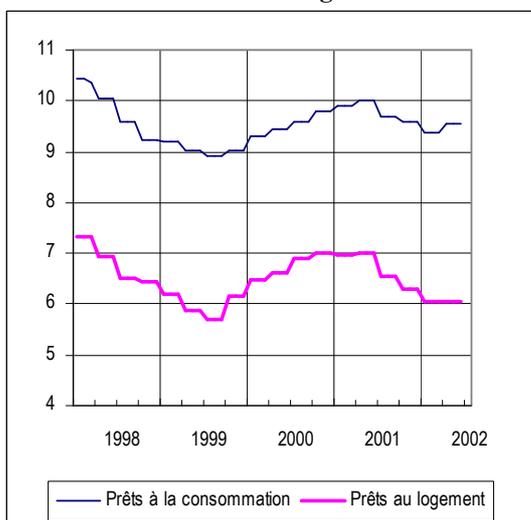
## MONNAIE ET TAUX D'INTERET

### ÉVOLUTION DES TAUX DIRECTEURS DE LA BCE ET DE LA RESERVE FEDERALE

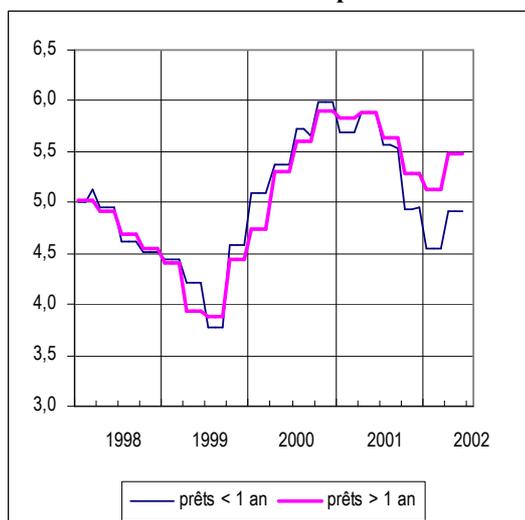


### TAUX D'INTERET BANCAIRES (France)

#### Prêts aux ménages



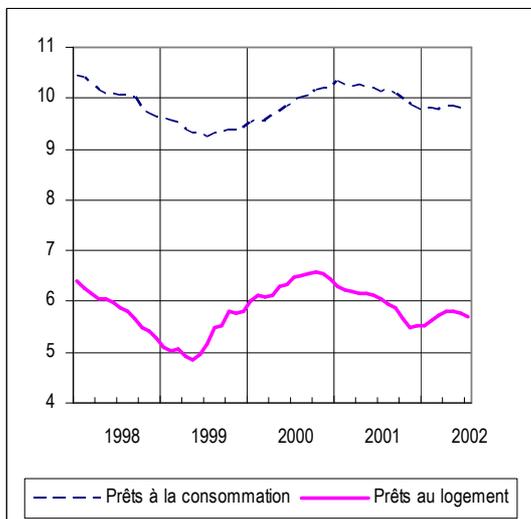
#### Prêts aux entreprises



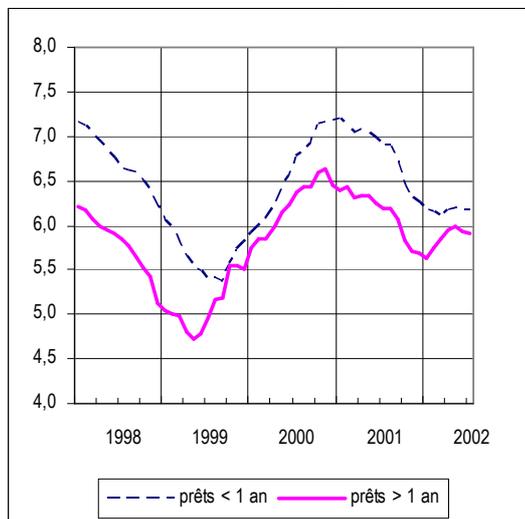
Source : Banque de France, Bulletin mensuel (les séries sont trimestrielles)

### TAUX D'INTERET BANCAIRES (zone euro)

#### Prêts aux ménages



#### Prêts aux entreprises



Source : BCE, Bulletin mensuel (les séries sont mensuelles)

La phase d'assouplissement monétaire engagée le 3 janvier 2001 par la Réserve fédérale américaine (FED) et le 11 mai 2001 par la Banque centrale européenne (BCE) s'est achevée à la fin de l'année 2001. Depuis, les taux directeurs des deux banques centrales sont stabilisés, respectivement à 1,75% et 3,25%. L'intensité de l'assouplissement a été très différente. En effet, sur la période concernée, les taux directeurs ont été diminués, au total, de 4,75% aux États-Unis et de 1,5% dans la zone euro.

Réuni pour la dernière fois le 12 septembre 2002, le conseil des gouverneurs de la BCE a jugé que les risques pour la stabilité des prix étaient équilibrés et que le niveau des taux directeurs était approprié. La croissance de l'agrégat monétaire M3 reste supérieure à l'objectif fixé par la BCE (+ 7,3% en moyenne trimestrielle sur mai-juillet, au lieu de + 4,5%), mais les déboires continus des marchés financiers provoquent une aversion pour le risque qui amène les agents non financiers à augmenter leurs ressources liquides, dans un mouvement vraisemblablement transitoire. La BCE estime que la quantité de monnaie présente dans l'économie est supérieure à ce qui serait strictement nécessaire pour financer une croissance forte et non inflationniste. Cependant, compte tenu de la faiblesse de la demande et de l'appréciation de l'euro, l'excès actuel de liquidités ne devrait pas se transformer en pressions inflationnistes.

Dans la zone euro, les taux d'intérêt bancaires sur les prêts aux entreprises ou aux ménages ont commencé à décroître dès la fin de l'année 2000. Les taux longs (prêts au logement ou prêts à l'investissement) se sont retournés avant les taux courts (prêts à la consommation ou prêts de trésorerie), en réponse à la dégradation de la conjoncture. Pendant le premier semestre 2002, la stabilité des taux débiteurs à court terme offerts par les banques de dépôt reflète celle des taux d'intérêt à trois mois observée sur le marché monétaire. De même, la diminution, en juin 2002, des taux débiteurs bancaires à long terme suit, avec le décalage traditionnel d'un trimestre, le reflux des taux longs de marché observé à partir de mars 2002.

En France, tant pour les prêts aux ménages que pour ceux aux entreprises, le reflux des taux longs et courts n'a commencé qu'au milieu de l'année 2001, soit avec un retard d'un semestre environ par rapport à la zone euro dans son ensemble. Les financements longs accordés aux ménages (prêts au logement) restent plus chers en France que dans la zone euro, à hauteur de 50 points de base environ. En revanche, le financement long des entreprises est plus avantageux en France que dans le reste de la zone euro, à hauteur de 50 points de base environ. Depuis le second semestre 2001, les taux des prêts à l'investissement (prêts aux entreprises de durée supérieure à un an) sont redevenus plus élevés que ceux des prêts de trésorerie (prêts aux entreprises de durée inférieure à un an), ce qui reflète des conditions de financement plus « orthodoxes ».

## LES PRIX

### INDICE DES PRIX A LA CONSOMMATION HARMONISE (IPCH) DANS L'UNION EUROPEENNE

(en pourcentage)

Variation sur un an	Moyenne dans l'union européenne	Moyenne dans l'union économique et monétaire	Pays membres de l'union économique et monétaire						
			Belgique	Allemagne	Espagne	France	Irlande	Italie	Luxembourg
Juin 2002	+ 1,6	+ 1,8	+ 0,8	+ 0,7	+ 3,4	+ 1,5	+ 4,5	+ 2,2	+ 1,3
Juillet 2002	+ 1,8	+ 1,9	+ 1,1	+ 1,0	+ 3,5	+ 1,6	+ 4,2	+ 2,4	+ 1,9
Août 2002	+ 1,9p	+ 2,1p	+ 1,3	+ 1,0	+ 3,7	+ 1,8p	+ 4,5	+ 2,6p	+ 2,0

(en pourcentage)

Variation sur un an	Pays membres de l'union économique et monétaire (suite)					Autres pays membres de l'union européenne		
	Pays bas	Autriche	Portugal	Finlande	Grèce	Danemark	Suède	Royaume-Uni
Juin 2002 .....	+ 3,9	+ 1,5	+ 3,5	+ 1,5	+ 3,6	+ 2,2	+ 1,7	+ 0,6
Juillet 2002 .....	+ 3,8	+ 1,5	+ 3,6	+ 2,0	+ 3,6	+ 2,2	+ 1,8	+ 1,1
Août 2002 .....	+ 3,8p	+ 2,1p	+ 3,9	+ 1,8	+ 3,8	+ 2,4	+ 1,7	+ 1,0

p=provisoire

Source Eurostat – Chiffres publiés le 18 septembre 2002.

### INDICE DES PRIX A LA CONSOMMATION (IPC) EN FRANCE

(en pourcentage)

	Variation sur un an en juillet 2002 <sup>(1)</sup> . Résultats définitifs	Variation sur un an en août 2002 <sup>(1)</sup> . Résultats provisoires	Variation de 2000 à 2001
IPC brut .....	+ 1,6	+ 1,8	+ 1,7
IPC en données corrigées des variations saisonnières .....	+ 1,6	+ 1,9	— <sup>(2)</sup>
IPC hors énergie .....	+ 2,1	+ 2,1	+ 2,0
IPC hors tabac .....	+ 1,4	+ 1,7	+ 1,6
IPC sous-jacent <sup>(3)</sup> .....	+ 2,2	+ 2,1	+ 1,7

(1) Ces indices sont calculés pour l'ensemble des ménages français, en métropole et dans les départements d'outre-mer (DOM).

(2) Par définition, la comparaison de deux moyennes annuelles ne peut être corrigée des variations saisonnières.

(3) L'IPC sous-jacent s'entend de l'évolution des prix des produits de l'industrie agroalimentaire hors les viandes et les produits laitiers et exotiques, des prix des produits manufacturés et des prix des services y compris les loyers et l'eau. L'IPC sous-jacent ne tient donc pas compte de l'évolution des prix de l'énergie et du tabac.

On peut relever les éléments suivants :

– durant l'été 2002, il a été constaté dans de nombreux pays de l'Union européenne une augmentation de l'IPCH en glissement annuel. L'augmentation du cours du baril de pétrole brut durant cette période en constitue à compter du mois d'août l'explication principale ;

– l'IPCH dans les pays de l'UEM est plus élevé que l'IPCH observé dans les trois pays de l'Union européenne qui ont choisi de garder leur monnaie nationale ;

– l'IPCH constaté en France est faible au regard des résultats constatés dans l'Union européenne et notamment dans l'UEM. Ce constat est encore plus marqué pour l'Allemagne. En conséquence, au sein de l'UEM, la France et l'Allemagne supportent en moyenne des taux d'intérêt réels plus élevés.

S'agissant plus précisément de la France, on peut noter les éléments suivants :

– les prix de l'énergie, notamment les prix du pétrole, constituent des éléments modérateurs de l'évolution de l'IPC brut en France, depuis l'année 2001, y compris, en variation annuelle, en août 2002. Au regard des évolutions les plus récentes des cours du baril de pétrole brut, ce constat pourrait ne plus être observé à courte échéance ;

– l'IPC sous-jacent a subi une accélération substantielle depuis le début de l'année 2002, ce qui pose la question des effets directs sur l'IPC du passage à l'euro. Cependant, selon l'INSEE <sup>(1)</sup>, le passage à l'euro n'a contribué qu'à une progression mensuelle de 0,1% de l'IPC en janvier. La progression de l'IPC sous-jacent depuis le début de l'année 2002 a d'autres causes. On peut citer notamment une récente accélération de l'augmentation de l'indice du coût de la construction, la fin du gel des loyers dans le secteur HLM, la revalorisation des tarifs conventionnés de certaines prestations médicales et le fort relèvement des prix des assurances du fait de l'augmentation de la sinistralité ;

– si l'effet modérateur sur l'IPC des prix de l'énergie disparaît à brève échéance et que l'évolution de l'IPC sous-jacent se stabilise à un niveau proche ou un peu au-dessus de 2%, l'IPC brut en variation annuelle de 2002 par rapport à 2001 pourrait approcher, voire légèrement dépasser, cette valeur.

---

(1) INSEE, Un premier bilan de l'effet du passage à l'euro sur les prix, *INSEE conjoncture*, juin 2002, pages 17 à 25.

## LES PRIX (suite)

### MOYENNES ANNUELLES DU COURS DU BARIL DE PETROLE « BRENT DATE » EN DOLLARS COURANTS DEPUIS 1990

1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
23,65	19,97	19,31	17,00	15,82	17,04	20,65	19,11	12,78	17,92
2000	2001	2002							
28,52	24,44	24,36 <sup>(1)</sup>							

(1) Cette moyenne est celle constatée au cours des neuf premiers mois de l'année.

### MOYENNES MENSUELLES DES PRIX DU BARIL DE PÉTROLE « BRENT DATE » DEPUIS UN AN

	En dollars	En euros	En euros à la valeur de l'euro par rapport au dollar en janvier 2002
Août 2001 .....	25,68	28,52	—
Septembre 2001 .....	25,62	28,12	—
Octobre 2001 .....	20,54	22,68	—
Novembre 2001 .....	18,80	21,16	—
Décembre 2001 .....	18,71	20,98	—
Janvier 2002 .....	19,42	21,99	21,99
Février 2002 .....	20,28	23,31	22,96
Mars 2002 .....	23,61	26,96	26,73
Avril 2002 .....	25,73	29,05	29,13
Mai 2002 .....	25,37	27,67	28,72
Juin 2002 .....	24,08	25,20	27,26
Juillet 2002 .....	25,74	25,94	29,37
Août 2002 .....	26,62	27,22	30,14
Septembre 2002 .....	28,52	29,08	32,29

S'agissant du prix du pétrole brut, il est possible de relever les éléments suivants :

– le prix du baril de pétrole brut demeure à un niveau élevé depuis plus de deux ans. Même en tenant compte de l'érosion monétaire, une période aussi longue pendant laquelle le prix du baril libellé en dollars demeure à des niveaux moyens aussi élevés n'a pas été observé depuis plus de dix ans ;

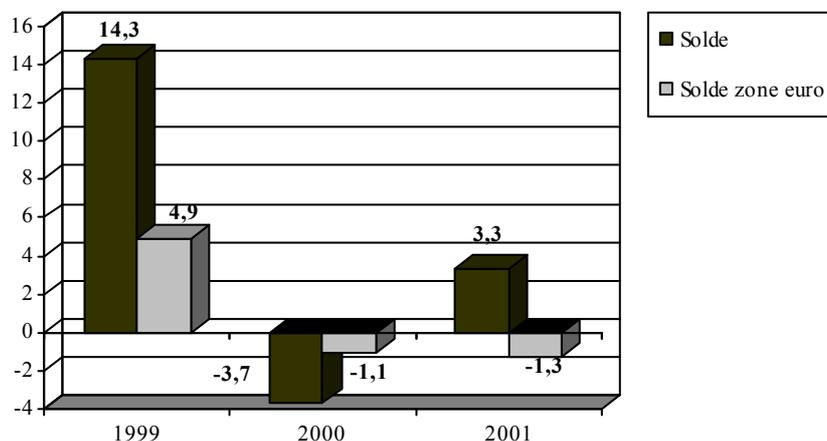
– la situation internationale au Proche-Orient et au Moyen-Orient, l'approche de l'hiver dans l'hémisphère nord, période pendant laquelle les « marchés » se focalisent sur le niveau des stocks de produits raffinés aux Etats-Unis, devraient contribuer, à tout le moins, à une stabilisation à court terme du cours du pétrole brut à un niveau élevé et, sans doute, à la poursuite de la progression dudit cours aujourd'hui constatée ;

– l'appréciation entre janvier 2002 et août 2002 de l'euro par rapport au dollar a cependant permis d'effacer, pour les consommateurs de l'UEM, la moitié de l'augmentation du cours du baril de pétrole brut libellé en dollar constatée durant cette période.

## LE COMMERCE EXTERIEUR

### SOLDE DU COMMERCE EXTÉRIEUR FRANÇAIS (Résultats cvs FAB-FAB, y compris résultats militaires)

(en milliards d'euros)



### RÉPARTITION GÉOGRAPHIQUE DU SOLDE COMMERCIAL DE LA FRANCE (DONNÉES BRUTES CAF/FAB, HORS MATÉRIEL MILITAIRE)

(en milliards d'euros)

	1999	2000	2001
Union européenne .....	10,9	4,6	6,5
Dont zone euro .....	4,8	- 1,1	- 1
Etats-Unis .....	- 1,2	- 0,8	-
Canada .....			0,0
Japon, Australie, Nouvelle-Zélande .....	- 4,9	- 6,6	-
Asie en développement rapide .....	- 7,6	- 9,8	7,2
PECO .....	1,7	1,7	2,2
Amérique latine .....	1,4	1,9	2,1
Proche et Moyen-Orient .....	4,3	1,4	2,8
Afrique .....	3,4	4,2	2,9

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

**REPARTITION SECTORIELLE DU SOLDE EXTERIEUR DE LA FRANCE  
(Résultats bruts CAF/FAB, hors matériel militaire)**

	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>
Produits agricoles.....	2,2	2,2	1,3
Industrie agro-alimentaire.....	7,0	7,2	6,2
<b>Sous-total.....</b>	<b>9,2</b>	<b>9,4</b>	<b>7,5</b>
Énergie.....	- 11,7	- 23,5	- 22,9
Biens intermédiaires.....	- 0,7	- 6,7	- 2,6
Équipement.....	5,0	6,5	7,8
Automobiles.....	8,2	9,1	11,2
Biens de consommation.....	- 4,5	- 7,2	- 5,3
<b>Sous-total.....</b>	<b>- 3,7</b>	<b>- 21,8</b>	<b>- 11,8</b>
Divers.....	- 0,3	- 0,1	- 0,2
<b>Total CAB/FAB hors matériel militaire</b>	<b>5,2</b>	<b>- 12,7</b>	<b>- 4,6</b>

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

Après avoir enregistré un déficit de 3,7 milliards d'euros en 2000, la France a dégagé, en 2001, un excédent commercial de 3,3 milliards d'euros.

Les exportations françaises, sous l'effet du ralentissement mondial, ont, en effet, pratiquement stagné en 2001 (+ 1,4%), après avoir connu une vive croissance en 2000 (+ 14,8%).

Les ventes françaises ont pâti du ralentissement de la demande mondiale, le commerce mondial subissant, en 2001, sa plus forte contraction depuis les vingt dernières années. Le commerce mondial, dont la croissance en volume avait atteint 12% en 2000, s'est contracté de 1,5% en 2001 selon les données publiées par l'Organisation mondiale du commerce (OMC).

La France a cependant continué de gagner des parts de marché : la part de marché relative en volume de la France par rapport aux 24 principaux pays de l'OCDE s'est établie à 8,1% en 2001 contre 7,8% fin 2000.

Malgré le dynamisme de la demande intérieure, les importations françaises se sont repliées en 2001 de 0,7% en moyenne, après avoir connu une hausse de 22,2% en 2000. Cette évolution s'explique par la baisse du prix du pétrole et de matières premières, par le retournement conjoncturel du secteur des nouvelles technologies, ainsi que par le relâchement de contraintes sur l'appareil productif.

L'amélioration, en 2001, du solde commercial français s'explique principalement par celui du solde des biens industriels, qui progresse de 10 milliards d'euros.

Après une nette détérioration du solde énergétique en 2000, due à l'alourdissement de notre facture pétrolière, le déficit énergétique s'est réduit d'environ 0,6 milliard d'euros en 2001 pour atteindre près de 23 milliards d'euros, l'orientation à la baisse des cours pétroliers au dernier trimestre de 2001 ayant permis de réduire la valeur de nos achats. Le prix du Brent est revenu en moyenne à 24,4\$/baril en 2001, après 28,3\$/baril en 2000. Sur l'ensemble de l'année, nos importations énergétiques se sont contractées de 3,6%, après une hausse de près de 80% en 2000. Enfin, l'impact des crises sanitaires continue de peser en 2001 sur les

exportations agricoles françaises : le solde agro-alimentaire se dégrade de 1,9 milliard d'euros.

Sur le plan géographique, bien que le solde avec l'Union européenne dégagé par la France soit en augmentation, les échanges nationaux ont fléchi, notamment avec l'Allemagne et les Pays-Bas où la conjoncture était la plus dégradée : en 2001, les exportations à destination de l'Union européenne reculent de 1,7% et les importations de 2,1%. Les échanges avec les grands pays industrialisés, comme les Etats-Unis et le Japon, ont été peu dynamiques.

Toutefois, les ventes en direction des pays émergents ont connu en 2001 un certain dynamisme : les exportations françaises progressent de 20,9% vers le Proche et Moyen-Orient, de 11,9% vers les pays émergents d'Asie, de 15,5% vers les PECO et la CEI.

Au total, en l'état actuel des informations transmises à votre Rapporteur général, l'excédent commercial français atteindrait en 2002 5,1 milliards d'euros.

## LE SOLDE DES TRANSACTIONS COURANTES

### SOLDES DE LA BALANCE DES PAIEMENTS

(en millions d'euros)

	1999	2000	2001
<b>Compte de transactions courantes .....</b>	<b>39.406</b>	<b>17.702</b>	<b>23.741</b>
<i>En % du PIB .....</i>	<i>2,9</i>	<i>1,2</i>	<i>1,6</i>
<b>Biens .....</b>	<b>16.543</b>	<b>- 3.581</b>	<b>3.784</b>
- Marchandises Données douanières (FAB-FAB) .....	15.467	- 3.028	3.266
Corrections <sup>(a)</sup> .....	- 313	- 921	252
- Avitaillement – Travail à façon .....	1.390	368	266
<b>Services .....</b>	<b>17.463</b>	<b>21.492</b>	<b>19.926</b>
<i>dont Voyages .....</i>	<i>12.000</i>	<i>14.074</i>	<i>13.624</i>
<b>Total des biens et services .....</b>	<b>34.006</b>	<b>17.911</b>	<b>23.710</b>
<b>Revenus .....</b>	<b>17.780</b>	<b>14.988</b>	<b>16.587</b>
<b>Transferts courants .....</b>	<b>- 12.380</b>	<b>- 15.197</b>	<b>- 16.556</b>

(a) Le montant des corrections comprend notamment les opérations sans transfert de propriété.

Source : Balance des paiements et position extérieure de la France en 2000, Banque de France.

### COMPARAISONS INTERNATIONALES EN MATIÈRE DE SOLDES DES TRANSACTIONS COURANTES

(en milliards d'euros)

	1999	2000	2001	2001 en % du PIB
<b>Pays du G 7 .....</b>	<b>- 173</b>	<b>- 338</b>	<b>- 327</b>	<b>- 1,4</b>
<b>Union économique et monétaire <sup>(a)</sup> .....</b>	<b>- 26</b>	<b>- 70</b>	<b>2</b>	<b>0,0</b>
<i>dont : France .....</i>	<i>39</i>	<i>18</i>	<i>24</i>	<i>1,6</i>
Allemagne .....	- 18	- 23	3	0,1
Espagne .....	- 13	- 21	- 17	- 2,6
Italie .....	8	- 6	0	0,0
Pays-Bas .....	15	15	12	2,8
Belgique – Luxembourg .....	14	12	15	5,7
Royaume-Uni .....	- 29	- 32	- 33	- 2,1
Suisse .....	26	35	28	10,2
Canada .....	1	20	21	2,7
Etats-Unis .....	- 275	- 444	- 439	- 3,9
Japon .....	100	129	98	2,1
<b>Nouveaux pays industrialisés d'Asie <sup>(b)</sup> ..</b>	<b>57</b>	<b>50</b>	<b>67</b>	<b>nd <sup>(d)</sup></b>
<b>Pays d'Europe centrale et orientale <sup>(c)</sup> ...</b>	<b>- 22</b>	<b>- 22</b>	<b>- 21</b>	<b>- 4,4</b>

(a) Grèce comprise ; hors échanges intra-zone euro (source : Banque centrale européenne).

(b) Corée du Sud, Singapour, Taiwan, Hongkong.

(c) Hors Russie et Communauté des Etats indépendants.

(d) Donnée non disponible.

Source : Balance des paiements et position extérieure de la France en 2000, Banque de France.



En 2001, la France a enregistré un excédent du solde des transactions courantes de 23,7 milliards d'euros, soit 1,6% du PIB. Ce solde s'inscrit en hausse de 6 milliards d'euros par rapport à l'excédent de 17,7 milliards d'euros (1,2% du PIB) enregistré en 2000. La France se classe ainsi au deuxième rang des pays du G7, derrière le Japon, et au premier rang des pays de l'Union européenne, pour le montant de l'excédent des transactions courantes.

La vive croissance du solde des transactions courantes de 2001 est essentiellement imputable au redressement du solde des échanges de biens observé en 2001. Celui-ci s'est, en effet, élevé, en 2001, à 3,8 milliards d'euros, après avoir enregistré un déficit de 3,6 milliards d'euros en 2000.

Cette performance s'explique par le redressement sensible du solde des échanges de marchandises : selon la méthodologie balance des paiements, le solde des marchandises s'est élevé, en 2001, à 3,3 milliards d'euros, après avoir connu un déficit de 3 milliards d'euros en 2000. Les importations françaises ont, en effet, subi un vif recul en 2001, imputable à une baisse du taux d'utilisation des capacités de production et à des phénomènes de réduction de l'investissement et de déstockage de la part des entreprises du fait du ralentissement de la croissance.

A la différence du solde des échanges de biens, celui des échanges de services s'inscrit en baisse en 2001, pour s'établir à 19,9 milliards d'euros, contre 21,5 milliards d'euros en 2000, après avoir connu une progression presque ininterrompue au cours des dix dernières années.

La France occupe, en 2001, le rang de quatrième exportateur mondial de services, derrière les Etats-Unis, le Royaume-Uni et l'Allemagne, et représente 11,1% des exportations de services en valeur des pays du G7, contre 11,2% en 2000. On rappellera, à cet égard, que jusqu'en 1996, la France occupait le rang de deuxième exportateur mondial de services. La France occupe, par ailleurs, le deuxième rang mondial en termes d'excédent des échanges de services, derrière les Etats-Unis et devant le Royaume-Uni.

Représentant près de 70% du solde des services, le solde des voyages subit un léger recul (13,6 milliards d'euros en 2001, contre 14,1 milliards d'euros en 2000), mais constitue à lui-seul 57% de l'excédent du solde des transactions courantes. Malgré le ralentissement de l'essor des flux de voyages en 2001, la France est restée, avec 76,5 millions de visiteurs, le pays le plus fréquenté par les touristes et occupe le troisième rang mondial en termes de recettes brutes, derrière les Etats-Unis et l'Espagne.

Poursuivant la tendance amorcée en 1997, le solde des revenus s'accroît, en 2001, pour s'établir à 16,6 milliards d'euros, contre 15 milliards d'euros en 2000. Ce sont principalement les revenus d'investissement directs qui sont à l'origine de l'augmentation de ce solde.

Le déficit structurel des transferts courants s'est de nouveau accru en 2001, passant de 15,2 milliards d'euros à 16,6 milliards d'euros, cette évolution s'expliquant par l'augmentation du déficit des transferts courants des administrations publiques.

Comme les années précédentes, l'évolution du solde des transferts courants des administrations publiques est essentiellement imputable au solde des relations financières avec les institutions de l'Union européenne, dont le déficit passe de 4,9 milliards d'euros en 2000 à 5,2 milliards d'euros en 2001. Cependant, la France se situe au deuxième rang des bénéficiaires de subventions courantes européennes en termes de montants bruts.

En prenant en compte des concours alloués au titre du FEDER et du FEOGA « section orientation », la France a reçu, au total, 10,8 milliards d'euros de l'Union européenne en 2001, contre 11,7 milliards d'euros en 2000, ce qui porte la contribution nette

globale de la France aux budgets des institutions de l'Union européenne à 4,2 milliards d'euros et représente une charge nette estimée à 0,29 % du produit intérieur brut.

---

256 – Rapport de M. Gille Carrez : Loi de finances 2003 (rapport général) : Tome I