

Document mis  
en distribution  
le 18 juillet 2002



N° 56

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 16 juillet 2002

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN SUR LE PROJET  
DE **loi de finances rectificative pour 2002** (n° 29),

PAR M. GILLES CARREZ

Rapporteur général,

Député

---

---

Lois de finances rectificatives.

Voir le numéro : 57

## SOMMAIRE

---

	Pages
<b>AIDE-MÉMOIRE DU PROJET DE COLLECTIF POUR 2002</b> .....	5
<b>EXPOSÉ GÉNÉRAL : LES GRANDES LIGNES DU PROJET DE LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE POUR 2002</b> .....	9
<b>I.- UNE CONJONCTURE ÉCONOMIQUE PLUS MAUVAISE QUE PRÉVU</b> .....	9
A.- UNE REGRETTABLE ERREUR D'ANALYSE .....	10
1.- L'hypothèse fondamentale du budget 2002 : le rebond survient dès 2001 .....	10
2.- Le constat : la reprise ne semble s'amorcer qu'en 2002 .....	12
B.- UN BUDGET « ÉCALÉ » .....	16
C.-UNE HYPOTHÈQUE LOURDE SUR L'EXÉCUTION 2002 .....	17
<b>II.- DES RECETTES FORTEMENT RÉVISÉES À LA BAISSÉ</b> .....	19
A.- UNE FORTE MOINS-VALUE DE RECETTES FISCALES NETTES .....	21
1.- La baisse de l'impôt sur le revenu.....	22
2.- Une très forte moins-value anticipée du produit de l'impôt sur les sociétés .....	22
3.- Des recettes de TVA en net recul .....	23
4.- La stabilité du produit de la taxe intérieure sur les produits pétroliers.....	24
5.- Les autres lignes de recettes fiscales .....	25
B.- UN AJUSTEMENT IMPORTANT DES RECETTES NON FISCALES .....	25
C.-UNE IMPORTANTE DIMINUTION DU PRÉLÈVEMENT SUR RECETTES AU PROFIT DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES .....	29
<b>III.- UNE NOUVELLE ÉVALUATION DES CHARGES QUI REFLÈTE LA DÉRIVE CONSTATÉE PAR L'AUDIT DES FINANCES PUBLIQUES</b> .....	30
A.- DES OUVERTURES DE CRÉDITS CALÉES SUR L'ÉVALUATION DU DÉRAPAGE NET EN EXÉCUTION SUR L'ENSEMBLE DE L'ANNÉE.....	30
1.- Crédits pour dépenses à caractère social.....	33
2.- Les crédits pour dépenses à caractère économique .....	39
3.- Les charges relevant du fonctionnement de l'État.....	40
4.- Les charges des budgets annexes et des comptes spéciaux du Trésor .....	45
B.- LES MOUVEMENTS DE CRÉDITS PRIS EN COMPTE AU COURS DE L'ANNÉE 2002 .....	47
<b>IV.- UNE AUGMENTATION DE MOITIÉ DU DÉFICIT</b> .....	52
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	55
<b>I.- AUDITION</b> .....	55
<b>II.- EXAMEN DES ARTICLES</b> .....	67

## PREMIÈRE PARTIE

### CONDITIONS GÉNÉRALES DE L'ÉQUILIBRE FINANCIER

<i>Article 1<sup>er</sup></i> : Réduction de 5% de l'impôt sur le revenu acquitté en 2002.....	67
<i>Article 2</i> : Prélèvements institués au profit du budget annexe des prestations sociales agricoles (BAPSA).....	85
<i>Article 3</i> : Equilibre général.....	103

## DEUXIÈME PARTIE

### MOYENS DES SERVICES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

#### TITRE PREMIER

##### DISPOSITIONS APPLICABLES À L'ANNÉE 2002

##### OPERATIONS A CARACTERE DEFINITIF

##### **Budget général**

<i>Article 4</i> : Dépenses ordinaires des services civils.- Ouvertures.....	107
<i>Article 5</i> : Dépenses en capital des services civils.- Ouvertures.....	108
<i>Article 6</i> : Dépenses ordinaires des services militaires.- Ouvertures.....	109
<i>Article 7</i> : Dépenses en capital des services militaires.- Ouvertures.....	110

##### **Budget annexe**

<i>Article 8</i> : Dépenses des budgets annexes.....	111
--	-----

##### AUTRES DISPOSITIONS

<i>Article 9</i> : Ratification de décret d'avance.....	112
---	-----

#### TITRE II

##### DISPOSITIONS PERMANENTES

<i>Article 10</i> : Transfert par l'Etat du réseau de transport du gaz et exonération des droits de mutation dus à raison de ces opérations.....	113
<i>Après l'article 10</i> :	
– Institution d'un seuil pour l'accès à l'aide publique des partis et groupements politiques.....	119
– Rapport du Gouvernement sur les instances consultatives ou délibératives placées auprès du Gouvernement ou de la Banque de France.....	124

<b>TABLEAU COMPARATIF</b> .....	127
---------------------------------	-----

<b>ÉTATS ANNEXÉS</b> .....	139
----------------------------	-----

<b>AMENDEMENTS NON ADOPTÉS PAR LA COMMISSION</b> .....	141
--	-----

## AIDE-MEMOIRE DU PROJET DE COLLECTIF POUR 2002

(en milliards d'euros)

### I.- LES CHARGES

#### A.- Mouvements associés au collectif

##### *1.- Ouvertures demandées dans le collectif : + 5.509 de crédits nets*

a) *Budget général : + 5.018 de crédits nets (+ 1,9%)*

dont :

- revenu minimum d'insertion : + 700
- compensation d'exonérations de cotisations sociales : + 475
- financement de l'aide médicale d'État : + 445
- opérations militaires extérieures : 380
- autres dépenses militaires de personnel : + 294
- subvention au BAPSA : 290
- financement de la couverture maladie universelle : + 220
- allocation pour adulte handicapé : 150
- participation de la France au Fonds européen de développement : 137

b) *Budgets annexes : + 490 (+2,9%)*

- BAPSA : + 490

c) *Comptes spéciaux du Trésor : 0*

(pour mémoire : augmentation de la charge nette des opérations temporaires : + 1.300)

##### *2.- Annulations associées au collectif : – 56 de crédits nets*

a) *Budget général : – 56 de crédits nets*

- charge brute de la dette : – 56

#### B.- Total des mouvements de crédits au cours de l'exercice (charges définitives)

##### *1.- Ouvertures : + 5.509 en crédits bruts et nets*

- Budget général : + 5.018 en crédits bruts et nets
- Budgets annexes : + 490
- Comptes d'affectation spéciale : + 0

**2.- Annulations : – 2.219 en crédits bruts ; – 70 en crédits nets**

- Budget général : – 2.219 en crédits bruts ; – 70 en crédits nets
- Budgets annexes : – 0
- Comptes d'affectation spéciale : – 0

**3.- Solde : + 3.290 en crédits bruts ; + 5.439 en crédits nets**

- Budget général : + 2.799 en crédits bruts  
+ 4.948 en crédits nets
- Budgets annexes : + 490
- Comptes d'affectation spéciale : + 0

**II.- LES RESSOURCES**

**A.- Les modifications par rapport à la loi de finances pour 2002**

- Les recettes fiscales nettes sont en baisse de 7,920 milliards d'euros, par rapport à l'évaluation de la loi de finances pour 2002.
- Les ressources non fiscales diminuent de 3,278 milliards d'euros.

**B.- Les évaluations révisées de ressources après collectif**

- **Recettes fiscales nettes : 242,451 (– 3,16%)**

Moins-values par rapport à la loi de finances initiale : – 7,920

dont :

↳ TVA nette : – 2,954

↳ IS net : – 2,538

et:

↳ baisse de l'IR: 2,550

- **Ressources non fiscales : 34,600** (– 8,65%)

dont :

- ↳ recettes d'ordre liées à la dette : 2,702 (– 0,014 par rapport à la loi de finances initiale)
- ↳ ajustements par rapport à la loi de finances initiale : – 1,788
- ↳ décisions du nouveau Gouvernement: – 1,490

- **Prélèvements sur recettes : – 1,900** (– 3,68%)

dont :

- ↳ Communautés européennes : – 1,90 (– 11,26%)

- **Ressources nettes du budget général (hors recettes d'ordre) : 224,632** (– 3,97%)

Moins-values par rapport à la loi de finances initiale : 9,284

### III.- LE DEFICIT

- Le déficit général est porté de 30,446 à **46,006**.
- Le solde des **opérations à caractère définitif** est très fortement dégradé de 14,246 (ressources : – 8,808, dépenses : 5.438).
- Le solde des **opérations temporaires se détériore** : – 1,314.



## EXPOSE GENERAL

### LES GRANDES LIGNES DU PROJET DE LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE POUR 2002

#### I.- UNE CONJONCTURE ECONOMIQUE PLUS MAUVAISE QUE PREVU

La préparation du projet de loi de finances pour 2002 s'est inscrite, à l'été 2001, dans un contexte économique marqué par un surcroît d'incertitude après plusieurs années de forte croissance, à l'image des principaux partenaires européens et extra-européens de la France.

Déjà, en mars 2001, l'INSEE avait vu se lever des « *Nuages à l'Ouest* »<sup>(1)</sup>, le freinage brutal de l'économie américaine pesant sur la demande mondiale et bridant, de ce fait, l'un des moteurs de la croissance. Pour autant, la zone euro apparaissait comme protégée des conséquences de ce ralentissement, l'analyse de la demande intérieure faisant, à l'époque, croire à une accélération qui permettrait à la zone de continuer à croître sur un rythme proche de 2,5% l'an.

A l'orée de l'été 2001, l'horizon ne s'est pas éclairci et « *l'économie française est soumise à un vent contraire* »<sup>(2)</sup>. L'environnement international de la zone euro apparaît toujours mal orienté, sous l'effet conjugué de l'atonie américaine, de la forte décélération observée dans des économies asiatiques affectées par le retournement du cycle technologique et du glissement inéluctable du Japon vers la récession. La zone euro elle-même est plus affectée que ce qui était envisagé quelques mois auparavant, car, érodée par un regain imprévu d'inflation, la consommation des ménages n'a pas manifesté la vigueur qu'on lui prêtait alors. La France, pour sa part, « *se différencie de ses voisins européens par un dynamisme plus affirmé de la demande des ménages* »<sup>(3)</sup>.

C'est donc à partir de ces éléments contrastés que le Gouvernement a établi le cadrage macro-économique du projet de loi de finances pour 2002. Sans méconnaître la difficulté inhérente à tout exercice de prévision – surtout dans le domaine économique – force est de constater que les développements ultérieurs de la conjoncture ne sont pas à la hauteur des espérances sous-jacentes à la loi de finances initiale pour 2002.

---

(1) INSEE, Note de conjoncture, mars 2001.

(2) INSEE, Note de conjoncture, juin 2001.

(3) *Idem.*



## A.- UNE REGRETTABLE ERREUR D'ANALYSE

### 1.- L'hypothèse fondamentale du budget 2002 : le rebond survient dès 2001

Il n'était pas question pour le Gouvernement de l'époque de nier la réalité d'un ralentissement déjà visible, dans certains pays, depuis plusieurs trimestres. Répondant à la note de conjoncture de l'INSEE, le rapport économique, social et financier associé au projet de loi de finances s'intitulait d'ailleurs « *Surmonter les vents contraires* ». Il relevait, en particulier, la poursuite de la dégradation de l'environnement international de la zone euro jusqu'à l'été, le maintien du prix du pétrole à un niveau « *relativement élevé* » malgré le ralentissement de la demande, l'entrée en récession du Japon et l'impact défavorable, sur les pays asiatiques, de la chute des importations américaines en produits technologiques.

Pour autant, il était prévu que la croissance mondiale de l'activité progresse de 2,5% en 2001 à 3% en 2002. Pour sa part, la demande mondiale adressée à la zone euro devait accélérer de 3% en 2001 à 6% en 2002, soit un rythme proche de sa moyenne de longue période.

- Indépendamment des forts aléas résultant des attentats du 11 septembre 2001, le scénario américain tablait sur une reprise au cours du second semestre 2001, reprise confirmée en 2002, qui aurait dû amener la croissance du PIB à 1,4% en 2001 puis à 1,9% en 2002. La consommation des ménages n'aurait été qu'écornée par la remontée du taux d'épargne – réaction de prudence face à la détérioration du marché du travail et à la diminution de richesse causée par la chute des marchés d'actions. Elle aurait surtout bénéficié d'une progression toujours soutenue des salaires réels et de l'impulsion économique donnée par le programme d'allègements d'impôts adopté au printemps 2001 par le Congrès, équivalent à 0,4 point de PIB au troisième trimestre 2001 et 0,6 point supplémentaire en 2002. Les entreprises devaient retrouver un comportement de demande moins restrictif : les diminutions successives de taux d'intérêt par la Réserve fédérale, ainsi que l'amélioration des perspectives de demande étaient censées susciter une stabilisation de l'investissement en 2002, après la forte purge observée auparavant.

Pour la zone euro, le scénario retenu par le Gouvernement supposait également que le « point bas » du ralentissement était atteint à la fin du premier semestre 2001. A cette date, la croissance de la zone était revenue de 3% à 1,5% en rythme annualisé. Le redressement attendu à partir du second semestre ne reposait pas sur une contribution positive des échanges extérieurs : la reprise de la demande mondiale adressée à la zone euro était jugée « *très graduelle* », la véritable accélération n'étant prévue, sur ce point, qu'à partir du début 2002. La demande interne paraissait, pour sa part, constituer le véritable et seul moteur de la reprise.

En effet, les projections effectuées par le Gouvernement renaient une progression modeste de l'investissement des entreprises, sur la base du maintien de conditions de financement favorables, d'une stabilisation dans le secteur de la construction en Allemagne, de la politique d'allègements fiscaux annoncée dans plusieurs pays et d'une stabilisation des perspectives de la demande – qui constituent

l'un des déterminants principaux de l'investissement. La consommation des ménages était, pour sa part, soumise à des influences diverses. La situation du marché du travail tendait à peser sur les revenus d'activité et sur la confiance des ménages. En sens inverse, le pouvoir d'achat des ménages devait bénéficier d'un recul – même limité – de l'inflation, puisqu'il était prévu qu'une détente des prix du pétrole et un retour à la normale en matière de prix des denrées alimentaires. Une fois agrégés les effets de ces divers facteurs, la consommation des ménages devait accélérer à l'horizon de la prévision. *In fine*, le taux de croissance de la zone euro, après être revenu de 3,4% en 2000 à 1,9% en 2001, devait remonter à 2,3% en 2002, cette évolution en moyenne annuelle masquant, en fait, une reprise progressive de l'activité dès le second semestre 2001.

- La France devait rester l'une des économies les plus dynamiques de la zone euro. Moins affectée que la plupart de ses partenaires par le ralentissement de 2001, elle était censée trouver dans la demande interne les ressorts d'un rebond sensible en 2002, le taux de croissance du PIB devant progresser de 2,3% à 2,5%, point milieu d'une fourchette allant de 2,25% à 2,75%.

Tout en décélérant par rapport à 2000, la croissance de l'emploi salarié marchand devait rester forte : 250 000 créations en 2001 (en glissement annuel) et 300 000 à nouveau en 2002. Suivant avec un à deux trimestres les évolutions de l'activité économique, les créations d'emplois voyaient cependant s'épuiser peu à peu l'effet des mesures de réduction du temps de travail et des mesures d'allègement des cotisations de sécurité sociale. Cependant, en raison de la persistance de difficultés de recrutement – malgré le ralentissement conjoncturel – il était attendu une légère accélération des salaires réels en 2001 (+ 1,2%) et 2002 (+ 1,7%) après + 0,7% en 2000. Cette progression était jugée par le Gouvernement « *modérée au regard de la diminution du chômage sur la période* ».

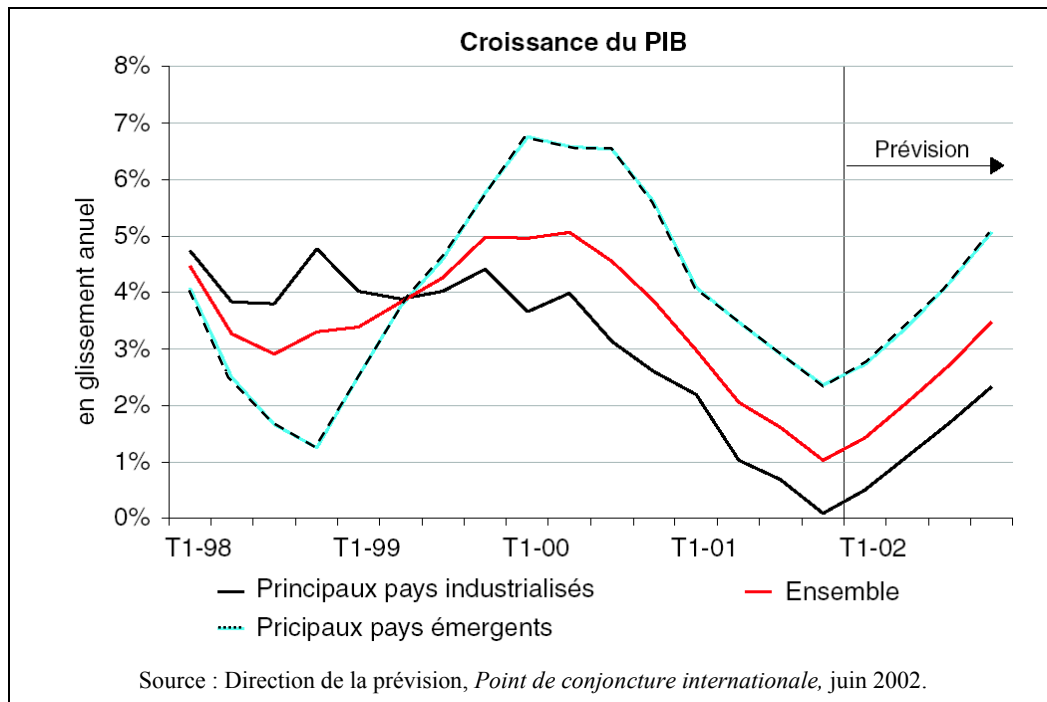
Tout en ralentissant – légèrement en 2001, plus sensiblement en 2002 – les évolutions de la masse salariale privée devaient donc avoir un effet favorable sur le pouvoir d'achat du revenu des ménages. L'inflation, érodant quelque peu l'évolution des variables nominales, n'aurait atteint que 1,7% en 2001 et 1,6% en 2002 (en moyenne annuelle), en raison d'un retour à la normale des prix alimentaires et d'une diminution de l'inflation importée. En postulant une stabilité de leur taux d'épargne, le Gouvernement a estimé que la croissance de la consommation des ménages pourrait légèrement accélérer à la fois en 2001 – passant de 2,5% à 2,6% – et en 2002 – atteignant alors 2,7%.

L'investissement des entreprises ne suscitait pas d'inquiétudes particulières. Cette composante de la demande est particulièrement volatile mais la nécessité de détendre les taux d'utilisation des capacités de production, dans l'industrie manufacturière, dans un contexte de financement externe toujours jugé accommodant, tendait à faire accroire que le taux de croissance de la formation brute de capital fixe pourrait freiner modérément, revenant de 7,2% en 2000 à 4,9% en 2001 et à 3,8% en 2002.

Ainsi, tout en soulignant la différence entre la situation connue en 2000 et 2001 <sup>(1)</sup> et celle prévalant à l'hiver 1998-1999, le Gouvernement a tablé sur les capacités de résistance de la demande interne, en zone euro comme en France, pour conjurer les vents mauvais venus de l'extérieur.

## 2.- Le constat : la reprise ne semble s'amorcer qu'en 2002

En fait, le ralentissement de l'activité s'est poursuivi au-delà du premier semestre 2001.



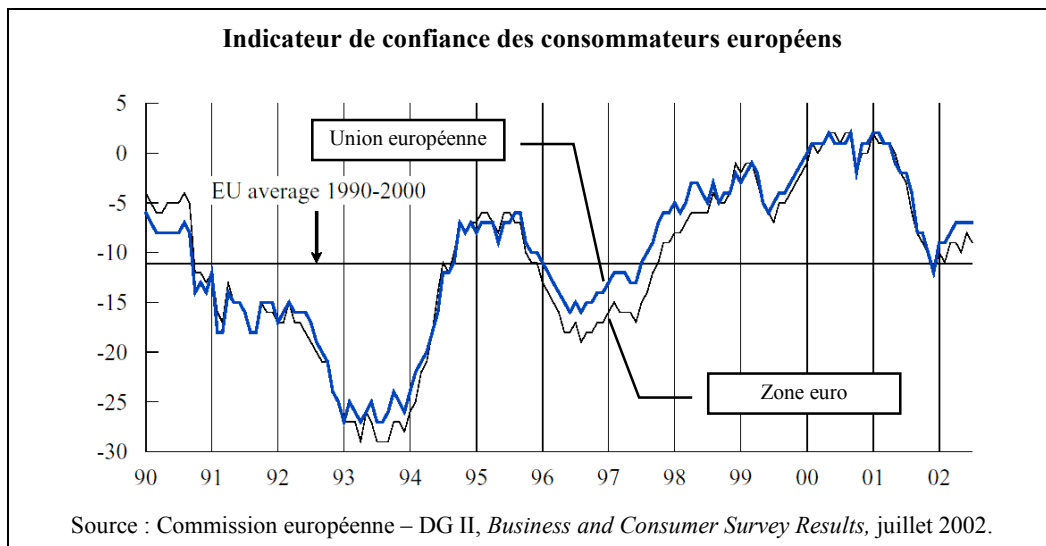
• Ainsi, aux États-Unis, le produit intérieur brut a reculé de 0,3% au troisième trimestre 2001, sous l'effet d'une forte chute de la demande intérieure. La consommation n'a crû que de 0,3% alors qu'elle s'était accrue de 0,7% et 0,6% respectivement aux premier et deuxième trimestres. Parallèlement, l'investissement des entreprises a confirmé le recul déjà observé les trimestres précédents, contribuant à faire reculer la formation brute de capital fixe totale de 1,6%. Les attentats du 11 septembre ont précipité et amplifié le recul de l'activité qui se dessinait déjà à la fin de l'été 2001. Outre l'interruption temporaire d'activité qu'ils ont causé dans certains secteurs, ils ont fortement affecté certains postes de la consommation et ont vraisemblablement incité les firmes à effectuer des licenciements auxquels elles avaient, jusqu'alors, hésité à procéder.

Dans ces conditions, le rebond de 0,4% enregistré au quatrième trimestre 2001, s'il a permis d'éviter, d'un point de vue purement technique, que les

(1) Notamment le fait que le ralentissement a touché non plus des pays « périphériques » mais la puissance économique dominante, les États-Unis, et qu'il s'est accompagné d'un relèvement des prix du pétrole, et non d'une forte chute comme en 1998-1999.

États Unis n'entrent en récession <sup>(1)</sup>, n'a pas fait autre chose que poser les jalons d'une reprise plus franche à partir du premier trimestre 2002. Certes, ce rebond pouvait sembler d'autant plus remarquable que les stocks ont apporté une forte contribution négative à la croissance, à hauteur de 2,5 points, alors que le commerce extérieur a, lui aussi, pesé sur l'activité économique. La croissance est venue de la demande intérieure hors stocks et, plus particulièrement, de la consommation des ménages. La contribution des achats de biens durables a joué un rôle important, avec, notamment, le bond des ventes automobiles qui a répondu aux politiques commerciales agressives mises en place par les constructeurs et les concessionnaires. A l'exception des services de transports, la consommation de services marchands a également rebondi fortement.

- La zone euro n'a pas connu le redémarrage escompté dans le scénario gouvernemental pour le second semestre 2001. Au contraire, la stagnation observée au deuxième trimestre s'est confirmée au troisième – le PIB ne s'accroissant que d'un fort modeste 0,1% sur le trimestre précédent. L'activité économique a ensuite reculé de 0,3% au dernier trimestre de l'année 2001, ramenant la croissance du PIB sur l'ensemble de l'année à 1,5% seulement, après 3,5% en 2000.

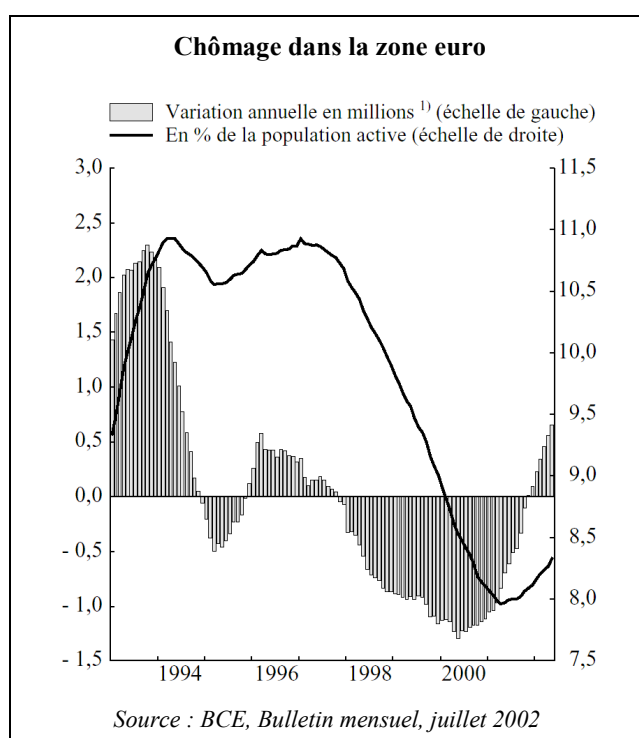


Dans un contexte marqué par une déprime persistante de l'investissement (la formation brute de capital fixe reculant chaque trimestre de 0,5% environ), l'atonie de la demande interne, et notamment de la consommation des ménages, a démenti le pronostic volontaire porté par le Gouvernement sur cette composante essentielle de la production. Au contraire, le choc inflationniste du printemps – déjà connu à la date d'élaboration du projet de loi de finances pour 2002 –, la dégradation du marché du travail et la détérioration du climat de confiance ont affecté le revenu et le comportement des ménages. De plus, signe de l'ajustement persistant des entreprises, les stocks ont contribué négativement à la croissance, à hauteur de 0,2 point au troisième comme au quatrième trimestre.

(1) La définition technique de la récession est l'apparition de deux trimestres consécutifs de diminution du PIB.

L'évolution défavorable du marché du travail a joué un rôle essentiel dans l'essoufflement de la consommation des ménages. En premier lieu, l'emploi dans la zone euro s'est installé, tout au long de l'année 2002, sur un rythme trimestriel de croissance de 0,2%, ce qui a fait progressivement chuter la croissance annuelle de 2,1% en 2000 à 0,8% à la fin du dernier trimestre 2001. On doit cependant noter, à l'image de la Banque centrale européenne, que « *la croissance de l'emploi semble avoir été assez résistante face au net ralentissement du PIB au cours de la période considérée* »<sup>(1)</sup>.

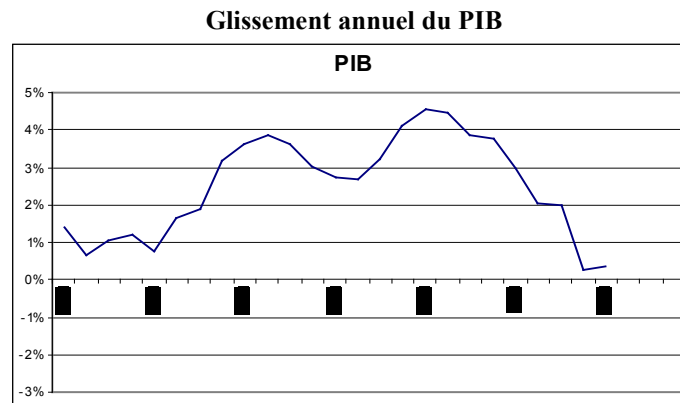
Suivant avec retard les inflexions de la tendance économique, le chômage dans la zone euro a commencé à augmenter dès le second semestre 2001, après avoir touché un minimum au cours du premier trimestre, au cours duquel il ne représentait plus que 8% de la population active.



• La France n'est pas restée à l'écart de ces évolutions. Si la croissance, mesurée en moyenne annuelle, s'établit en définitive à 1,8% en 2001, l'ampleur réelle du ralentissement ne peut être saisie qu'à travers le glissement du PIB sur l'année : celui-ci ne progressait que de 0,9% en décembre 2001 par rapport à décembre 2000. Comme l'explique l'INSEE dans sa note de conjoncture du mois de mars 2002, « *le freinage vigoureux de l'activité s'explique par deux éléments spécifiques : une contraction exceptionnelle des échanges extérieurs, en liaison avec une pause simultanée de toutes les grandes économies, et une grande réactivité des entreprises devant la détérioration des perspectives mondiales, qui en Europe s'est traduite par un vif mouvement de déstockage et une réduction précoce des dépenses d'investissement. Le seul soutien de la croissance en France a été la progression de*

(1) BCE, Bulletin mensuel, mai 2002, p. 34.

la consommation des ménages, qui résulte principalement d'une augmentation record (4%) du pouvoir d'achat ».



Source : INSEE, Comptes trimestriels, juillet 2002.

Il convient également de noter que la baisse de régime de l'activité a entraîné un arrêt de la réduction du chômage à compter du printemps, même si l'accroissement de l'emploi sur l'année (+1,5%, soit +226.000 emplois dans le secteur marchand) a été supérieur au glissement du PIB. Alors que l'arrêt de la réduction du chômage constitue *a priori* un phénomène défavorable à la consommation, les dépenses de consommation des ménages sont restées très dynamiques en 2001, puisqu'elles ont progressé de 2,7% par rapport à l'année précédente, malgré un léger ralentissement observé à l'automne.

- Au début de l'été 2002, l'environnement international de la zone euro apparaît porteur. La croissance américaine est soutenue par une politique budgétaire massivement et délibérément expansive, tandis que le retour à la normale des comportements de stockage apporte une contribution technique, mais bien réelle, au taux d'évolution de l'activité économique. Pour autant, l'investissement ne pourra véritablement repartir que lorsque pourront être levées les incertitudes qui entourent aujourd'hui l'état réel des comptes des entreprises.

Dans la zone euro, le redressement des échanges extérieurs a été le principal moteur du retour de la croissance, accompagné par un mouvement de restockage. Après un regain d'inflation au début de l'année – à l'origine duquel il ne faut pas exclure de trouver, en partie, l'introduction de l'euro fiduciaire – qui a pu peser sur le pouvoir d'achat des ménages, l'indice des prix devrait revenir progressivement vers le niveau de 2% jugé adéquat par la Banque centrale européenne. D'ailleurs, la remontée de l'euro vis-à-vis du dollar apporte une contribution bienvenue à l'atténuation des tensions inflationnistes. Elle reste bénéfique pour autant que sa rapidité et son ampleur n'en viennent à détériorer les anticipations des entreprises et leur capacité d'exportation. La réanimation de l'investissement ne saurait cependant intervenir sans une amélioration durable de la demande intérieure, en particulier de la consommation, qui suppose – notamment en Allemagne – une meilleure orientation du marché du travail.

Comme l'indique désormais la direction de la prévision, « *la reprise mondiale se met en place* »<sup>(1)</sup>.

## B.- UN BUDGET « DECALE »

La qualité d'une prévision économique ne se juge pas à l'*existence* d'un écart entre le scénario annoncé (et chiffré) et l'évolution effective de la conjoncture, mais plutôt à son ampleur. Votre Rapporteur général ne conteste pas les difficultés que rencontre inévitablement le prévisionniste dans l'exercice de son métier. Pourtant, le décalage singulier que l'on peut observer aujourd'hui entre le cadrage macro-économique du budget, tel qu'il était présenté par le Gouvernement à l'automne 2001, et l'évolution constatée aujourd'hui pour les années 2001 et 2002 incitent à s'interroger sur les conditions de construction de la loi de finances initiale pour 2002 ainsi que sur les conditions de sa présentation devant le Parlement.

On doit, par exemple, se demander si certains éléments factuels disponibles lors de l'élaboration du projet de loi de finances pour 2002, n'auraient pas dû inciter le Gouvernement à retenir une approche plus prudente du scénario macro-économique qui était sous-jacent à ce projet. La faiblesse structurelle de l'économie allemande n'était un secret pour personne, même si trois années consécutives de baisse du chômage (entre 1998 et 2000) ainsi qu'un « record » de croissance à 3% en 2000 pouvaient faire croire à un redressement. D'ailleurs, avec plus de 100 000 chômeurs supplémentaires en six mois, la tendance du chômage s'était inversée dès le mois de janvier 2001. Ce renversement incitait à considérer avec quelque circonspection la pertinence de l'hypothèse avancée par le Gouvernement selon laquelle le marché du travail « *ne se détériorerait que légèrement* », alors même que, compte tenu des caractéristiques de l'économie allemande, l'évolution du marché du travail était une, sinon *la*, clef de la résistance de la demande interne.

De même, le Gouvernement n'a pas suffisamment prêté attention aux difficultés de trésorerie des entreprises françaises. L'enquête de trésorerie dans l'industrie conduite par l'INSEE, dont les résultats concernant le mois de juin 2001 étaient disponibles dès le 11 juillet 2001<sup>(2)</sup>, montrait sans ambiguïté que l'opinion des industriels sur leur trésorerie fléchissait depuis le début de l'année 2001, l'alourdissement des stocks ayant, notamment, amplifié l'effet du ralentissement des ventes sur la trésorerie. De la même façon, l'enquête trimestrielle dans l'industrie, dont les résultats ont été publiés par l'INSEE au début du mois d'août 2001, confirmait le reflux sensible de la conjoncture industrielle : fort repli de la demande globale, diminution du taux d'utilisation des capacités de production, fléchissement de la tendance des effectifs. Dans ces conditions, fallait-il vraiment s'étonner d'une réaction des entreprises plus forte que prévu au ralentissement économique, afin d'ajuster au plus vite les projets d'investissement et le niveau souhaité des stocks ?

---

(1) Il s'agit du titre de la dernière note de conjoncture internationale de la direction de la prévision, publiée en juin 2002.

(2) INSEE, Informations rapides, n° 194, 11 juillet 2001.

La prudence du scénario sous-jacent au projet de loi de finances pour 2002 était une attitude d'autant plus recommandable que l'économie française se situait manifestement à un tournant conjoncturel, situation propice aux erreurs de prévision. Faisant en quelque sorte acte de contrition, le Gouvernement présentait d'ailleurs, en février 2002, des *Perspectives économiques 2002-2003*, nouveau scénario économique mondial, européen et français, dans lequel apparaissait pour la première fois l'ampleur de la surestimation de croissance associée à la loi de finances initiale pour 2002.

Dans une fiche technique intitulée « *Qualité des prévisions : retour sur le passé* », ce document souhaitait apprécier la qualité des prévisions élaborées, d'une part, par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie et, d'autre part, par les conjoncturistes rassemblés au sein du groupe technique de la Commission économique de la Nation. Le Gouvernement indiquait, non sans quelque candeur, que « *l'importance de la révision effectuée par rapport à la prévision de l'automne dernier incite à revenir sur la question classique des erreurs de prévision* ».

Deux sujets étaient abordés : l'éventuelle mise en évidence d'un biais dans les prévisions, qui caractériserait un organisme systématiquement « pessimiste » ou « optimiste » ; la précision globale de la prévision, qui fait abstraction des éventuelles compensations entre erreurs de signe opposé. L'analyse des prévisions de croissance recueillies entre 1986 et l'automne 2001 a permis de montrer que :

– les prévisions des économistes, au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie comme dans les autres organismes participant au groupe technique, sont généralement sans biais ;

– sur l'ensemble de la période sous revue, l'erreur moyenne pour les prévisions concernant l'année en cours est faible, pour l'ensemble des organismes concernés ; elle est, en revanche, un peu plus élevée pour les prévisions concernant l'année suivante – phénomène qui, en soi, ne paraît pas étonnant ;

– la précision des prévisions réalisées par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie est proche de celle des autres organismes ;

– tous les prévisionnistes commettent des erreurs importantes au cours des phases de retournement.

### C.- UNE HYPOTHEQUE LOURDE SUR L'EXECUTION 2002

Cette dernière conclusion, formalisée à l'intention du public dans le document élaboré en février 2002, ne pouvait être inconnue du Gouvernement lors de la préparation du projet de loi de finances pour 2002. Elle apparaît d'ailleurs rapidement, sans appareil mathématique sophistiqué, à l'observateur rétrospectif des prévisions économiques. Le choix a pourtant été fait de garder un « profil haut » et



de « *maintenir une approche volontaire* »<sup>(1)</sup> pour la construction de la loi de finances. Choix contestable, choix malheureux.

Car ce qui pouvait être considéré comme un pari risqué, mais un pari jouable, avant le 11 septembre 2001, ne pouvait manquer d'apparaître après cette date comme un choix hasardeux, susceptible de réduire à néant les marges de manœuvre du Gouvernement issu des élections du printemps 2002.

La présentation par M. Laurent Fabius, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, d'un « plan de consolidation de la croissance », ne pouvait remplacer un réexamen, une reconfiguration du budget au fil de sa discussion par le Parlement. Selon les termes mêmes employés par le ministre lors de sa présentation du projet de loi de finances, à la tribune de l'Assemblée nationale, le 16 octobre 2001, « *nous retenons autant un objectif qu'une hypothèse ; et, précisément pour nous donner le maximum de chances d'aller vers cet objectif, nous pensons que, dans le cadre même du budget, des actions de consolidation sont nécessaires* »<sup>(2)</sup>.

Mis à part les ajustements de crédits proposés pour permettre l'engagement des actions définies dans le plan de consolidation de la croissance, le Gouvernement précédent est resté arc-bouté sur une construction budgétaire obsolète, décalée par rapport aux évolutions les plus récentes de la conjoncture économique. Le présent projet de loi de finances rectificative n'est que la conséquence nécessaire de cet aveuglement. Une autre voie était possible, dès l'automne 2001. Elle aurait permis tout à la fois de respecter les missions essentielles de l'institution parlementaire – seule instance habilitée à déterminer le budget – et de manifester la réactivité de l'État confronté à une situation mouvante.

---

(1) *Intervention de M. Laurent Fabius, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, le 16 octobre 2001 (Journal officiel Assemblée nationale – Débats parlementaires, 16 octobre 2001, p. 5973).*

(2) *Journal officiel Assemblée nationale – Débats parlementaires, 16 octobre 2001, p. 5973.*

## II.- DES RECETTES FORTEMENT REVISEES A LA BAISSSE

La révision des évaluations de recettes associée au présent projet traduit essentiellement les constatations effectuées par MM. Jacques Bonnet et Philippe Nasse dans l'audit de la situation des finances publiques remis au Premier ministre le 26 juin 2002, enrichies de l'observation des recouvrements du mois de juin. De plus, le projet de loi de finances rectificative intègre l'incidence des premières décisions du Gouvernement, en particulier la baisse de 5% de l'impôt sur le revenu.

Les prévisions de ressources nettes du budget général, hors recettes d'ordre en atténuation des charges de la dette, sont réduites de 9,284 milliards d'euros (- 3,97%) par rapport aux évaluations de la loi de finances initiale pour 2002. Elles s'établissent par conséquent à 224,632 milliards d'euros, contre 233,916 milliards d'euros prévus en loi de finances initiale. Trois principaux facteurs rendent compte de cette évolution.

En premier lieu, les prévisions de croissance du PIB pour 2001 et 2002 retenues en loi de finances initiale, respectivement 2,3% et 2,5% en volume, apparaissent aujourd'hui excessivement optimistes. Les derniers résultats disponibles font état d'un taux de croissance de 1,8% en 2001 et de 1,4% en 2002. Par ailleurs, l'observation des recouvrements effectifs de recettes fiscales jusqu'en juin 2002 suggère une élasticité apparente des recettes fiscales au PIB en volume, à législation constante, de 0,37 contre une hypothèse de 1 en loi de finances initiale et conduit à retenir l'hypothèse basse de l'évaluation proposée par MM. Jacques Bonnet et Philippe Nasse dans l'audit précité.

Au total, l'ajustement de la base d'évolution des recettes fiscales en 2001 et celui des prévisions pour 2002 impliquent une moins-value fiscale, hors mesures nouvelles, de 5,370 milliards d'euros, soit 2,14% des recettes fiscales nettes inscrites en loi de finances initiale. A législation et périmètre constant, leur progression est ainsi ramenée à 1,2% en 2002, contre 4% prévus en LFI, après une croissance importante de 7,1% constatée en exécution en 2001.

Le fort tassement de l'élasticité apparente des recettes au PIB en valeur de 2 en 2001 à 0,37 dans le présent projet, au-delà de la contingence du calcul dans la mesure où le PIB marchand n'est pas l'assiette unique d'un impôt unique, n'est pas anormal. Tout d'abord, l'élasticité ne peut s'éloigner durablement, à législation fiscale constante, de l'unité. On constate par ailleurs que l'incidence fiscale d'un point supplémentaire de croissance diffère fortement selon la période du cycle où se situe l'exercice considéré. La croissance de l'année antérieure compte au moins autant que la croissance de l'année. Cet effet d'amplification différé est manifeste pour l'impôt sur les sociétés, avec le mécanisme de recouvrement par acomptes et soldes. Le tassement de l'activité dès 2001 impose ainsi une prudence extrême dans l'estimation de l'élasticité des recettes à la croissance du PIB en 2002. L'élasticité apparente constatée dans le présent projet est proche des niveaux constatés en 1994 ou 1998, années se situant en phase basse de cycle avant une reprise de l'activité.

**RESSOURCES DU BUDGET GÉNÉRAL EN 2002 : DE LA LOI DE FINANCES INITIALE AU PRÉSENT PROJET**

*(en millions d'euros)*

	LFI 2002	Ecart			Nouvelle évaluation		Ecart en pourcentage		Evolution par rapport à l'exécution 2001	
		Tendanciel 2002	Nouvelles mesures	Total	Tendanciel 2002	PLFR 2002	Tendanciel 2002	PLFR 2002	Exécution 2001	Tendanciel 2002 rapporté à l'exécution en %
<i>Recettes fiscales brutes</i>										
Impôt sur le revenu .....	53.9		- 2.55	- 2.550	53.970	51.42	0,00	- 4,72	53.458	0,96
Autres impôts d'Etat sur rôles .....	9.00			0	9.000	9.00	0,00	0,00	9.195 <sup>(a)</sup>	- 2,12
Impôt sur les sociétés .....	49.4	- 3.23		- 3.238	46.172	46.17	- 6,55	- 6,55	49.241	- 6,23
<i>(Impôt sur les sociétés net).....</i>	<i>39.9</i>	<i>- 2.53</i>		<i>- 2.538</i>	<i>37.422</i>	<i>37.42</i>	<i>- 6,35</i>	<i>- 6,35</i>	<i>40.698<sup>(a)</sup></i>	<i>- 8,05</i>
Autres impôts directs .....	16.5	24		24	16.601	16.60	0,14	0,14	17.195	- 3,46
TIPP .....	24.0			0	24.090	24.09	0,00	0,00	23.409	2,91
Taxe sur la valeur ajoutée .....	143.5	- 3.76		- 3.764	139.800	139.80	- 2,62	- 2,62	136.497	2,42
<i>(TVA nette).....</i>	<i>111.2</i>	<i>- 2.95</i>		<i>- 2.954</i>	<i>108.300</i>	<i>108.30</i>	<i>- 2,66</i>	<i>- 2,66</i>	<i>105.164</i>	<i>2,98</i>
Enregistrement, timbre et autres contributions et taxes indirectes....	16.4	- 541		- 541	15.930	15.93	- 3,28	- 3,28	16.558	- 3,80
<b>Total recettes fiscales brutes.....</b>	<b>313.04</b>	<b>- 7.51</b>	<b>- 2.55</b>	<b>- 10.069</b>	<b>305.562</b>	<b>303.01</b>	<b>- 2,40</b>	<b>- 3,22</b>	<b>305.554</b>	<b>0,00</b>
<i>(Total recettes fiscales nettes).....</i>	<i>250.3</i>	<i>- 5.37</i>	<i>- 2.55</i>	<i>- 7.920</i>	<i>245.001</i>	<i>242.45</i>	<i>- 2,14</i>	<i>- 3,16</i>	<i>244.847</i>	<i>0,06</i>
Recettes non fiscales .....	37.8	- 1.78	- 1.49	- 3.278	36.090	34.60	- 4,72	- 8,65	33.846 <sup>(b)</sup>	6,63
<i>dont: .....</i>				0						
<i>-recettes d'ordre.....</i>	<i>2.7</i>	<i>- 14</i>		<i>- 14</i>	<i>2.702</i>	<i>2.70</i>	<i>- 0,52</i>	<i>- 0,52</i>	<i>2.635</i>	<i>2,54</i>
<i>-autres.....</i>	<i>35.1</i>	<i>- 1.77</i>	<i>- 1.49</i>	<i>- 3.264</i>	<i>33.388</i>	<i>31.89</i>	<i>- 5,05</i>	<i>- 9,28</i>	<i>31.211</i>	<i>6,97</i>
Prélèvements sur recettes .....	- 51.6	1.90		1.900	- 49.717	- 49.71	- 3,68	- 3,68	- 46.200	7,61
<i>dont:</i>										
<i>Collectivités locales.....</i>	<i>- 34.7</i>			0	<i>- 34.747</i>	<i>- 34.74</i>	0,00	0,00	<i>- 31.700</i>	9,61
<i>Communautés européennes.....</i>	<i>- 16.8</i>	1.90		1.900	<i>- 14.970</i>	<i>- 14.97</i>	- 11,26	- 11,26	<i>- 14.500</i>	3,24
<b>Total ressources brutes.....</b>	<b>299.3</b>	<b>- 7.40</b>	<b>- 4.04</b>	<b>- 11.447</b>	<b>291.935</b>	<b>287.89</b>	<b>- 2,47</b>	<b>- 3,82</b>	293.200	- 0,43
Remboursements et dégrèvements ..	62.7	- 2.14		- 2.149	60.561	60.56	- 3,43	- 3,43	60.707	- 0,24
<i>dont:</i>										
<i>TVA.....</i>	<i>32.3</i>	<i>- 810</i>		<i>- 810</i>	<i>31.500</i>	<i>31.50</i>	<i>- 2,51</i>	<i>- 2,51</i>	<i>31.333</i>	0,53
<i>Impôt sur les sociétés.....</i>	<i>9.4</i>	<i>- 700</i>		<i>- 700</i>	<i>8.750</i>	<i>8.75</i>	<i>- 7,41</i>	<i>- 7,41</i>	<i>8.543</i>	2,42
<i>Autres.....</i>	<i>20.9</i>	<i>- 639</i>		<i>- 639</i>	<i>20.311</i>	<i>20.31</i>	<i>- 3,05</i>	<i>- 3,05</i>	<i>20.831</i>	- 2,50
<b>Total ressources nettes du budget général.....</b>	<b>236.6</b>	<b>- 5.25</b>	<b>- 4.04</b>	<b>- 9.298</b>	<b>231.374</b>	<b>227.33</b>	<b>- 2,22</b>	<b>- 3,93</b>	232.493	- 0,48
<i>(pm: hors recettes d'ordre).....</i>	<i>233.9</i>	<i>- 5.24</i>	<i>- 4.04</i>	<i>- 9.284</i>	<i>228.672</i>	<i>224.63</i>	<i>- 2,24</i>	<i>- 3,97</i>	<i>229.858</i>	<i>- 0,52</i>

(a) Imputation de l'impôt sur les sociétés perçu par voie de rôles sur la ligne « Autres impôts d'Etat sur rôles ».

(b) Hors FSC.

En deuxième lieu, certaines évaluations de la loi de finances initiale se sont révélées imparfaitement calibrées. Ainsi, les prévisions de recettes non fiscales hors mesures nouvelles sont réduites de 1,788 milliard d'euros (-4,72%), avec en particulier un fort ajustement des prévisions du produit des participations de l'Etat dans les entreprises non financières (ligne 116) de -1,661 milliard d'euros. Ces ajustements conduisent à une progression des recettes non fiscales par rapport à l'exécution 2001 de 2,22%, avec intégration des décisions prises par le nouveau Gouvernement ou 6,63% hors mesures nouvelles, soit une croissance raisonnable, en tout état de cause beaucoup plus modérée que les années précédentes durant lesquelles les recettes non fiscales ont progressé de 10,9% en 2001 et de 18,7% en 2000.

Parallèlement, le prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne est revu à la baisse de 1,9 milliard d'euros.

En dernier lieu, le projet de loi de finances rectificative intègre l'incidence des décisions du nouveau Gouvernement. La moins-value fiscale due à la baisse de l'impôt sur le revenu est évaluée à 2,55 milliards d'euros. Les recettes non fiscales sont en outre réduites de 1,22 milliard au titre du report à 2003 du versement de la créance UNEDIC, tandis que les produits des amendes et des condamnations pécuniaires sont diminués de 270 millions d'euros, en raison de l'impact du projet de loi d'amnistie actuellement en discussion au Parlement. Au total, l'incidence des nouvelles mesures est de 4,040 milliards d'euros dans le présent projet.

En conséquence, les recettes nettes du budget général diminuent de 0,50% par rapport à l'exécution 2001, contre +1,7% selon les prévisions de la loi de finances initiale.

#### A.- UNE FORTE MOINS-VALUE DE RECETTES FISCALES NETTES

En tendance, l'observation des recouvrements au 31 juin 2002, ainsi que l'ajustement des prévisions macroéconomiques induisent une moins-value de recettes fiscales brutes de 7,519 milliards d'euros. Parallèlement, les remboursements et dégrèvements sont ajustés de -2,149 milliards d'euros, ce qui entraîne une moins-value de recettes fiscales nettes de 5,370 milliards d'euros, soit 2,14% de leur montant en loi de finances initiale.

La baisse de l'impôt sur le revenu, dont l'incidence est évaluée à 2,550 milliards d'euros, accentue cette moins-value de recettes fiscales nettes estimée au total à 7,920 milliards d'euros, soit 3,16% du montant en loi de finances initiale.

Les recettes fiscales nettes atteignent ainsi le montant de 244,847 milliards d'euros, soit un niveau très proche de celles constatées en exécution pour 2001, après une croissance de 2% entre 2000 et 2001.

## 1.- La baisse de l'impôt sur le revenu.

Le projet de loi de finances rectificative ne procède pas à une révision du produit attendu de cet impôt. En réponse aux questions de votre Rapporteur général, le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie a apporté les éléments d'information suivants :

*« A la différence des taxes comme la TVA ou la TIPP, le calendrier des émissions et recouvrements de l'IR ne permet pas d'avoir sur cet impôt une vision plus précise aujourd'hui qu'à l'automne. Les indicateurs macroéconomiques de progression des revenus des ménages sur 2001 n'ont quasiment pas été révisés : il n'y a donc pas lieu à ce stade de modifier la prévision retenue en LFI. »*

L'évaluation de l'incidence de la baisse de 5% de l'impôt sur le revenu résulte de l'application d'un allègement forfaitaire de 5% au produit anticipé de l'impôt brut, avant imputation des réductions d'impôts et crédits d'impôts. Le montant révisé du produit de l'impôt pour 2002 est ainsi égal à 51,420 milliards d'euros.

## 2.- Une très forte moins-value anticipée du produit de l'impôt sur les sociétés.

En raison de son mode de recouvrement par soldes et acomptes, l'aléa pesant sur le recouvrement de cet impôt fortement volatil est important.

Cependant, l'observation des recouvrements des cinq premiers mois de 2002 et les premiers résultats de juin justifient une forte révision des prévisions de recettes. En effet, selon les informations fournies à votre Rapporteur général par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, si l'interprétation des premiers versements de soldes d'impôt sur les sociétés en avril au titre de 2001 était peu aisée en raison de certains retards affectant alors les restitutions <sup>(1)</sup>, le versement du deuxième acompte en juin au titre de l'impôt 2002 suggère que le ralentissement du bénéfice fiscal en 2001 a été plus important que prévu, ce qui conduit à réviser l'ensemble des recouvrements bruts de 3,238 milliards d'euros.

De même, il est difficile d'avoir une vision précise du niveau des remboursements d'impôt sur les sociétés à ce stade de l'année, dans la mesure où le traitement de certaines de ces demandes de remboursements par la direction des grandes entreprises (DGE), mise en place le 1<sup>er</sup> janvier 2002, a nécessité la consultation de la Direction générale de la comptabilité publique pour vérifier la réalité des acomptes versés en 2001, induisant des retards dans le remboursement effectif aux entreprises de 15 jours à un mois. La cible des restitutions semble toutefois devoir être revue à la baisse en prenant comme hypothèse que la part du premier semestre dans les restitutions annuelles est comparable à celle des années 2000 et 2001. Les estimations de restitutions d'impôt sur les sociétés sont donc diminuées de 700 millions d'euros (– 7,4%).

---

(1) Cf *infra*.

Au total, le produit de l'impôt sur les sociétés net, réévalué à 37,422 milliards d'euros, diminue de 6,35% par rapport aux prévisions de la loi de finances initiale, et de 8,05% par rapport à l'exécution 2001. Les mesures fiscales adoptées en loi de finances initiale pour 2002 induisant un léger supplément de recettes brutes et nettes de 0,2 milliard d'euros, la diminution à législation constante atteindrait 8,5% entre 2001 et 2002, après une progression, toujours à législation constante, de 12,4% entre 2000 et 2001.

### 3.- Des recettes de TVA en net recul.

Les effets de rebasage dus à la prise en compte des résultats 2001, ainsi que la révision des prévisions économiques pour 2002, avec en particulier une croissance des emplois taxables ramenée à 3%, au lieu de 4,3%, en valeur en loi de finances initiale, ont rendu nécessaire une révision à la baisse du produit anticipé de la TVA en tenant compte d'un dynamisme accru de la consommation des ménages durant le deuxième semestre 2002.

L'hypothèse retenue en loi de finances initiale d'une élasticité des recouvrements de TVA nette sensiblement supérieure à l'unité est par ailleurs infirmée par l'exécution 2001 à législation constante, laquelle montre que la TVA nette a progressé à un rythme comparable à son assiette, soit des taux de croissance respectifs de 3,3% pour le produit net de l'impôt et de 3,6% pour les emplois taxables.

Par ailleurs, selon les informations du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, les recouvrements sur la première moitié de l'année corroborent l'hypothèse d'une cible de recouvrements annuels sensiblement inférieure à la loi de finances initiale. La moins-value de recettes brutes est ainsi estimée à 3,764 milliards d'euros. Parallèlement, le rythme des remboursements opérés au cours du premier semestre 2002 conduit à un ajustement à la baisse des prévisions de la loi de finances initiale de 810 millions d'euros (-2,5%), s'expliquant essentiellement par le très fort ralentissement observé depuis l'automne 2001 en ce qui concerne les investissements et les exportations.

Au total, les recettes nettes de TVA sont réévaluées à 108,300 milliards d'euros pour 2002, soit une baisse de 2,954 milliards d'euros par rapport aux prévisions de la loi de finances (-2,66%). Leur croissance par rapport à l'exécution 2001, à législation constante - l'incidence fiscale des dispositions de la loi de finances initiale pour 2002 relative à la TVA est estimée à 0,2 milliard d'euros - est ainsi ramenée à 3%, soit une estimation cohérente avec l'hypothèse constatée en exécution d'une élasticité des recouvrements nets de TVA à la croissance des emplois taxables égale à l'unité.

#### 4.- La stabilité du produit de la taxe intérieure sur les produits pétroliers.

L'arrêté du 12 juillet 2002 constatant les modifications de tarifs de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers prévue à l'article 265 du code des douanes, supprime, en application des IV et V de l'article 12 de la loi de finances pour 2001 (n° 2000-1352 du 30 décembre 2000), les mécanismes de modulation de la TIPP à compter du 21 juillet 2002. Votre Rapporteur général a interrogé le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie sur l'incidence de cette décision sur les évaluations du produit de la TIPP pour 2002.

Il convient tout d'abord de rappeler que la loi de finances initiales intégrait, dans l'évaluation du produit de la TIPP en 2002, 305 millions d'euros de plus-value fiscale au titre de la suppression du bonus fiscal, tout en évaluant le coût du dispositif jusqu'à la suppression à 189 millions euros (évaluation des voies et moyens jointe au projet de loi de finances pour 2002). Par approximation, en estimant le coût journalier du bonus fiscal à 1,35 million d'euros ( $189 + 305 = 494$  millions d'euros en moins-value fiscale annuelle divisés par 365), la date de la suppression prévue en LFI peut être estimée au 15 mai 2002 environ. Par conséquent, la suppression n'intervenant que le 21 juillet 2002, le rendement sur l'année n'est plus que d'environ 215 millions d'euros, soit une perte de 90 millions d'euros.

En outre, en estimant le coût annuel de la « TIPP flottante » à 600 millions d'euros, selon les réponses du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie lors de l'examen du projet de loi de finances initiale pour 2002, la désactivation de la « TIPP flottante » au 21 juillet devrait rapporter 250 millions d'euros de recettes supplémentaires.

Au total, la plus-value fiscale serait donc de 160 millions d'euros environ. Cependant, la loi de finances initiale prévoyait une progression tendancielle, à tarifs équivalents entre 2001 et 2002, de 1%, soit 200 millions d'euros. Or, en réponse à votre Rapporteur général, le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie indique qu'« à fin juin 2002, le produit de TIPP collecté s'élève à 11,48 milliards d'euros contre 11,32 en juin 2001. Si l'on retranche le produit de l'incidence des relèvements de tarifs de mars 2001 (soit -180 milliards d'euros), le produit à la fin juin est strictement équivalent à celui de juin 2001. On peut donc attendre une moins-value tendancielle de l'ordre de 100 à 200 millions d'euros par rapport aux prévisions initiales. »

Au total, les différents facteurs de révision se compensent donc et justifient l'absence de révision du montant attendu du produit de la TIPP dans le présent projet de loi de finances rectificative.

## 5.- Les autres lignes de recettes fiscales.

Les autres lignes de recettes fiscales font l'objet d'ajustements au vu des recouvrements constatés au cours du premier semestre 2002.

Le produit des « autres impôts directs et taxes assimilées » devrait légèrement augmenter de 24 millions d'euros (+ 0,14% par rapport aux prévisions initiales). La baisse de 180 milliards de l'impôt de solidarité sur la fortune résultant d'un rebasage à la baisse et d'une évolution défavorable de la valorisation boursière depuis cet automne est compensée par des suppléments implicites de recouvrements par rapport aux prévisions initiales, constatés au vu des recouvrements du premier trimestre, pour les retenues à la source et les prélèvements sur les revenus des capitaux mobiliers et prélèvements sur les bons anonymes (+ 118 millions d'euros) et pour les recettes de précomptes (+ 84 millions d'euros) dont il convient de signaler qu'elles sont en forte augmentation depuis 1999.

Enfin, le produit anticipé des « enregistrement, timbre, autres contributions et taxes indirectes » diminue de 541 millions d'euros (3,28%) avec en particulier :

- une diminution de 11% (110 millions d'euros) du produit des mutations à titre gratuit entre vifs, le régime de faveur appliqué entre novembre 1998 et juin 2001 (réduction de 30% pour les donateurs âgés de moins de 75 ans) étant suivi d'une période plus longue que prévue de ralentissement des opérations de donations ;

- une baisse de 8,52% (135 millions d'euros) des droits d'importation expliquée par une diminution des recouvrements constatés depuis le début de l'année suite à une importante baisse des importations extracommunautaires hors produits pétroliers ;

- une baisse de 22% des prévisions du produit de l'impôt sur les opérations traitées dans les bourses de valeur, le niveau des marchés financiers étant en diminution depuis le début de l'année ;

- une baisse de 48% des recettes de la cotisation à la production sur les sucres (– 132 millions d'euros), suite à la baisse des tarifs de la cotisation décidée à la fin de 2001 par l'Union européenne.

## B.- UN AJUSTEMENT IMPORTANT DES RECETTES NON FISCALES

Les prévisions de recettes non fiscales hors recettes d'ordre sont ajustées à la baisse d'un montant de 3,264 milliards d'euros, soit 5,05% du montant cible de la loi de finances initiale. Le taux de croissance des recettes non fiscales est ainsi ramené à 2,22% par rapport à l'exécution 2001, après des croissances constatées de 10,9% en 2001 et de 18,7% en 2000.



L'ajustement des évaluations est dû pour moitié à une très forte révision à la baisse, de 1,662 milliard d'euros (– 64%), du produit des participations de l'Etat dans les entreprises non financières et des bénéfices des établissements publics non financiers. Il convient de rappeler que les estimations retenues en loi de finances initiale prévoyaient une augmentation très importante de ces ressources de 1,05 milliard d'euros (soit + 68%) par rapport à l'exécution 2001.

En réponse aux questions de votre Rapporteur général, le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie a apporté les éléments d'information suivants :

*« La révision à la baisse (– 1.662 millions d'euros) de l'évaluation des recettes 2002 tient pour l'essentiel aux résultats moins bons que prévu d'EDF (- 904 millions €) et de GDF (- 87 millions €) ainsi qu'à l'option prise d'un versement sous forme d'actions du dividende de France Télécom cette année. Celui-ci qui représentait 641 M€ en 2001 n'est donc pas imputé en recettes non fiscales mais vient abonder le compte titre de l'État à la CDC.*

*A ces révisions s'ajoutent celles à la baisse des dividendes distribués cette année par Renault (en raison d'une cession d'une partie du capital détenue par l'État), par Air France et par l'Erap. »*

**EVOLUTION DES RESSOURCES NON FISCALES EN 2002**

	<b>Exécution 2001</b>	<b>LFI 2002</b>	<b>Ecart PLFR/LFI</b>	<b>Evaluation PLFR</b>	<b>PLFR/LFI</b>	<b>PLFR 2002/exécution 2001 (en %)</b>	<b>LFI/ exécution (en %)</b>
Exploitations industrielles et commerciales et établissements publics financiers .....	3.919	5.677	- 1,54	4.137	- 27,13	5,58	44,88
Produits et revenus du domaine de l'Etat .....	391	425	0	425	0	8,71	8,71
Taxes, redevances et recettes assimilées.....	7.057	7.098	- 306	6.792	- 4,31	- 3,76	0,58
Intérêts des avances, des prêts et dotations en capital.....	592	603	- 68	535	- 11,23	- 9,70	1,72
Retenues et cotisations sociales au profit de l'Etat .....	9.498	9.368	0	9.368	0	- 1,38	- 1,38
Recettes provenant de l'extérieur .....	287	833	- 75	758	- 9,01	163,94	190,07
Opérations entre administrations et services publics .....	80	88	0	88	0	9,90	9,90
Divers <sup>(1)</sup> .....	12.022	13.787	- 1,28	12.498	- 9,35	3,96	14,68
<b>Total brut hors FSC .....</b>	<b>33.846</b>	<b>37.878</b>	<b>- 3,27</b>	<b>34.600</b>	<b>- 8,65</b>	<b>2,23</b>	<b>11,91</b>
<i>Dont: recettes d'ordre.....</i>	2.635	2.716	- 14	2.702	- 0,52	2,54	3,07
<b>Total hors recettes d'ordre.....</b>	<b>31.211</b>	<b>35.162</b>	<b>- 3,26</b>	<b>31.898</b>	<b>- 9,28</b>	<b>2,20</b>	<b>12,66</b>

(1) Hors FSC

**PRODUITS DES PARTICIPATIONS DE L'ETAT DANS DES ENTREPRISES NON FINANCIERES  
(LIGNE 116)**

(en millions d'euros)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002 LFI	2002 PLFR
EDF .....	480,21	49,93	212,06	232,03	217,95	1.219,50	315,30
Erap .....	204,89	—	—	—	91,47	38,10	—
Française des jeux.....	45,31	38,52	36,22	59,05	33,54	33,50	57,20
France Télécom .....	—	743,19	647,47	645,24	640,66	640,60 <sup>(1)</sup>	—
GDF .....	298,80	—	203,67	5,64	93,76	398,20	311,60
Renault.....	—	56,57	80,83	80,83	96,99	96,00	69,90
Snecma .....	—	—	—	40,03	93,41	64,20	94,53
Air France .....	—	—	—	17,26	27,05	26,00	5,00
Autres (ou non ventilé) .....	53,12	23,36	55,63	51,07	248,21	76,80	77,87
<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>2.592,90</b>	<b>931,40</b>

- (1) Option prise d'un versement sous forme d'actions. Le dividende n'est donc pas imputé en recettes non fiscales, mais vient abonder le compte titre de l'Etat à la CDC.

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

Parallèlement, la contribution de la Caisse des dépôts et consignations représentative de l'impôt sur les sociétés est révisée à la hausse de 114 millions d'euros (+ 31,15%). Selon le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, la révision de recettes perçues en 2002 au titre de la ligne 111 est fondée sur les versements déjà réalisés cette année (29,4 millions d'euros en mars et 289,6 millions d'euros en juin). « Ces versements comprennent une régularisation au titre de l'exercice 2001 de 176 millions d'euros, aucun versement n'ayant été effectué l'année dernière à ce titre, suite au trop perçu en 2000 (option choisie par la CDC). La loi de finances initiale n'anticipait pas un tel versement. » Ainsi, le montant des deux premiers acomptes pour l'année 2002 s'élève à 143 millions d'euros, « une somme équivalente [devant] être versée au cours du deuxième semestre à laquelle s'ajoutera 18 millions d'euros de contribution supplémentaire conformément aux règles de l'impôt sur les sociétés. ». Il faut relever par ailleurs que le résultat courant (section général) de la Caisse des dépôts et consignations est en légère progression en 2001, à 1.624 millions d'euros (contre 1.515 millions en 2000 mais 2.562 millions en 1999).

Des modifications affectent d'autres lignes de recettes non fiscales afin d'ajuster les prévisions aux informations disponibles à la date d'élaboration du projet de loi de finances rectificative. Ces corrections représentent un montant global, hors mesures nouvelles, produits des participations de l'Etat, et recettes d'ordre, de 112,5 millions d'euros.

On constate ainsi un ajustement de – 80 millions d'euros des intérêts des prêts du Trésor, essentiellement les intérêts des prêts de l'Agence française de développement et des intérêts des prêts du Trésor à des Etats étrangers suite à la consolidation de leur dette envers la France.

De même, le remboursement par les Communautés européennes des frais d'assiette et de perception des impôts et taxes perçus au profit de son budget est diminué de 75 millions d'euros. Selon le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, « l'article 2 de la décision du 29 septembre 2000 du Conseil des Communautés européennes (2000/597/CE, Euratom) relative au système des ressources propres des Communautés entré en vigueur cette année prévoit que les frais de perception reversés à chaque Etat membre au titre des ressources propres traditionnelles qu'il recouvre au profit de l'Union européenne, passe de 10% à 25% du produit constaté avec effet rétroactif sur l'exercice 2001. La prévision de recettes pour 2002 de la LFI comprenait ainsi, outre les frais de perception de l'exercice 2002 au taux de 25% (soit 465 M€ environ), un rattrapage au titre de l'exercice 2001. L'application rétroactive du nouveau taux sur 2001 se traduit par une recette supplémentaire de 280 millions € perçue cette année et correspondant à une fois et demie la prévision de recettes pour 2001. Une exécution plus faible qu'attendue en 2001 sur les ressources propres traditionnelles conduit ainsi à réviser à la baisse d'un peu plus de 35 M€ les recettes perçues cette année au titre du rattrapage 2001. Par ailleurs, les prévisions de ressources propres traditionnelles pour 2002 étant également revues à la baisse (cf. recettes fiscales), l'incidence sur les frais d'assiette est estimé à - 40 M€ environ sur les recettes perçues au titre de l'exercice 2002. »

Le présent projet de loi de finances rectificative évalue enfin à 1,22 milliard d'euros l'incidence sur le montant des recettes non fiscales du report à 2003 du versement de la créance UNEDIC (ligne 899) et à 270 millions d'euros celle de la baisse du produit des amendes et des condamnations pécuniaires due au projet de loi d'amnistie.

#### C.- UNE IMPORTANTE DIMINUTION DU PRELEVEMENT SUR RECETTES AU PROFIT DES COMMUNAUTES EUROPEENNES

L'évaluation du prélèvement sur recettes au profit des Communautés européennes (16,87 milliards d'euros en loi de finances initiale) a été ramenée à 14,92 milliards d'euros, soit une économie en exécution de 1,9 milliard d'euros. Cette révision résulte de diverses corrections jouant en sens opposés et notamment :

– la restitution, aux Etats membres, d'un excédent de l'exercice 2001 du budget des Communautés européennes supérieur à la prévision faite en loi de finances initiale ;

– la révision à la baisse des reversements de ressources propres traditionnelles (droits d'importation et droits sur les sucres révisés à la baisse dans le cadre de la révision des recettes fiscales) ;

– la révision à la hausse du montant de la correction britannique pour 2001 et la révision des assiettes TVA et PNB de 2002 pour tenir compte de l'évolution de la conjoncture économique.

### III.- UNE NOUVELLE EVALUATION DES CHARGES QUI REFLETE LA DERIVE CONSTATEE PAR L'AUDIT DES FINANCES PUBLIQUES

L'audit des finances publiques remis au Gouvernement par MM. Jacques Bonnet et Philippe Nasse a révélé une dérive des dépenses de l'État évaluée à un montant compris entre 10,3 et 10,8 milliards d'euros avant toute économie. Parallèlement, l'audit a chiffré à 3,4 milliards d'euros le montant des « *économies réalisables* », ce qui conduit à un dérapage net des dépenses compris entre 6,9 milliards d'euros et 7,4 milliards d'euros.

Votre Rapporteur général rappelle que les auditeurs n'ont pas tenu compte des effets possibles d'éventuels programmes d'économies budgétaires « *qui pourraient corriger un déficit excessif* » mais se sont limités à supposer que, lors de l'exécution des lois de finances pour 2002, la recherche de tels programmes « *est d'intensité « normale » : on les trouve en effet dans toute exécution budgétaire* ».

#### A.- DES OUVERTURES DE CREDITS CALEES SUR L'EVALUATION DU DERAPAGE NET EN EXECUTION SUR L'ENSEMBLE DE L'ANNEE

Les évaluations effectuées par le Gouvernement, à la suite de l'audit, montrent qu'il est d'ores et déjà possible d'identifier 5.018 millions d'euros de crédits à ouvrir sur le budget général en sus des crédits de la loi de finances initiale pour 2002. La majeure partie concerne le budget de la Santé et de la solidarité (1.628,0 millions d'euros) et le budget des Charges communes (1.135,2 millions d'euros). Les budgets de l'Emploi, des Affaires étrangères et de l'Agriculture recueillent ensuite les masses les plus importantes, soit respectivement 495 millions d'euros, 274,7 millions d'euros et 249,6 millions d'euros.

Par ailleurs, le BAPSA nécessiterait une ouverture de 490 millions d'euros et la charge nette du compte d'opérations monétaires n° 906-04 « Compte d'émission des monnaies métalliques » augmenterait de 1.300 millions d'euros.

En définitive, l'aggravation des charges nettes de l'État inscrite dans le présent projet s'élève à 6.808 millions d'euros. Le décalage apparent avec les estimations de l'audit (0,1 milliard d'euros avec la borne basse de la fourchette et 0,6 milliard d'euros avec la borne haute) s'explique par le fait qu'une partie du dérapage des dépenses évalué par l'audit résulte de la consommation de crédits ouverts en 2002 par voie de report, à due concurrence de crédits non consommés en 2001. S'agissant, comme l'indique le rapport des auditeurs, d'un « *phénomène propre à l'exécution budgétaire* », il ne peut être traduit dans les actes de prévision et d'autorisation parlementaire que sont la loi de finances de l'année et les lois de finances rectificatives. En effet, les crédits nécessaires à la couverture des charges concernées ont déjà été ouverts par voie réglementaire, sur le fondement de l'article 17 de l'ordonnance du 2 janvier 1959.

**BUDGET GENERAL  
OUVERTURES DE CREDITS NETS ASSOCIEES AU PRESENT PROJET**

*(en millions d'euros)*

	<b>Titres I et II</b>	<b>Titre III</b>	<b>Titre IV</b>	<b>Total DO</b>	<b>Titre V</b>	<b>Titre VI</b>	<b>Total CP</b>	<b>Total DO + CP</b>
<b>I.- DEPENSES CIVILES :</b>								
Affaires étrangères et coopération .....		27,7	110,0	<b>137,7</b>		137,0	<b>137,0</b>	<b>274,7</b>
Agriculture et pêche.....		5,6	244,0	<b>249,6</b>				<b>249,6</b>
<i>Aménagement du territoire et environnement.....</i>								
I.- Aménagement du territoire .....								
II.- Environnement.....								
Anciens combattants.....								
Charges communes.....	699,0	48,2	388,1	<b>1.13</b>			<b>3,9</b>	<b>1.13</b>
Culture et communication.....		7,7		<b>7,7</b>		3,9	<b>3,9</b>	<b>11,6</b>
Économie, finances et industrie .....		23,5	16,9	<b>40,3</b>		43,2	<b>43,2</b>	<b>83,5</b>
<i>Éducation nationale.....</i>								
I.- Enseignement scolaire.....		20,0		<b>20,0</b>				<b>20,0</b>
II.- Enseignement supérieur .....								
<i>Emploi et solidarité .....</i>								
I.- Emploi.....			495,0	<b>495,0</b>				<b>495,0</b>
II.- Santé et solidarité.....		8,0	1,62	<b>1,62</b>				<b>1,62</b>
III.- Ville.....								
Équipement, transports et logement.....								
I.- Services communs .....		8,8		<b>8,8</b>				<b>8,8</b>
II.- Urbanisme et logement .....								
III.- Transports .....			11,0	<b>11,0</b>	66,6		<b>66,6</b>	<b>77,6</b>
IV.- Mer .....			2,3	<b>2,3</b>				<b>2,3</b>
V.- Tourisme .....								
Total Équipement, transports et logement .....		8,8	13,3	<b>22,2</b>	66,6		<b>66,6</b>	<b>88,8</b>
Intérieur et décentralisation .....		100,8		<b>100,8</b>	9,3		<b>9,3</b>	<b>110,1</b>
Jeunesse et sports.....						0,0		
Justice .....								
Outre-mer .....		0,5	0,3	<b>0,8</b>		5,5	<b>5,5</b>	<b>6,3</b>
Recherche .....			7,0	<b>7,0</b>				<b>7,0</b>
<i>Services du Premier ministre.....</i>								
I.- Services généraux .....		0,4		<b>0,4</b>				<b>0,4</b>
II.- Secrétariat général de la Défense nationale								
III.- Conseil économique et social .....								
IV.- Plan .....								
<b>TOTAL DES BUDGETS CIVILS .....</b>	<b>699,0</b>	<b>251,1</b>	<b>2,89</b>	<b>3,84</b>	<b>75,9</b>	<b>189,5</b>	<b>265,4</b>	<b>4,11</b>
<b>II.- DÉFENSE .....</b>		<b>808,0</b>		<b>808,0</b>	<b>100,0</b>		<b>100,0</b>	<b>908,0</b>
<b>TOTAL DU BUDGET GÉNÉRAL .....</b>	<b>699,0</b>	<b>1.05</b>	<b>2,89</b>	<b>4,65</b>	<b>175,9</b>	<b>189,5</b>	<b>365,4</b>	<b>5,01</b>

Certes, il paraît difficile d'isoler, au sein d'une dépense déterminée et des crédits ouverts sur un chapitre donné pour financer celle-ci, des volumes que l'on puisse rattacher sans ambiguïté à une consommation de crédits de report plutôt qu'à une consommation de crédits initiaux. Les crédits inscrits sur un chapitre sont indiscernables, quelle que soit la nature des actes ayant conduit à leur ouverture.

Il faut plutôt raisonner en masse, en rapportant la dynamique des dépenses constatée au fil de l'exécution budgétaire à la dynamique normalement attendue sur le chapitre concerné et en interprétant l'écart éventuellement constaté. Une appréciation pertinente du rythme de consommation des crédits de report suppose donc l'analyse, chapitre par chapitre, des conditions d'exécution de la dépense en tendance, par référence à un profil d'exécution standard. Chacun conçoit qu'un tel exercice soit difficilement réalisable par le Rapporteur général du budget, au vu des informations budgétaires communiquées, chaque mois, au Parlement.

Dans ces conditions, votre Rapporteur général a jugé souhaitable d'interroger le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, afin d'obtenir son appréciation générale sur le phénomène évoqué dans l'audit de la situation des finances publiques. L'encadré reproduit ci-après présente la teneur de la réponse apportée par le Gouvernement.

#### **Consommation des crédits de reports**

**Question :** *L'audit des finances publiques, comme l'exposé des motifs du projet de loi de finances rectificative, évoquent comme facteur de dérapage de la dépense la consommation de crédits de reports, phénomène qui ne peut être inscrit dans une loi de finances prévisionnelle. Préciser l'ampleur du phénomène et sa répartition sur les différents comptes spéciaux et le budget général.*

**Réponse :** L'audit relève que dans de nombreux ministères, les années récentes ont vu s'accumuler une masse importante de crédits reportés. Elle atteint fin 2001 près d'un point de PIB. Cette accumulation a été la plus marquée en 2000. Les auditeurs estiment qu'après que son gonflement a facilité l'exécution des années antérieures, ce surplomb commence à dégrader l'exécution 2002.

Cette consommation importante de reports en 2002 a plusieurs origines :

On peut relever ainsi, comme les auditeurs, que les crédits ouverts en collectif budgétaire d'automne 2001 et reportés à 2002 s'élèvent à plus d'un milliard d'euros.

Par ailleurs, certains rattachements tardifs de fonds de concours européens (FEDER et FEOGA) induisent une consommation quasi inéluctable en 2002.

Enfin, le rythme de passation des marchés et d'exécution des travaux, affectés par des aléas divers, conduisent certaines années à un accroissement de reports, suivis de consommation quand les travaux commencent. Ce rythme d'exécution des programmes explique l'apparente baisse de la consommation des dépenses en capital, en 2000 et la hausse en 2002.

Parallèlement, des économies déjà prises en compte dans l'exécution 2002 et d'autres, statistiquement avérées mais non identifiées à ce stade de l'année, se traduiront par des reports supplémentaires sur 2003. Au total, les deux mouvements inverses se compensent globalement.

La consommation nette de reports sur les comptes spéciaux du Trésor est également le résultat de mouvements inverses. Ainsi, sur le compte de prêts aux États étrangers n° 903-17, des crédits pourront être consommés, tandis que sur d'autres comptes, les reports pourront augmenter suite à la sous-estimation des recettes en LFI.

Au total, les consommations de reports sur les comptes spéciaux devraient rester faibles. Le dérapage constaté sur les comptes spéciaux du trésor (de 1,9 à 2,4 Mds€ selon l'audit) est dû principalement au compte des monnaies métalliques : la circulation des pièces en euros a été rapide en 2002, entraînant une remontée des pièces plus massive qu'anticipée. A ce titre, le collectif d'été propose une ouverture à hauteur de 1,3 Md€ pour couvrir cette insuffisance.

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

Les crédits à ouvrir sur le budget général sont concentrés sur les dépenses ordinaires civiles : 3.844,6 millions d'euros sont demandés pour cette catégorie de dépenses, dont 1.981 millions d'euros pour des mesures à caractère social, 810 millions d'euros pour des mesures à caractère économique, 136 millions d'euros pour des interventions internationales ou administratives, 217 millions d'euros pour

le fonctionnement des administrations et de la vie politique et 699 millions d'euros pour l'aggravation de la charge de la dette de l'État.

Ces ouvertures sont accompagnées de demandes de crédits relatives aux dépenses civiles en capital (265 millions d'euros), aux dépenses militaires ordinaires (808 millions d'euros) et aux dépenses militaires en capital (100 millions d'euros).

Parmi le florilège de demandes de crédits, touchant plus de 70 chapitres, votre Rapporteur général s'est plus spécialement intéressé à certaines mesures.

### 1.- Crédits pour dépenses à caractère social

• Les crédits de l'article 20 du chapitre 46-83 – Prestations de solidarité du budget de la Santé et de la solidarité seraient majorés de 700 millions d'euros, afin d'apporter un complément de financement au **revenu minimum d'insertion**. Ceci représente une majoration de la dotation initiale de 15,8% environ.

Versées par les caisses d'allocations familiales et les caisses de mutualité sociale agricole, les dépenses d'allocation du RMI sont remboursées par l'État. Les dépenses budgétaires et les dépenses d'allocation suivent donc souvent des trajectoires divergentes d'une année sur l'autre, étant entendu que, naturellement, ces trajectoires concordent sur moyenne période.

#### DEPENSES D'ALLOCATION DE RMI ET CREDITS BUDGETAIRES DE L'ETAT DE 1998 A 2001

(en millions d'euros)

	1998	1999	2000	2001
Allocations versées par les caisses	4.207,59	4.634,45	4.695,43	4.681,25
Crédits budgétaires de l'État*	3.998,28	4.863,12	4.458,07	4.513,25

\* LFI et LFR

Les dettes de l'État vis-à-vis de la CNAF et de la CCMSA au 31 décembre ont évolué entre 2000 et 2001 de la manière suivante :

#### DETTES DE L'ETAT VIS-A-VIS DES CAISSES AU 31 DECEMBRE

(en millions d'euros)

	Au 31-12-2000	Au 31-12-2001
Dettes vis-à-vis de la CNAF	284,817	457,224
Dettes vis-à-vis de la CCMSA	3,537	7,088
Dettes totales	288,354	464,312

L'apparition d'impayés au cours des exercices 2000 et 2001 a pour raison principale la décision du Gouvernement de verser à titre exceptionnel aux bénéficiaires du RMI une allocation forfaitaire de fin d'année (« primes de Noël »). Cette décision a joué pour un montant de 230 millions d'euros en 2000 et 220 millions d'euros en 2001.



D'autres facteurs ont également contribué à accroître les dépenses depuis 1999, notamment :

– les revalorisations du montant de l'allocation de RMI au 1<sup>er</sup> janvier de chaque année ont été supérieures à l'évolution des prix, à hauteur de 1,8 point en 1999, 1,3 point en 2000 et 0,7 point en 2001 ;

– l'instauration par la loi du 29 juillet 1998 et le renforcement en 2001 des mesures d'intéressement à la reprise d'un emploi ;

– l'instauration de la possibilité de cumuler le RMI avec la majoration pour âge des allocations familiales et de l'allocation pour jeune enfant versée pendant la grossesse, permise par le décret n°98-950 du 26 octobre 1998.

Indépendamment des dettes qu'il convenait de rembourser, l'analyse des perspectives budgétaires pour 2002 a fait apparaître une insuffisance de crédits, estimée à 235 millions d'euros (estimation basse). Cette insuffisance tient notamment :

– à un important effet volume de 2,4 points, lié à une hausse du nombre de bénéficiaires (métropole et DOM) qui devrait atteindre 0,7% en 2002, contre une prévision initiale de diminution de 1,7% ;

– à un effet prix de 0,5 point, lié au décalage entre la revalorisation de l'allocation de RMI décidée par le Gouvernement à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2002 (+ 2 %) et l'évolution des prix (+ 1,5%) ;

– aux ajustements auxquels il a été procédé sur le chapitre 46-83 article 20 lors du vote de la loi de finances pour 2002 afin de financer sur d'autres chapitres budgétaires, notamment la mise en œuvre du plan BIOTOX et diverses mesures en faveur du secteur hospitalier (hausse des crédits du FIMHO), pour un montant total de 19,2 millions d'euros.

• Il est apparu nécessaire de demander des crédits supplémentaires sur **l'article 10 du même chapitre**, relatif à la contribution de l'État au financement de **l'allocation de parent isolé**. Là encore, la demande du Gouvernement est motivée par la nécessité d'apurer une dette vis-à-vis des organismes de sécurité sociale, gestionnaires quotidiens du dispositif pour le compte de l'État, et l'obligation de couvrir une insuffisance de crédits au vu des perspectives d'exécution dressées au printemps 2002.

Les crédits ouverts dans la loi de finances initiale pour 2001 au titre de l'allocation de parent isolé atteignaient 713,9 millions d'euros. Ces crédits se sont révélés insuffisants pour couvrir l'ensemble des dépenses d'allocation versées par les caisses d'allocations familiales et les caisses de mutualité sociale agricole. Compte tenu de l'excédent constaté en 2000, les dettes au 31 décembre 2001 atteignaient 34,8 millions d'euros. Cette évolution s'explique notamment par :

– la hausse sensible du nombre d'allocataires de l'allocation de parent isolé depuis 1999, principalement en raison de l'augmentation du taux de natalité en

France et du nombre de familles monoparentales, mais également, dans une moindre mesure, en raison de la dégradation de la conjoncture économique. Le nombre d'allocataires s'est ainsi accru de plus de 3,2% entre le 31 décembre 2000 et le 31 décembre 2001, en métropole et dans les DOM ;

– le fait que la revalorisation du montant de la prestation de 1,8% à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2001 a été supérieure à l'évolution des prix.

Pour 2002, l'estimation basse de l'insuffisance est d'environ 30 millions d'euros. Cette insuffisance s'explique notamment par :

– la progression relativement soutenue du nombre d'allocataires liée, d'une part, à la poursuite de la tendance à l'augmentation du nombre de familles monoparentales et, d'autre part, à la dégradation de la conjoncture économique qui pèse sur le financement de l'API (allocation différentielle) ;

– un effet prix sensible, dû au décalage entre la revalorisation de 2,1% au 1<sup>er</sup> janvier 2002 et l'évolution des prix.

Les crédits supplémentaires à ouvrir sur l'article 10 s'élèvent donc au total à 65 millions d'euros, soit 8,8% des crédits initiaux.

• Une ouverture de 445 millions d'euros est demandée sur **l'article 20 du chapitre 46-82 – Couverture maladie universelle et aide médicale** du budget de la Santé et de la solidarité, au titre de **l'aide médicale**. Elle représente une multiplication par plus de sept de la dotation initiale de cet article (61 millions d'euros dans la loi de finances initiale pour 2002) !

Sous la précédente législature, M. Pierre Forgues, rapporteur spécial du budget de la Santé et de la solidarité, avait plusieurs fois évoqué les « *dettes accumulées* » ou les « *besoins de crédits* » subsistant en fin d'année. Ces appels discrets à un apurement des comptes sont malheureusement restés vains et il revient au Gouvernement actuel de « remettre les compteurs à zéro ».

Les crédits ouverts dans la loi de finances initiale pour 2001 sur le chapitre 46-82 (article 20) du budget de la Santé et de la solidarité au titre de l'aide médicale de l'État atteignaient 53,36 millions d'euros. Lors du vote de la loi du 27 juillet 1999 portant création de la couverture maladie universelle, il avait été estimé que le coût du nouveau dispositif d'aide médicale aux personnes étrangères en situation irrégulière serait environ deux fois plus important que celui du dispositif jusqu'alors en vigueur (estimé à 30 millions d'euros). L'inscription de 53,36 millions d'euros dans la loi de finances initiale pour 2001, puis de 7,62 millions d'euros dans la loi de finances rectificative pour 2001, a été réalisée dans cette logique.

Ces crédits se sont finalement révélés insuffisants pour couvrir l'ensemble des dépenses exposées par les professionnels et les établissements de santé au titre de l'aide médicale. Aussi les dettes constatées, qui atteignaient 134 millions d'euros au 31 décembre 2000, ont-elles progressé de 131 millions d'euros pour atteindre 265 millions d'euros au 31 décembre 2001.

Les dettes constatées au 31 décembre 2001 correspondent, à hauteur de 184 millions d'euros, à des dettes accumulées depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2000, dans le cadre du dispositif d'aide médicale de l'État aux personnes étrangères en situation irrégulière issu de la loi du 27 juillet 1999 portant création de la CMU et, pour un montant de 81 millions d'euros, à des dettes contractées entre 1995 et 2000 par les DDASS à l'égard de professionnels et d'établissements de santé dans le cadre du dispositif antérieur à la création de la CMU et de l'aide médicale. On estime qu'environ les deux tiers des dépenses d'aide médicale sont exposées par des établissements de santé.

Les factures émises par la Sécurité sociale sont payées dans l'ordre de leur arrivée. Chaque année sont payées la facture du quatrième trimestre de l'année précédente ainsi que les trois premières factures trimestrielles de l'année courante. En 2002, l'enveloppe disponible n'a permis d'honorer que la facture du dernier trimestre 2001 : alors que les crédits inscrits en loi de finances initiale au chapitre 46-82 (article 20) atteignent 60,98 millions d'euros, les insuffisances sont estimées entre 179 et 217 millions d'euros.

Dans ces conditions il est proposé d'ouvrir en collectif 445 millions d'euros afin, d'une part, de rembourser l'intégralité des dettes accumulées au 31 décembre 2001 (265 millions d'euros) et, d'autre part, d'ajuster les crédits à hauteur de l'estimation basse de l'insuffisance au titre de 2002 (180 millions d'euros).

• Sur le même **chapitre 46-82** du budget de la Santé et de la solidarité, l'article 10 porte les crédits nécessaires à la **contribution de l'État au fonds de financement de la protection complémentaire de la couverture universelle du risque maladie**. 929,9 millions d'euros ont été ouverts à ce titre dans la loi de finances initiale pour 2002. Le Gouvernement propose de majorer cette dotation de **220 millions d'euros**, soit une augmentation de 23,7%.

Au début de l'année 2002, la Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS) a informé le fonds de financement de la protection complémentaire de la couverture universelle du risque maladie (Fonds CMU) que les dépenses qu'elle a exposées en 2000 et 2001 pour la couverture complémentaire des bénéficiaires de la CMU – dont la gestion est assurée par les caisses primaires d'assurance maladie – avaient été supérieures de 152,9 millions d'euros à ses estimations initiales.

Le dépassement est essentiellement imputable à une progression de la dépense moyenne par personne couverte, qui s'avère beaucoup plus dynamique que prévu. En particulier les dépenses hospitalières des bénéficiaires de la CMU ont été mal appréhendées, en raison notamment de retards dans leur liquidation. Le dépassement s'explique également, de façon subsidiaire, par une sous-estimation du nombre de personnes qui, à l'issue de la procédure de révision des droits des bénéficiaires de la CMU, intervenue au second semestre 2001, ont obtenu une mesure de régularisation rétroactive.

Compte tenu des ajustements réalisés par ailleurs sur les dépenses exposées au titre de la CMU complémentaire par les autres régimes d'assurance maladie

(+ 1,3 million d'euros au total) et, en recettes, sur le rendement de la contribution des organismes complémentaires participant à la CMU (+ 24,6 millions d'euros), le besoin de financement du Fonds CMU en 2001 devrait atteindre 129,6 millions d'euros. La subvention d'équilibre versée par l'État a atteint 889 millions d'euros en 2001, pour une dépense moyenne par bénéficiaire à l'époque estimée à 250 euros.

Pour 2002, les crédits inscrits dans la loi de finances initiale au titre de la contribution de l'État au fonds CMU s'élèvent à 930 millions d'euros. La dotation de l'État a été calibrée sous les hypothèses d'une stabilisation de la population de bénéficiaires de la CMU à 4,8 millions au 31 décembre 2002, d'un maintien à 228 euros par personne couverte de la déduction des organismes complémentaires et, pour les personnes dont la couverture est gérée par les caisses primaires d'assurance maladie, d'une dépense moyenne de 264 euros (+ 5,6% par rapport à 2001).

Les informations communiquées par la CNAMTS sur la réalité des dépenses qu'elle a exposées en 2000 et 2001 au titre de la CMU complémentaire montrent que cette dernière estimation n'est plus valable. Selon les estimations retenues pour évaluer la dépense moyenne par bénéficiaire (entre 287 et 300 euros), l'insuffisance 2002 s'inscrit dans une fourchette de 90 millions d'euros à 114 millions d'euros.

Au vu de ces éléments, le Gouvernement propose donc d'ouvrir dans le présent projet 220 millions d'euros afin de couvrir les dettes accumulées au 31 décembre 2001 (soit 130 millions d'euros) et l'estimation basse de l'insuffisance 2002 (soit 90 millions d'euros).

- Les crédits ouverts dans la loi de finances initiale pour 2001 au titre de **l'allocation aux adultes handicapés (AAH)**, inscrits sur **l'article 10 du chapitre 46-33 – Prestations obligatoires en faveur du développement social** du budget de la Santé et de la solidarité s'élevaient à 4.046 millions d'euros, auxquels il convient d'ajouter 51 millions d'euros d'ouvertures effectuées par la loi de finances rectificative pour 2001, portant le montant total des crédits ouverts à 4.097 millions d'euros.

Ces crédits se sont finalement révélés insuffisants pour couvrir l'ensemble des dépenses d'allocation versées par les caisses d'allocations familiales et les caisses de mutualité sociale agricole au titre de l'AAH. Compte tenu de l'excédent constaté en 2000, les dettes au 31 décembre 2001 atteignaient 54,2 millions d'euros. Cette évolution s'explique par divers facteurs, d'importance diverse :

- une revalorisation très sensible du montant de la prestation, qui est passée de 523,37 euros au 1<sup>er</sup> janvier 1997 à 557,12 euros au 1<sup>er</sup> janvier 2001, soit une hausse de 6,1% en quatre ans, nettement supérieure à l'évolution des prix ;

- une hausse très sensible du nombre d'allocataires depuis 1999, malgré l'amélioration de la situation du marché du travail. La progression du nombre de bénéficiaires a atteint 3,4% par an en moyenne en 1999 et 2000 et 3,1% en 2001, alors que la croissance annuelle n'était égale qu'à 2,7% (en moyenne) entre 1990 et

1997. Cet accroissement s'explique en particulier par le développement des actions d'information menées par les caisses et les COTOREP. La très forte inertie de la structure des bénéficiaires constitue également un facteur explicatif. Près de la moitié des bénéficiaires sont en effet âgés de moins de 40 ans, ce qui implique une présence prolongée dans le dispositif. Enfin, peu de bénéficiaires de l'allocation ont basculé vers le dispositif du RMI, la phase d'instruction lors d'une demande de RMI pouvant au contraire aboutir à une orientation du demandeur vers le dispositif de l'allocation pour adulte handicapé, notamment au titre de l'article L. 821-2 du code de la sécurité sociale (impossibilité de se procurer un emploi en raison du handicap) ;

– une stabilité du nombre de bénéficiaires de l'allocation à taux plein pour cause de faibles ressources à hauteur de 65% du total.

Pour 2002, l'insuffisance est évaluée à 96 millions d'euros (estimation basse). Cette insuffisance s'explique en particulier par :

– une hausse de l'effet volume, en raison de l'augmentation du nombre d'allocataires, notamment liée à la dégradation de la conjoncture économique ;

– un effet prix sensible, dû au décalage entre la revalorisation de 2,2% décidée par le Gouvernement au 1<sup>er</sup> janvier 2002 et l'évolution des prix.

En revanche, selon le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, rien ne permet à ce stade de supposer l'apparition d'insuffisances en gestion au titre de la suppression de l'évaluation forfaitaire des ressources, mesure nouvelle intégrée dans la loi de finances initiale pour 2002 pour un coût prévisionnel de 15,24 millions d'euros.

Au total, le Gouvernement demande une ouverture de **150 millions d'euros** sur l'article 10 du chapitre 46-33 du budget de la Santé et de la solidarité, soit une majoration de 3,5% de la dotation initiale.

• Enfin, votre Rapporteur général ne peut passer sous silence l'ouverture de **38 millions d'euros** demandée sur l'article 20 du chapitre 46-98 – **Réparation de préjudices dans le domaine de la santé** du budget des Charges communes. En effet, selon le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, « *le budget prévoit l'inscription des ressources prévues par l'article 53 de la loi n° 2000-1254 du 28 décembre 2000 de financement de la sécurité sociale pour 2001, soit une contribution de l'État (38,11 millions d'euros) et une contribution de la branche accidents de travail et maladies professionnelles du régime général (514,51 millions d'euros)* ».

« *Aussi, compte tenu des crédits déjà inscrits en LFI 2002 (0,1 million d'euros), le collectif prévoit l'ouverture de 38,01 millions d'euros au chapitre 46-98 du budget des Charges communes* ».

« *La répartition de la charge de financement entre l'État et la branche AT-MP [accidents du travail – maladies professionnelles] n'a pas été préétablie. La dotation de 38,11 millions d'euros doit permettre de respecter l'engagement de*

*l'État pris à cette hauteur. Les participations ultérieures de l'État au fonds tiendront compte des besoins effectifs ».*

En fait, les crédits correspondants ont déjà été ouverts dans le cadre du projet de loi de finances rectificative pour 2001. Cependant, la dépense au profit du Fonds n'a pas été effectuée et les crédits ouverts par le Parlement sont « tombés » dès la fin de l'exercice 2001.

## 2.- Les crédits pour dépenses à caractère économique

Peu de demandes d'ouverture de crédits se détachent au sein de cette catégorie de mesures.

- Les crédits budgétaires nécessaires à la **compensation d'exonérations de cotisations sociales** ne constituent plus aujourd'hui qu'un reliquat, l'essentiel des dépenses de cette nature étant portées par le FOREC, personne publique différente de l'État et disposant de son budget propre.

Pour autant, un certain nombre de dispositifs restent financés sur le budget de l'Emploi. En réponse à une question de votre Rapporteur général, le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie a présenté un tableau récapitulatif, pour les différents dispositifs concernés dans le cadre du présent projet, le montant des dettes de gestion 2001 et des insuffisances attendues en 2002.

### SITUATION DES DISPOSITIFS D'EXONERATION DE COTISATIONS SOCIALES FINANCES PAR LE BUDGET GENERAL

	Dettes de gestion 2001	Insuffisance 2002
Exonérations en ZRR/ZRU	15 M€	—
Exonérations en ZFU	125 M€	—
Exonérations en ZF de Corse	25 M€	—
Exonération dans les DOM	135 M€	170 M€
Exonérations sur les avantages en nature des HCR	5 M€	—
<b>Total du chapitre 44-77</b>	<b>305 M€</b>	<b>170 M€</b>

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

Selon le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, la dotation de la loi de finances initiale pour 2002 sur les exonérations DOM, soit 351 millions d'euros, a été calibrée sur une hypothèse de montée en charge progressive de l'extension d'exonération mise en place par la loi d'orientation pour l'Outre-mer, tant dans son volet « exonération de base » que dans son volet « majoration 35 heures ». Ce dernier volet dépend essentiellement du rythme de passage des entreprises aux 35 heures. Or, la montée en charge s'est fortement accélérée fin 2001, conduisant à un montant d'exonérations final de 400 millions d'euros sur 2001 au titre de la loi d'orientation pour l'Outre-mer. Le coût en année pleine du dispositif pourrait atteindre 520 millions d'euros en 2002, expliquant l'insuffisance de 170 millions d'euros. A ce stade de l'année, le ministère fait part d'une incertitude qui demeure en outre sur le rythme de passage aux 35 heures, donc son effet sur le coût de la majoration.

- Votre Rapporteur général a souhaité obtenir des précisions sur les raisons pour lesquelles le Gouvernement demande des crédits de paiement supplémentaires, à hauteur de **66,6 millions d'euros**, sur le **chapitre 53-22 – Programmes aéronautiques civils. Études, essais et développement** du budget des Transports et de la sécurité routière. Cette ouverture représente 25,3% de la dotation fixée par la loi de finances initiale pour 2002.

Selon les informations recueillies auprès du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, il apparaît que l'inscription budgétaire ainsi proposée a pour objet de couvrir des besoins de paiement liés, à titre principal, aux actions de soutien à la recherche (imputées sur l'article 13 de ce chapitre), pour environ 60 millions d'euros, et, à titre accessoire, aux actions de soutien aux équipementiers (imputées sur l'article 60) pour environ 6,6 millions d'euros.

En ce qui concerne les actions de recherche, 472,6 millions d'euros d'autorisations de programme ont été inscrits en loi de finances initiale sur cette ligne de 1998 à 2002. En revanche, sur la même période, cet article n'a été doté que de 296,21 millions d'euros de crédits de paiement.

Selon le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, *« même si la direction des programmes de l'Aviation civile a entrepris depuis 2001 un important effort de gestion sur ses engagements les plus anciens, la quasi-totalité des moyens de paiement consacrés aux actions de recherche étaient ordonnancés à la fin du 1<sup>er</sup> semestre 2002. Il ressort de la prévision d'exécution établie pour 2002 que la couverture des engagements effectifs nécessitera, pour les deux articles, 66,6 millions d'euros supplémentaires en moyens de paiement en 2002 »*.

### 3.- Les charges relevant du fonctionnement de l'État

- Les crédits de personnel militaire font l'objet – comme c'est traditionnellement le cas en collectif – de demandes d'ouverture de crédits au titre des surcoûts engendrés par les opérations militaires extérieures. L'ouverture de **380 millions d'euros** sur le **chapitre 31-31 – Personnels militaires des armées et de la gendarmerie. Rémunérations principales** du budget de la Défense *« correspond à la couverture de l'intégralité de la demande du ministère de la Défense à ce titre et doit donc permettre de couvrir l'intégralité du surcoût de cette dépense en 2002 »*.

Pour autant, votre Rapporteur général souligne qu'il conviendrait de s'interroger sur les modalités de prise en compte dans les lois de finances du surcoût pour les armées résultant des opérations extérieures. Depuis quelques années, la loi de finances initiale inclut quelques crédits identifiés à cette fin, mais l'essentiel du financement est assuré en gestion, dans le cadre de décrets d'avance ou d'un projet de loi de finances rectificative. Sans méconnaître le degré d'incertitude qui entoure nécessairement le calibrage des besoins des armées au regard des opérations extérieures, il serait souhaitable de parfaire la démarche initiée il y a quelques années et d'améliorer la couverture de ces besoins par la loi de finances initiale.

Hors opérations extérieures, le Gouvernement a évalué à 294 millions d'euros le montant des crédits nécessaires pour assurer l'exécution de l'année 2002 dans des conditions correctes :

– 68 millions d'euros sur **le chapitre 34-06 – Gendarmerie. Fonctionnement**, au titre de l'apurement des dettes de loyers de la gendarmerie ;

– 66 millions d'euros sur **le chapitre 37-94 – Versement à la SNCF de l'indemnité compensatrice des réductions de tarifs accordés pour le transport des militaires et marins isolés** ;

– 105 millions d'euros sur quatre chapitres de rémunération pour couvrir des insuffisances courantes de crédits, dont l'essentiel est dû à la réduction des vacances d'emploi ;

– 189 millions d'euros sur deux chapitres de rémunération pour compléter le financement des mesures de revalorisation de la condition militaire. Votre Rapporteur général rappelle que 210 millions d'euros avaient été ouverts de ce chef dans la loi de finances initiale pour 2002, par voie d'amendement gouvernemental. Le tableau ci-après récapitule la nature des mesures constituant le plan de revalorisation de la condition militaire.

#### DISPOSITIONS DU PLAN DE REVALORISATION DE LA CONDITION MILITAIRE

<p><b>Mesures décidées en novembre et décembre 2001</b></p>	<p><u>Gendarmerie</u>                  Paiement de 15 jours « temps d'activité et d'obligation professionnelle » (TAOPM)                  Extension du complément spécial pour charges militaires de sécurité aux officiers de gendarmerie                  Alignement à 22% des taux de l'indemnité de sujétions spéciales de police (ISSP)                  Extension aux officiers de la prime d'officier de police judiciaire                  Attribution de l'allocation de mission judiciaire                  Passage de l'ISSP de 22% à 24 %.</p> <p><u>Autres militaires</u>                  Paiement de 7 jours TAOPM à 50% des personnels militaires                  Majoration du complément pour charges militaires</p>
<p><b>Mesures décidées en février 2002</b></p>	<p>Paiement de 8 jours TAOPM à 100% des personnels militaires                  Mesures catégorielles</p>

• La charge de la dette de l'État s'accroîtrait, globalement, de **657 millions d'euros**. Les crédits nécessaires sont inscrits sur le titre I du budget général, porté par le seul budget des Charges communes. Ce montant est la résultante de trois phénomènes qui jouent à la fois sur les dépenses et les recettes, puisque depuis plusieurs années, le Gouvernement a pris l'habitude de présenter la charge de la dette nette des recettes dites « d'ordre », qui sont essentiellement constituées de l'encaissement des coupons courus à l'émission des titres et de la rémunération de la trésorerie de l'État.



En premier lieu, votre Rapporteur général tient à faire état de la modification apportée au tableau de financement du Trésor, en liaison avec l'aggravation du déficit prévue par le présent projet.

**ACTUALISATION DU TABLEAU DE FINANCEMENT DU TRESOR**

(en milliards d'euros)

	<b>LFI 2002</b>	<b>PLFR 2002</b>
Amortissement de la dette à long terme .....	14,7	14,6
Amortissement de la dette à moyen terme.....	45,0	44,7
Amortissement des engagements de l'État.....	1,5	2,8
Seconde partie du versement de la prime pour l'emploi .....	–	1,2
Déficit budgétaire.....	30,4	45,9
<b>Besoin de financement.....</b>	<b>91,6</b>	<b>109,2</b>
Émissions nettes à moyen et long terme (OAT et BTAN) .....	85,0	85,0
Variation nette des BTF (en fin d'année) .....	+ 13,0	+ 25,1
Variation des dépôts des correspondants.....	– 6,4	– 0,9
Variation du compte courant du Trésor.....	0,0	0,0
<b>Ressources de financement.....</b>	<b>91,6</b>	<b>109,2</b>

Source : direction du Trésor

Il importe de souligner que le programme d'emprunt à moyen et long terme sera mis en œuvre tel qu'il a été annoncé le 17 décembre 2001, pour un montant total de 85 milliards d'euros. De plus la politique de rachats de titres, mise en œuvre par le Trésor pour animer le marché secondaire de sa dette et faire en sorte que le stock de dette reste en bonne adéquation avec les attentes du marché, ne sera pas affectée par les orientations budgétaires retenues dans le présent projet.

Naturellement, c'est donc sur les ressources à court terme que le Trésor fera peser l'indispensable ajustement de son financement en 2002 :

– d'une part, l'Agence France Trésor accroîtra le stock de bons du Trésor à court terme (BTF), à hauteur de 12 milliards d'euros, qui s'ajouteront donc à la variation de 13 milliards d'euros déjà prévue dans le tableau de financement associé à la loi de finances initiale. Selon les informations recueillies auprès du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, le supplément de BTF aura, *a priori*, la même structure que les émissions habituelles, soit environ 60% de titres d'une durée inférieure ou égale à 3 mois, 20% d'émissions à 6 mois et 20% d'émissions à un an (structure des émissions réglées en 2001) ;

– d'autre part, l'octroi d'un compte rémunéré à l'EPFR (Établissement public de financement et de réalisation) serait l'occasion de recueillir 1,7 milliard d'euros de ressources liquides. Celles-ci seraient accrues de même du fait du dépôt au Trésor, par le Fonds de réserve pour les retraites, de 3,8 milliards d'euros.

Pris ensemble, ces deux éléments apporteront 17,5 milliards d'euros supplémentaires à l'État. 15,5 milliards d'euros seront « absorbés » par l'aggravation du déficit. 1,2 milliard d'euros seront également consacrés au financement (en trésorerie) du règlement de la seconde tranche de la prime pour l'emploi. Ce

versement, imputé sur l'exercice 2001 en comptabilité budgétaire, a en fait été effectué au cours de la période complémentaire, donc au cours de l'année calendaire 2002. Il doit donc être intégré au besoin de financement de l'année 2002. Par ailleurs, le remboursement anticipé aux entreprises, en janvier 2002, des créances détenues par elles sur l'État du fait de la suppression du décalage d'un mois de la TVA, mobilisera 1,3 milliard d'euros, inscrits dans le tableau de financement sur la ligne « Amortissement des engagements de l'État ». En sens inverse, le besoin de financement de l'État en 2002 sera allégé, à hauteur de 0,4 milliard d'euros, par le rachat dès 2001 de titres venant normalement à échéance en 2002, soit 0,1 milliard d'euros d'OAT et 0,3 milliard d'euros deBTAN.

Ces évolutions ne sont pas sans influence sur la charge d'intérêt de la dette, qui seule est portée par le budget en vertu des dispositions de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 instaurant une stricte séparation entre opérations budgétaires et opérations de trésorerie.

L'abondement de **227 millions d'euros** demandé sur le **chapitre 11-06 – Service des rentes amortissables, des emprunts d'État et des obligations du Trésor à moyen et long terme** est motivé, pour l'essentiel, par les dépenses occasionnées par le déroulement du programme de rachat de titres anciens par l'Agence France Trésor. En effet, de même que l'État encaisse le coupon couru depuis la date anniversaire du titre lorsqu'il émet un titre, de même il doit payer le coupon couru lorsqu'il procède à un rachat. De plus, la légère révision à la hausse de l'hypothèse d'inflation grève mécaniquement l'évaluation de la charge générée par les obligations indexées sur l'inflation.

Il apparaît également un besoin en crédits de **305 millions d'euros** sur le **chapitre 12-01 – Intérêts des comptes de dépôt au Trésor**, qui trouve son origine dans deux éléments nouveaux :

– le montant des fonds particuliers déposés sur les comptes courants postaux s'est élevé, en tendance, de 2,5 milliards d'euros environ. Ce phénomène s'entend indépendamment du processus de décentralisation progressive des fonds privés des CCP vers la Poste, engagé en 2000 et poursuivi en 2002 à hauteur de 6,4 milliards d'euros au total<sup>(1)</sup>. Les informations recueillies par votre Rapporteur général auprès du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie suggèrent que l'introduction de l'euro fiduciaire aurait conduit à un accroissement des dépôts sur les CCP, en contrepartie d'une diminution de la circulation de la monnaie fiduciaire. L'impact de ces ressources supplémentaires déposées auprès du Trésor pèserait pour environ 110 millions d'euros ;

– le ministre des finances a décidé d'octroyer des comptes rémunérés à l'EPFR et au Fonds de réserve des retraites. Par déduction, votre Rapporteur général déduit que le coût budgétaire de cette décision s'élève à 205 millions d'euros. On ne peut manquer d'apprécier la remarque du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, selon lequel « *les comptes rémunérés [...] ont théoriquement un impact*

---

(1) Ce sont, d'ailleurs, ces 6,4 milliards d'euros qui sont portés dans le tableau de financement associé à la loi de finances initiale pour 2002 sous la rubrique « Variation des dépôts des correspondants du Trésor ».

*nul sur la trésorerie de l'État puisqu'ils permettent des placements sur les marchés financiers rémunérés à un taux équivalent* ». Cette approche est vraie si, du point de vue de l'établissement public, on considère que le choix se situe entre un dépôt rémunéré auprès du Trésor ou un placement direct des liquidités auprès du système financier. Si, au contraire, vu du Trésor, le choix se situe entre l'encaissement de ressources rémunérées et l'encaissement de ressources gratuites sur un compte non rémunéré – comme il en existe beaucoup dans les écritures du Trésor – on peut considérer que l'ouverture de tels comptes n'est pas neutre sur les charges de l'État.

Une augmentation des crédits ouverts, sur **le chapitre 12-02** éponyme, pour couvrir la charge d'intérêt des bons du Trésor non négociables est nécessaire, à hauteur de **97 millions d'euros**. En effet, il semble que l'on assiste, en 2002, à une accélération du rythme de remboursement des bons du Trésor à intérêt progressif, qui peuvent être mobilisés à tout moment par le porteur à compter du 3<sup>ème</sup> mois suivant leur date d'émission. L'arrêt de l'émission de tels bons a été décidé par le décret n° 98-1206 du 28 décembre 1998. Cependant, les émissions non échues portent encore intérêt.

Il se peut que l'approche de l'échéance ultime (à savoir 2003 pour les bons émis en 1998) ait suscité un comportement d'anticipation de la part des porteurs de bons. De ce fait, le remboursement anticipé des bons présentés au Trésor peut provoquer le paiement d'une charge d'intérêt excédant la prévision initiale. Comme l'indique le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, *« le calcul pour la LFI 2002 effectué début 2001 prévoyait, comme habituellement, 30% de remboursements pour les bons en comptes de dépôts et 65% pour les bons sur formule, à la date d'échéance (hypothèses basées sur des rythmes de remboursement constatés et différents suivant les deux catégories de souscripteurs) »*. De plus, le volume exceptionnel des souscriptions de l'année 1997 – qui s'explique par les taux de rémunération des bons du Trésor au début de 1997 – explique également en partie l'aggravation de la charge d'intérêt.

Enfin, une ouverture de **69 millions d'euros** est demandée sur **le chapitre 12-03 – Rémunération des dépôts de divers instituts d'émission et banques centrales**. L'assiette de la rémunération est égale à la somme des avoirs des trois banques centrales de la zone franc déposés sur leur « compte d'opération » ouvert dans les écritures du Trésor. Les évolutions des comptes d'opérations ont été contrastées suivant les banques. Les réserves totales sont passées de 3,6 milliards d'euros au 1<sup>er</sup> juillet 2000 à 4,6 milliards d'euros au 1<sup>er</sup> juillet 2001 et à 5,8 milliards d'euros au 1<sup>er</sup> juillet 2002.

La loi de finances initiale pour 2002 avait été construite avec une hypothèse de retour des avoirs au niveau de celui observé pendant l'année 2000. Au contraire, ceux-ci ont continué à croître, pour une valeur moyenne que l'on peut évaluer à 2 milliards d'euros, ce qui génère une charge d'intérêt de 84,5 millions d'euros sur la base d'un taux de rémunération égal à 4,75% (prévision de la loi de finances initiale). En sens inverse, la baisse du taux de la facilité marginale enregistrée à la fin de l'année 2001 (-0,5%) génère une économie d'environ 17,5 millions d'euros. En définitive, la charge d'intérêt supplémentaire peut être évaluée à 66 millions d'euros.

En contrepartie de ces aggravations de charges, une annulation de **50 millions d'euros** a été effectuée sur le **chapitre 11-06 – Intérêts des bons du trésor à court ou moyen terme et valeurs assimilées**. Ce montant est la résultante d'influences allant dans des sens divergents :

– une économie de 267 millions d'euros sur la charge des bons du Trésor à taux fixe et intérêt annuel (BTAN). En effet, le taux d'intérêt le plus pertinent pour évaluer la charge de BTAN en 2002 est le taux observé lors des émissions effectuées en 2001. Dès le mois de novembre 2001, il était clair que l'on pouvait s'attendre à une économie sur ce poste de dépenses. En effet, le niveau du taux à moyen terme retenu pour calibrer la charge des BTAN (soit 4,6%) apparaissait sensiblement supérieur au taux moyen des émissions effectuées dans les trois premiers trimestres de l'année <sup>(1)</sup> ;

– une économie de 8 millions d'euros sur le programme initial d'émission des BTF, en raison de la diminution des taux courts par rapport aux prévisions de la loi de finances ;

– un surcoût de 225 millions d'euros pour la charge des BTF, lié à l'augmentation du volume d'émission consécutif à l'aggravation du déficit prise en compte dans le présent projet.

L'ensemble de ces mouvements de crédits (ouvertures et annulations) conduit à majorer la charge brute de la dette de 643 millions d'euros. Par ailleurs, les recettes venant en atténuation des charges de la dette reculeraient de 14 millions d'euros. En définitive, la charge de la dette, nette des recettes dites d'ordre, progresserait de 657 millions d'euros par rapport à la prévision de la loi de finances initiale.

#### 4.- Les charges des budgets annexes et des comptes spéciaux du Trésor

- Le budget annexe des prestations sociales agricoles est à nouveau confronté, en 2002, à une dérive imprévue des dépenses, partagée entre l'assurance maladie (à hauteur de 76% environ) et de l'assurance vieillesse (à hauteur de 14% environ). Les 10% restant se répartissent à parts quasi égales entre une aggravation de la charge d'intérêts supportée par le BAPSA et une augmentation du besoin de financement résultant de la contribution du BAPSA aux assurances sociales des étudiants et au régime d'assurance obligatoire des praticiens et auxiliaires médicaux conventionnés.

En valeur absolue, le dérapage est chiffré à 490,9 millions d'euros, montant nettement supérieur aux impasses constatées en 2000 et 2001, qui avaient conduit à ouvrir en loi de finances rectificative respectivement 106,7 millions d'euros et 182,9 millions d'euros. Il semble que la prévision budgétaire associée au BAPSA ait

---

(1) Cf. pour une illustration éclairante, le graphique présenté dans le rapport spécial établi par M. Thierry Carcenac, député, sur le budget des Charges communes en 2002, p. 66.

trop facilement versé dans les « délices » impurs de la sous-évaluation initiale des dépenses.

D'ailleurs, le rapporteur spécial du BAPSA sous la précédente législature, M. Charles de Courson, avait fait part dans son rapport de ses doutes quant à la pertinence des évaluations de dépenses présentées par le Gouvernement. Pourtant, il était encore trop optimiste, n'ayant chiffré qu'à 85 millions d'euros environ l'impasse en matière de dépenses d'assurance maladie – au lieu de 372 millions d'euros demandés sur le chapitre 46-01 – et à 22 millions d'euros environ la sous-évaluation des dépenses d'assurance vieillesse – alors que les prévisions actuelles font apparaître un besoin en crédits de 67,9 millions d'euros, à ouvrir sur le chapitre 46-96.

Le Gouvernement propose au Parlement, à travers l'article 2 du présent projet et la majoration de la subvention d'équilibre versée par le budget général, un ensemble de mesures d'urgence qui ne dispensent pas de poursuivre la réflexion sur les moyens pérennes permettant de garantir un financement équilibré du BAPSA.

- Le compte d'émission des monnaies métalliques (compte d'opérations monétaires n° 906-04) contribue à hauteur de 1,3 milliard d'euros à la dérive des charges de l'État telle qu'évaluée par l'audit sur la situation des finances publiques et par le Gouvernement, dans le présent projet. Cette majoration des charges de l'État joue à travers la réduction des recettes du compte par rapport à la prévision initiale, les comptes de commerce, non dotés de crédits, étant inscrits dans le tableau d'équilibre pour leur charge nette, différence entre les dépenses et les recettes. Une chute de recettes apparaît donc, formellement, comme une majoration des charges nettes de l'État.

Les recettes du compte n° 906-04 proviennent essentiellement du seignuriage monétaire, lié à la variation de la circulation de la monnaie métallique et à la différence entre le coût de fabrication des monnaies métalliques et les recettes tirées de leur mise en circulation dans l'économie.

L'évaluation des recettes du compte est particulièrement délicate, car le seignuriage sur les monnaies métalliques dépend non seulement de l'activité économique mais aussi de l'appétence des agents pour les monnaies métalliques, concurrentes de la monnaie scripturale. La loi de finances initiale pour 2002 a fixé les déterminants prévisionnels de l'équilibre du compte, qui sont retracés dans le tableau ci-après.

Il semble que la mise en circulation de l'euro fiduciaire ait occasionné une diminution de la quantité de monnaie métallique souhaitée par les agents. Dans ces conditions, le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie a indiqué à votre Rapporteur général que les recettes du compte se dégradent en vertu d'un processus « à étages » : les agents économiques restituent (ou ne demandent pas) aux banques commerciales le volume non désiré de monnaie métallique ; les banques commerciales restituent à la Banque de France les monnaies métalliques excédant leurs besoins en fonds de roulement physique ; la Banque de France ajuste le montant des achats de monnaies métalliques qu'elle effectue auprès du Trésor.

**LEQUILIBRE PREVISIONNEL DU COMPTE N° 906-04 EN 2002**

(en millions d'euros)

	<b>Montant</b>
<b>1. Dépenses</b>	
♦ démonétisation des pièces en franc .....	1.870,0
♦ coûts de fabrication des pièces en euro .....	121,4
♦ frais de stockage des pièces en franc.....	9,2
♦ frais de démonétisation des pièces en franc .....	1,5
<b>2. Recettes</b>	
♦ mise en circulation du programme de frappe 1998-2001 des pièces en euro .....	2.376,0
♦ mise en circulation d'une partie du programme de frappe 2002 des pièces en euro .....	65,8
♦ autres recettes.....	93,3
<b>Solde</b> .....	<b>+ 533,0</b>

La perte de recettes, telle qu'elle peut être évaluée aujourd'hui s'élève donc à 1,3 milliard d'euros, plaçant le compte d'émission en déficit, pour un montant de 767 millions d'euros, alors qu'un excédent de 533 millions d'euros était attendu initialement.

**B.- LES MOUVEMENTS DE CREDITS PRIS EN COMPTE AU COURS DE L'ANNEE 2002**

- Comme en 2000 et à l'inverse de 2001, la quasi-totalité des mouvements de crédits affectant l'équilibre financier devrait résulter de votes du Parlement. En effet, à la date de dépôt du présent projet, un seul décret d'avance est intervenu, pour un montant modeste de 13,8 millions d'euros.

Le décret d'avance n° 2002-143 du 7 février 2002 a ouvert 13,8 millions d'euros sur le chapitre 01 – Prêts de restructuration industrielle du compte de prêts n° 903-05 – Prêts du Fonds de développement économique et social, afin de financer un prêt de 30,5 millions d'euros accordé par l'État à la compagnie aérienne Air Lib.

Condition de fond posée par l'article 11 de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 à la mise en œuvre de cette procédure d'exception qu'est le décret d'avance, l'urgence d'une intervention publique ne peut être contestée, s'agissant d'accorder un soutien à une compagnie aérienne confrontée à une très grave crise de trésorerie, susceptible de compromettre sa survie. Le prêt accordé par l'État n'était d'ailleurs qu'un élément d'un dispositif de soutien plus large, mis en œuvre à la fin de l'année 2001, qui incluait le report du paiement des cotisations sociales et une mesure relative à la TVA due par Air Lib.

Le financement du décret d'avance a été assuré par des annulations d'un égal montant, réparties sur les crédits d'investissement du budget du Logement (7,6 millions d'euros), des Transports (4,7 millions d'euros) et du Tourisme (1,5 million d'euros). Elles représentent respectivement moins de 1%, moins de 2% et 33% des « mesures nouvelles » inscrites sur les trois chapitres concernés dans la loi de finances pour 2002.

**ANALYSE DES OUVERTURES ET ANNULATIONS DE CREDITS INITIAUX**

*(en millions d'euros)*

	Loi de finances initiale	Mouvements en cours d'exercice			Présent projet			Montant final des crédits
		Ouvertures (a)	Annulations associées (b)	Variation nette des crédits	Ouvertures	Annulations associées (c)	Variation nette des crédits	
<b>Budget général</b>								
♦ Dépenses ordinaires civiles nettes .....	219.247	-	-	-	3.845	56	+ 3.789	223.035
♦ Dépenses civiles en capital .....	12.154	-	14	- 14	265	-	+ 265	12.406
♦ Dépenses militaires ordinaires .....	25.392	-	-	-	808	-	+ 808	26.200
♦ Dépenses militaires en capital .....	12.274	-	-	-	100	-	+ 100	12.374
<b>Total des crédits nets du budget général .....</b>	<b>269.067</b>	-	<b>14</b>	<b>- 14</b>	<b>5.018</b>	<b>56</b>	<b>+ 4.962</b>	<b>274.015</b>
<i>Pour mémoire :</i>								
♦ Remboursements et dégrèvements .....	62.710	-	-	-	-	2.149	- 2.149	60.561
♦ Crédits bruts du budget général .....	331.777	-	14	- 14	5.018	2.205	+ 2.813	334.576
<b>Comptes d'affectation spéciale (dépenses définitives) .....</b>	<b>10.299</b>	-	-	-	-	-	-	<b>10.299</b>
<b>Budget général + comptes d'affectation spéciale .....</b>	<b>279.366</b>	-	<b>14</b>	<b>- 14</b>	<b>5.018</b>	<b>56</b>	<b>+ 4.962</b>	<b>284.314</b>
Budgets annexes .....	17.178	-	-	-	490	-	+ 490	17.668
<b>Charges définitives .....</b>	<b>296.544</b>	-	<b>14</b>	<b>- 14</b>	<b>5.508</b>	<b>56</b>	<b>+ 5.452</b>	<b>301.982</b>
<b>Comptes spéciaux du Trésor</b>								
♦ Charges temporaires .....	54.773	14	-	+ 14	-	-	+ 14	54.787
<i>Pour mémoire :</i>								
♦ Charge nette des opérations temporaires .....	- 1.985	(d)		+14	(d)		+ 1.300	- 671

(a) Décret d'avance n° 2002-143 du 7 février 2002.

(b) Décret d'annulation n° 2002-144 du 7 février 2002.

(c) Décret d'annulation du 12 juillet 2002.

(d) La charge nette des opérations temporaires faisant intervenir les mouvements affectant les ressources, les rubriques « Ouvertures » et « Annulations » ne sont pas pertinentes pour cette ligne du tableau.

Les annulations ont été effectuées par un décret (n° 2002-144 du 7 février 2002), pris sur le fondement de l'article 14 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances. Conformément aux dispositions de cet article, la Commission des finances a été informée des annulations le 5 février 2002.

L'article 9 du présent projet propose de ratifier les crédits ouverts par le décret d'avance du 7 février 2002.

• Le volume modeste des mouvements de crédits effectués par décret d'avance conduit, mécaniquement, à ce que la variation globale des crédits entre la loi de finances initiale et le présent projet reflète avec fidélité les propositions du Gouvernement contenues dans le projet de loi de finances rectificative. Le tableau présenté ci-avant récapitule l'ensemble des mouvements opérés au cours de l'exercice ainsi que ceux qui sont pris en compte spécifiquement au titre du présent projet.

Les crédits nets du budget général sont portés de 269,1 milliards d'euros à 274 milliards d'euros, les trois quarts de cette progression étant imputables aux dépenses ordinaires civiles. Sous l'effet des annulations effectuées sur les remboursements et dégrèvements, les crédits bruts du budget général augmentent de façon plus modérée et passent de 331,8 milliards d'euros à 334,6 milliards d'euros. Les charges définitives de l'État sont majorées de près de 5,5 milliards d'euros et passent de 296,5 milliards d'euros à 302 milliards d'euros.

**TOTAL DES OUVERTURES DE CREDITS NETS PRISES EN COMPTE  
DANS LES COLLECTIFS BUDGETAIRES DE 1999 A 2002 <sup>(1)</sup>**

	1999		2000		2001		PLFR 2002	
	En millions d'euros	En % des crédits initiaux	En millions d'euros	En % des crédits initiaux	En millions d'euros	En % des crédits initiaux	En millions d'euros	En % des crédits initiaux
<b>Budget général</b>								
• dépenses ordinaires civiles nettes...	5.069	2,4	4.131	2,0	2.374	1,1	3.845	1,8
• dépenses civiles en capital.....	645	5,4	1.000	8,1	613	5,0	265	2,2
• dépenses militaires .....	739	2,0	550	1,5	651	1,7	908	2,4
<b>Total du budget général .....</b>	<b>6.439</b>	<b>2,5</b>	<b>5.681</b>	<b>2,2</b>	<b>3.638</b>	<b>1,4</b>	<b>5.018</b>	<b>1,9</b>
<i>pour mémoire : crédits bruts.....</i>	<i>8.449</i>	<i>2,8</i>	<i>10.787</i>	<i>3,5</i>	<i>9.059</i>	<i>2,8</i>	<i>5.018</i>	<i>1,5</i>
<b>Budgets annexes.....</b>	<b>0,5</b>	<i>n.s.</i>	<b>124</b>	<i>0,8</i>	<b>214</b>	<i>1,3</i>	<b>490</b>	<i>2,9</i>
<b>Comptes d'affectation spéciale (charges définitives).....</b>	<b>41</b>	<i>0,6</i>	<b>13</b>	<i>0,2</i>	<b>0</b>	<i>0</i>	<b>0</b>	<i>0</i>
<b>Total des charges définitives.....</b>	<b>6.495</b>	<b>2,3</b>	<b>5.819</b>	<b>2,1</b>	<b>3.852</b>	<b>1,3</b>	<b>5.508</b>	<b>1,9</b>
<b>Charges temporaires (crédits).....</b>	<b>76</b>	<i>0,1</i>	<b>503</b>	<i>0,9</i>	<b>0</b>	<i>0</i>	<b>14</b>	<i>0</i>

(1) Ouvertures effectuées par décrets d'avance et proposées par les collectifs.

Pour apprécier l'ampleur du défi auquel est confronté le Gouvernement porté à la tête du pays à la suite des élections du mois de juin dernier, il serait erroné de se fonder sur le seul tableau présenté ci-avant, relatif aux ouvertures de crédits pris en compte dans les collectifs budgétaires de 1999 à 2002.



En effet, en matière d'ouvertures, le présent projet paraît être d'une extrême banalité par rapport à ses prédécesseurs immédiats. Le montant des ouvertures effectuées sur le budget général est nettement inférieur à celui constaté pour les années 1999 et 2000 : 1,9% des crédits initiaux, au lieu de 2,5% et 2,2%, respectivement. Le même décalage se retrouve au niveau de l'ensemble des charges définitives.

Comme le Gouvernement l'a déjà largement expliqué, le présent projet entend tirer les conséquences de l'audit sur la situation des finances publiques, compte tenu de la différence intrinsèque d'approche entre un audit, nécessairement prospectif et relevant des méthodes de la prévision, et un collectif budgétaire, acte d'autorisation portant sur des crédits et des recettes bien identifiés. A cet égard, votre Rapporteur général se doit de rappeler que, dans les trois tableaux dont il est ici question, la colonne relative à l'année 2002 inclut les mouvements effectués lors du collectif de printemps et ceux effectués dans le collectif de fin d'année. Ceci relativise toute comparaison trop directe qui pourrait être établie avec le présent projet et son homologue le plus immédiat, à savoir la loi de finances rectificative du printemps 2000.

**TOTAL DES ANNULATIONS DE CREDITS NETS PRISES EN COMPTE  
DANS LES COLLECTIFS BUDGETAIRES DE 1999 A 2002 <sup>(1)</sup>**

	1999		2000		2001		PLFR 2002	
	En millions d'euros	En % des crédits initiaux	En millions d'euros	En % des crédits initiaux	En millions d'euros	En % des crédits initiaux	En millions d'euros	En % des crédits initiaux
<b>Budget général</b>								
• dépenses ordinaires civiles nettes...	3.551	1,7	2.361	1,1	1.678	0,8	56	0,0
• dépenses civiles en capital.....	250	2,1	375	3,0	443	3,6	14	0,1
• dépenses militaires .....	1.425	3,8	971	2,6	926	2,5	0	0,0
<b>Total du budget général .....</b>	<b>5.227</b>	<b>2,0</b>	<b>3.707</b>	<b>1,4</b>	<b>3.047</b>	<b>1,2</b>	<b>70</b>	<b>0,0</b>
<i>pour mémoire : crédits bruts.....</i>	<i>5.227</i>	<i>1,7</i>	<i>3.707</i>	<i>1,2</i>	<i>3.047</i>	<i>1,0</i>	<i>2.219</i>	<i>0,7</i>
<b>Budgets annexes.....</b>	<b>0,5</b>	<i>n.s.</i>	<b>2</b>	<i>n.s.</i>	<b>3</b>	<i>n.s.</i>	<b>0</b>	<b>0,0</b>
<b>Comptes d'affectation spéciale (charges définitives).....</b>	<b>30</b>	<b>0,4</b>	<b>13</b>	<b>0,2</b>	<b>3.715</b>	<b>29,7</b>	<b>0</b>	<b>0,0</b>
<b>Total des charges définitives.....</b>	<b>5.258</b>	<b>1,9</b>	<b>3.722</b>	<b>1,3</b>	<b>6.765</b>	<b>2,3</b>	<b>70</b>	<b>0,0</b>
<b>Charges temporaires (crédits).....</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>564</b>	<b>1,0</b>	<b>-</b>	<b>-</b>

(1) Annulations associées aux décrets d'avance et aux collectifs.

C'est pourquoi le Gouvernement a choisi de ne pas brider l'avenir et de réserver au collectif de fin d'année les indispensables annulations, nécessaires au rééquilibrage du budget de l'État. Le tableau ci-avant, qui compare les annulations de crédits prises en compte dans l'équilibre budgétaire approuvé par le Parlement, montre clairement le caractère singulier du présent projet de loi de finances rectificative, qui reste à cet égard irréductible à toute analyse « classique ».

Cette singularité, qui traduit justement la situation difficile dans laquelle le Gouvernement de Jean-Pierre Raffarin a trouvé les finances de l'État lors de sa prise de fonction et l'impact de ses premières décisions, ne saurait mieux s'exprimer que dans le tableau ci-après, qui récapitule le solde des mouvements de crédits pris en compte dans les collectifs budgétaires de 1999 à 2002.

Alors que, globalement, les crédits initiaux nets du budget général n'avaient été majorés que de 0,5% en 1999 et de 0,8% en 2000, la dérive observée en 2002 oblige le Gouvernement à proposer une majoration nette de 1,8% des crédits initiaux. Il est clair que cette majoration reflète, au moins en partie, les insuffisances manifestes de la loi de finances initiale, qui ne saurait donc constituer une référence valable pour le projet de loi de finances de l'année 2003.

**SOLDE DES MOUVEMENTS DE CREDITS NETS PRIS EN COMPTE  
DANS LES COLLECTIFS BUDGETAIRES DE 1999 A 2002 <sup>(1)</sup>**

	1999		2000		2001		PLFR 2002	
	En millions d'euros	En % des crédits initiaux	En millions d'euros	En % des crédits initiaux	En millions d'euros	En % des crédits initiaux	En millions d'euros	En % des crédits initiaux
<b>Budget général</b>								
• dépenses ordinaires civiles nettes...	+ 1.157	+ 0,7	+ 1.769	+ 0,9	+ 696	+ 0,3	+ 3.789	+ 1,7
• dépenses civiles en capital.....	+ 395	+ 3,3	+ 626	+ 5,1	+ 170	+ 1,4	+ 252	+ 2,1
• dépenses militaires .....	- 686	- 1,8	- 421	- 1,1	- 275	- 0,7	+ 908	+ 2,4
<b>Total du budget général .....</b>	<b>+ 1.226</b>	<b>+ 0,5</b>	<b>+ 1.974</b>	<b>+ 0,8</b>	<b>+ 592</b>	<b>+ 0,2</b>	<b>+ 4.948</b>	<b>+ 1,8</b>
<i>pour mémoire : crédits bruts.....</i>	<i>+ 3.222</i>	<i>+ 1,0</i>	<i>+ 7.079</i>	<i>+ 2,3</i>	<i>+ 6.012</i>	<i>+ 1,9</i>	<i>+ 2.799</i>	<i>+ 0,8</i>
<b>Budgets annexes.....</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>+ 122</b>	<b>+ 0,8</b>	<b>+ 211</b>	<b>+ 1,3</b>	<b>+ 490</b>	<b>+ 2,9</b>
<b>Comptes d'affectation spéciale (charges définitives) .....</b>	<b>+ 11</b>	<b>+ 0,2</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>- 3.715</b>	<b>- 29,7</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<b>Total des charges définitives.....</b>	<b>+ 1.237</b>	<b>+ 0,4</b>	<b>+ 2.096</b>	<b>+ 0,8</b>	<b>- 2.913</b>	<b>- 1,0</b>	<b>+ 5.439</b>	<b>+ 1,8</b>
<b>Charges temporaires (crédits) .....</b>	<b>+ 76</b>	<b>+ 0,1</b>	<b>+ 503</b>	<b>+ 0,9</b>	<b>- 564</b>	<b>- 1,0</b>	<b>+ 14</b>	<b>0,0</b>

(1) Décrets d'avance, ouvertures proposées par le collectif et annulations associées.

#### IV.- UNE AUGMENTATION DE MOITIE DU DEFICIT

Le tableau d'équilibre figurant à l'article 3 du présent projet récapitule l'incidence nette des modifications à apporter au tableau d'équilibre de la loi de finances initiale.

#### EQUILIBRE DES LOIS DE FINANCES EN 2002

(en millions de francs)

	Loi de finances initiale	Solde tendanciel	Solde des nouvelles mesures	Solde total des modifications proposées	Projet de loi de finances rectificative	Variation en tendanciel	Variation totale en
<b>I.- Opérations définitives</b>							
A.- Crédits nets							
1.- Budget général .....	269.06	4.94		4.948	274.015	1,84	1,84%
2.- Comptes d'affectation spéciale	10.29	0		0	10.299	0,00	0,00
<b>Total hors budgets annexes .....</b>	<b>279.36</b>	<b>4.94</b>		<b>4.948</b>	<b>284.314</b>	<b>1,77</b>	<b>1,77%</b>
3.- Budgets annexes.....	17.17	490		490	17.668	2,85	2,85%
B.- Ressources nettes							
1.- Budget général .....	236.63	- 5.25	-4.04	- 9.298	227.334	- 2,22	- 3,93%
2.- Comptes d'affectation spéciale	10.30	0		0	10.304	0,00	0,00
<b>Total hors budgets annexes .....</b>	<b>246.93</b>	<b>- 5.25</b>	<b>-4.04</b>	<b>- 9.298</b>	<b>237.638</b>	<b>- 2,13</b>	<b>- 3,77%</b>
3.- Budgets annexes.....	17.17	490		490	17.668	2,85	2,85%
C.- Soldes							
1.- Budget général .....	- 32.43	- 10.20	-4.04	- 14.246	- 46.681	31,47	43,92%
2.- Comptes d'affectation spéciale	5	0		0	5	0,00	0,00
<b>Solde des opérations définitives .....</b>	<b>- 32.43</b>	<b>- 10.20</b>	<b>- 4.04</b>	<b>- 14.246</b>	<b>- 46.676</b>	<b>31,47</b>	<b>43,93%</b>
<b>II.- Opérations temporaires</b>							
A.- Charges.....	54.77	1.31		1.314	56.087	2,40	2,40%
B.- Ressources .....	56.75	0		0	56.758	0,00	0,00
C.- Solde des opérations temporaires	<b>1.98</b>	<b>- 1.31</b>		<b>- 1.314</b>	<b>671</b>	<b>- 66,21</b>	<b>- 66,21%</b>
<b>III.- Solde général .....</b>	<b>- 30.44</b>	<b>- 11.52</b>	<b>- 4.04</b>	<b>- 15.560</b>	<b>- 46.006</b>	<b>37,84</b>	<b>51,11%</b>

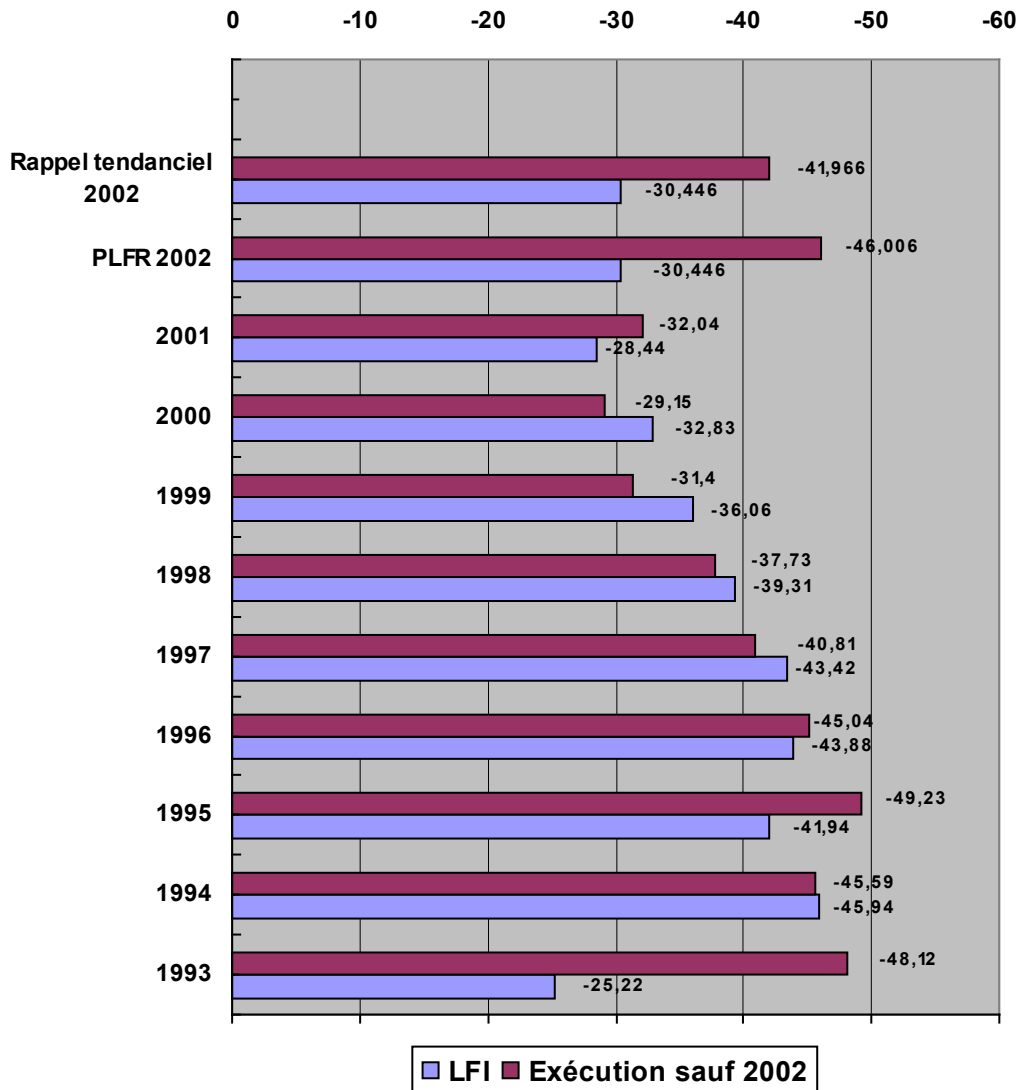
Hors mesures nouvelles, le déficit général augmente de 11,520 milliards d'euros, soit 38% du solde inscrit en loi de finances initiale, la plus forte dégradation depuis 1993. L'incidence financière des décisions du nouveau Gouvernement (baisse de l'impôt sur le revenu, report du versement de la créance UNEDIC et conséquences financières du projet de loi d'amnistie) sur le solde est évaluée à - 4,040 milliards d'euros. Au total, le déficit général s'établit à 46,006 milliards d'euros, soit une hausse par rapport aux prévisions de la loi de finances initiale de 51,11%.

### TENDANCE DU SOLDE GENERAL EN EXECUTION

(en milliards d'euros hors FMI, hors FSC)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001		2002	Rappel tendanciel 2002
LFI .....	53   ,22	- 45,94	- 41,94	- 43,88	- 43,42	- 39,31	- 36,06	- 32,83	- 28,44		- 30,446	- 30,446
Exécution .....	,12	- 45,59	- 49,23	- 45,04	- 40,81	- 37,73	- 31,4	- 29,15	- 32,04	PLFR 2002	- 46,006	- 41,966
Evolution annuelle ..	,61	2,53	- 3,64	4,2	4,22	3,08	6,33	2,25	- 2,9		- 13,97	- 9,93
<i>(en pourcentage)</i>												
Evolution annuelle ..		- 5,26%	+ 7,98%	- 8,51%	- 9,39%	- 7,55%	- 16,78%	- 7,17%	+ 9,91%		+ 43,60%	+ 31%
Ecart exécution/LFI.	+ 90,80%	- 0,76%	+ 17,38%	+ 2,64%	- 6,01%	- 4,02%	- 12,92%	- 11,21%	+ 12,65%	Ecart PLFR/LFI	+ 51,11%	+ 37,85%

### Tendance du solde général en exécution



Ainsi, le déficit de l'Etat, au sens du Traité de Maastricht, atteindrait selon MM. Jacques Bonnet et Philippe Nasse dans l'audit de la situation des finances publiques, entre 3% et 3,2% du PIB, en incluant la recette exceptionnelle de 612 millions d'euros correspondant à la vente d'une licence UMTS. Pour l'ensemble des administrations publiques, le déficit public est évalué entre 2,3 et 2,6% du PIB (contre 1,4% en loi de finances initiale), le Gouvernement s'engageant à contenir le déficit au niveau de la borne haute constatée par l'audit (2,6%) par des mesures techniques conservatoires. Pour 2002, la dégradation du solde public par rapport à l'évaluation initiale serait donc située entre 0,9 et 1,2 point de PIB. Sur la base d'une croissance potentielle de 2,5%, la dégradation conjoncturelle du déficit, en lien avec les révisions sur les recettes fiscales et sociales et certaines dépenses liées à la conjoncture, serait de l'ordre de 0,5%. Le reste de la dégradation serait ainsi de nature structurelle. Suivant la fourchette établit par l'audit, le solde public structurel se détériorerait entre 2001 et 2002 d'un montant compris entre 0,4 et 0,7 point de PIB.

## EXAMEN EN COMMISSION

Votre Commission des finances a examiné le présent projet de loi lors de ses séances des 10 et 16 juillet 2002.

### I.- AUDITION

Votre Commission des finances a d'abord procédé, dans sa première séance du 10 juillet 2002, à l'audition de M. Francis Mer, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, et de M. Alain Lambert, ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire.

**M. Francis Mer**, Ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, a souligné que le but de ce projet de loi n'est pas de réformer de fond en comble le budget 2002, comme cela a pu être le cas à l'occasion d'alternances politiques précédentes, mais avant tout de restituer la sincérité du budget. Il poursuit un double objet: traduire l'un des engagements politiques les plus marqués du Gouvernement, c'est-à-dire assurer une baisse réelle des impôts des Français, d'une part, et afficher la situation réelle des finances de l'État, telle que l'audit de MM. Jacques Bonnet et Philippe Nasse l'a révélée, d'autre part. Sur ce point, il s'agit plus d'un exercice de constatation que d'un acte de création politique, qui est néanmoins indispensable pour deux motifs: tout d'abord, le Gouvernement se doit de proposer à la Représentation nationale une loi de finances exacte, tel est le sens de la jurisprudence du Conseil constitutionnel, laquelle requiert le dépôt d'un projet de loi de finances rectificative dès lors que l'équilibre initial du budget est « bouleversé », comme cela est le cas pour la loi de finances pour 2002. En second lieu, le projet ouvre des crédits pour un montant proche de 5 milliards d'euros, sans lesquels le fonctionnement normal de l'État aurait été compromis en 2002. A défaut de cette inscription, l'État n'aurait pas pu solder ses dettes, dont certaines sont considérables, notamment dans le domaine social, et des dettes nouvelles seraient apparues en fin de gestion, en raison de diverses sous-budgétisations de la loi de finances initiale.

L'article 1<sup>er</sup> du projet de loi prévoit une baisse de 5 % du montant total de l'impôt sur le revenu dû en 2002 au titre des revenus de 2001. La méthode choisie est celle dite du « rabais sur facture », retenue tant pour des motifs d'efficacité administrative que d'équité. C'est la technique la plus simple à mettre en œuvre. Les effets de cette méthode sont équivalents à ceux d'une réduction de 5 % de l'ensemble des taux du barème. Cette réduction s'applique exclusivement aux revenus soumis au barème de l'impôt. Les revenus soumis à prélèvement libératoire, par exemple les intérêts sur placements, ou les revenus soumis à un taux d'imposition forfaitaire, comme les plus-values de cession de titres, ne sont pas concernés. Le Gouvernement a ainsi voulu favoriser exclusivement les revenus du travail et de l'initiative, tels que les salaires ou les revenus des professions indépendantes, qui sont intégralement soumis au barème. La réduction s'applique à l'impôt dû avant réductions ou crédits d'impôt, et avant paiement par l'État de la prime pour l'emploi. Le choix de réduire l'impôt brut plutôt que l'impôt net démontre la volonté du Gouvernement de donner son plein effet à la réduction de

5 %. S'il avait procédé autrement, le gain aurait été, dans bien des cas, moins élevé, voire nul et de nombreux foyers, notamment parmi les plus modestes, n'auraient pas pu profiter pleinement de la mesure.

Les contribuables bénéficieront d'un mois supplémentaire pour payer le solde de leur impôt. Trois cas de figure peuvent être distingués :

– les contribuables non mensualisés devront payer le solde de leur impôt au plus tard le 15 octobre et bénéficieront de la réduction de 5 % sur l'impôt total dû au titre des revenus 2001 ;

– les contribuables mensualisés verront la régularisation de leur imposition effectuée au plus tard à l'occasion du prélèvement d'octobre ;

– l'administration traitera en priorité la distribution des avis adressés aux contribuables non imposables, afin de permettre aux organismes sociaux et aux services publics locaux de prendre en compte la dernière situation de revenus pour l'attribution des aides ou des tarifs réduits. L'envoi des chèques aux bénéficiaires de la prime pour l'emploi sera donc traité prioritairement, très largement réalisé à la fin du mois de septembre et achevé en octobre.

Cette mesure d'allègement bénéficiera à 16 millions de foyers et aura une incidence sur les recettes de l'État de l'ordre de 2,55 milliards d'euros.

D'autre part, l'audit évalue à plus de 14 milliards d'euros les écarts imputables à la révision de la loi de finances pour 2002, hors incidence de l'allègement de l'impôt sur le revenu. Dans le cadre de l'élaboration du projet de loi de finances pour 2002, les hypothèses de croissance retenues pour 2001 et 2002 étaient respectivement de 2,3 % et de 2,5 %. Ces chiffres se sont révélés trop optimistes, puisque les derniers résultats disponibles font état d'un taux de croissance de 1,8 % en 2001 et de 1,4 % en 2002. Ce dernier chiffre est dû, pour l'essentiel, à la faiblesse de l'activité économique au cours du premier trimestre. D'après la note de l'INSEE du mois de juin, la croissance française devrait retrouver un rythme annualisé compris entre 2,5 % et 3 % à partir du deuxième trimestre. Cette prévision s'appuie sur la fin du mouvement de déstockage par les entreprises et sur la relance de la demande des ménages, qui sera en outre confortée par la baisse de 5 % de l'impôt sur le revenu.

L'audit des finances publiques a révélé une situation des comptes publics très dégradée par rapport aux prévisions. Cette dégradation ne s'explique pas uniquement par le retournement de la conjoncture. En effet, en retenant le point bas de la fourchette présentée par l'audit, soit un déficit de 2,6 % du PIB, apparaît un écart de 1,2 point de PIB avec la prévision initiale, écart qui s'explique pour les deux tiers par des dérapages de dépenses, et seulement pour un tiers par des écarts sur les recettes. Ceci apparaît également sur le budget de l'État. En effet, l'audit a relevé des écarts compris entre 6,9 et 7,4 milliards d'euros en dépenses, et entre 4,6 et 6,8 milliards d'euros sur les recettes. Le dérapage est donc plus prononcé sur les dépenses que sur les recettes. Au total, le déficit budgétaire serait donc majoré d'une somme comprise entre 11,5 et 14,2 milliards d'euros. En tenant compte de ce dernier chiffre, il atteindrait le montant global de 44,6 milliards d'euros. Le Gouvernement

propose donc de restituer la réalité de la loi de finances 2002, reconstitution qui s'est opérée ligne à ligne et qui fournit des résultats tout à fait conformes à ceux de l'audit, ce qui en démontre la qualité.

**M. Alain Lambert**, ministre délégué au Budget a rappelé que les pertes de recettes fiscales et non fiscales, par rapport aux évaluations figurant dans la loi de finances initiale, s'élèvent à 8,6 milliards d'euros. Les recettes fiscales seraient minorées de 5,37 milliards d'euros, exclusivement à cause de deux impôts, l'impôt sur les sociétés et la TVA. En effet, la prévision d'impôt sur les sociétés est de 37,3 milliards d'euros pour 2002, contre une prévision de 39,8 milliards d'euros en loi de finances initiale, soit un écart de 2,5 milliards d'euros, représentant un peu plus de 6% du montant prévu initialement. Pour la TVA, la prévision est de 108,3 milliards d'euros, soit 2,9 milliards d'euros de moins que ce que prévoyait la loi de finances initiale. Le chiffre de la loi de finances initiale impliquait un taux de progression des recettes de TVA de +5,8% par rapport à 2001 ; ce taux est, en réalité, ramené à + 3%.

Les pertes de recettes non fiscales s'élèvent à près de 3,3 milliards d'euros. Les trois principaux facteurs expliquant cette évolution globale sont le report à 2003 du versement de 1,2 milliard d'euros par l'UNEDIC au budget de l'État, la diminution des dividendes versés par les entreprises publiques pour près de 1,7 milliard d'euros, soit notamment la réduction du dividende exceptionnel d'EDF pour 900 millions d'euros et le versement sous forme d'actions et non pas de numéraire du dividende de France Télécom pour 640 millions d'euros et, enfin, l'amnistie des amendes, qui entraîne une perte de 270 millions d'euros.

Grâce à l'amélioration de 1,9 milliard d'euros du fait du moindre prélèvement opéré au profit du budget européen, la réduction nette de recettes figurant au collectif s'établit à 6,7 milliards d'euros. Une fois intégrée la diminution des recettes liée à l'allègement d'impôt sur le revenu, soit 2,55 milliards d'euros, on aboutit donc à une réduction de 9,3 milliards d'euros par rapport à la loi de finances initiale pour 2002.

Le volet dépenses du collectif ne traduit aucune priorité politique. Le Gouvernement s'est borné à faire en sorte que l'État puisse continuer à fonctionner normalement et payer ses dettes, en traduisant les résultats de l'audit. En revanche, le budget 2003 intégrera très fortement ses priorités. Le volet dépenses ne retient que 5 milliards d'euros de charges supplémentaires pour le budget général et 1,3 milliard d'euros d'écart négatif sur les comptes spéciaux, là où l'audit prévoyait un dérapage total compris entre 6,9 et 7,4 milliards d'euros. Ceci s'explique par le fait que l'audit raisonne en prévision d'exécution budgétaire, alors que le budget ouvre des crédits. Ainsi, à titre d'exemple, l'audit a identifié des dérapages dus à des consommations de crédits reportés des exercices précédents qui, par définition, ne peuvent pas être ouverts par le collectif, puisqu'ils sont d'ores et déjà ouverts.

Les trois principaux facteurs d'écart par rapport à la loi de finances initiale sont les dépenses du budget général, celles de la protection sociale et la situation des comptes spéciaux du Trésor.



En ce qui concerne le budget général, les ouvertures de crédits s'élèvent à près de 5 milliards d'euros. Leur unique finalité est d'honorer les dettes de l'État, soit qu'il s'agisse de dettes acquises fin 2001, pour un montant de 1,8 milliard d'euros, ou d'empêcher de nouvelles dettes de survenir fin 2002, du fait des sous-budgétisations de la loi de finances initiale. Ces ouvertures concernent au premier chef le secteur social : environ 2,5 milliards d'euros, dont plus de 900 millions d'euros pour les minima sociaux, 220 millions d'euros relatifs à la couverture maladie universelle (CMU) et 445 millions d'euros pour l'aide médicale de l'État. Elles concernent également le secteur de la défense pour un montant d'environ 900 millions d'euros. Enfin, des ouvertures de crédits sont nécessaires pour couvrir les charges de la dette. Ces charges progressent en effet d'environ 650 millions d'euros, essentiellement parce que le déficit de fin d'année sera beaucoup plus important que prévu. En dernier lieu, la traduction budgétaire de nos obligations internationales et le secteur de l'agriculture entraînent des ouvertures de crédit pour 250 millions d'euros chacun. Le besoin de financement du BAPSA est considérable, puisqu'il est évalué à près de 750 millions d'euros, pour une prévision de dépenses et de ressources de 14,6 milliards d'euros en loi de finances initiale, soit un écart de 5 % environ. Cette situation s'explique par trois motifs : 200 millions d'euros de dettes contractées vis-à-vis de la sécurité sociale, les ressources affectées devraient rapporter 250 millions d'euros de moins que prévu et les dépenses de maladie dérapent de près de 300 millions d'euros. Aussi, et afin d'éviter une crise de la protection sociale agricole, le Gouvernement propose, d'une part, de doubler la subvention du budget général, d'autre part de mobiliser les réserves excédentaires de trois organismes : la Mutualité sociale agricole, le Fonds pour les calamités agricoles et la société Unigrains.

Enfin, en ce qui concerne les comptes spéciaux du Trésor, un écart de 1,3 milliard d'euros est constaté sur le compte d'émission des monnaies métalliques.

Au total, le déficit budgétaire s'établira ainsi à 46 milliards d'euros avec des recettes en baisse de 9,3 milliards d'euros, des dépenses en hausse de 5 milliards d'euros et un solde des comptes spéciaux du Trésor déficitaire de 1,3 milliard d'euros.

Au-delà du collectif budgétaire, il convient de maîtriser l'exécution du budget en 2002. Si le collectif n'a pas pu, par construction, prendre en compte l'ensemble des facteurs de dérapage de la dépense, le Gouvernement entend bien éviter d'aggraver le déficit. Aussi envisage-t-il de prendre des mesures de mise en réserve de certains crédits et de stabilisation du niveau des crédits de report. Conformément à la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001, le Gouvernement communiquera aux Commissions des finances des deux assemblées la totalité de ces mesures. Le prochain budget prendra évidemment pour base de référence la loi de finances pour 2002, complétée par les dépenses reconductibles du présent collectif, qui représentent environ 2,6 milliards d'euros. Un taux de progression de 0,2% en volume sera appliqué à cette base. Compte tenu des mesures de redéploiement envisagées, ceci permettra de financer les priorités budgétaires, notamment la sécurité des Français, la justice, l'aide au développement et une remise à niveau des crédits d'équipement militaire.

Votre **Rapporteur général**, a souligné que le projet de collectif budgétaire présente deux aspects majeurs : la mise à jour des comptes de l'État, en fonction des conclusions de l'audit, d'une part, et la baisse de 5 % de l'impôt sur le revenu, d'autre part. Sur le premier point, il faut rappeler qu'à l'occasion de la discussion du projet de loi de finances pour 2002, tous les membres de l'opposition d'alors au sein de la Commission des finances, sans exception, avaient dénoncé l'irréalisme et l'insincérité de ce budget. Ils l'avaient fait notamment en défendant une exception d'irrecevabilité et en saisissant le Conseil constitutionnel sur la base de l'article 32 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances. Cette dénonciation se trouve aujourd'hui totalement corroborée. S'agissant de la révision à la baisse des recettes, l'audit est venu confirmer les prévisions de l'opposition d'alors. Quand le Gouvernement s'arc-boutait sur des prévisions de croissance des recettes fiscales de 2,5 %, l'opposition parlait de 1,5 %. S'agissant de la sous-estimation des dépenses, l'audit, qui constate un dérapage estimé à 5 milliards d'euros, se révèle encore plus accablant que les prévisions de l'ancienne opposition. Il est regrettable que la Commission des finances n'ait pas pu travailler dès le début de l'année 2002 pour prendre la pleine mesure des ajustements qui étaient nécessaires.

Le second volet du projet, la baisse de l'impôt sur le revenu, est une mesure très simple et très lisible, qui répond de façon tout à fait satisfaisante à ce que l'ancienne opposition proposait en vain, par amendements, depuis 1998.

Il convient de s'interroger, compte tenu des mesures nouvelles, sur les méthodes que le Gouvernement entend employer pour tenir son engagement consistant à ne pas aggraver la situation des finances publiques, au-delà de celle qu'il a trouvée à son arrivée. Comment éviter la dérive des dépenses sociales ? Jusqu'à quel niveau peut-on pratiquer des opérations sur recettes non fiscales ?

**M. Francis Mer**, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, a apporté les réponses suivantes :

– l'engagement pris par le Gouvernement à Madrid, puis à Séville, vis-à-vis de ses partenaires européens sera tenu, comme l'impose l'appartenance à la zone euro. À cet effet seront prises des mesures de maîtrise de la dépense, qui ne sont pas encore totalement arrêtés à ce stade. Si la conjoncture mondiale se maintient, nos perspectives de croissance doivent permettre de tenir cet engagement sans difficulté ;

– s'agissant des dépenses sociales, et notamment de la CMU, le nombre potentiel des bénéficiaires de minima sociaux a été sous-estimé, même s'il ne l'a pas été volontairement. Grâce aux mesures présentées, la situation devrait se stabiliser. Il en va tout autrement de la question beaucoup plus vaste de la maîtrise des dépenses de santé, qui nécessitera un débat approfondi ;

– nombre d'entreprises ont été surprises par l'ampleur du retournement de conjoncture de la fin de 2001, ce qui peut, partiellement, expliquer que les prévisions de recettes non fiscales se soient révélées beaucoup trop optimistes.

**M. Marc Laffineur**, après avoir rappelé qu'il avait présenté une question préalable sur le projet de loi de finances pour 2002 pour déplorer son irréalisme et

son insincérité, ce qui est aujourd'hui confirmé par les faits, a souhaité connaître le coût et les modalités de financement des mesures prises par le Gouvernement après le vote de la loi de finances, et notamment au cours de la campagne électorale.

**M. Didier Migaud** a contesté l'idée selon laquelle l'audit aurait révélé une situation jusque-là inconnue. Le président de la République, tout comme M. Alain Lambert lorsqu'il était Président de la Commission des finances du Sénat, ont été tenus parfaitement informés, de manière systématique, de la situation hebdomadaire des finances publiques. Au demeurant, M. Francis Mer témoignant de sa propre expérience d'industriel, tempère les propos polémiques du Rapporteur général en soulignant le caractère imprévu du retournement de la conjoncture mondiale. L'échec de la saisine du Conseil constitutionnel, sur le fondement de l'insincérité budgétaire, dément l'analyse du Rapporteur général. La sincérité est un concept relatif : afficher une prévision de 3 % de croissance pour 2003, c'est bien faire preuve de volontarisme, puisque si ce chiffre est avancé par certains instituts de conjoncture, il est jugé trop élevé par une majorité d'entre eux. Pourquoi, dès lors, retenir l'hypothèse la plus pessimiste lorsqu'il s'agit de tirer les enseignements de l'audit, et l'hypothèse la plus optimiste concernant la croissance future ?

Au début de chaque année, la direction du budget rédige une note spécifique, traditionnellement pessimiste, sur les prévisions d'exécution de l'année à venir. Cette année, la note – qui ne doit pas être confondue avec le document sur les perspectives à l'horizon 2003-2004, qui a provoqué récemment une polémique – paraît indiquer un dérapage prévisible de 2,8 milliards d'euros, soit à peu près le même chiffre qu'en 2001. Comment expliquer alors le décalage entre cette note, dont la diffusion serait bienvenue, et le projet de collectif budgétaire, sinon par une volonté de « noircir le tableau » ? Il serait souhaitable que, par l'intermédiaire du Rapporteur général, la Commission puisse alors avoir connaissance de cette note de la direction du budget.

**M. Charles de Courson** a estimé que le Gouvernement avait fait œuvre utile en rétablissant la réalité des comptes, et est convenu avec le Rapporteur général que, si d'une manière générale, l'ancienne opposition avait bien estimé la réalité, elle avait cependant sous-estimé le dérapage des dépenses – hormis le cas du BAPSA –. M. Laurent Fabius comme M. Didier Migaud n'ont pas alors tenu un langage de vérité, sauf peut-être à partir du mois de janvier, où ne fut annoncée qu'une demi-vérité.

Si la mesure de réduction de l'impôt sur le revenu paraît à peu près gagée par l'arrêté d'annulation à hauteur de 2,2 milliards d'euros sur les 2,5 milliards d'euros nécessaires, comment se fera le financement des 13 milliards d'euros de dérive des dépenses restant à couvrir ? S'agira-t-il, comme il faut le souhaiter puisqu'il n'y a pas d'autre issue, d'un gel de crédits, suivi d'une annulation en fin d'année ? La baisse de 5 % de l'impôt sur le revenu est approuvée par l'ensemble de la majorité présidentielle. Mais une autre mesure est attendue et nécessaire : la baisse des charges sociales salariales jusqu'à 1,4 SMIC. Elle n'apparaît évidemment pas dans le projet de collectif. Figurera-t-elle dans le projet de loi de financement de la Sécurité sociale pour 2003, ou dans le projet de loi de finances pour 2003 ?

Le rapport spécial du BAPSA pour 2002 retenait une prévision de déficit pour l'exercice 2001 de 200 millions d'euros, dont l'ordre de grandeur a été confirmé en exécution. Pour 2002, était avancé le chiffre de 200 millions d'euros de déficit, quand la réalité sera plus proche de 550 millions d'euros. Le projet de collectif prévoit quatre mesures ponctuelles pour trouver le total de 750 millions d'euros de déficit ainsi cumulé. Deux d'entre elles – le relèvement de la subvention budgétaire et le prélèvement sur le fonds de garantie des calamités agricoles – ne posent pas de problème. Mais les deux autres sont préoccupantes. D'une part, on peut s'interroger sur les aspects juridiques du prélèvement de 165 millions d'euros opéré sur Unigrains, alors qu'est interdite l'affectation à l'État du produit d'une taxe parafiscale. Est-il compatible également avec la convention du 7 juillet 1983 entre l'État et Unigrains qui prévoit une renégociation obligatoire avant toute modification substantielle ? D'autre part, la mesure consistant à prélever des sommes sur la trésorerie de 41 des 78 caisses de base du régime agricole ne peut être que temporaire et ne règle rien pour l'avenir. De surcroît, elle pénalise les caisses vertueuses, à savoir celles où existent des excédents, comme en Gironde, en Ile-et-Vilaine ou encore dans la Marne, qui ont des taux de recouvrement de l'ordre de 99 %, ce qui est loin d'être le cas dans d'autres départements, comme la Corse. La solution choisie mérite donc débat.

**M. Michel Vaxès** a relevé une contradiction entre, d'une part, les propos tenus par le Rapporteur général dans un article de presse du 28 juin 2002, selon lesquels le collectif devait dégager 5 milliards d'euros d'économies, afin de ne pas accroître le déficit, et, d'autre part, le projet de collectif budgétaire, lequel prévoit des moins-values de recettes qui ne sont pas compensées par des économies. Les perspectives budgétaires ne sont donc pas claires : y aura-t-il des réductions de crédits, le déficit a-t-il été surévalué ou celui-ci est-il destiné à augmenter ?

S'agissant de la baisse uniforme de 5 % de l'impôt sur le revenu, plusieurs critiques s'imposent. Il convient tout d'abord de constater qu'elle est profondément injuste, puisque seuls les contribuables imposés en bénéficieront et, ce, sans distinguer selon le montant de leurs revenus. Les justifications avancées – la baisse soutiendra la consommation et encouragera les ménages les plus aisés à consommer davantage – mériteraient d'être étayées.

La baisse est, en outre, en contradiction avec la forte croissance des impôts locaux, qui, elle, frappe tous les ménages et qui est due à une explosion des dépenses sociales des collectivités locales, et notamment à la création de l'allocation d'autonomie pour les personnes âgées (APA). Il est par ailleurs regrettable que les lettres de cadrage budgétaire n'aient pas été transmises au Parlement alors que le précédent gouvernement s'était engagé, en mai 2000, à les communiquer.

Le **Président Pierre Méhaignerie** a souligné que la baisse de l'impôt sur le revenu avait pour vocation de soutenir la croissance, mais qu'elle devait être accompagnée d'autres réformes, comme l'harmonisation des salaires minimum et le renforcement du fonds de péréquation destiné au financement du plan d'aide au retour à l'emploi, notamment pour venir en aide aux départements à forte population âgée.

S'agissant du BAPSA, il est choquant de devoir constater maintenant un déficit de plusieurs centaines de millions d'euros. Le principe de sincérité semble avoir été mis à mal dans cette affaire.

En réponse aux différents intervenants, **M. Francis Mer** a fourni les réponses suivantes :

– il n'y a aucun obstacle à la transmission à la Commission des lettres de cadrage ;

– l'hypothèse de croissance économique retenue pour l'élaboration du collectif budgétaire est réaliste ; si le déficit s'avère moins important que prévu, des marges de manœuvre supplémentaires seront alors dégagées, dans le cadre des engagements européens de la France, qu'il convient de respecter sans casser la croissance. Pour 2003, celle-ci sera peut-être supérieure à ce qui est prévu mais rien ne permet de l'affirmer pour l'instant. En tout état de cause, le projet de loi de finances pour 2003 ne se fondera, en aucune manière, sur des hypothèses de croissance qui ne pourraient pas être atteintes ;

– 16 millions de ménages bénéficieront de la baisse de l'impôt sur le revenu. Le Gouvernement n'a, sur cette affaire, aucun état d'âme : la baisse augmentera les revenus disponibles des ménages de 0,2 à 0,3 % et conduira à un surcroît de croissance de 0,1 %, dans un contexte où la consommation comme le taux d'épargne (14 %) sont stables. Il ne s'agit nullement là d'un « cadeau », mais d'un élément nécessaire au dynamisme économique.

**M. Alain Lambert** a, pour sa part, ajouté les précisions suivantes :

– manifestement, et c'est un euphémisme, l'opposition de la précédente législature, a eu plus de chance que la majorité de l'époque dans ses prévisions ;

– les ouvertures de crédits supplémentaires effectuées par la loi de finances rectificative pour 2001 et les mesures de revalorisation de la condition des militaires pèseront, au minimum, à hauteur de 1,4 milliard d'euros sur l'exécution 2002 ;

– si le Conseil constitutionnel a globalement validé la loi de finances pour 2002, il serait normal que sa jurisprudence sur le principe constitutionnel de sincérité budgétaire évolue au vu de l'écart important entre les prévisions et l'exécution budgétaires constaté par le projet de loi de règlement ;

– les notes de la direction du budget laissaient présager les dérapages aujourd'hui constatés. Les propos du Gouvernement ne noircissent donc pas le tableau à dessein et, d'ailleurs, les Français ont rendu leur jugement sur la gestion passée ;

– la baisse des charges est à l'étude dans le cadre de la préparation du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2003 ;

– la protection sociale agricole connaît une crise sans précédent. La subvention du budget de l'État au BAPSA doit être augmentée de 290 millions

d'euros. Si le prélèvement opéré sur les caisses de mutualité sociale agricole, évoqué par M. Charles de Courson devait être plus réduit, il faudrait alors faire appel au budget de l'État, et donc à l'ensemble des contribuables, dans de plus grandes proportions, ce qui serait encore plus contestable. Il faut noter que la société anonyme « Unigrains » disposait jusqu'à présent de l'affectation d'une taxe parafiscale qui ne lui est plus affectée aujourd'hui. Alors qu'un prélèvement sur cette société au profit du BAPSA de 200 millions d'euros pouvait être envisagé, c'est un montant plus modeste de 165 millions d'euros qui a été finalement retenu pour compléter le financement du budget annexe, dans le parfait respect de l'orthodoxie budgétaire ;

– les propos de M. Michel Vaxès sur la baisse de l'impôt sur le revenu laissent à penser que son groupe aurait dû désapprouver la suppression de la vignette automobile, qui, à l'évidence, n'a pas tenu compte des capacités contributives de chacun, puisque les propriétaires de véhicules luxueux et modestes ont été traités exactement de la même manière. Lorsque la part régionale de la taxe d'habitation a été supprimée, la mesure a bénéficié, par définition, aux ménages qui payaient cette taxe et pas à ceux qui ne la payaient pas. Les 20 % de ménages de la ville d'Alençon qui ne paient pas la taxe d'habitation n'en ont, par exemple, pas profité ;

– si des crédits doivent être annulés, il n'a pas paru raisonnable au Gouvernement de procéder à des annulations rapides, forfaitaires et brutales. Des crédits seront donc mis en réserve et des crédits de report seront stabilisés. Dans cette perspective, le prochain collectif budgétaire devra s'attacher à ne pas dégrader le déficit constaté ;

– il serait nécessaire d'engager une réflexion sur les moyens de réguler le financement de l'APA, dispositif adopté dans l'enthousiasme, mais sans que les moyens nécessaires aient alors été déterminés. Il faut s'interroger sur la possibilité de faire assumer par les familles qui le peuvent et non par la collectivité une partie des charges en cause, notamment par le biais des retours sur successions, solution qui constituerait une mesure de justice.

**M. Yves Deniaud** a souhaité obtenir des précisions sur le niveau du déficit budgétaire à la fin de cette année, compte tenu des évolutions économiques et des mesures prévues par le Gouvernement. La reconduction prévisible de la baisse de 5% de l'impôt sur le revenu en 2003 se fera-t-elle selon les mêmes modalités qu'en 2002 ?

Compte-tenu du projet de décret procédant à l'annulation de 2,2 milliards d'euros de crédits, **Mme Martine Lignères-Cassou** s'est interrogée sur l'ampleur des autres annulations de crédits qui seront décidées avant la fin de l'année.

**M. Paul Giacobbi** a rappelé que le précédent gouvernement avait refusé la mise en place d'un fonds interministériel pour mettre en œuvre le programme exceptionnel d'investissement décidé pour l'île, demandé par l'ensemble des élus de Corse. Dans la mesure où le Premier ministre a évoqué, dans son discours de politique générale, la mise en place d'une procédure « efficace et unifiée », il a souhaité connaître les intentions du Gouvernement sur la nature de cette procédure.

La nouvelle loi organique relative aux lois de finances a posé le principe de la mise en place d'une comptabilité d'exercice au sein de la comptabilité de l'État. Dès lors, il est essentiel que le Gouvernement précise la méthode qu'il envisage de suivre pour procéder au traitement comptable des engagements de l'État en matière de retraite à l'égard de ses agents, dont la Cour des comptes a chiffré le montant entre 600 et 800 milliards d'euros.

Enfin, il serait souhaitable que les analyses macro-économiques étudiant les effets de la totalité de la baisse des impôts sur le revenu, envisagée par le Gouvernement sur les prochaines années, soient largement diffusées.

**M. Michel Bouvard** s'est félicité de ce que l'Europe ait reconnu que le rythme des réductions du déficit public dépend étroitement du rythme de la croissance économique. C'est d'ailleurs le reproche que l'on peut faire au précédent Gouvernement de ne pas avoir profité de la forte croissance des dernières années pour réduire les déficits.

Le projet de loi de finances rectificative ne fait que réparer l'insincérité du budget 2002, certaines dépenses ayant même été artificiellement minorées au cours de la discussion devant le Parlement pour financer les besoins en matière de dépenses électorales et les conséquences des décisions prises au profit des policiers et gendarmes. D'ailleurs, en compensant les budgétisations de la loi de finances initiale, le collectif budgétaire ne fait que respecter le sens de la décision du Conseil constitutionnel s'agissant des charges liées à des décisions à venir, dont la prise en compte est renvoyée au collectif.

Les prévisions de recettes au titre des dividendes versés par les entreprises publiques sont réduites, notamment en ce qui concerne EDF et France Telecom. Une information complète sur l'évolution de ces dividendes au cours des dernières années, ainsi que sur celle des prélèvements sur la Caisse des dépôts et consignations serait utile pour évaluer la façon dont ce type de recettes a été, par le passé, utilisé en tant que variable d'ajustement. Enfin, qu'en est-il des dividendes attendus s'agissant d'Autoroutes du Sud de la France ?

Après avoir remarqué que l'audit avait reconnu la difficulté de procéder à des évaluations à mi-année, **M. Augustin Bonrepaux** a appelé le rapporteur général à plus de modération dans ses appréciations et s'est étonné de ce que le Gouvernement ait retenu l'hypothèse la plus défavorable de la fourchette, c'est-à-dire l'hypothèse la plus alarmiste, pour bâtir le collectif. De même, la dérive des comptes sociaux est délicate à apprécier, l'audit ayant fait observer qu'il était impossible d'évaluer les économies qui pourront être générées par les mesures de bonnes pratiques accompagnant la revalorisation du tarif des visites des médecins. Si la situation financière était aussi difficile qu'annoncée, la première décision du Gouvernement n'aurait pas dû être d'aggraver le déficit budgétaire par la diminution des recettes.

La décision de baisser d'une manière uniforme l'impôt sur les revenus témoigne de la conception injuste que le Gouvernement se fait du principe d'égalité. Il aurait été instructif que le Gouvernement ait fait procéder à l'évaluation de l'effet sur la croissance économique, non seulement de la baisse de l'impôt sur le revenu, mais, à titre de comparaison, d'une augmentation du salaire minimum. Le fait que la

prime pour l'emploi ne diminue pas est la moindre des choses, mais la question se pose du nombre de ses bénéficiaires, qui vont profiter d'une baisse de l'impôt sur le revenu. Enfin, il serait équitable que l'information donnée au contribuable à l'occasion du versement du dernier tiers provisionnel précise également l'effet des baisses d'impôt décidées par le précédent Gouvernement.

S'associant aux remarques du Président Pierre Méhaignerie à propos de l'APA, il a rappelé que les présidents des Conseils généraux ne s'étaient pas, à sa grande surprise, mobilisés pour s'opposer à ce texte lors de ses discussions au Parlement.

Le projet de loi de finances rectificative tient compte des effets de l'amnistie en ce qui concerne les pertes de recettes. En revanche, aucune compensation n'est envisagée au profit des collectivités locales, lesquelles qui vont voir diminuer les ressources qu'elles tirent des amendes, alors que celles-ci servent à financer des travaux de sécurité.

**M. Éric Woerth** s'est également inquiété d'une éventuelle compensation des pertes de recettes des collectivités locales au titre des amendes.

Le **Président Pierre Méhaignerie** a rappelé que les précédentes lois d'amnistie n'avaient pas prévu de telles compensations.

**M. François Grosdidier** s'est étonné du « chahut » qui règne au sein de la commission des Finances et qui ne permet pas de profiter au mieux de la présence des ministres. La sous-estimation des charges budgétaires liée au RMI pour 600 millions d'euros, au paiement des loyers de la gendarmerie, ou au remboursements à la SNCF des frais de transport des militaires est particulièrement choquante puisqu'il s'agit de dépenses connues et obligatoires. Une telle faculté de dissimulation volontaire est impensable dans toute structure autre que l'État, qu'il s'agisse d'une collectivité territoriale ou d'une entreprise. Il est indispensable que le Gouvernement et le Parlement réfléchissent ensemble à la façon d'interdire, à l'avenir, de tels comportements.

**M. Jean-Pierre Brard** a estimé que présenter la baisse de l'impôt sur le revenu comme une « mesure simple pour tous les contribuables » augurait mal de la volonté de sincérité affichée par le Gouvernement. En substituant les notions d'équité et de proportionnalité à celle d'égalité et de progressivité, la démarche choisie par le Gouvernement constitue une véritable régression, puisque 30% de la réduction globale de l'impôt bénéficieront à 1 % des contribuables les plus fortunés. L'indemnité de départ de M. Jean-Marie Messier bénéficiera-t-elle également de cette diminution ?

En réponse aux différents intervenants, **M. Francis Mer** a apporté les précisions suivantes :

– les décrets d'application de la loi sur la Corse sont en cours de rédaction et apporteront une réponse appropriée à la mise en œuvre du programme exceptionnel d'investissement ;



– les informations concernant les évaluations macro-économiques des effets de la baisse de l'impôt sur le revenu et sur l'évolution des dividendes et des divers prélèvements sur les entreprises publiques seront naturellement présentées ;

– le fait que la réduction d'impôt soit calculée sur le montant de l'impôt brut à payer permet, effectivement, aux bénéficiaires de la PPE de profiter de la réduction ;

– le principe de progressivité de l'impôt ne s'oppose pas, au contraire, à ce que l'ensemble des tranches d'imposition soit traité de la même façon ;

– il est indispensable que l'État puisse, à terme, présenter un véritable compte d'exploitation ;

– la question du traitement comptable des engagements de retraite de l'État est une question importante, lourde d'enjeux, à laquelle il faudra apporter la meilleure réponse possible, parallèlement à la réponse qui sera apportée au fonds du dossier et qui devrait intervenir à la fin de l'année 2003, conformément aux engagements pris par le Premier ministre.

**M. Alain Lambert** a apporté les informations complémentaires suivantes :

– le déficit prévisionnel pour 2002 devrait être d'environ 45 milliards d'euros pour l'État, le Gouvernement ayant pris l'engagement de maintenir pour 2002 le déficit de l'ensemble des administrations publiques au niveau constaté par les auteurs de l'audit ;

– un tableau d'ensemble des dividendes prélevés par l'État sera fourni, dans un souci de transparence, aux commissions parlementaires ;

– les annulations prévues dans le projet de décret qui a été transmis sont des annulations pour ordre, qu'il ne faut pas confondre avec les annulations qui pourraient être adoptées avant la fin de l'exercice ;

– le respect du principe de sincérité posé par la nouvelle loi organique se renforcera progressivement au fil de l'élaboration et de l'exécution des lois de finances successives ;

– l'effet de la baisse de l'impôt sur les revenus de 2001 décidée par le précédent Gouvernement s'élève à 2 milliards d'euros, à comparer aux 2,5 milliards d'euros de la mesure proposée aujourd'hui ;

– l'impact sur les finances des collectivités locales des lois d'amnistie n'ont effectivement jamais fait l'objet, dans le passé, de mesures de compensation ;

– malgré l'intérêt que M. Jean-Pierre Brard porte au cas particulier de l'ancien président de Vivendi Universal, la baisse de l'impôt dû en 2002 ne porte naturellement que sur les revenus de 2001.

## II.- EXAMEN DES ARTICLES

### PREMIERE PARTIE

#### CONDITIONS GENERALES DE L'EQUILIBRE FINANCIER

##### *Article premier*

##### **Réduction de 5% de l'impôt sur le revenu acquitté en 2002.**

##### *Texte du projet de loi :*

Pour l'imposition des revenus de l'année 2001, le montant de l'impôt résultant de l'application des dispositions des 1 à 4 du I de l'article 197 du code général des impôts est réduit de 5 %.

##### *Exposé des motifs du projet de loi :*

Conformément aux engagements pris par le Gouvernement, il est proposé de réduire l'impôt sur le revenu de 5 % pour tous les contribuables en 2002.

La réduction de 5 % s'appliquerait au montant de l'impôt 2002 (revenus 2001) dû avant imputation des réductions et crédits d'impôt ainsi que de la prime pour l'emploi.

Le coût de la mesure s'élèverait à 2,55 milliards d'€.

##### *Observations et décision de la Commission :*

Conformément aux engagements du Président de la République, le Gouvernement propose de mettre en œuvre une baisse de l'impôt sur le revenu de 5% pour tous les contribuables. Cet allègement a vocation à constituer une première étape dans la politique de baisse des prélèvements obligatoires engagée par le Gouvernement et sa majorité.

***I.- Le dispositif proposé : une réduction de 5% de l'impôt sur le revenu pour l'ensemble des foyers imposables***

*A.- La nécessité d'alléger la charge pesant sur les redevables de l'impôt sur le revenu*

1.- L'impôt sur le revenu, un prélèvement concentré sur un faible nombre de redevables

*a) Le poids des prélèvements obligatoires et de l'impôt sur le revenu en France*

Le niveau des prélèvements obligatoires en France est très élevé par rapport à celui des autres pays de l'OCDE.

Sans doute ces comparaisons doivent-elles être relativisées. L'indicateur commun fourni par l'OCDE varie considérablement en fonction, notamment, du caractère public ou privé des dépenses d'assurance maladie et de retraite ainsi que de la qualité des prestations publiques offertes aux citoyens. Ces chiffres permettent donc avant tout de distinguer les principales tendances en termes de poids des prélèvements obligatoires dans le PIB.

Après un maximum de 45,6% en 1999 sur la décennie et malgré une baisse de 0,3% entre 1999 et 2000, la France présente toujours un taux de prélèvements obligatoires bien supérieur à celui de ses principaux partenaires économiques. En 2000, le taux de prélèvements obligatoires en France était de 45,5%, et restait donc plus élevé que les taux italien (42,3%), allemand (37,8%), anglais (37,7%) et américain (28,9%). Le taux prévu pour 2002 est de 44,5% du PIB.

Pour sa part et comme l'illustre le tableau suivant, le rapport de l'impôt sur le revenu sur le PIB est en France comparable, voire même inférieur, à celui des autres pays de l'OCDE : il était en 1999 de 8,1% contre 10,9% en moyenne au sein de l'Union Européenne et 10,1% en moyenne au sein de l'OCDE.

Cependant ces chiffres n'illustrent pas combien le poids de l'impôt sur le revenu peut constituer aujourd'hui un véritable frein à l'initiative et pénaliser le travail.

**POIDS DE L'IMPOT SUR LE REVENU  
(Y COMPRIS CONTRIBUTIONS SOCIALES)  
PAR RAPPORT AU PIB (1999)**

<b>PAYS</b>	<b>IR/PIB EN %</b>
France	8,1
Allemagne	9,4
Belgique	14
Espagne	6,9
Italie	11,4
Pays-Bas	6,4
Royaume-Uni	10,5
<b>Moyenne UE (15)</b>	<b>10,9</b>
Etats-Unis	11,8
Japon	4,8
<b>Moyenne OCDE</b>	<b>10,1</b>

*Source : Statistiques des recettes publiques des pays membres de l'OCDE 1965-2000. Edition 2001.*

*b) La charge de l'impôt sur le revenu français est assumée par une minorité de la population : 10% de la population acquitte près de 70% de l'impôt sur le revenu*

Au-delà du simple rapport de l'impôt sur le revenu sur le PIB, un examen plus approfondi de ce prélèvement conduit à mettre en évidence les spécificités de l'impôt sur le revenu français.

Ces caractéristiques propres soulèvent de nombreuses difficultés, notamment en termes d'acceptation de cet impôt qui peut être ressenti comme confiscatoire.

- **Un impôt dont le poids s'est alourdi**

Le poids de l'impôt sur le revenu pesant sur les foyers français s'est accru depuis le début de la décennie 1990.

Pour les années récentes, l'évolution des recettes fiscales de l'impôt sur le revenu, du nombre des foyers imposables et du montant de leur cotisation d'impôt moyenne a été la suivante :

(en millions)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002 (évaluation)
Recettes fiscales	290.000	299.500	326.000	346.300	53.388	54.005
Impôt sur le revenu	(44.210)	(45.658)	(49.698)	(52.793)	(350.200)	(354.250)

(en millions)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Nombre de foyers imposables	14,96	15,42	16,9	17,04	16,9	Non disponible

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Cotisations moyennes d'impôt sur le revenu	19.385	19.423	19.290	20.323	20.722	Non disponible
	(2.955)	(2.961)	(2.941)	(3.098)	(3.159)	

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

Les recettes fiscales de l'impôt sur le revenu ont crû régulièrement depuis 1997, passant de 44,21 milliards d'euros en 1997 à 54 milliards d'euros (évaluation) pour 2002.

Le nombre de foyers imposables a augmenté de 13% entre 1997 et 2001. La cotisation moyenne s'est quant à elle accrue de 6,9%.

Les recettes fiscales de l'impôt sur le revenu ont augmenté, notamment du fait de la croissance qui a permis une évolution favorable des revenus, ce dont on ne peut que se réjouir.

Cependant, il convient de souligner que, malgré le plan de baisse de l'impôt sur le revenu mis en œuvre depuis la loi de finances rectificative pour 2000, le poids de cet impôt reste très lourd. Certaines mesures ont par ailleurs tendu à accroître le rendement de l'impôt comme la réduction du plafond des effets du quotient familial.

Mais ces éléments n'expliquent pas en totalité l'évolution de la charge fiscale pesant sur les foyers imposables.

Une cause complémentaire de l'alourdissement tendanciel de l'impôt sur le revenu tient aux modalités de l'indexation des seuils des tranches du barème et des seuils associés. Ceux-ci sont indexés sur l'évolution des prix hors tabac qui est, de manière constante, moins soutenue que l'évolution générale de l'ensemble des prix et celle des revenus.

En conséquence, diminuer la charge de l'impôt sur le revenu qui s'est accrue au cours des années récentes est nécessaire.

- **Une assiette étroite**

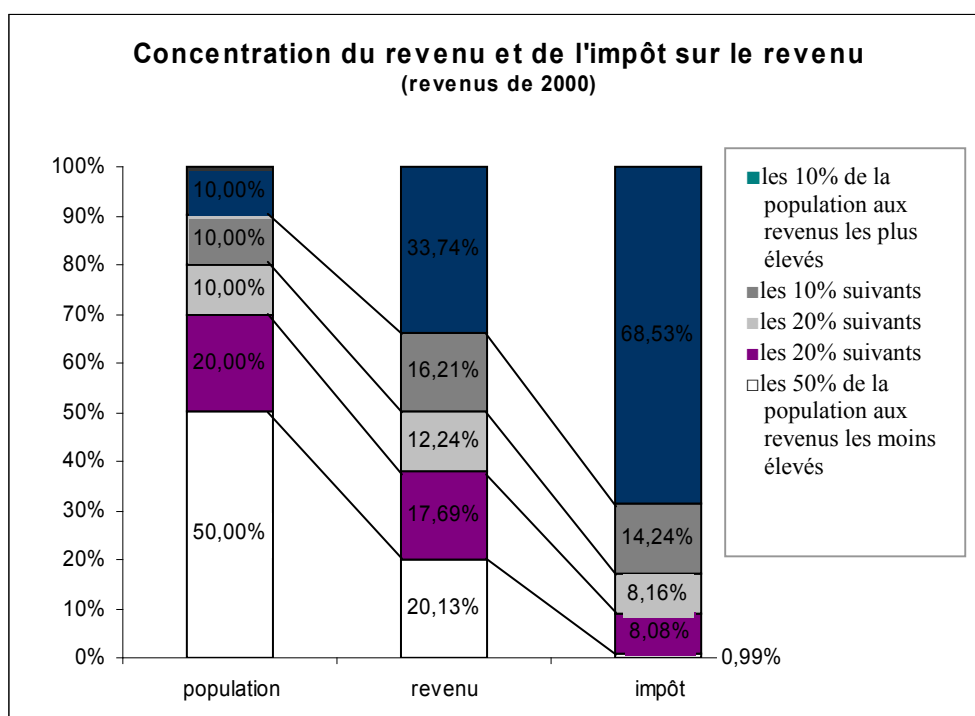
L'assiette de l'impôt sur le revenu est étroite du fait des exonérations d'impôt et des modalités de calcul de l'impôt qui viennent minorer sa base. Au titre de ces dernières comptent, notamment, la déduction des frais professionnels et l'abattement de 20% sur les traitements, salaires et pensions. Le corollaire de cette assiette est la pratique de taux d'imposition élevés qui contribuent eux aussi au sentiment de pénibilité de l'impôt.

- **Un prélèvement concentré sur un nombre restreint de redevables**

Seuls 16,9 millions de foyers sur les 31,9 millions de foyers français étaient imposables en 2001 au titre de leurs revenus 2000. **La charge de l'impôt sur le revenu pèse donc sur 53% des foyers.**

L'histogramme suivant permet de déterminer la part de l'impôt payée par la moitié la plus modeste des foyers français puis par les 20% suivants et par les trois derniers déciles de la population.

Les 10% des foyers les plus aisés, qui concentrent 33,74% du revenu déclaré, acquittent à eux seuls 68,53% de l'impôt sur le revenu total. L'avant-dernier décile ne supporte que 14,24% de la charge de l'impôt. Le caractère très progressif de l'impôt se déduit également de la très faible proportion (0,99% de l'impôt) acquittée par la moitié la plus modeste des foyers français au sein de laquelle presque tous les foyers sont non imposables.



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

Il est logique de ne pas exclure du bénéfice de la réduction d'impôt les foyers qui, précisément, assument la plus grande part de la charge de l'impôt sur le revenu. En conséquence, le montant de la réduction sera, en valeur absolue, de plus en plus élevé au fur et à mesure que le montant de l'impôt brut progresse.

## 2.- Une mesure simple qui s'adresse à l'ensemble des foyers imposables

### *a) Une mesure lisible*

Parce qu'elle est applicable à la seule imposition des revenus de 2001, il n'est pas proposé d'inscrire cette disposition dans le code général des impôts.

Engager une réforme plus complexe de l'impôt sur le revenu en cours d'année aurait soulevé certaines difficultés. En particulier, le délai très court imparti pour mettre en œuvre la réduction d'impôt était trop difficilement conciliable avec l'élaboration d'une mesure d'architecture complexe.

Afin que l'allègement d'impôt puisse trouver son plein effet psychologique, il était d'ailleurs important qu'il soit immédiatement compréhensible par les contribuables.

### *b) Une mesure favorable à l'initiative*

La concentration très forte de l'impôt sur le revenu sur un nombre peu élevé de foyers a deux conséquences principales.

En premier lieu, l'impôt sur le revenu peut être perçu comme étant confiscatoire, notamment du fait du niveau élevé du taux marginal supérieur. Les personnes imposables à la dernière tranche du barème peuvent hésiter à chercher à accroître leurs revenus parce qu'elles percevraient effectivement moins de la moitié du revenu marginal.

En second lieu, la concentration de l'impôt sur les plus hauts revenus est une des causes de la moindre attractivité du territoire français.

Si les études portant sur les délocalisations de foyers fiscaux ne permettent pas de déterminer avec précision le nombre des contribuables qui décident de quitter la France pour des raisons essentiellement fiscales, il convient de remarquer que dans une Europe où la libre circulation des hommes et des capitaux est la règle, la charge de l'impôt sur le revenu pesant, pour une majeure partie, sur un nombre restreint de foyers ne peut que nuire à la compétitivité de la France.

Le rapport remis en juillet 2001 par notre collègue, parlementaire en mission, Michel Charzat au Premier Ministre Lionel Jospin sur l'attractivité du territoire français jugeait déjà l'impact des différences d'attractivité comme étant indéniable, en termes de recettes fiscales, d'emplois hautement qualifiés et de transfert des centres de décision économique.

Devant ce diagnostic connu depuis de nombreuses années, le présent article propose d'adresser un signal fort en direction des personnes qui seraient susceptibles de choisir leur lieu de domiciliation en fonction de critères fiscaux.

Cette baisse forfaitaire de 5% de l'impôt sur le revenu, parce qu'elle s'appliquera à l'ensemble des contribuables, permettra aussi de rendre le système fiscal français moins pénalisant pour l'initiative et ne pourra que contribuer à maintenir en France les personnels de haute qualité dont les entreprises ont besoin.

*B.- Une réduction s'appliquant à l'impôt brut favorable aux contribuables et centrée sur les revenus du travail*

1.- Présentation des étapes de l'établissement de l'impôt brut

Le calcul de l'impôt sur le revenu est une opération complexe. La faible lisibilité de cet impôt ne peut d'ailleurs que contribuer à susciter l'incompréhension à son égard.

L'impôt sur le revenu est établi d'après les résultats d'ensemble obtenus par le contribuable. Le revenu imposable comprend la totalité des bénéfices ou revenus catégoriels. Les règles d'évaluation du revenu sont propres à chaque catégorie d'entre eux. Après abattements et déductions forfaitaires, les revenus catégoriels sont dits nets. La somme des revenus nets catégoriels et des déficits catégoriels détermine le revenu brut global duquel sont déduits les charges déductibles du revenu global et le report déficitaire des années antérieures afin de déterminer le revenu net global. Le revenu net imposable est égal à la différence entre le revenu net global et les abattements en vertu de situations particulières.

Les dispositions des 1 à 4 du I de l'article 197 du code général des impôts s'appliquent au montant du revenu net imposable. Elles consistent en quatre opérations :

– **l'application du barème** (1 du I de l'article 197 du CGI) compte tenu éventuellement :

– du **plafonnement du quotient familial** (2 du I de l'article 197 précité) ;

– de la **réduction d'impôt spécifique aux DOM** (3 du I du même article) ;

– de la **décote** (4 du I du même article). La décote est un dispositif permettant de diminuer l'impôt des contribuables dont la cotisation d'impôt à ce stade du calcul est inférieure à 760 euros. L'impôt est réduit de la différence entre 380 euros et la moitié de la cotisation.



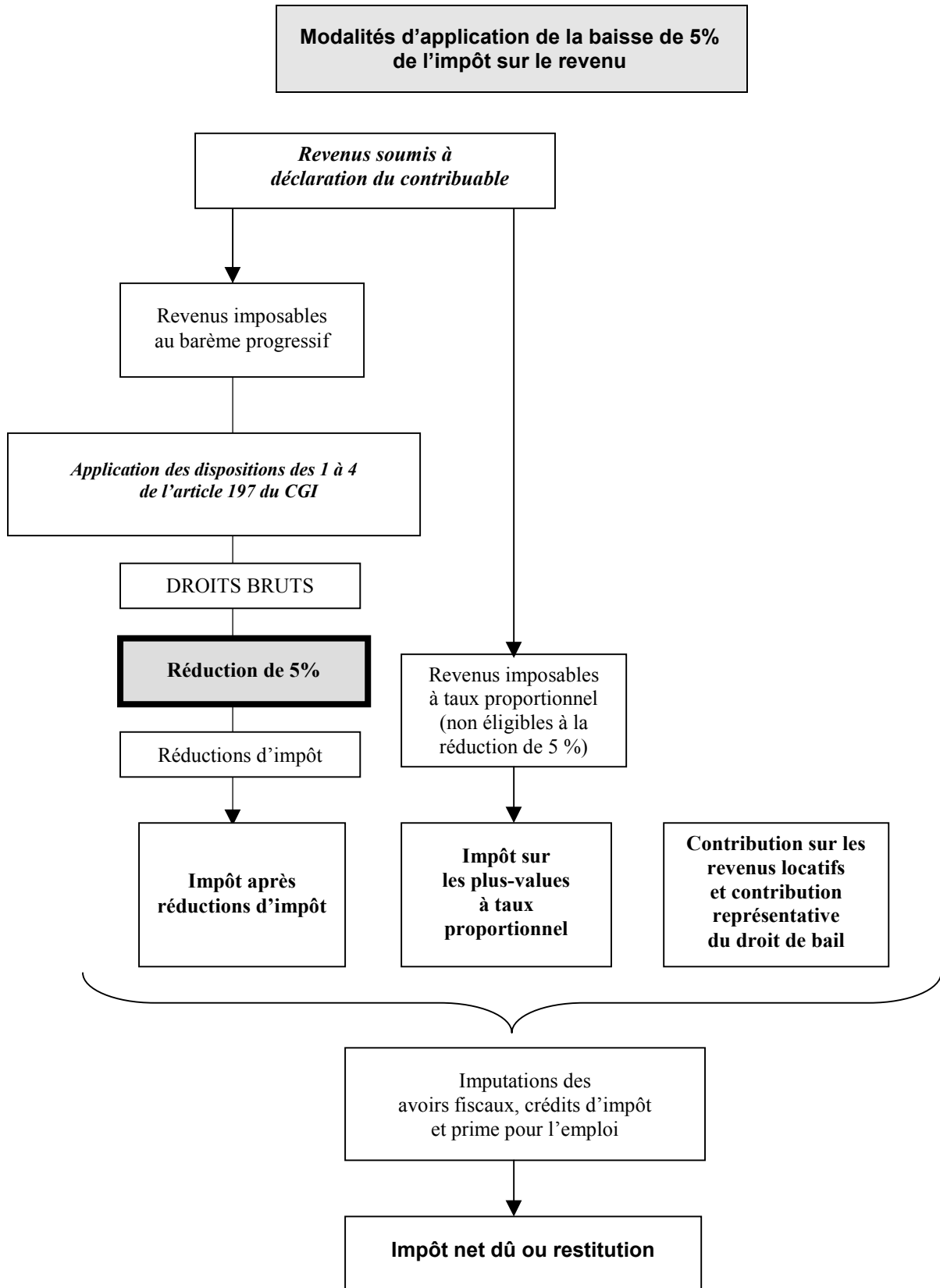
Comme l'illustre le tableau suivant, la réduction de l'impôt sur le revenu serait effectuée sur le montant de l'impôt brut tel qu'il résulte de l'application des dispositions des 1 à 4 du I de l'article 197 du code général des impôts.

**IMPOT SUR LE REVENU :  
LES ETAPES DE L'ETABLISSEMENT DE L'IMPOT BRUT  
ET L'APPLICATION DE LA REDUCTION DE 5%**

1	Détermination des revenus catégoriels (y compris charges et abattement de 20%)
2	Somme des revenus nets catégoriels et des déficits catégoriels <b>= revenu brut global</b>
3	– charges déductibles du revenu global
4	– report déficitaire des années antérieures <b>= revenu net global</b>
5	– abattements en vertu de situations particulières <b>= revenu net imposable</b>
6	Application du barème selon quotient familial
7	Plafonnement du quotient familial
8	– décote
	<b>IMPÔT BRUT : Impôt résultant de l'application de l'article 197 du CGI</b>
9	<b>- réduction forfaitaire de 5%</b>

*Source : Etabli d'après le dix-huitième rapport du Conseil des impôts.*

2.- Une mesure bénéficiant aux titulaires de revenus du travail



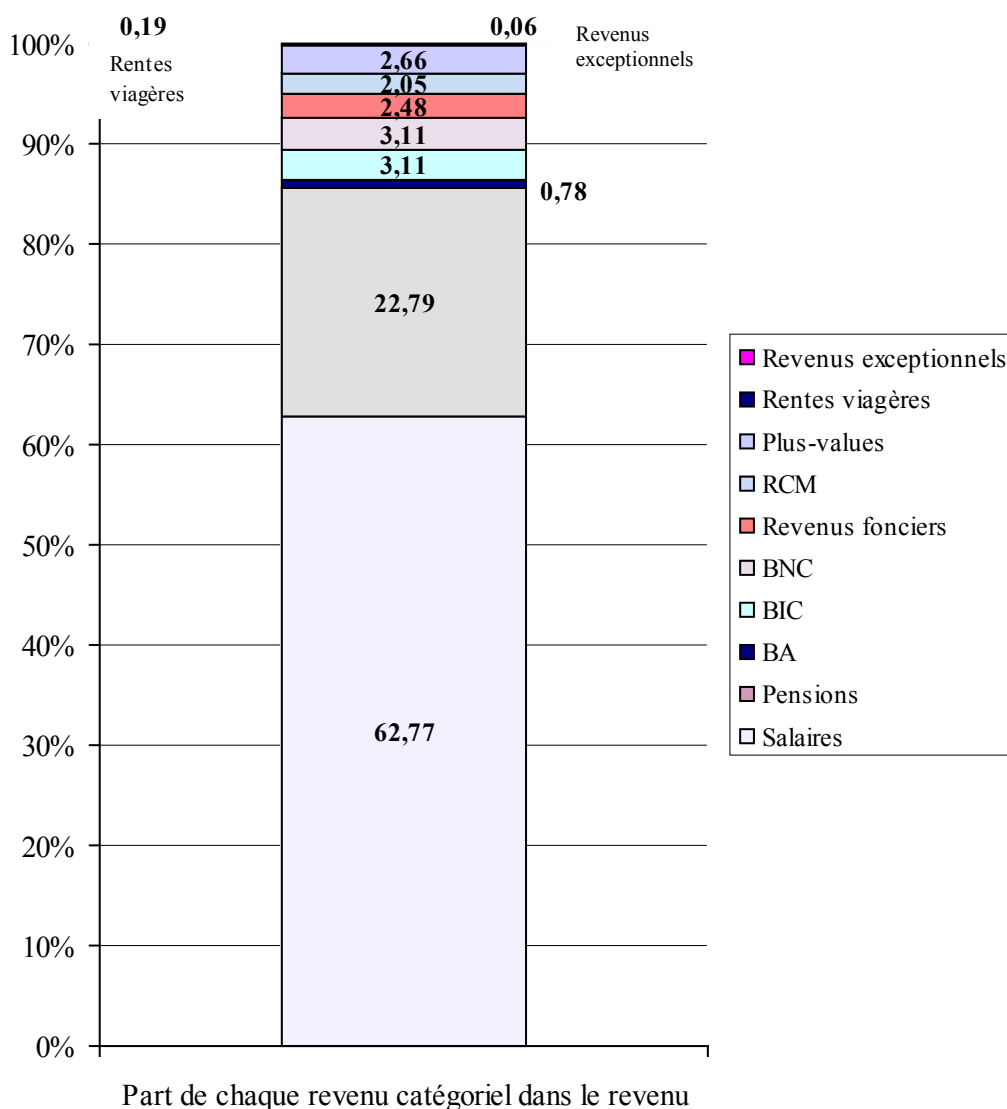
Source : Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

La réduction d'impôt ne s'appliquerait qu'à l'impôt dû sur les revenus imposés au barème, principalement les salaires et pensions. Les salaires représentent 62,77% et les pensions 22,79% du revenu déclaré.

Les autres revenus intégrés dans le revenu imposable sont, par ordre décroissant de proportion dans le revenu déclaré global, les bénéfices industriels et commerciaux (BIC : 3,11%), les bénéfices non commerciaux (BNC : 3,11%), les plus-values (2,66%), les revenus fonciers (2,48%), les revenus de capitaux mobiliers (RCM : 2,05%), les bénéfices agricoles (BA : 0,78%), les rentes viagères (0,19%) et les revenus exceptionnels (0,06%).

Le diagramme suivant permet de visualiser la répartition des revenus catégoriels dans le revenu déclaré.

**Part des revenus catégoriels dans le revenu déclaré**  
(en pourcentage)



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

Les revenus de capitaux mobiliers, parmi lesquels les produits des actions ou parts sociales (c'est-à-dire essentiellement les bénéfices répartis sous forme de dividendes) sont certes compris dans les revenus imposés selon le barème progressif mais ils ne représentent que 2,05% de l'ensemble de ces revenus.

**La réduction d'impôt de 5% qui s'appliquerait aux revenus du barème serait donc concentrée sur les revenus du travail, qu'il s'agisse du travail salarié ou du travail indépendant.**

En conséquence, les revenus qui ne sont pas imposés au barème ne bénéficieraient pas de l'allègement d'impôt. Il s'agit principalement :

– des plus-values réalisées par des particuliers sur la cession de valeurs mobilières ou de droits sociaux qui sont taxées au taux proportionnel de 16% auquel s'ajoutent les prélèvements sociaux, ce qui porte l'impôt total pesant sur ces revenus à 26%. Ces revenus se sont élevés à 16,9 milliards d'euros en 2000 ;

– des revenus de produits de placements à revenus fixes (obligations, bons du Trésor...) lorsque leur titulaire choisit le prélèvement forfaitaire qui, lorsqu'il est appliqué, est libératoire de l'impôt sur le revenu. Le taux du prélèvement forfaitaire est de 15% auquel il faut ajouter 10% de prélèvements sociaux, ce qui porte la charge globale d'imposition à 25%. Ces revenus se sont élevés à 5,4 milliards d'euros en 2000. <sup>(1)</sup>

### 3.- Un choix favorable aux contribuables

*a) Le choix de l'impôt brut comme base de réduction permet d'assurer à tous les contribuables un allègement de 5% de la cotisation d'impôt*

Le choix d'une base de réduction large (l'impôt brut) conduit à une baisse d'impôt plus importante que si la mesure avait été appliquée après prise en compte des corrections apportées ultérieurement à cette base (réductions d'impôt et imputations diverses).

La réduction de l'impôt brut bénéficierait ainsi à 15,9 millions de foyers, le montant moyen de l'allègement s'élevant à 169 euros.

Si la baisse de 5% était appliquée au montant de l'impôt net, 15 millions de foyers bénéficieraient d'une réduction moyenne de 153 euros. Les foyers qui ne seraient alors plus concernés par la mesure seraient les foyers les plus modestes dont l'impôt net est nul ou dont l'impôt avant imputation des crédits d'impôt est inférieur à 61 euros (seuil de recouvrement fixé par le 1 bis de l'article 1657 du code général des impôts).

---

(1) Ces revenus ne sont pas représentés sur le schéma de la page 75 car ils n'entrent pas en ligne de compte pour la liquidation de l'impôt, le prélèvement forfaitaire étant libératoire de l'impôt sur le revenu.

En outre, les contribuables bénéficiant de réductions d'impôt ou de crédits d'impôts ne sont pas lésés par le mode calcul de l'allègement d'impôt proposé puisqu'ils bénéficient également d'une réduction de 5% de l'impôt brut.

Un foyer devant 300 euros d'impôt brut sur le revenu mais bénéficiant de 85 euros de prime pour l'emploi (crédit d'impôt) doit acquitter 215 euros d'impôt. Si la réduction portait sur ces 215 euros, le montant de la baisse ne serait que de 10,75 euros. La méthode retenue permet de calculer la réduction sur la base de 300 euros, ce qui porte l'avantage à 15 euros.

*b) Le choix de ne pas intervenir avant l'application du mécanisme de la décote*

Il aurait pu être envisagé de calculer le montant de la réduction avant application de la décote qui permet de diminuer les cotisations d'impôt inférieures à 760 euros.

Une différence de nature existe cependant entre les réductions d'impôt et les imputations diverses, d'une part, et le dispositif de la décote, d'autre part.

En raison des conséquences économiques et sociales des dépenses prises en compte au titre d'une réduction d'impôt ou d'un crédit d'impôt, on peut considérer les dépenses ouvrant droit à un avantage fiscal comme des substituts au paiement de l'impôt dû à la collectivité. Les réductions et crédits d'impôt peuvent donc être considérés comme des modalités de paiement de l'impôt.

En revanche, le dispositif de la décote est quant à lui un élément du calcul de l'impôt qui ne peut donc pas être assimilé à une réduction d'impôt.

C'est la raison pour laquelle il est proposé que la réduction d'impôt soit appliquée à l'impôt brut, c'est-à-dire après la décote et avant réductions.

**II.- Près de seize millions de foyers bénéficieraient d'un allègement moyen de 169 euros**

*A.- La progressivité de l'impôt ne serait pas modifiée*

La progressivité de l'impôt, c'est-à-dire la part de l'impôt payée par les contribuables classés selon leurs revenus serait inchangée au stade de l'impôt brut. En effet, la baisse de 5% concernant l'ensemble des contribuables, la répartition de la charge de l'impôt brut total (qui sera lui aussi diminué de 5%) ne subira aucune modification.

Un contribuable dont l'impôt brut s'élève à **10.000 euros** bénéficiera d'une réduction de 500 euros, ce qui portera son impôt avant réductions à **9.500 euros**.

Un contribuable dont l'impôt brut serait vingt fois moindre (10.000/20 = **500 euros**) bénéficiera d'une réduction de 25 euros, ce qui abaissera son impôt avant réductions à **475 euros**.

475 euros correspondent bien au vingtième de l'impôt avant réductions du contribuable le plus aisé. **La progressivité de l'impôt brut est bien inchangée.**

*B.- Le montant de l'impôt à acquitter serait en moyenne réduit de 169 euros*

#### 1.- Effets d'ensemble de la mesure

Comme l'a indiqué le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie lors de son audition par votre Commission des finances le 10 juillet 2002, analysée en termes de soutien à la croissance, cette mesure devrait générer une augmentation du revenu disponible des ménages comprise entre 0,2 et 0,3%, ce qui, compte tenu des habitudes de consommation et d'épargne des ménages français, devrait avoir un impact positif sur la croissance évalué à 0,1 point et profiter ainsi à tous les Français.

Comme il a été indiqué précédemment, la réduction de 5% du montant de l'impôt brut devrait concerner 15,9 millions de foyers qui bénéficieraient d'un allègement moyen de 169 euros de leur cotisation d'impôt.

D'après les estimations fournies par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, 76.000 foyers deviendraient non imposables du fait de cette mesure. Le terme de non-imposable étant entendu strictement, cela signifie que ces 76.000 foyers n'auraient, du fait de la réduction d'impôt de 5%, pas d'impôt à acquitter après application de l'allègement de 5% et avant déduction des réductions et crédits d'impôt.

Il convient de relever que le fait d'être non imposable emporte des conséquences importantes puisque les foyers concernés pourront bénéficier, en présentant leur avis de non-imposition, d'avantages accordés notamment par les communes.

#### 2.- Diminution d'impôt pour quelques foyers représentatifs

Afin d'illustrer l'impact d'une baisse de 5% de l'impôt sur le revenu, votre Rapporteur général a retenu les exemples de quelques foyers-types choisis pour leur caractère représentatif.

Les contribuables célibataires, divorcés ou veufs sans enfant à charge imposables représentent 5.738.000 foyers, soit 34% des foyers imposables. Leur revenu imposable moyen est de 13.480 euros.

Les contribuables mariés sans enfant à charge imposables représentent 3.806.000 foyers, soit 22,5% des foyers imposables. Leur revenu imposable moyen est de 26.593 euros.

Les contribuables mariés avec deux enfants à charge imposables représentent 1.684.000 foyers, soit 10% des foyers imposables. Leur revenu imposable moyen est de 34.217 euros.

Les foyers précités constituent donc les deux tiers des foyers imposables.

Les tableaux suivants indiquent le gain attendu de la mesure proposée au présent article pour les contribuables célibataires, divorcés ou veufs sans enfant à charge, mariés sans enfant et mariés avec deux enfants à charge <sup>(1)</sup>.

**DIMINUTION D'IMPOT POUR UN CELIBATAIRE, DIVORCE OU VEUF SANS ENFANT A CHARGE**

*(en euros)*

Revenu imposable	Impôt sur le revenu LF 2002		Impôt après allègement de 5%	Gain en valeur absolue
	IR			
7.830		37 <sup>(a)</sup>	35 <sup>(a)</sup>	2
	Prime pour l'emploi (PPE)	440	440	
	Restitution	403	405	
20.000		3.370	3.201	169
40.000		11.400	10.830	570

(a) Non recouvré.

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

Pour un célibataire dont le revenu imposable est de 7.830 euros et qui bénéficie d'une prime pour l'emploi d'un montant de 440 euros, la réduction d'impôt aura pour effet d'accroître la restitution.

Pour un contribuable célibataire dont le revenu imposable est de 20.000 euros, la réduction s'élèvera à 169 euros.

**DIMINUTION D'IMPOT POUR UN COUPLE MARIE SANS ENFANT**

*(en euros)*

Revenu imposable	Impôt sur le revenu LF 2002	Impôt après allègement de 5%	Gain en valeur absolue
20.000	1.394	1.324	70
40.000	6.741	6.404	337

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

Un couple marié sans enfant dont le revenu imposable est de 20.000 euros bénéficiera d'une réduction de 70 euros. Un couple disposant de 40.000 euros de revenu imposable verra son impôt diminué de 337 euros.

*(1) Le revenu imposable ici entendu est un revenu salarial déclaré diminué des 10% de déduction forfaitaire ou de la déduction pour frais réels au titre des frais professionnels et des 20% d'abattement forfaitaire.*

### DIMINUTION D'IMPOT POUR UN COUPLE MARIE AVEC DEUX ENFANTS

(en euros)

Revenu imposable	Impôt sur le revenu LF 2002	Impôt après allègement de 5%	Gain en valeur absolue
20.000	479	455	24
40.000	4.191	3.981	210

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

Un couple marié avec deux enfants à charge dont le revenu imposable s'élève à 20.000 euros bénéficiera d'une réduction de 24 euros. Un couple dont le revenu imposable est de 40.000 euros devra acquitter une cotisation d'impôt réduite de 210 euros.

#### 3.- Le cas des bénéficiaires de crédits d'impôt et notamment de la prime pour l'emploi

Il existe des différences de nature entre une baisse de l'impôt sur le revenu et une éventuelle intervention sur le montant de la prime pour l'emploi. La prime pour l'emploi vise à encourager l'emploi pour les titulaires de bas salaires en se fondant sur l'analyse de la structure du marché du travail français. La baisse de l'impôt sur le revenu tend, elle, à alléger le poids des prélèvements obligatoires pesant sur les ménages imposables et s'inscrit dans une démarche visant à soutenir l'initiative.

C'est pourquoi aucun lien n'existe entre le niveau de l'impôt sur le revenu et celui de la prime pour l'emploi. Aussi la baisse d'impôt de 5% n'implique-t-elle pas de réviser le montant de la prime pour l'emploi.

En effet, cette dernière, répondant à une logique propre, peut suivre une évolution différente de l'impôt sur le revenu. C'est la raison pour laquelle la réduction de 5% proposée au présent article ne crée pas de rupture d'égalité devant l'impôt au préjudice des bénéficiaires de la prime pour l'emploi non imposables.

Il convient d'ajouter que l'ensemble des titulaires de la prime pour l'emploi bénéficieront du doublement de la part variable de la prime pour l'emploi (c'est-à-dire de la part dépendant du salaire et du nombre d'heures travaillées) décidé sous la précédente législature et qui n'est pas remis en cause. Le coût total de la prime pour l'emploi accordée au titre des revenus de l'année 2002 s'élève à 2,33 milliards d'euros.

Les bénéficiaires imposables de l'ensemble des crédits d'impôt (parmi lesquels la prime pour l'emploi) verront donc leur cotisation d'impôt diminuée ou le montant de la restitution opérée par l'administration fiscale augmenté.



Les titulaires de la prime pour l'emploi bénéficieront ainsi, comme les autres contribuables, d'une baisse de 5% de leur impôt, le montant de la prime pour l'emploi qu'ils reçoivent n'étant pas affecté par cette mesure.

Pour les titulaires de la prime pour l'emploi demeurant imposables, le gain moyen résultant de la baisse de 5% est évalué à 34 euros.

Le gain moyen des titulaires de la prime pour l'emploi devenant non imposables du fait de la réduction d'impôt de 5% est, lui, évalué à 14 euros.

Le tableau suivant permet d'illustrer le cas d'un contribuable bénéficiant d'une restitution au titre de la PPE qui sera augmentée de 5 euros du fait de la réduction de 5% calculée sur l'impôt brut.

**APPLICATION DE LA REDUCTION D'IMPOT A UN BENEFICIAIRE  
DE LA PRIME POUR L'EMPLOI AUQUEL SONT RESTITUES 400 EUROS  
PAR L'ADMINISTRATION FISCALE**

	Avant la réduction de 5%	Après la réduction de 5%
Impôt brut.....	100	100
Réduction de 5%.....		-5
PPE.....	- 500	- 500
Restitution.....	400	405

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

La diminution de l'impôt sur le revenu ne concernera pas les bénéficiaires de la prime pour l'emploi (ou d'autres crédits d'impôt) qui ne sont pas imposables, comme l'illustre le tableau suivant :

**CAS D'UN BENEFICIAIRE DE LA PRIME POUR L'EMPLOI NON IMPOSABLE**

	Avant 5%	Après 5%
Impôt brut de.....	0	0
Réduction 5%.....	0	0
PPE.....	- 500	- 500
Restitution.....	- 500	- 500

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

\*  
\*      \*

La Commission a examiné deux amendements de suppression présentés respectivement par **MM. Augustin Bonrepaux et Jean-Pierre Brard**.

Après que **M. Augustin Bonrepaux** eut indiqué que les membres du groupe socialiste réservaient l'essentiel de leur contribution au débat à la discussion en séance publique, il a précisé que la suppression de la proposition de réduction de 5% de l'impôt sur le revenu acquitté en 2002 permettait de tenir compte de la situation des finances publiques nationales telle qu'elle a été présentée par le Gouvernement et sa majorité.

**M. Jean-Pierre Brard** a affirmé que la réduction de 5% de l'impôt sur le revenu acquitté en 2002 constituait une violation de l'article XIII de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 selon lequel la contribution commune nécessaire à l'entretien de la force publique et aux dépenses d'administration « *doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés* ». Il a indiqué que les membres du groupe communiste et républicain s'exprimeraient plus longuement sur ce sujet lors des débats en séance publique.

Votre **Rapporteur général** a rappelé que la réduction de 5% de l'impôt sur le revenu acquitté en 2002, proposée par le Gouvernement dans le présent projet de loi de finances rectificative, constituait la traduction des engagements pris successivement par le Président de la République au cours de sa campagne électorale et par les candidats de la majorité présidentielle lors des élections législatives. La légitimité et la cohérence de cette disposition s'appuient sur au moins deux éléments :

– le premier tient au fait que l'impôt sur le revenu n'est acquitté en France que par un foyer fiscal sur deux et il est caractérisé par une progressivité très forte, puisque 70% du produit de cet impôt a pour origine l'effort fiscal de seulement 10% des foyers fiscaux. Cette réalité économique et fiscale avait d'ailleurs été décrite par M. Michel Charzat dans son rapport au Premier ministre rendu public au mois de juillet 2001. Il avait notamment relevé que l'excessive concentration de la charge de l'impôt sur le revenu sur un nombre limité de foyers fiscaux avait des effets négatifs sur l'attractivité de notre territoire, et qu'en conséquence, de nombreux cadres supérieurs préféraient exercer leur talent à l'étranger, alors même que la charge de leur formation initiale avait incombé à la collectivité nationale ;

– le second tient à la nécessité de mettre en œuvre une mesure simple, immédiate et lisible afin de réduire les effets négatifs évoqués et ainsi promouvoir la croissance par un regain de confiance.

Suivant l'avis négatif de votre **Rapporteur général**, la Commission a *rejeté* ces deux amendements.

La Commission a examiné un amendement présenté par **M. Charles de Courson**, tendant à instaurer une réduction minimale d'un montant de 10 euros de l'impôt dû en 2002, au bénéfice des contribuables dont le montant de l'impôt dû est compris entre 61 et 200 euros. Il a estimé ce dispositif préférable à une réduction uniforme de 5% de l'impôt sur le revenu acquitté en 2002 pour les personnes concernées par le montant minimum de perception de l'impôt sur le revenu fixé à

61 euros par l'article 1657 1 *bis* du code général des impôts. L'allègement de 5% de l'impôt sur le revenu aboutirait en effet à une suppression totale de l'impôt sur le revenu pour les foyers devant acquitter entre 61 et 64 euros d'impôt, puisqu'ils entreraient, du fait dudit allègement, dans le champ d'application du dispositif du minimum de perception. En revanche, les contribuables imposables devant acquitter plus de 64 euros d'impôt ne bénéficieraient pas de ce dispositif et verraient le montant de leur impôt uniquement diminué de 5%.

Votre **Rapporteur général** a douté qu'un tel dispositif fût opportun. En effet :

– il pourrait atténuer la lisibilité de la réduction de 5% de l'impôt sur le revenu acquitté en 2002 ;

– il ne permet pas de régler l'effet de seuil créé par l'existence du minimum de perception de l'impôt sur le revenu, puisqu'aboutissant uniquement à élever ce seuil ;

– l'effet de seuil, que l'amendement tend à éliminer, doit être relativisé. Un tel effet n'existe pas dès lors qu'un foyer fiscal concerné ou qui sera concerné par le minimum de perception bénéficie de la prime pour l'emploi, dont le montant est retranché du montant de l'impôt dû, sans considération du seuil de perception. Or, environ 60% des foyers qui vont entrer dans le champ du seuil de perception bénéficient de la prime pour l'emploi.

La Commission a *rejeté* cet amendement, après que votre **Rapporteur général** eut précisé que le dispositif proposé par le Gouvernement maintenait la progressivité brute de l'impôt sur le revenu des personnes physiques.

La Commission a *adopté* l'article premier sans modification.

\*

\*       \*

## *Article 2*

### **Prélèvements institués au profit du budget annexe des prestations sociales agricoles (BAPSA).**

#### *Texte du projet de loi :*

I. Il est institué, pour 2002, au profit du budget annexe des prestations sociales agricoles, un prélèvement de 165 millions d'euros sur la société anonyme « Union financière pour le développement de l'économie céréalière » (UNIGRAINS).

L'assiette de ce prélèvement est constituée par une fraction du produit du recouvrement et du placement de la taxe pour le financement des actions du secteur céréalière.

II. Il est institué, pour 2002, au profit du budget annexe des prestations sociales agricoles, un prélèvement de 130 millions d'euros sur les réserves du Fonds national de garantie des calamités agricoles, institué par le décret n° 79-823 du 21 septembre 1979, dont les avoirs disponibles sont placés auprès de la Caisse centrale de réassurance.

III. Il est institué, pour 2002, au profit du budget annexe des prestations sociales agricoles, un prélèvement de 161 millions d'euros sur les réserves et reports à nouveau des caisses de mutualité sociale agricole, au prorata de ces réserves et reports à nouveau disponibles inscrits à leurs comptes financiers au 31 décembre 2001.

Le recouvrement de ce prélèvement est assuré par la Caisse centrale de la mutualité sociale agricole, par compensation sur les financements qu'elle alloue aux caisses de mutualité sociale agricole.

#### *Exposé des motifs du projet de loi :*

1° Il est proposé d'effectuer un prélèvement sur la société anonyme « Union financière pour le développement de l'économie céréalière » (UNIGRAINS). Ce prélèvement est assis sur une fraction du produit du recouvrement et du placement de la taxe pour le financement du secteur céréalière.

2° Il est proposé d'effectuer un prélèvement sur les réserves du Fonds national de garantie des calamités agricoles. Cette situation est rendue possible compte tenu du niveau des réserves du fonds dont la gestion présente des comptes en équilibre depuis cinq années, malgré les importantes calamités agricoles recensées au cours de cette période.

3° Les cotisations sociales des professions agricoles sont assujetties et perçues par les caisses de la mutualité sociale agricole ou les organismes assureurs mentionnés à l'article L.731-30 du code rural, et affectées pour partie au service des prestations et aux dépenses complémentaires qui comprennent, notamment, les frais de gestion du contrôle médical et de l'action sanitaire et sociale. Depuis plusieurs années, les résultats de gestion des caisses ont contribué à la constitution de réserves et reports à nouveau.

Dans le but de contribuer à la réduction du besoin global de financement du régime des prestations sociales des non salariés agricoles en 2002, il est proposé d'affecter au BAPSA le produit de ces prélèvements, soit 456 millions €.

#### *Observations et décision de la Commission :*

Le présent article a pour objet de financer le déficit d'exécution du BAPSA (Budget annexe des prestations sociales agricoles) prévisionnel pour 2002, dont le montant s'élève à la somme de 746 millions d'euros (4,9 milliards de francs).

### ***I.- Un déficit d'exécution constaté pour 2001 et prévisible pour 2002***

Conformément à l'analyse de notre collègue Charles de Courson, Rapporteur spécial sur les crédits du BAPSA, dans son rapport n° 3320 sur le projet de budget 2002, l'exécution du BAPSA en 2002 et de 2001 fait apparaître d'importantes « impasses » budgétaires d'origine multiple

– un important report de charges non financées de 2001, chiffré par la Cour des comptes dans son rapport sur l'exécution de la loi de finances pour 2001 à 218 millions d'euros (1,4 milliard de francs), résultant, malgré les suppléments de financement ouverts en loi de finances rectificative pour 2001<sup>(1)</sup>, d'un effet de ciseau entre des dépenses supplémentaires, principalement de prestations de maladie, et des recettes réduites du fait d'une conjoncture agricole défavorable. Ce transfert de charges s'ajoute, en pratique, à un prélèvement de 25 millions d'euros (165 millions de francs) sur le solde du fonds de roulement du BAPSA. Le déficit d'exécution réel s'est donc en réalité élevé à 243 millions d'euros (1,7 milliard de francs), en intégrant les charges reportées qui auraient été prises en compte dans un cadre comptable fondé sur le principe des droits constatés ;

– et, pour 2002, une situation analogue, et même encore plus dégradée, prévisible dès aujourd'hui, avec un dérapage supplémentaire des dépenses en 2002, et des recettes insuffisantes pour y faire face. Selon les informations communiquées par le Gouvernement en support de l'audit de la situation des finances publiques, réalisé par MM. Jacques Bonnet et Philippe Nasse, magistrats à la Cour des comptes, à la demande du Gouvernement, le montant des insuffisances de crédits en loi de finances initiale pour 2002 pour équilibrer l'exécution du BAPSA, sans même tenir compte du report des charges de 2001, a été estimé à 530 millions d'euros (3,5 milliards de francs). L'audit a notamment retenu que les prévisions de croissance des dépenses d'assurance-maladie, telles qu'elles sont prises en compte globalement dans le cadre de l'ONDAM, devraient raisonnablement s'élever à 6% en 2002, et non au taux de 3,8% retenu par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2002, par cohérence « normée » avec l'ONDAM.

Les prévisions révisées de recettes et de dépenses pour 2002, proposées au Parlement dans le présent projet, sont, pour leur part, synthétisées dans les deux tableaux suivants. Ceux-ci montrent clairement l'effet cumulatif des recettes en baisse<sup>(2)</sup> (de 1,6%) et des dépenses en hausse marquée (+3,2%), conduisant à un déficit d'exécution de 746 millions d'euros (4,9 milliards de francs).

---

(1) 1,542 milliard de francs (soit 235 millions d'euros).

(2) La diminution de la cotisation incluse dans la TVA est une diminution nette, et non brute, par souci de simplification. En contrepartie, les prévisions de restitution de TVA demeurent inchangées.

**REVISIONS DES PREVISIONS DE RECETTES DU BAPSA POUR 2002 HORS COMPLEMENT DE SUBVENTION BUDGETAIRE ET PRELEVEMENTS NOUVEAUX**

(en millions d'euros)

	Prévisions de recettes initiales	Ecart sur les prévisions de recettes révisées (*)	Evolution en %
7031.- Cotisations prestations familiales....	291	- 7,8	- 2,7%
7032.- Cotisations vieillesse AVA .....	234	- 7,2	- 3,1%
7033.- Cotisations vieillesse AVA .....	586	- 15,6	- 2,7%
7034.- Cotisations maladie AMEXA.....	577	- 14,4	- 2,5%
7049.- Cotisation incluse dans la TVA.....	5.562	- 183	- 3,3%
7053.- Contribution de la CNAF .....	243	- 28	- 11,5%
<b>Total du budget .....</b>	<b>15.368</b>	<b>- 256</b>	<b>- 1,6%</b>

Source : (\*) Etat A du projet de loi de finances rectificative pour 2002.

**EVOLUTION DES DEPENSES PREVISIONNELLES EN 2002**

(en millions d'euros)

	Loi de finances initiale 2002	Ecart	Ecart (en %)
Charges d'intérêts .....	45,7	22	+ 48%
Reversement et restitution de TVA.....	1.108,5	-	-
Prestations maladie, maternité, soins aux invalides .	5.463,1	372	+ 7%
Prestations invalidité.....	64,8	5	+ 8%
Allocations de remplacement versées aux conjoints	15,2	-	
Prestations d'assurance veuvage.....	1,8	-	
Étalement et prise en charge des cotisations des agriculteurs en difficulté .....	12,2	-	
Contribution à la modernisation de l'assurance maladie .....	7,6	-	
Prestations familiales .....	590	-	
Prestations vieillesse.....	7.945	67,9	+ 0,8%
Contribution aux assurances sociales des étudiants et des praticiens et auxiliaires médicaux.....	114,3	24	+ 21%
<b>Total des dépenses .....</b>	<b>15.368</b>	<b>491</b>	<b>+ 3,2%</b>

Source : Analyse des crédits ouverts supplémentaires annexée au projet de loi de finances rectificative pour 2002.

Compte tenu de l'étiage atteint par le fonds de roulement du budget annexe, réduit à 6,7 millions d'euros (44 millions de francs) à la fin 2001, il n'est plus possible de faire appel à celui-ci pour faire face aux échéances financières qui s'imposent. En conséquence, et sans même pouvoir prétendre à reconstituer ce fonds de roulement pour l'avenir, il apparaît indispensable de trouver les moyens de financer les transferts de charges et le déficit d'exécution prévisionnel dès aujourd'hui, sans attendre le projet de loi de finances rectificative de fin d'année, de façon à engager l'action du Gouvernement sur une base assainie.

## II.- Les modalités de financement proposées

Sur les cinq dernières années, l'exécution du BAPSA s'est régulièrement traduite par un besoin de financement comblé en fin d'année, de manière alternative ou complémentaire selon les années, soit par prélèvement sur le fonds de roulement, soit par un relèvement de la subvention budgétaire, soit par un supplément de prélèvement sur le produit de la C3S (contribution sociale de solidarité sur les sociétés), soit, pour la première fois en 2001, par un simple report de charges en fin d'exercice.

### FINANCEMENT DU DÉFICIT D'EXECUTION DU BAPSA

(en milliards d'euros)

	1997	1998	1999	2000	2001 <sup>(a)</sup>	2002 <sup>(b)</sup>
Déficit d'exécution prévisionnel initial, égal à la subvention d'équilibre votée LFI .....	1,110	1,190	0,747	0,539	0,824	0,271
<b>Déficit d'exécution à financer.....</b>	<b>1,095</b>	<b>1,070</b>	<b>0,815</b>	<b>0,930</b>	<b>0,250</b>	<b>0,746</b>
– subvention versée à partir de la subvention initialement inscrite .....	1,015	1,064	0,681	0,539	0,824	0,271
– complément de subvention .....	–			0,337		0,290
– complément de ressources affectées (C3S, autres) .....	–			0,053	0,235	0,456
– prélèvement sur le fonds de roulement.	0,080	0,006	0,134	0,080	0,025	–
Montant du fonds de roulement au 31/12/N..	0,252	0,246	0,112	0,032	0,007	0,007
Report de charges.....					0,218	

(a) Sur la base des estimations de la loi de finances rectificative pour 2001.

(b) Sur la base des estimations du projet de loi de finances rectificative pour 2002.

Source : Ministère de l'agriculture et de la pêche,  
Rapports sur l'exécution du BAPSA présentés au Président de la République.

#### A.- La C3S ne permettrait que difficilement de financer le déficit du BAPSA

Depuis 2000, c'est essentiellement par des prélèvements supplémentaires sur le produit de la C3S que le Gouvernement a proposé au Parlement de combler les besoins de financement du déficit d'exécution du BAPSA. Toutefois, en 2002, c'est dès l'origine, c'est-à-dire dès la loi de finances initiale pour 2002, qu'a été prévu un prélèvement plus important que les années antérieures sur le produit de cette taxe, la subvention d'équilibre inscrite au budget général, au sein de la section des charges communes, étant pour sa part réduite.

Pour l'exercice 2002, il est apparu difficile au Gouvernement de mettre de nouveau à contribution le produit de la C3S, compte tenu du mécanisme des affectations successives actuellement en vigueur en application de l'article L. 651-1 du code de la sécurité sociale.

Le produit de la C3S est en effet affecté suivant des règles complexes, avec des dispositifs en cascade qui bénéficient successivement :

– au *prorata* et dans la limite de leur déficit comptable respectif, avant subvention de l'Etat et versements antérieurs de la C3S, à la CANAM<sup>(1)</sup> et aux deux régimes de vieillesse des mêmes « non-non » (CANCAVA pour les artisans et ORGANIC pour les industriels et commerçants) ;

– pour un montant fixé par la loi de finances de l'année – sans critère de calcul particulier autre que l'opportunité – au BAPSA ;

– pour le solde éventuel des excédents, au FSV (Fonds de solidarité vieillesse) et au FRR (Fonds de réserve pour les retraites), ce dernier étant maintenant juridiquement distinct du précédent en application de l'article 6 de la loi n° 2001-624 du 17 juillet 2001 portant diverses dispositions d'ordre social, éducatif et culturel. La répartition du solde de la C3S entre FSV et FRR est précisée par ce dernier texte, qui a consolidé dans l'article L. 135-6 du code de la sécurité sociale les différentes ressources qui peuvent être affectées au FRR, en maintenant inchangées, en l'espèce, les deux ressources dont l'évolution est liée à celle de la C3S : une fraction, fixée par arrêté interministériel, du solde du produit de la C3S ; et tout ou partie du résultat excédentaire éventuel du FSV, dans des conditions fixées par arrêté interministériel.

Le solde du produit de la C3S se partage donc entre le BAPSA et le couple FSV/FRR, sans règle de partage fixée par la loi. Or le rapport provisoire sur les comptes de la sécurité sociale, présentés le 11 juillet 2002, montre que les comptes prévisionnels du FSV pour 2001 ne devraient s'avérer qu'à peine équilibrés (avec un déficit de 86 millions d'euros), et devenir, en revanche, en l'absence de correction d'ici la fin de l'année 2002, sensiblement déficitaires cette année (à hauteur de – 1,3 milliard d'euros).

Aussi est-il apparu nécessaire de trouver d'autres sources de financement, dans le respect des contraintes à la fois d'affectations de recettes sociales, et de la solidarité globale qui régit l'ensemble du régime agricole.

### *B.- Les modalités de financement proposées*

Le financement proposé par le Gouvernement pour boucler le tableau emplois-ressources résumés ci-dessous, repose sur quatre origines différentes.

---

(1) CANAM : Caisse nationale d'assurance maladie et maternité des travailleurs non salariés.  
CANCAVA : Caisse autonome nationale de compensation de l'assurance vieillesse artisanale.  
ORGANIC : Organisation autonome nationale de l'industrie et du commerce.



**TABLEAU PREVISIONNEL EMPLOI-RESSOURCES DU BAPSA POUR 2002**

(en millions d'euros)

Nature des emplois	Montant	Nature des ressources	Montant
Païement de dettes de la gestion 2001	195	Augmentation de la subvention d'équilibre du budget général	290
Dérapiage des prestations prévues en 2002	295	Prélèvements sur divers organismes agricoles	456
		– <i>prélèvement sur Unigrains</i>	– 165
		– <i>prélèvement sur le FNGCA</i>	– 130
		– <i>prélèvement sur réserves MSA</i>	– 161
Pertes de ressources prévues en 2002	256		
<b>Besoin de financement supplémentaire</b>	<b>746</b>	<b>Ressources supplémentaires</b>	<b>746</b>

L'une, la plus importante, est traditionnelle : il s'agit de relever le montant de la subvention budgétaire de 290 millions d'euros, ce qui aura pour effet de porter la subvention d'équilibre inscrite au budget des charges communes pour 2002 à un total de 561 millions d'euros, encore sensiblement inférieur au niveau de la subvention effectivement versée en 2001 (824 millions d'euros).

Les trois autres modes de financement, de montants individuels proches et d'un total de 456 millions d'euros, sont sensiblement plus « innovants », mais reposent tous les trois sur le principe du juste retour à l'agriculture du produit de prélèvements obligatoires opérés sur ce secteur.

#### 1.- Un prélèvement sur la société anonyme Unigrains

Le I du présent l'article prévoit de réaffecter directement au BAPSA, et non au budget général, le reliquat du produit d'une taxe parafiscale, la taxe pour le financement des actions du secteur céréalier<sup>(1)</sup>, dont l'affectation à Unigrains (en pratique au FSCE – Fonds de solidarité des céréaliculteurs et des éleveurs) a été supprimée à compter de 2001.

Cette taxe parafiscale ne bénéficie plus, depuis 2001, qu'à deux affectataires : l'ONIC (Office national interprofessionnel des céréales) et l'ITCF (Institut technique des céréales et des fourrages), qui se partagent le produit annuel global de 43 millions d'euros à raison respectivement de 46,4% et 53,6%. Elle bénéficiait antérieurement à Unigrains, à hauteur de 8,5% du produit annuel.

Pour garantir le retour du reliquat de cette taxe au monde agricole, le Gouvernement propose de privilégier sa réaffectation, par la loi de finances, directement en recettes du BAPSA, plutôt qu'en mettant en œuvre la solution normalement prévue par les textes. En l'occurrence, l'article 13 du décret n° 80-854 du 30 octobre 1980 relatif aux taxes parafiscales, qui fixe les normes réglementaires générales applicables à l'ensemble de la parafiscalité, prévoit que le bonus de

(1) Dont le régime est aujourd'hui prévu par le décret n° 2000-1296 du 26 décembre 2000.

liquidation est versé au Trésor, c'est-à-dire en recettes non fiscales du budget général<sup>(1)</sup>. L'autre voie consiste, le cas échéant, par un décret en Conseil d'Etat, en une dévolution soit à l'organisme affectataire lui-même, soit à des « *organismes poursuivant un objet semblable à celui en vue duquel les taxes supprimées ont été instituées* ». Par ailleurs, la convention du 2 juillet 1983 passée entre l'Etat et Unigrains avait pour sa part prévu une renégociation avec l'Etat en cas de changement d'affectation du produit de la taxe.

Dans ces conditions, seul le choix d'une solution législative, inscrite en loi de finances, assure le juste retour agricole du produit de la taxe non utilisé. **En l'occurrence, le prélèvement de 130 millions d'euros (852 millions de francs) sur Unigrains ne correspond qu'à une fraction égale environ aux deux-tiers de la partie liquide ou mobilisable dudit reliquat, au sein de l'ensemble des disponibilités de l'entreprise considérée.** Ce montant a été calculé de façon à ne pas mettre en difficulté la trésorerie de la société, dans laquelle les fonds issus de la taxe parafiscale et ceux de son activité propre sont mêlés, en application du principe d'unité de caisse.

## 2.- Un prélèvement sur le fonds national de garantie des calamités agricoles

Le **II** du présent article propose un prélèvement sur le fonds de roulement du Fonds national de garantie des calamités agricoles (FNGCA), dont les comptes annuels font apparaître systématiquement un équilibre, voire un suréquilibre, malgré le financement de sinistres naturels.

Ce fonds a été initialement institué par la loi n° 64-706 du 10 juillet 1964 organisant un régime de garantie contre les calamités agricoles dont les dispositions sont maintenant codifiées aux articles L. 361-1 et suivants du code rural. L'article L. 361-5 du code rural dispose qu'il est géré par la Caisse centrale de réassurance et qu'il est financé par une subvention de l'Etat et par une imposition de toute nature, la contribution additionnelle sur les primes ou cotisations afférentes aux conventions d'assurance dommages souscrites par les exploitants agricoles. Cette contribution a été modifiée pour la dernière fois par l'article 97 de la loi de finances pour 2001, de façon à unifier les taux de la contribution à un niveau unique de 11%.

Le solde du FNGCA au 31 décembre 2001 s'élevait à 273 millions d'euros (1,8 milliard de francs). Avant les mesures proposées par le présent article, le solde prévisionnel à la fin 2002, s'élevait pour sa part, et compte tenu du solde prévisionnel de la fin 2001, à 230 millions d'euros (1,51 milliard de francs), résultant :

---

(1) On peut d'ailleurs s'interroger sur la compatibilité de ce dispositif de niveau réglementaire avec la règle fixée par l'article 4 de l'ordonnance organique du 23 janvier 1959 relative aux lois de finances, qui, encore en vigueur dans l'attente de la mise en oeuvre de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances, interdit qu'une taxe parafiscale puisse bénéficier à l'Etat. Cette interrogation est cependant aujourd'hui un peu théorique, car le régime de la parafiscalité est destiné à s'éteindre à la fin de l'année 2003, en application de l'article 63 de la loi organique précitée.

*en emplois :*

– d’hypothèses d’indemnisations égales à la moyenne en francs constants calculée sur la période 1990-1999, soit 125 millions d’euros (820 millions de francs) ;

– de subvention à l’assurance grêle nettes de reversements de 4,6 millions d’euros (30 millions de francs) ;

– de charges d’exploitation de 5,3 millions d’euros (35 millions de francs).

*en ressources :*

– de contributions annuelles estimées à 77,8 millions d’euros (510 millions de francs) ;

– du produit des placements nets, soit 7 millions d’euros (46 millions de francs) ;

– et de la subvention de l’Etat prévue par la loi de finances pour 2001 de 10,7 millions d’euros (70 millions de francs).

En pratique, les recettes de la contribution, d’un montant annuel relativement stable de l’ordre de 75 millions d’euros (490 millions de francs), permettent de faire face sans tension aux demandes d’indemnisations qui, sur les dernières années, n’ont pas dépassé ce montant. Le produit de la contribution a suffi, en flux, à financer les charges correspondant aux exercices ayant supporté des dépenses liées aux conséquences d’intempéries majeures, comme en 1999, les inondations du Languedoc-Roussillon et les tempêtes de la fin décembre. L’Etat a, dans ces conditions, pu réduire progressivement sa subvention annuelle (114 millions d’euros en 1990), jusqu’à l’annuler en 1999, et ne maintenir qu’un niveau proportionnellement réduit (inférieur à 10 millions d’euros), en 2000 et 2001.

Les produits des placements nets des disponibilités permettent pour leur part de financer les charges d’exploitation.

En conséquence, le fonds a pu dégager un solde permanent de trésorerie, accumulé au fil des ans, malgré la forte diminution de la participation budgétaire. Ce solde est passé de 45 millions d’euros en 1992 à 273 millions d’euros à la fin de l’année 2001.

**RESSOURCES ET DEPENSES DU FONDS NATIONAL DE GARANTIE  
CONTRE LES CALAMITES AGRICOLES**

*(en millions d'euros)*

Années	Contribution additionnelle	Subvention de l'État	Total des ressources supplémentaires pour l'indemnisation	Indemnisations versées
1991	79,04	68,08	147,12	(nd)
1992	91,64	82,75	174,38	(nd)
1993	87,06	35,83	122,88	97,57
1994	88,30	36,05	124,35	71,65
1995	90,54	36,59	127,13	39,64
1996	93,00	38,26	131,26	57,93
1997	85,01	30,49	115,50	64,03
1998	84,57	30,49	115,06	144,83 <sup>(a)</sup>
1999	84,58	–	84,58	72,67
2000	83,16	7,62	90,78	76,86 <sup>(b)</sup>
2001	77,75	10,67	88,42	9,21 <sup>(c)</sup>

(a) Y compris acomptes pour les sinistres de 1998 (nouveau régime de paiement plus rapide).

(b) Près de 73,79 millions d'euros ont été versés au titre des sinistres de 1999.

(c) Au 30 juin 2001 : 4,82 millions d'euros ont été versés au titre des sinistres de 1999.

*Source : Caisse centrale de réassurance, rapport spécial de la commission des finances  
sur le projet de budget de l'agriculture pour 2002.*

**Le prélèvement proposé par le présent article, qui consiste d'une certaine manière à réaffecter à la mutualité sociale agricole une partie des excédents des subventions budgétaires versées par le passé au FNGCA, demeure prudent, puisque sensiblement inférieur (130 millions d'euros) aux disponibilités effectives du fonds (proches de 200 millions d'euros), dont il ne remettra donc aucunement en question ni la capacité à faire face à ses missions, ni, *a fortiori*, sa pérennité.**

3.- Un prélèvement sur les réserves disponibles des caisses de MSA

Le **III** du présent article prévoit un prélèvement sur les réserves et reports à nouveau des caisses de MSA. Le montant total, de 161 millions d'euros (1,057 milliard de francs), serait réparti entre les 78 caisses départementales ou pluridépartementales au prorata direct de leurs réserves et reports à nouveau disponibles respectifs.

Une récente mission d'inspection, commune à l'Inspection générale des finances, à l'Inspection générale de l'Agriculture, ainsi qu'à l'Inspection générale des affaires sociales, a montré que le total des réserves de la MSA s'élevait à 1,8 milliard d'euros (12 milliards de francs).

Ces réserves résultent notamment des excédents de gestion, cumulés sur de nombreuses années, sur le compte de dépenses de fonctionnement de chaque caisse. Le rapport de la mission précitée a conclu qu'un tel niveau de réserves paraissait sensiblement surdimensionné, compte tenu de l'importance des appels au financement budgétaire et à la solidarité nationale, et qu'il convenait de « *réfléchir à l'emploi des fonds actuellement excédentaires dans l'institution, en réponse à des besoins collectifs des adhérents, ou en retour vers les contribuables (BAPSA) et les salariés (ACOSS)* ».

Sans doute peut-on effectivement s'interroger sur ce montant. Il convient cependant, en tout état de cause, de rappeler que ces réserves sont pour partie inhérentes à l'activité des caisses et sont :

– pour partie immobilisées sous forme d'investissements immobiliers, de prêts sociaux, ou de titres financiers ;

– affectées au provisionnement des restes à recouvrer des cotisations, au sein de la réserve générale. Celle-ci doit, en application de la réglementation demeurer supérieure à une fraction du produit des cotisations ( $1/16^{\text{ème}}$  ou  $1/8^{\text{ème}}$ , selon qu'il s'agit des cotisations techniques ou complémentaires) ;

– pour partie affectées à des missions spécifiques telles que la médecine du travail, l'assurance maladie complémentaire ou le risque accidents du travail des exploitants agricoles.

Seule une partie beaucoup plus limitée correspond effectivement à des placements disponibles liquides, dont la rémunération contribue d'ailleurs au financement des charges de gestion des caisses<sup>(1)</sup>. De plus, le mécanisme prévoit d'exclure de toute contribution les 106 millions d'euros de réserves spontanément mobilisées par les caisses au sein du fonds de solidarité, mis en place dans le courant de l'année 2001 pour financer, au-delà des propres efforts budgétaires de l'Etat, les frais financiers des reports de cotisations sociales des éleveurs bovins.

Ainsi, la somme algébrique des réserves et reports à nouveau effectivement disponibles ne s'élèverait, selon les informations transmises à votre Rapporteur général, qu'à environ 365 millions d'euros (2,4 milliards de francs). En excluant les caisses à réserves négatives, qui ne peuvent que difficilement être appelées à contribuer alors qu'elles ne respectent déjà pas les contraintes réglementaires portant sur le niveau minimal des réserves, le montant total des réserves effectivement disponibles s'élèverait à 445 millions d'euros (2,9 milliards de francs).

---

(1) Selon les analyses du rapport d'inspection précité, la gestion de la quasi-totalité des caisses est structurellement déficitaire : la dotation de gestion ne couvre qu'environ 80% des charges de gestion. Le solde ne peut être couvert que par le produit du placement des réserves, et par les résultats bénéficiaires des activités annexes.

**VENTILATION DES RESERVES DE LA MSA AU 31 DECEMBRE 2001**

(en millions d'euros)

	<b>Caisses</b>
Réserves hors immobilisations	1.091
Réserves techniques	621
Report à nouveau et résultat	776
Mobilisation des réserves pour le fonds de solidarité	106
<b>Solde</b>	<b>365</b>
<b>Solde excluant les caisses avec réserves négatives</b>	<b>446</b>

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

En l'occurrence, les réserves mobilisables pour participer au financement de l'exécution du BAPSA ne sont pas précisément déterminées par le présent article, qui se contente d'indiquer qu'il s'agit des réserves et reports à nouveau disponibles à la date du 31 décembre 2001. Leur définition résulte en réalité des articles 2 et 4 du décret du 21 juin 1971 relatif à la gestion financière des caisses de MSA, qui arrête les règles applicables à chacun des types de réserves précités.

Toutefois, compte tenu de l'absence de certains éléments d'information, nécessaires pour rendre les calculs exhaustifs et entièrement fiables, ni le Gouvernement, ni la Caisse centrale de MSA ne se sont estimés en mesure de fournir à votre Rapporteur général, pour l'information du Parlement, un tableau complet et certain des montants des réserves concernées pour chacune des 78 caisses départementales et pluridépartementales de MSA, ni du prélèvement proportionnel qui leur serait applicable en vertu du présent article.

Seule, en réalité, l'enveloppe globale a été concrètement arrêtée, sur la base des données fournies par le rapport d'inspection précité. En l'espèce, et compte tenu des informations précitées, la mesure proposée par le Gouvernement consiste à ne mobiliser, pour les besoins de financement du régime des exploitants agricoles, qu'une fraction de l'ordre de 35% des réserves effectivement disponibles des 65 caisses disposant de réserves disponibles positives.

Cette méthode ne traduit pas une absence totale de concertation et d'information entre le Gouvernement et la MSA. En effet, l'hypothèse d'un prélèvement sur les réserves des caisses de MSA avait été évoquée à plusieurs reprises par les représentants du ministère de l'Agriculture avec les dirigeants de la MSA, notamment lors des deux derniers conseils supérieurs des prestations sociales agricoles, même si le niveau du « curseur » n'avait pas, en l'occurrence, été précisément arrêté. De même, le conseil d'administration de la Caisse centrale de MSA du 6 juin 2002 a pu délibérer des conclusions du rapport d'inspection précité, qui lui avait été transmis.

Quant au mécanisme retenu, il prévoit qu'il reviendra à la Caisse centrale de collecter l'ensemble des prélèvements sur chacune des caisses concernées, par compensation sur les financements qu'elle leur alloue, de façon à réduire au

maximum les flux financiers de sens contraire. La CCMSA transférera ensuite, en un mouvement unique, le montant total au BAPSA, et, en pratique, à son agent comptable.

Le mode de calcul du montant individuel par caisse de la contribution à l'effort de solidarité proposé par le Gouvernement, strictement fondé sur la proportionnalité aux réserves disponibles au-delà des minima réglementaires, peut sans doute prêter le flanc à la critique. En effet, il fait porter un effort relatif plus grand sur les caisses qui ont su gérer leurs dépenses de fonctionnement au plus près, et ainsi s'intéresser au résultat de leurs efforts. Inversement, les caisses les moins « vertueuses », en termes de qualité de gestion, sont exonérées de toute contribution. Mais, inversement, ce mode de calcul présente l'avantage de la lisibilité, de la simplicité, et du pragmatisme : il n'est évidemment possible d'opérer un prélèvement que sur des réserves existantes.

### ***III.- Les questions qui demeurent***

Le présent article propose une solution nécessaire à un problème incontournable : le financement du considérable déficit d'exécution du BAPSA. Mais cette solution conduit elle-même à au moins trois interrogations à plus long terme.

#### *A.- L'exigence d'un financement pérenne du BAPSA, assis sur des prévisions réalistes*

Il ne saurait raisonnablement faire de doute pour personne que, aussi longtemps que le BAPSA continuera d'exister, il conviendrait de l'asseoir sur des prévisions de recettes et de dépenses un tant soit peu réalistes, et d'éviter de réitérer les pratiques constatées sur les exercices récents.

En effet, compte tenu du niveau minime du fonds de roulement, les règles organiques applicables au cadre budgétaire du budget annexe, qui exigent un équilibre d'exécution à tout moment, interdisent de dépenser plus que les recettes inscrites et réellement recouvrées ne le permettent. En conséquence, à l'avenir, toute insuffisance de ressources du budget annexe en fin d'année ne pourra que se traduire mécaniquement par de nouveaux reports de charges sur l'exercice suivant, et par l'allongement des délais de paiement de certains remboursements ou prestations de maladie.

Pour éviter de voir réapparaître ce type de difficultés, il sera donc nécessaire d'établir des prévisions de recettes et de dépenses qui soient fondées non plus sur des hypothèses délibérément optimistes, voire volontaristes, s'agissant des premières, et, inversement, particulièrement prudentes s'agissant des secondes, mais sur des estimations tout simplement réalistes et vraisemblables.

### *B.- La nécessité de réduire le taux des prélèvements finançant le FNGCA*

L'importance des réserves cumulées sur le FNGCA, compte tenu de la diminution du volume des indemnisations que le produit de la contribution additionnelle suffit à financer, y compris pour les années marquées par une forte sinistralité, et malgré la diminution sensible de la subvention budgétaire, pourrait inciter à réexaminer la pertinence du niveau actuel du taux de 11% de ces contributions additionnelles. Peut-être ce prélèvement obligatoire pourrait-il être revu à la baisse, tout en préservant une marge de prudence dans les prévisions de dépenses.

### *C.- La question du maintien du cadre comptable du BAPSA*

Ainsi que l'indiquait M. Charles de Courson, Rapporteur spécial de votre Commission des finances sur le BAPSA dans son rapport sur le projet de budget pour 2002, la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances n'a pas supprimé la possibilité d'établir des budgets annexes par dérogation au principe d'unité et d'universalité du budget de l'Etat. Néanmoins, la rédaction de son article 18 rend plus restrictives que par le passé les possibilités de recourir à ce type de mécanisme, en les limitant aux « *seules opérations des services de l'Etat non dotés de la personnalité morale résultant de leur activité de production de biens ou de prestations de services donnant lieu au paiement de redevances, lorsqu'elles sont effectuées à titre principal par lesdits services* », rédaction qui, manifestement, exclut le cas du BAPSA.

L'adoption de la loi organique conduira donc, au plus tard à l'horizon du projet de budget pour 2006, à reposer expressément la question de l'existence du BAPSA, et il paraît difficilement envisageable de prévoir de nouveau l'existence d'un budget annexe, en contradiction encore plus flagrante qu'aujourd'hui avec les règles budgétaires organiques. Le BAPSA est donc, selon toute vraisemblance, appelé à disparaître, au plus tard d'ici le premier exercice d'entrée en vigueur des dispositions budgétaires de la nouvelle loi organique, c'est-à-dire dès 2006.

Mais la réflexion sur l'opportunité de son maintien jusqu'à cette date pourrait néanmoins gagner à être quelque peu avancée, si l'on considère les inconvénients auxquels le cadre du budget annexe a pu donner lieu à la fin de l'exercice 2001, et pourrait de nouveau le faire à l'avenir, dès lors que les recettes constatées seraient inférieures en fin d'année aux dépenses prévues, et en l'absence de toute reconstitution du fonds de roulement, aujourd'hui quasi nul. En l'absence d'un budget annexe, cadre comptable rigide, le régime social des exploitants agricoles aurait pu continuer à honorer ses dettes et ses engagements, en recourant ponctuellement à l'emprunt, quitte même, si nécessaire, à ce que le Gouvernement autorise par décret le dépassement du plafond prévu par la loi de financement de la sécurité sociale, sous la simple réserve d'une validation de ce dépassement par la prochaine loi de financement.

De même, la suppression du cadre du budget annexe tendrait à imposer de prévoir un mode de financement pérenne du régime, analogue à celui prévu pour les



autres régimes sociaux de travailleurs indépendants, qui bénéficie d'un prélèvement sur la C3S à hauteur de leur déficit comptable. La solution prévue par le présent article, qui consiste essentiellement à faire face à une crise de financement immédiate par des ressources non reconductibles, ne paraît pas en effet susceptible de tenir lieu de ligne de conduite permanente pour garantir l'équilibre du régime social.

\*  
\*       \*

La Commission a examiné un amendement de M. Charles de Courson, tendant à substituer au versement d'un montant de 165 millions d'euros, prévu par le présent article, par la société anonyme « Union financière pour le développement de l'économie céréalière » (Unigrains) au budget annexe des prestations sociales agricoles (BAPSA), un versement d'un montant de 117,5 millions d'euros par cette même société, au titre du bonus de liquidation du produit de la taxe parafiscale antérieurement perçue par cette société.

**M. Charles de Courson** a indiqué qu'il s'agit ainsi de mettre en œuvre l'article 11 de la convention du 3 juillet 1983 passée entre les pouvoirs publics et la société Unigrains, qui prévoyait qu'une convention réglerait, le cas échéant, les modalités financières consécutive à la suppression de la taxe parafiscale évoquée. Par ailleurs, il s'agit d'imposer à Unigrains le versement du montant réellement dû par cette société, et qu'une expertise privée a pu fixer à 117,5 millions d'euros et non pas à 165 millions d'euros, montant qui relève des méthodes autoritaires traditionnelles de l'administration du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie. Il a par ailleurs contesté la méthode du Gouvernement qui consiste à arrêter unilatéralement le montant du versement alors qu'une négociation est en cours avec la société Unigrains sur ce point.

Votre **Rapporteur général** a souligné la qualité du travail accompli par M. Charles de Courson, Rapporteur spécial du BAPSA, dans le cadre des débats relatifs aux précédents projets de loi de finances. Ce travail a permis de révéler qu'en 2002, le BAPSA souffrirait d'un besoin de financement à hauteur de 746 millions d'euros, 195 millions d'euros constituant le passif constaté pour l'exercice 2001, tandis que 551 millions d'euros relèvent en 2002 d'un déficit concernant notamment les dépenses d'assurance maladie, qu'il convient de distinguer des effets issus de la mise en œuvre de la loi n° 2002-308 du 4 mars 2002 tendant à la création d'un régime de retraite complémentaire obligatoire pour les non-salariés agricoles, dont les premières manifestations financières ne seront constatées qu'en 2003.

Le présent projet de loi de finances rectificative tend à permettre le financement des 746 millions d'euros précités. 290 millions d'euros seraient financés par l'effort de l'ensemble des contribuables. Le solde serait réparti entre un prélèvement de 161 millions d'euros sur la trésorerie des caisses de mutualité sociale agricole, un prélèvement de 130 millions d'euros sur le fonds d'indemnisation des calamités agricoles et le prélèvement de 165 millions d'euros sur la société Unigrains. S'agissant de ce dernier, le présent article propose simplement d'y

procéder au titre de la récupération du montant d'une taxe parafiscale, dont la société Unigrains ne bénéficie plus depuis l'année 2000. Il faut d'ailleurs relever que le produit correspondant demeure affecté au financement du secteur agricole.

Après les observations de **M. François Goulard** et du **Président Pierre Méhaignerie**, **M. Charles de Courson** s'est interrogé sur la constitutionnalité du versement à l'Etat d'un produit issu d'une taxe parafiscale.

Votre **Rapporteur général** a indiqué pouvoir comprendre le mécontentement de la société Unigrains devant la fixation unilatérale par l'administration du prélèvement de 165 millions d'euros. Il a néanmoins considéré qu'il fallait replacer cette question dans la perspective de la suppression des taxes parafiscales, la société Unigrains n'étant plus destinataire du produit d'une telle taxe.

Le **Président Pierre Méhaignerie** a observé qu'un nombre important de retraités dépendait de la mutualité sociale agricole (MSA). Le Gouvernement a choisi un prélèvement plus facile à mettre en œuvre à l'égard d'Unigrains que pour d'autres pistes de financement. Il a estimé que le problème constitutionnel n'existait pas réellement puisque Unigrains ne perçoit plus la taxe parafiscale.

La Commission a *rejeté* cet amendement.

La Commission a ensuite examiné un amendement de M. Charles de Courson, tendant à substituer au prélèvement de 161 millions d'euros sur les réserves et reports à nouveau des caisses de mutualité sociale agricole une majoration de 0,74% à 4,14% du taux de la taxe sur les tabacs fabriqués affectée au budget annexe des prestations sociales agricoles (BAPSA).

**M. Charles de Courson** a observé que le déficit du BAPSA ne constituait pas un accident puisque son montant déjà élevé en 2001 et 2002 devrait approcher les 700 à 750 millions d'euros en 2003. Le BAPSA a donc besoin d'un financement stable alors que personne ne connaît le montant réel des « réserves et reports à nouveau disponibles » des caisses de MSA. Il existe en fait quatre catégories de réserves et le prélèvement ne pourrait concerner que 41 caisses sur 78, ce qui constitue un découragement à la bonne gestion et une prime à la moins bonne gestion des caisses ne disposant pas de réserves.

Le relèvement de la taxe sur les tabacs proposé par l'amendement permettrait d'obtenir, sur quatre mois, 161 millions d'euros, montant équivalent au prélèvement envisagé par le Gouvernement.

M. Charles de Courson a regretté la méthode brutale employée par le Gouvernement sur ce dossier alors que le dialogue aurait été indispensable.

Votre **Rapporteur général** a convenu que le prélèvement sur les caisses de mutualité sociale agricole posait plus de problèmes que les deux autres mesures de rendement proposées par l'article 2. Il a réfuté l'analyse selon laquelle il n'y aurait pas eu de concertation en rappelant qu'une mission commune de l'inspection générale des finances, de l'inspection générale des affaires sociales et de l'inspection générale de l'agriculture avait présenté un rapport en début d'année : ce document

conclut à l'importance des réserves et à la nécessité de les centraliser. Dans ce contexte, des discussions se sont poursuivies depuis le début du mois de juin et la présidente de la mutualité sociale agricole a été reçue par le ministre de l'agriculture. S'il est vrai que le prélèvement envisagé ne peut affecter que les caisses disposant de réserves, ce qui est peut-être perçu comme une forme de découragement de la bonne gestion, il convient de distinguer une situation d'urgence à laquelle il faut répondre par un prélèvement demeurant à un niveau raisonnable et le souci légitime de ne pas voir céder à la tentation d'un « assèchement » de ces réserves. Il a considéré enfin que le quintuplement du taux de la taxe sur les tabacs proposé par l'amendement serait très déraisonnable, compte tenu de son ampleur. Il a donc souhaité une concertation sur le fond avec la mutualité sociale agricole dans le courant de l'été sur la question d'ensemble des réserves et de leur niveau.

**M. Augustin Bonrepaux** a considéré que la majorité mettait en évidence ses contradictions par un prélèvement imposé sans concertation. Il a regretté que l'amendement se traduise par une augmentation très forte de la fiscalité indirecte, donc directement préjudiciable aux contribuables. Il a donc proposé de réduire la dépense fiscale au titre de la diminution d'impôt sur le revenu afin de dégager 161 millions d'euros de ressources fiscales en substitution du prélèvement sur les caisses de MSA.

**M. Jean-Yves Chamard** a regretté que le prélèvement envisagé pèse sur les caisses bien gérées, ce qui constitue un découragement à la bonne gestion pour l'ensemble des organismes de sécurité sociale. Il a observé que le seul moyen de lutter contre le tabagisme consistait à augmenter les prélèvements fiscaux et il s'est donc déclaré en faveur de l'amendement.

**M. Hervé Mariton** a estimé que l'information de la caisse centrale de la mutualité sociale agricole n'était pas suffisante, compte tenu du principe d'autonomie présidant à la gestion de chacune des caisses. Il a remarqué que les caisses locales s'insurgeaient contre un prélèvement constituant une pénalisation pour celles qui étaient bien gérées.

**M. Yves Censi** a observé que le principal problème soulevé par la MSA était celui de l'équité entre les différentes caisses. Il a indiqué qu'un amendement tendant à faire peser le prélèvement sur l'ensemble du réseau était en cours de finalisation.

Votre **Rapporteur général** a souhaité revenir sur la question des réserves et reports à nouveau en rappelant que, depuis 1971, une réglementation s'appliquait sur le montant minimal des réserves. Selon le rapport conjoint des trois corps d'inspection, le montant des réserves proprement disponibles s'élèverait à 445 millions d'euros. Il s'est déclaré sensible aux arguments portant sur la nécessité d'encourager la bonne gestion des caisses de sécurité sociale, mais il a estimé que le prélèvement envisagé ne porterait que sur une partie des réserves. En vérité, l'inquiétude de la MSA s'exprime surtout à l'égard de perspectives de prélèvements nouveaux. Il convient donc de délivrer un message clair afin d'éviter de nouveaux prélèvements, alors que l'on ne peut priver le BAPSA du prélèvement de 161 millions d'euros.

**M. Charles de Courson** a estimé que le montant des réserves était très inférieur aux chiffres évoqués et qu'il ne restait en fait que 1,1 milliard de francs, soit environ les 161 millions d'euros du prélèvement envisagé. La disposition proposée constituerait donc un véritable assèchement des réserves des caisses de MSA. Par ailleurs, la suggestion de mutualiser le prélèvement entre les caisses de MSA n'est pas du tout réaliste, car, sur de nombreuses caisses en grande difficulté financière, tout prélèvement est impossible.

**M. Jean-Yves Chamard** s'est félicité des préoccupations exprimées par ses collègues. Il a suggéré d'adopter l'amendement en l'état, afin d'inciter le Gouvernement à proposer dans les plus brefs délais un financement alternatif au déficit du BAPSA.

**M. Hervé Novelli** s'est associé aux préoccupations exprimées par votre Rapporteur général, s'inquiétant du caractère fort peu libéral du remplacement d'un prélèvement sur des réserves et reports disponibles par une nouvelle et considérable majoration de taxe.

**M. Marc Laffineur** a dénoncé l'incompatibilité logique entre l'amendement et l'article premier du présent projet de loi. En effet, ce premier article a pour objet de réduire un prélèvement obligatoire quand le deuxième article ainsi amendé conduirait à une augmentation des prélèvements.

**M. Michel Bouvard** s'est, à son tour, inquiété de la cohérence entre le premier article du projet de loi et l'amendement. Le prélèvement proposé permet de répondre à une situation d'urgence pour le BAPSA dont le collectif ne règle pas le financement dans la durée. Il ne sera pas possible d'échapper au débat à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances pour 2003 car la reconduction d'une mesure d'ajustement de ce type ne permettrait pas de résoudre durablement, à l'avenir, le problème du besoin de financement du BAPSA.

**M. Denis Merville** a rappelé à son tour l'injustice auquel aboutirait la taxation de caisses disposant de réserves, c'est-à-dire celles qui ont été bien gérées, la majoration de la taxe sur les tabacs fabriqués proposée par l'amendement lui apparaissant toutefois très excessive.

Votre **Rapporteur général** a rappelé que ces mesures exceptionnelles sont motivées par l'urgence de la situation. Il serait inopportun d'augmenter la charge supportée par l'ensemble des contribuables, qui atteint déjà le montant important de 290 millions d'euros. Par ailleurs des raisons financières et juridiques imposeront très vite un débat sur le mode de financement du BAPSA. En effet, tout d'abord, l'ampleur des besoins de financement rend nécessaire un examen approfondi de la question. Ensuite, la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances prévoit la suppression des budgets annexes à l'horizon 2006. Il conviendra donc de réfléchir aux perspectives de remplacement du BAPSA.

**M. Augustin Bonrepaux** s'est félicité des remarques faites par M. Charles de Courson. Afin de résoudre les contradictions entre l'amendement et l'article premier du projet de loi, il a proposé un amendement qui, par souci de cohérence, substituerait au prélèvement sur les réserves des caisses de MSA un montant issu

d'une réduction équivalente appliquée au montant global de la baisse de l'impôt sur le revenu.

Le **Président Pierre Méhaignerie** a répondu que la contradiction relevée par M. Augustin Bonrepaux avait été largement débattue et tranchée durant les élections. Il a noté ensuite que l'expérience incitait à ne pas solder les comptes de la précédente législature par une hausse des prélèvements publics qui pourrait compromettre le redémarrage de l'activité. Il a conclu en proposant l'organisation d'une réunion entre des membres de la Commission des finances et des représentants du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie afin d'obtenir l'assurance que le Gouvernement s'engagera en séance publique à proposer un règlement pérenne du besoin de financement du BAPSA dans le prochain projet de loi de finances.

**M. Charles de Courson** a tout d'abord indiqué que, le Parlement ne disposant pas du droit d'affecter des taxes à des dépenses précises, il n'était possible, afin de réduire le montant du prélèvement sur les réserves et reports des caisses de MSA tout en dégageant les sommes nécessaires à l'équilibre financier du BAPSA, que de majorer une taxe déjà affectée. Seules deux taxes significatives répondaient à cette exigence, la taxe sur les tabacs fabriqués et la taxe sur les produits gras.

Prenant acte des critiques émises par certains de ses collègues sur l'injustice du prélèvement opéré sur les caisses de MSA, ainsi que de la solution proposée par le Président Pierre Méhaignerie, M. de Courson a retiré son amendement.

La Commission a ensuite *rejeté* l'amendement oral de M. Augustin Bonrepaux et *adopté* l'article 2 sans modification.

\*  
\*      \*

Article 3

**Équilibre général.**

*Texte du projet de loi :*

L'ajustement des recettes tel qu'il résulte des évaluations révisées figurant à l'état A annexé à la présente loi et le supplément de charges du budget de l'État pour 2002 sont fixés ainsi qu'il suit :

(en millions d'euros)

	Ressources	Dépenses ordinaires civiles	Dépenses civiles en capital	Dépenses militaires	Dépenses totales ou plafonds des charges	Soldes
<b>A.Opérations à caractère définitif</b>						
<b>Budget général</b>						
Montants bruts	-11.447	1.640				
<i>A déduire : Remboursements et dégrèvements d'impôts</i>						
Montants nets du budget général	-9.298	3.789	251	908	4.948	
<b>Comptes d'affectation spéciale</b>						
Totaux pour le budget général et les comptes d'affectation spéciale	-9.298	3.789	251	908	4.948	
<b>Budgets annexes</b>						
Aviation civile						
Journaux officiels						
Légion d'honneur						
Ordre de la Libération						
Monnaies et médailles						
Prestations sociales agricoles	490	490			490	
Totaux des budgets annexes	490	490			490	
<b>Solde des opérations définitives (A)</b>						<b>-14.246</b>
<b>B.Opérations à caractère temporaire</b>						
<b>Comptes spéciaux du Trésor</b>						
<b>Comptes d'affectation spéciale</b>						
Comptes de prêts					14	
Comptes d'avances						
Comptes de commerce (solde)						
Comptes d'opérations monétaires (solde)					1.300	
Comptes de règlement avec les gouvernements étrangers (solde)						
<b>Solde des opérations temporaires (B)</b>						<b>-1.314</b>
<b>Solde général (A+B)</b>						<b>-15.560</b>

*Exposé des motifs du projet de loi :*

Le présent article traduit l'incidence sur l'équilibre prévisionnel du budget de 2002 des dispositions proposées par le présent projet de loi et de l'arrêté d'annulation du 10 juillet 2002.

Le tableau ci-après présente la situation du budget de 2002 après intervention de ces textes :

(en millions d'euros)

	Loi de finances initiale	Annulations et décrets d'avance	Modifications proposées dans le présent projet			Total des mouvements	Situation nouvelle
			Ouvertures	Annulations	Net		
	(1)	(2)			(3)	4=(2)+(3)	=(1)+(4)
<b>Charges :</b>							
Dépenses ordinaires civiles du budget général (nettes de remboursements et dégrèvements)	219.247		3.845	56	3.789	3.789	223.036
Dépenses civiles en capital du budget général	12.154	-14	265		265	251	12.405
Dépenses militaires du budget général	37.665		908		908	908	38.573
Dépenses des budgets annexes	17.179		490		490	490	17.669
Solde des comptes d'affectation spéciale	-4						-4
<b>Total des charges</b>	<b>286.241</b>	<b>-14</b>	<b>5.508</b>	<b>56</b>	<b>5.452</b>	<b>5.438</b>	<b>291.679</b>
<b>Ressources :</b>							
Ressources du budget général (nettes de remboursements et dégrèvements)	236.632				-9.298	-9.298	227.334
Ressources des budgets annexes	17.179				490	490	17.669
<b>Total des ressources</b>	<b>253.811</b>				<b>-8.808</b>	<b>-8.808</b>	<b>245.003</b>
<b>Solde des opérations définitives</b>	<b>-32.430</b>	<b>+14</b>			<b>-14.260</b>	<b>-14.246</b>	<b>-46.676</b>
<b>Charges :</b>							
Comptes d'affectation spéciale	4						4
Comptes de prêts	843	14				14	857
Comptes d'avance	54.645						54.645
Comptes de commerce (solde)	-186						-186
Comptes d'opérations monétaires (solde)	-533				1.300	1.300	767
Comptes de règlement avec les gouvernements étrangers (solde)	»						
<b>Total des charges</b>	<b>54.773</b>	<b>14</b>			<b>1.300</b>	<b>1.314</b>	<b>56.087</b>
<b>Ressources :</b>							
Comptes d'affectation spéciale	«						
Comptes de prêts	1.217						1.217
Comptes d'avance	55.541						55.541
<b>Total des ressources</b>	<b>56.758</b>						<b>56.758</b>
<b>Solde des opérations temporaires</b>	<b>1.985</b>	<b>-14</b>			<b>-1.300</b>	<b>-1.314</b>	<b>671</b>
<b>Solde général</b>	<b>-30.445</b>				<b>-15.560</b>	<b>-15.560</b>	<b>-46.005</b>

*Observations et décision de la Commission :*

La Commission a examiné un amendement présenté par le Président Pierre Méhaignerie, votre Rapporteur général et MM. François Goulard, Michel Bouvard et Charles de Courson, tendant à majorer de 800.000 euros l'évaluation du dividende de la Banque de France.

Le **Président Pierre Méhaignerie** a indiqué que cet amendement vise à réduire les dépenses publiques, y compris au plus haut niveau, des pouvoirs publics. Il ne s'agit pas de porter atteinte au travail de la Banque de France ni à ses choix. La qualité du travail accompli par le Gouverneur de la Banque de France ne peut être mise en doute et l'on doit rendre hommage à ses déclarations affirmant la nécessité de diminuer les dépenses publiques. L'adoption de cet amendement constituerait un bon indicateur d'une volonté nouvelle tendant à réduire effectivement les dépenses, volonté qui pourrait déboucher sur d'autres diminutions et sur la remise en cause de l'empilement des structures publiques.

**M. Michel Bouvard** a souligné le caractère particulièrement opportun de cet amendement. Il faut d'ailleurs s'interroger sur le maintien même du Conseil de la politique monétaire, au-delà de la simple diminution de son coût de fonctionnement. Les missions du Conseil de la politique monétaire trouvent aujourd'hui à s'exercer auprès de la Banque centrale européenne et non plus de la Banque de France. De plus, sans méconnaître l'indépendance de la BCE, le Conseil des ministres de l'Union européenne ne reste pas indifférent aux questions de politique monétaire. Il faut désormais se demander si le Conseil de la politique monétaire a encore une raison d'être.

Le **Président Pierre Méhaignerie** a considéré qu'il était souhaitable d'entendre le Gouvernement à ce sujet.

**M. Georges Tron** a estimé que la question de fond soulevée par cet amendement doit être élargie à l'existence d'une multitude d'organismes administratifs qui n'ont pas tous la même utilité que le conseil dont il est ici question. Rapporteur spécial du budget des services rattachés auprès du Premier ministre, il a pu constater que trente-sept organismes administratifs sont rattachés audit budget et qu'il conviendrait de réfléchir aussi à leur utilité.

Le **Président Pierre Méhaignerie** a insisté sur le fait que cet amendement devait être compris comme un signal au regard de suppressions ultérieures d'organismes, de commissions et autres structures, lourdes et coûteuses, dont l'utilité réelle peut être diversement appréciée.

**M. Jean-Pierre Brard** a rappelé que, sous la présente législature, la majorité d'alors avait présenté un amendement allant dans le même sens, auquel l'actuelle majorité s'était opposé. Au demeurant, personne ne conteste la nécessité de procéder à un certain « toilettage » des organismes concernés.

Le **Président Pierre Méhaignerie** a précisé que cet amendement ne constitue aucunement une ingérence du Parlement dans les choix de politique monétaire mais doit être interprété comme un signal.



La Commission a *adopté* cet amendement.

Un autre amendement de conséquence de M. Charles de Courson, visant, dans les budgets annexes et les recettes des prestations sociales agricoles, à modifier la ligne 7044 et la ligne 7061 «Recettes diverses », est devenu sans objet.

La Commission a *adopté* l'article 3 et l'état A annexé ainsi modifiés.

\*  
\*       \*

Elle a ensuite *adopté* la première partie du projet de loi de finances rectificative pour 2002 ainsi modifiée.

\*  
\*       \*

DEUXIEME PARTIE  
**MOYENS DES SERVICES ET DISPOSITIONS SPECIALES**

TITRE PREMIER

DISPOSITIONS APPLICABLES A L'ANNEE 2002

OPERATIONS A CARACTERE DEFINITIF

**Budget général**

*Article 4*

**Dépenses ordinaires des services civils.– Ouvertures.**

*Texte du projet de loi :*

Il est ouvert aux ministres, au titre des dépenses ordinaires des services civils pour 2002, des crédits supplémentaires s'élevant à la somme totale de 3.844.604.696 €, conformément à la répartition par titre et par ministère qui est donnée à l'état B annexé à la présente loi.

*Exposé des motifs du projet de loi :*

Les ajustements proposés au titre des dépenses ordinaires des services civils sont justifiés dans l'exposé général des motifs et détaillés, par ministère et par chapitre, dans la partie « Analyse par ministère des modifications de crédits proposées ».

*Observations et décision de la Commission :*

La Commission a *adopté* sans modification l'article 4 et l'état B annexé.

\*  
\*       \*

*Article 5*

**Dépenses en capital des services civils.– Ouvertures.**

*Texte du projet de loi :*

Il est ouvert aux ministres, au titre des dépenses en capital des services civils pour 2002, des autorisations de programme et des crédits de paiement supplémentaires s'élevant respectivement aux sommes de 124.565.239 € et de 265.415.015 €, conformément à la répartition par titre et par ministère qui est donnée à l'état C annexé à la présente loi.

*Exposé des motifs du projet de loi :*

Les ajustements proposés au titre des dépenses en capital des services civils sont justifiés dans l'exposé général des motifs et détaillés, par ministère et par chapitre, dans la partie « Analyse par ministère des modifications de crédits proposées ».

*Observations et décision de la Commission :*

La Commission a *adopté* sans modification l'article 5 et l'état C annexé.

\*  
\*       \*  
\*

*Article 6*

**Dépenses ordinaires des services militaires.– Ouvertures.**

*Texte du projet de loi :*

Il est ouvert à la ministre de la défense, au titre des dépenses ordinaires des services militaires pour 2002, des crédits supplémentaires s'élevant à la somme de 808.000.000 €.

*Exposé des motifs du projet de loi :*

Cette ouverture de crédits correspond à divers ajustements aux besoins de dépenses de personnel et de fonctionnement des armées et de la gendarmerie :

- opérations extérieures (OPEX) : +380 millions € ;
- revalorisation de la condition militaire : +189 millions € ;
- rémunérations des personnels civils et militaires, hors OPEX : +105 millions € ;
- loyers de la gendarmerie : +68 millions € ;
- apurement de dettes envers la SNCF : +66 millions €.

*Observations et décision de la Commission :*

La Commission a *adopté* l'article 6 sans modification.

\*  
\*       \*  
\*

*Article 7*

**Dépenses en capital des services militaires.– Ouvertures.**

*Texte du projet de loi :*

Il est ouvert à la ministre de la défense, au titre des dépenses en capital des services militaires pour 2002, un crédit de paiement supplémentaire s'élevant à la somme de 100.000.000 €.

*Exposé des motifs du projet de loi :*

Cette ouverture correspond à un ajustement aux besoins des crédits d'entretien des matériels de l'armée de l'air.

*Observations et décision de la Commission :*

La Commission a *adopté* l'article 7 sans modification.

\*  
\*       \*  
\*

## **Budgets annexes**

### *Article 8*

#### **Dépenses des budgets annexes.**

##### *Texte du projet de loi :*

Il est ouvert au ministre de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales, au titre des dépenses du budget annexe des prestations sociales agricoles pour 2002, un crédit supplémentaire s'élevant à la somme de 490.900.000 €.

##### *Exposé des motifs du projet de loi :*

L'ouverture de crédit proposée correspond à l'ajustement aux besoins des dotations du budget annexe des prestations sociales agricoles.

##### *Observations et décision de la Commission :*

La Commission a *adopté* l'article 8 sans modification.

\*

\*       \*

AUTRES DISPOSITIONS

*Article 9*

**Ratification de décret d'avance.**

*Texte du projet de loi :*

Sont ratifiés les crédits ouverts par le décret n° 2002-143 du 7 février 2002 portant ouverture de crédits à titre d'avance.

*Exposé des motifs du projet de loi :*

Conformément aux dispositions du 2° de l'article 11 de l'ordonnance organique n° 59-2 du 2 janvier 1959 relative aux lois de finances, il est demandé au Parlement de ratifier le décret d'avance du 7 février 2002.

*Observations et décision de la Commission :*

La Commission a *adopté* l'article 9 sans modification.

\*

\*        \*

## TITRE II

### DISPOSITIONS PERMANENTES

#### *Article 10*

#### **Transfert par l'Etat du réseau de transport du gaz et exonération des droits de mutation dus à raison de ces opérations.**

##### *Texte du projet de loi :*

I.- L'article 81 de la loi de finances rectificative pour 2001 (n° 2001-1276 du 28 décembre 2001) est complété par un VI ainsi rédigé :

« VI.- A compter du 30 septembre 2002, tout ouvrage de transport appartenant à l'État destiné à être reclassé pour relever ensuite du régime de la distribution publique de gaz sera remis en pleine propriété à titre gratuit à l'autorité concédante concernée, sur demande de cette dernière. »

II.- Les transferts de biens effectués en application des II, III et VI de l'article 81 de la loi de finances rectificative pour 2001 (n° 2001-1276 du 28 décembre 2001) sont exonérés des droits d'enregistrement, de la taxe de publicité foncière et des salaires des conservateurs des hypothèques prévus à l'article 879 du code général des impôts.

##### *Exposé des motifs du projet de loi :*

Les II et III de l'article 81 de la loi de finances rectificative pour 2001 organisent le transfert à titre onéreux des biens appartenant à l'État formant le réseau français de transport du gaz au profit soit de leur ancien concessionnaire, soit d'un nouvel exploitant.

Il est proposé de compléter ces dispositions pour les cas où les canalisations sont confiées aux collectivités locales qui assurent la distribution publique de gaz. Ces canalisations seraient transférées à titre gratuit aux collectivités concernées.

En outre, il est proposé d'exonérer des droits de mutation et du salaire du conservateur l'ensemble des transferts du réseau de transport de gaz.

##### *Observations et décision de la Commission :*

Le présent article a pour objet d'exonérer des droits de mutation les opérations de transfert par l'Etat du réseau de transport du gaz naturel aux opérateurs qui en sont, jusqu'à la réalisation de ce transfert, les concessionnaires. L'article 81 de loi n° 2001-1276 de finances rectificative pour 2001 du 28 décembre 2001 a en effet organisé la résiliation des concessions en cours et le transfert à titre onéreux des biens constituant ce réseau, au plus tard le 30 septembre 2002, aux concessionnaires qui le demandent.

Cette échéance ayant été fixée par la loi, il importait de prévoir la présente exonération avant cette date pour garantir son plein effet. La préparation de ce transfert ayant mis en évidence l'existence d'une partie marginale du réseau utilisée dans le cadre de la distribution publique de gaz, il est également proposé que l'Etat transfère cette partie de réseau à titre gratuit aux communes et aux groupements de communes concernés en les faisant bénéficier également de l'exonération des droits de mutation. Dans les deux cas, le caractère d'intérêt général et la nature



exceptionnelle de ces opérations peuvent justifier l'exonération proposée, pour laquelle de nombreux précédents existent.

### ***I.- La vente programmée du réseau de transport gazier***

#### *A.- L'application de la loi de finances rectificative pour 2001*

Donnant suite à la possibilité qui leur était offerte par la loi précitée, les opérateurs du réseau de transport de gaz ont exprimé leur souhait d'acheter à l'Etat les ouvrages dont ils sont jusqu'à ce jour les concessionnaires. Il s'agit de Gaz de France (GDF), de Gaz du Sud-Ouest (GSO)<sup>(1)</sup> et de la société Elf-Aquitaine de réseau (SEAR). Seule, la société Cokes de Drocourt n'a pas fait acte de candidature, étant en cessation d'activité depuis le mois de mars 2002. A l'inverse des autres opérateurs, elle fournissait exclusivement du gaz de cokerie<sup>(2)</sup> à destination de quelques entreprises localisées dans le périmètre de concession de Mines des Houillères du Bassin du Nord-Pas-de-Calais, sur un réseau de seulement soixante-quatorze kilomètres. Sont donc concernés par la future cession du réseau de transport de gaz 34.174 km de canalisations et leurs ouvrages annexes<sup>(3)</sup>, répartis comme suit : 29.870 km pour GDF, 3.660 km pour GSO et 644 km pour SEAR.

Conformément à ce que prévoyait la loi, une commission spéciale indépendante a été constituée, dont la composition a été fixée par arrêté conjoint du ministre chargé de l'énergie et du ministre chargé de l'économie et des finances en date du 3 janvier 2002. Sous la présidence d'un magistrat de la Cour des comptes, elle a réuni un conseiller d'Etat, un inspecteur des finances ainsi que deux ingénieurs.

Dans le rapport final remis au ministre de l'économie, des finances et de l'industrie le 28 mai 2002, elle a procédé, comme l'exigeait sa mission définie par la loi, à l'évaluation :

– d'une part, du montant des indemnités dues à chaque concessionnaire, du fait de la rupture anticipée des concessions, pour un total de près de **5,44 milliards d'euros** ;

– d'autre part, du prix de cession des biens transférables, qui s'élève pour l'ensemble du réseau à près de **5,56 milliards d'euros**.

Ces sommes ont été évaluées dans le respect des critères posés par la loi et la jurisprudence en la matière. Ainsi, l'indemnité du concessionnaire a été calculée à partir de la valeur nette comptable des biens en concession, diminuée de la valeur des droits du concédant, tels qu'ils figuraient à la clôture des comptes de la société

---

(1) GSO est détenue à hauteur de 70% par TotalFinaElf et de 30% par GDF.

(2) Obtenu après extraction et combustion du charbon.

(3) Il s'agit des postes de sectionnement et de coupure permettant les opérations d'interconnexion ou d'arrêt du transit ; des stations de compression, qui permettent de faire circuler le gaz dans les canalisations ; des postes de livraison destinés à la livraison et au comptage du gaz du réseau de transport vers les clients industriels ou vers le réseau de distribution publique et des points d'importation ou d'exportation du gaz.

au 31 décembre 2001, et augmentée du manque à gagner qui résulte de la rupture anticipée de la durée de la concession. Le montant total de **5,44 milliards d'euros** d'indemnités s'explique ainsi par la durée moyenne relativement longue des durées des concessions restant à courir, égale à dix-sept ans. Pour sa part, le prix de cession du réseau a été évalué à partir de la valeur brute comptable du réseau réactualisée de l'inflation et amortie en fonction de la durée de vie résiduelle des installations. A partir des données fournies par les opérateurs, la commission spéciale a demandé à l'administration de tutelle de procéder à un audit comptable et technique des concessionnaires, avec la collaboration d'un cabinet de consultants, afin de délimiter les actifs relevant de chaque concession, de procéder aux vérifications comptables et d'évaluer le prix de cession.

Il convient de rappeler que les opérateurs, comme les y obligeait la loi précitée, ont dû verser, lors du dépôt de leur demande d'acquisition des concessions, un acompte égal au montant de la valeur des droits du concédant, tels qu'inscrits dans les comptes arrêtés au 31 décembre 2000. Le total de ces acomptes s'est élevé à près de **188 millions d'euros** répartis à hauteur de 175,8 millions d'euros pour ELF, 12,2 millions d'euros pour GSO et 189.000 euros pour SEAR. Lors de la résiliation des concessions et du transfert simultané de propriété des ouvrages concernés, chaque opérateur devra donc acquitter le prix de cession de l'ensemble du réseau dont il est concessionnaire, diminué du montant de son indemnité pour rupture anticipée de la concession et du montant de l'acompte déjà versé. Au total, l'Etat devrait récupérer près de 68 millions d'euros :

*(en milliards d'euros)*

prix total des cessions	5,56
montant total des indemnités	- 5,44
montant des acomptes versés	- 0,188
	= 0,068 soit 68 millions d'euros

Il convient enfin d'indiquer que les évaluations de la commission spéciale concernant, tant le montant des prix de cession que celui des indemnités, ont été notifiées à chacun des concessionnaires. Tous ont formellement manifesté leur accord sur ces estimations auprès du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, à qui il appartient désormais de les valider définitivement.

#### *B.- L'octroi d'une exonération de droits de mutation*

Pour compléter le dispositif prévu par l'article 81 de la loi précitée, le **II** du présent article propose d'exonérer des droits de mutation les opérations de transfert de propriété précédemment décrites.

## 1.- De nombreux précédents

Trois opérations relativement récentes peuvent être utilement comparées à l'exonération proposée par le présent article avec laquelle elles présentent de nombreuses similitudes.

Avec la loi n° 90-568 du 2 juillet 1990 relative à l'organisation du service public de la poste et des télécommunications, c'est l'ensemble des biens immobiliers et mobiliers du domaine public et privé de l'Etat, attachés aux services relevant des anciennes directions de la poste et des télécommunications, qui avait été transféré « *de plein droit et en pleine propriété* » à la Poste et à France Télécom. Le législateur avait alors expressément prévu, à l'article 22 de cette loi, que l'ensemble de ces transferts, effectués à titre gratuit, ne donnerait lieu à « *aucun versement de salaires ou honoraires au profit des agents de l'Etat, ni à aucune indemnité ou perception de droits ou de taxes* ».

De même, l'article 8 de la loi n°97-135 du 13 février 1997, portant création de l'établissement public « Réseau ferré de France » (RFF) en vue du renouveau du transport ferroviaire, a exclu tout versement de salaires ou honoraires au profit d'agents de l'Etat, toute indemnité ou perception d'impôt, tout droit et toute taxe « *de quelque nature que ce soit* » pour l'ensemble des transferts du réseau de voies ferrées et des autres installations liées à l'infrastructure de ce réseau.

Plus récemment, l'article 70 de la loi de finances rectificative pour 2001 (n° 2001-1276) a prévu d'exonérer de tout droit, taxe, indemnité, salaire ou honoraire au profit des agents de l'Etat, les opérations de transfert de gestion et de propriété d'établissements sanitaires et médico-sociaux des caisses d'assurance maladie au profit des unions pour la gestion des établissements des caisses d'assurance maladie (UGECAM), organismes qui devraient être prochainement créés pour assurer la gestion de ces établissements au profit des caisses d'assurance maladie.

Ces trois exemples démontrent le souhait constant du législateur d'accorder un régime spécifique d'exonération de droits de mutations pour des opérations d'intérêt général revêtant un caractère exceptionnel. On ne saurait de fait mettre en cause l'utilité publique du réseau ferré, du réseau de télécommunications ou, en l'espèce, du réseau de transport du gaz naturel qui dessert plus de 44,1 millions de personnes, soit 75% de la population française résidant dans 7.730 communes.

## 2.- L'étendue de l'exonération

Le présent article propose d'exonérer les transferts de propriété du réseau de transport de gaz :

– des droits d'enregistrement ou de la taxe de publicité foncière, prévue par les articles 1594A et 1594D du code général des impôts, perçue au taux de 3,60% au profit de chaque département, auxquels s'ajoutent des frais d'assiette et de recouvrement (article 1647-V du même code);

– implicitement mais nécessairement, de la taxe additionnelle aux droits précités perçue au taux de 1,20% au profit de la commune (article 1584 du même code) ou du fonds de péréquation départemental (article 1595 *bis* du même code) ;

– des salaires et honoraires des conservateurs des hypothèques (article 879 du même code), perçus au profit de l'Etat.

En revanche, resteraient dus les droits de timbre, prévus par les articles 899 à 901 du même code, qui frappent les actes notariés des transferts de propriété. Ainsi le choix a-t-il été fait d'exonérer les droits liés à l'opération de mutation de propriété, assis sur la valeur des biens transférés, qui représentent la plus grande partie des droits d'enregistrement ordinairement perçus, en excluant les droits de timbre, qui ont pour seul objet de prendre acte de la mutation et qui sont calculés à raison du nombre de pages de l'acte concerné, à un tarif au demeurant peu élevé (de l'ordre de six euros par page).

Il convient de préciser que ni les pertes de droits d'enregistrement et de taxe de publicité foncière, ni celles de la taxe additionnelle à ces droits ne seront compensées respectivement aux départements et aux communes. Le Conseil d'Etat, dans l'avis qu'il a rendu en assemblée générale le 4 juillet 2002 sur le présent projet de loi, a en effet considéré qu'il n'y a pas lieu d'appliquer, en l'espèce, l'article 1614-5 du code général des collectivités locales, qui prévoit la compensation intégrale de toute modification de l'assiette ou du taux des impôts transférés aux départements ou aux régions, dans la mesure où la présente exonération ne constitue pas une perte de ressources à caractère permanent, en raison de la nature exceptionnelle de l'opération. S'agissant des communes, on peut considérer que la perte de recettes, peu élevée (moins d'1 million d'euros), est largement compensée par la valeur de la fraction du réseau qui sera transférée à titre gratuit à certaines d'entre elles, évaluée à près de 140 millions d'euros.

***II.- L'opportunité de déclasser une partie marginale du réseau de transport et de la transférer à titre gratuit aux collectivités locales concernées dans le cadre du régime de la distribution publique de gaz***

Lors de l'inventaire du réseau de transport de gaz auquel a procédé la commission spéciale précitée, il est apparu qu'une très faible partie de ce réseau relevait, du fait d'un changement d'usage, du régime de la distribution publique de gaz. Il ne s'agit que de 934 km de canalisations concernant près de 400 communes desservies par le réseau de transport. En conséquence, il est apparu opportun de prévoir, dans le présent article, le déclassement de ces ouvrages et leur transfert à titre gratuit aux communes ou aux groupements de communes concernés afin de régulariser cette situation de fait.

Le I du présent article propose ainsi d'ajouter un dernier paragraphe (VI) à l'article 81 de la loi de finances rectificative pour 2001 précitée puisqu'il s'agit bien toujours de déclasser le réseau de transport du gaz appartenant à l'Etat. A l'inverse de celle visée dans le reste du dispositif, cette partie marginale du réseau ne sera pas transférée aux anciens concessionnaires, puisqu'elle ne relève plus du réseau de transport, mais aux communes ou groupements de communes, propriétaires de

l'ensemble des ouvrages de distribution du gaz, comme l'a souhaité la loi n° 46-628 du 28 avril 1946 sur la nationalisation de l'électricité et du gaz.

Le second alinéa du **I** prévoit ainsi de procéder à ce déclassement à partir du 30 septembre 2002, date limite du transfert de propriété du reste du réseau aux anciens concessionnaires au titre du transport, et de transférer cette partie marginale du réseau aux collectivités locales précitées à titre gratuit. S'agissant d'un simple transfert entre deux autorités publiques pour des ouvrages d'une valeur très modeste, la gratuité de l'opération semble ne pas devoir être remise en cause. Par ailleurs, par symétrie avec le transfert des ouvrages de transport aux anciens concessionnaires, et pour que cette opération soit totalement neutre pour les communes concernées, le **II** prévoit d'exonérer ce transfert des mêmes droits de mutations : droits d'enregistrement, taxe de publicité foncière et salaires des conservateurs des hypothèques.

On notera qu'aucune date limite n'est imposée à la réalisation de ce transfert. Cette précision n'apparaît pas nécessaire. En effet, le déclassement de cette partie du patrimoine de l'Etat interviendra, si le présent projet de loi est entré en vigueur à cette date, le 30 septembre 2002 ; aucun acte de reclassement dans le domaine public des communes concernées ne sera nécessaire, l'intégration de ces biens dans leur patrimoine intervenant *ipso facto*. Pour cette raison, votre Rapporteur général a présenté un amendement rédactionnel afin de préciser qu'il y aura bien transfert après déclassement sans que n'intervienne aucune procédure de reclassement.

\*  
\*        \*

Votre **Rapporteur général** a indiqué qu'il s'agissait de préciser qu'aucun acte de reclassement au domaine public des communes ne sera nécessaire pour le transfert à ces dernières d'une partie marginale du réseau de transport gazier, dès lors que la loi autorise le déclassement de ce patrimoine de l'Etat en leur faveur.

**M. Charles de Courson** s'est demandé ce qui justifiait la différence de traitement entre les entreprises GDF et EDF, le transfert du réseau électrique, d'une valeur de 60 à 70 millions d'euros, ayant été effectué dans le passé à titre gratuit. Il s'est également interrogé sur les raisons expliquant que le transfert d'une partie du réseau de transport gazier au profit des collectivités locales soit opéré à titre gratuit alors que celui effectué au profit des opérateurs de transport le sera à titre onéreux.

Votre **Rapporteur général** a observé que les relations entre les entreprises publiques et l'Etat dépendent de nombreux facteurs qui peuvent justifier des cessions de biens à titre gratuit ou onéreux, ce choix découlant notamment de la nature et de l'importance de leurs flux financiers, en particulier sous forme de dividendes. Il a rappelé l'attente forte de GDF, principal opérateur de transport gazier, pour devenir propriétaire du réseau, ce qui constitue une première étape à l'ouverture du capital que l'entreprise appelle de ses vœux. Dans le cadre de cette opération de transfert de propriété, l'exonération des droits de mutation proposée par le présent article ne donne pas lieu à compensation aux collectivités locales, selon

une jurisprudence confirmée du Conseil d'Etat en raison du caractère exceptionnel de ce transfert.

S'agissant de la différence de traitement entre les communes et les opérateurs, il a indiqué que l'inventaire de l'ensemble du réseau de transport, dont l'article 81 de la loi de finances rectificative pour 2001 a décidé le transfert à titre onéreux aux opérateurs qui le demandent, a mis en évidence l'existence d'une partie marginale de ce réseau utilisée non plus dans la cadre du transport mais dans celui de la distribution publique du gaz. Il est donc apparu opportun de transférer à titre gratuit cette partie marginale, qui représente seulement 900 km de canalisations concernant près de 400 communes, à ces communes qui sont, en vertu de la loi, propriétaires du réseau de distribution.

La Commission a *adopté* cet amendement (**amendement n° 3**) et l'article 10 ainsi modifié.

\*  
\*      \*

*Articles additionnels après l'article 10*

**Institution d'un seuil pour l'accès à l'aide publique  
des partis et groupements politiques.**

*Texte de l'article additionnel :*

*Avant la dernière phrase du premier alinéa de l'article 9 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique, il est inséré une phrase ainsi rédigée :*

*« A compter du 1<sup>er</sup> janvier 2003, l'aide n'est pas versée aux partis et groupements qui ont obtenu un nombre de suffrages inférieur à 1% des suffrages exprimés. ».*

*Observations et décision de la Commission :*

La Commission a examiné un amendement présenté par M. Pierre Méhaignerie, tendant à exclure du versement de la première fraction de l'aide publique prévue par la loi du 11 mars 1988 les formations ayant obtenu moins de 1% des suffrages exprimés.

Les articles 8 à 10 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique ont institué une aide publique directe au financement des partis et groupements politiques. Le montant global des crédits inscrits à cet effet dans la loi de finances est partagé en deux fractions égales dont les critères de répartition sont étroitement liés aux résultats des élections législatives.

La première fraction de l'aide publique directe est réservée aux partis et groupements politiques qui ont présenté des candidats dans au moins cinquante circonscriptions lors du plus récent renouvellement général de l'Assemblée nationale. Toutefois, cette condition ne s'applique pas aux partis ou groupements

politiques n'ayant présenté des candidats aux élections législatives que dans un ou plusieurs départements ou territoires d'outre-mer. Les partis spécifiques à l'outre-mer peuvent donc bénéficier de l'aide publique quand bien même ils n'auraient présenté de candidat que dans une seule circonscription.

La répartition de cette première moitié de l'aide publique entre les partis bénéficiaires s'effectue proportionnellement au nombre des suffrages obtenus au premier tour des élections législatives par les candidats se réclamant de ces partis, sous réserve qu'ils n'aient pas été déclarés inéligibles en application de l'article L.O. 128 du code électoral. Chaque candidat indique donc, s'il le souhaite, dans sa déclaration de candidature, le parti ou groupement politique auquel il se rattache.

Les élections législatives des 9 et 16 juin 2002 ont donné lieu, pour la première fois, à l'application de la loi n°2000-493 du 6 juin 2000 tendant à favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux. Cette loi a instauré une modulation de l'aide publique versée aux partis politiques en fonction de l'écart constaté entre le nombre d'hommes et le nombre de femmes présentés par chaque parti à l'occasion des élections législatives. L'écart entre le nombre de candidats de chaque sexe ayant déclaré se rattacher à un parti ou groupement politique ne doit pas être supérieur à 2% du nombre total de candidats. S'il l'est, le parti de rattachement verra le montant de la première fraction de l'aide publique qui lui est attribuée réduit de la moitié de l'écart constaté rapporté au nombre total de ses candidats.

La seconde fraction de l'aide publique est attribuée aux partis et groupements politiques bénéficiaires de la première fraction, proportionnellement au nombre de députés et de sénateurs qui ont déclaré au bureau de leur assemblée, au cours du mois de novembre de chaque année, y être inscrits ou s'y rattacher.

Le législateur a donc cherché à concilier l'indispensable ouverture de l'aide publique au plus grand nombre possible de partis et groupements politiques – condition de vitalité de notre démocratie – et la nécessité de réserver cette aide publique aux mouvements susceptibles de représenter de véritables courants d'opinion. Les critères de répartition de l'aide publique entre les différents partis et groupements susceptibles d'y prétendre créent, de fait, deux « filtres » destinés à écarter les associations de complaisance : seuls peuvent prétendre à la première fraction de l'aide publique les partis qui ont présenté des candidats dans 50 circonscriptions au moins ; seuls peuvent prétendre à la seconde fraction de l'aide publique les partis qui sont représentés au Parlement.

A la lumière des multiples candidatures enregistrées pour les élections législatives de 2002, force est de constater que ces filtres sont désormais insuffisants. Il apparaît donc nécessaire de poser une condition supplémentaire pour l'accès à l'aide publique, étant entendu que cette condition a vocation à écarter les comportements parasitaires sans nuire aux véritables mouvements d'opinion.

A cet égard, il convient de rappeler que, dans sa décision n° 89-271 DC du 11 janvier 1990 sur la loi relative à la limitation des dépenses électorales et à la clarification du financement des activités politiques, le Conseil constitutionnel a censuré une disposition tendant à restreindre l'accès à la première fraction – donc à

la totalité – de l'aide publique aux seuls groupements politiques ayant recueilli plus de 5% des suffrages exprimés. Le Conseil constitutionnel a estimé que le niveau retenu par le législateur était « *de nature à entraver l'expression de nouveaux courants d'idées et d'opinions* » et qu'ainsi, cette condition était contraire aux dispositions combinées des articles 2 et 4 de la Constitution.

En ne rejetant pas le principe d'un seuil, le Conseil constitutionnel a cependant laissé au législateur la possibilité d'établir une condition supplémentaire d'accès à l'aide publique, fondée sur le nombre de suffrages exprimés obtenus par les différents partis et groupements politiques. Il convient aujourd'hui d'utiliser cette latitude, afin de redonner son véritable sens à la candidature à l'élection législative.

\*  
\*      \*

Le **Président Pierre Méhaignerie** a précisé que cet amendement vise à combler un vide législatif. Le législateur avait, en 1990, posé le principe selon lequel avaient vocation à bénéficier de l'aide les partis politiques qui auraient présenté au moins 75 candidats et obtenu au moins 5% des suffrages exprimés. Le Conseil Constitutionnel a jugé que ce seuil était excessif et qu'il faisait obstacle à la formation de nouveaux courants politiques. Cependant, le Conseil Constitutionnel lui-même, comme la commission des comptes de campagne, ont constaté, depuis 1990, les effets pervers qu'avait engendrés cette décision et, à plusieurs reprises, souhaité le rétablissement d'un critère lié au seuil de voix obtenues. Si la logique du Conseil Constitutionnel en 1990 était bien compréhensible puisque la démocratie requiert la naissance de nouveaux courants d'opinion, il est choquant que les impôts servent à financer des groupements qui se présentent aux élections uniquement dans le but d'obtenir des financements publics. Cet amendement vise donc à la fois à préserver l'objectif de l'aide publique au financement des partis politiques et à permettre de réaliser une économie pour les finances publiques.

Votre **Rapporteur général** a rappelé que nombre de nos concitoyens ont fait part de leur étonnement devant le dispositif de financement des partis politiques et ont craint qu'il ne conduise à un gaspillage des fonds publics. La jurisprudence du Conseil constitutionnel sur la loi du 15 janvier 1990 relative à la limitation des dépenses électorales et à la clarification du financement des activités politiques suggère qu'il faut instaurer un seuil nettement inférieur à 5% des suffrages exprimés pour limiter l'accès des partis et formations politiques à la première tranche de l'aide publique sans risquer la censure du juge constitutionnel.

**M. Charles de Courson** a indiqué que le Conseil constitutionnel, vraisemblablement, aurait accepté que le seuil de remboursement soit fixé à 3% des suffrages exprimés. Un taux de 1% est une option minimaliste ; il serait opportun de l'augmenter, tout en se gardant d'encourir un risque d'inconstitutionnalité.

Le **Président Pierre Méhaignerie** a rappelé que le Conseil constitutionnel avait jugé excessif le seuil de 5% déterminé par la loi de 1990. La Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques a estimé que



l'instauration d'un seuil compris entre 2 et 3% des suffrages exprimés permettrait de mettre fin à un certain nombre d'abus en matière d'accès à l'aide publique.

**M. Jean-Pierre Brard** s'est déclaré favorable à l'amendement, avec un seuil fixé à 1%, ses travaux conduits dans le cadre des enquêtes parlementaires sur les sectes montrant que celles-ci ne sauraient, dès lors, émarger à l'aide publique aux partis politiques.

**M. Eric Woerth** a souhaité que le taux soit élevé à 2,5% et a demandé si la mesure proposée aurait un effet rétroactif.

**M. Pierre Hériaud** a considéré que le seuil devait être fixé entre 2 et 3% des suffrages exprimés.

**M. Hervé Novellis** s'est interrogé sur l'insertion d'un tel amendement dans le présent projet de loi puisqu'il n'y a pas urgence à légiférer et que l'équilibre du budget de l'Etat n'est pas affecté. Il faut, en revanche, s'interroger sur la nécessaire réforme des dispositions législatives organisant le financement des partis politiques, dès lors que, malheureusement, c'est aujourd'hui ce dispositif de financement qui structure l'organisation de la vie politique.

**M. Didier Migaud** s'est déclaré favorable sur le fond à l'amendement mais a estimé de mauvaise méthode son insertion dans le présent collectif, sa discussion devant naturellement intervenir à l'occasion d'un réexamen de la loi relative à la transparence financière de la vie politique.

**M. Jean-Michel Fourgous** s'est prononcé pour un seuil fixé à 2,5% des suffrages exprimés.

**M. Jean-Yves Chamard**, également favorable à un seuil de 2,5%, a souligné qu'à l'occasion de la dernière élection législative, les électeurs avaient perçu combien la multiplication excessive des candidatures était due, pour l'essentiel, à un « effet d'aubaine » provoqué par le dispositif actuel d'aide publique aux formations politiques. Ils attendent un signe fort de l'Assemblée nationale élue pour mettre fin à ces dérives.

**M. Jean-Jacques Descamps** a considéré qu'il n'y avait pas urgence à légiférer sur ce sujet, aucune élection n'étant en perspective immédiate. Mieux vaut engager une réflexion approfondie sur le financement des partis, voire sur le système électoral lui-même.

Votre **Rapporteur général** a indiqué que la mesure proposée par le présent amendement n'aurait pas de caractère rétroactif. En revanche, elle s'appliquerait dès 2003, remettant éventuellement en cause certains plans de financement établis en 2002. S'agissant de l'opportunité de légiférer dès maintenant, il convient de donner très vite un signal fort en direction de l'opinion publique pour qui le dispositif actuel n'est pas satisfaisant. Pour autant, l'adoption d'une telle mesure doit se poursuivre par une réflexion plus poussée sur le financement et l'organisation des partis politiques.

**M. Marc Laffineur** a jugé souhaitable de fixer le seuil à 2,5% des suffrages exprimés.

**M. Georges Tron** a craint que l'adoption de la présente mesure n'incite à abandonner les réflexions et à repousser à une date indéterminée la nécessaire réforme d'ensemble sur le financement des partis politiques.

Le **Président Pierre Méhaignerie**, rappelant que le problème est posé depuis 1990, a jugé nécessaire d'inciter le Gouvernement à se saisir de la question cruciale du financement de la vie politique, quitte à reconsidérer le sort du présent amendement, ultérieurement, au cas où le Gouvernement s'engagerait à une réforme de grande ampleur.

**M. Michel Bouvard** a également considéré que l'essentiel était d'attirer l'attention du Gouvernement sur la nécessité d'une réforme d'ensemble. A ce titre, le présent amendement a pleinement sa place dans le présent projet dès lors que les dernières élections présidentielles et législatives ont montré l'incompréhension et les attentes de nos concitoyens sur ce sujet. Il faut agir dès aujourd'hui afin de ne pas laisser se prolonger plus longtemps les doutes et interrogations sur les détournements du dispositif de financement public des partis politiques. Un seuil de 1% paraît tout à fait justifié car il permet d'éliminer les partis constitués en pure opportunité. Aller au delà risquerait de sanctionner de véritables partis ou mouvements politiques qui contribuent à la vitalité de la démocratie et représentent de véritables courants de pensée.

**M. Gérard Bapt** s'est également déclaré favorable au seuil de 1%, qui est de nature à éliminer les sectes, sans porter atteinte à l'existence de courants de pensée dont la représentativité ne peut être mise en cause. Il s'est demandé si la présente mesure s'appliquerait aux groupes et mouvements politiques qui auront bénéficié du financement public en 2002.

Votre **Rapporteur général** a précisé que l'amendement, s'il était adopté, serait effectif dès 2003 puisque la dotation attribuée aux partis et mouvements politiques a un caractère annuel et qu'elle est calculée à partir de la législation en vigueur.

La Commission a *adopté* un sous-amendement oral présenté par **M. Charles de Courson**, tendant à préciser que le présent amendement aurait bien un effet sur la répartition de l'aide publique dès 2003.

Elle a *rejeté* deux sous-amendements oraux présentés par M. Charles de Courson, tendant, le premier, à porter le seuil à 2% des suffrages exprimés et, le second, à demander au Gouvernement un rapport sur le financement des partis politiques avant l'automne 2002.

La Commission a *adopté* à l'unanimité l'amendement ainsi modifié (**amendement n° 4**).

\*

\* \*

## **Rapport du Gouvernement sur les instances consultatives ou délibératives placées auprès du Gouvernement ou de la Banque de France.**

*Texte de l'article additionnel :*

*Le Gouvernement remettra, avant le 20 octobre 2002, un rapport sur les commissions et instances consultatives ou délibératives placées directement auprès du Premier ministre ou des ministres ou de la Banque de France et les perspectives d'évolution de leur statut et de leurs moyens de fonctionnement.*

*Observations et décision de la Commission :*

La Commission a examiné un amendement présenté par le Président Pierre Méhaignerie, tendant à prévoir que le Gouvernement devra remettre, avant le 20 octobre 2002, un rapport sur les commissions et instances consultatives ou délibératives placées directement auprès du Premier ministre ou des ministres ou de la Banque de France. Ce rapport devra préciser les perspectives d'évolution de leur statut et de leurs moyens de fonctionnement.

La multiplication d'organismes consultatifs ou délibératifs placés auprès des autorités gouvernementales ou d'institutions particulières est un phénomène ancien. Ces organismes, dont plusieurs ont un fondement législatif et ont été créés sur la volonté expresse des membres du Parlement, sont partiellement recensés dans une annexe au projet de loi de finances de l'année, établie en vertu de l'article 112 de la loi de finances initiale pour 1996. Cette annexe ne présente, en effet, que les organismes placés directement auprès du Premier ministre ou des ministres, excluant ainsi les instances placées auprès d'autres institutions, telles que la Banque de France. Celle qui a été présentée à l'appui du projet de loi de finances pour 2002 comporte pourtant près de 130 pages...

Alors que la loi fait également obligation au Gouvernement de recenser dans l'annexe les commissions ou instances « *créées ou supprimées dans l'année* », le document présenté en octobre 2001 ne fournit, en termes de « flux », qu'une « *liste des commissions créées par un texte publié en 2001* », au nombre de dix-neuf. Peut-être faut-il voir dans l'absence de suppression un indice de l'inertie des structures administratives, maintes fois dénoncée et rarement combattue.

Le Gouvernement a annoncé son intention de relancer le processus de simplification administrative, dont nos concitoyens ont si grand besoin. Il importe que le Parlement apporte sa contribution à cette entreprise positive, en s'appuyant sur un rapport présenté à cet effet par le Gouvernement, à l'automne 2002, afin, le cas échéant, d'en tirer les conséquences lors de la discussion du projet de loi de finances pour 2003. Au demeurant, le travail d'introspection demandé aux administrations pour l'élaboration dudit rapport ne pourra manquer d'avoir, par lui-même, un effet bénéfique.

\*

\*           \*

**M. Georges Tron** a souligné que ses travaux de contrôle budgétaire effectués, sous la précédente législature, dans le cadre du rapport spécial sur le budget des services généraux du Premier ministre, montraient qu’il existe plus de quarante organismes placés auprès du chef du Gouvernement. Il a rappelé qu’il avait tenu à dénoncer l’inutilité de certains d’entre eux et qu’il avait demandé inlassablement que le Gouvernement lui-même s’interroge sur l’utilité desdits organismes.

Cette démarche mériterait d’être élargie : les rapporteurs spéciaux devraient systématiquement s’enquérir de la liste des organismes divers financés sur les crédits du département ministériel dont ils analysent le budget, et réfléchir à leur utilité réelle. Par ailleurs, il conviendrait de renforcer le « pouvoir de suite » accordé aux rapporteurs spéciaux, afin que leurs recommandations ne restent pas lettre morte.

**M. Denis Merville** a estimé que les récentes élections avaient démontré un réel souci de simplification administrative chez les électeurs, ainsi que le souhait de voir les effectifs et les missions de la fonction publique redéployés au profit des véritables attentes des citoyens. Il faut donc aller plus loin que l’amendement, d’une part, en proposant que le rapport du Gouvernement soit déposé chaque année – afin que puisse s’exercer un indispensable suivi – et, d’autre part, en élargissant cette démarche au niveau local. De nombreux organismes sont créés auprès des préfets, dont la mission essentielle semble consister à rédiger des rapports que personne ne lit. Il y a là matière à beaucoup de simplifications et d’économies.

Votre **Rapporteur général** a souligné que la quasi-totalité des organismes consultatifs locaux avaient un fondement législatif et résultaient d’amendements parlementaires. La simplification administrative passe donc aussi, en partie, par une certaine auto-discipline du Parlement.

La mission d’évaluation et de contrôle pourrait se saisir, chaque année, d’une étude des organismes dont la suppression ou le redéploiement aurait été demandé. Sur la base d’inventaires réalisés dans le cadre de rapports spéciaux – à l’image de la démarche retenue par M. Georges Tron – la mission d’évaluation et de contrôle établirait un rapport annuel sur le processus de disparition des organismes jugés inutiles.

Le **Président Pierre Méhaignerie** a jugé que les rapporteurs spéciaux devaient se mobiliser sur ce sujet, sensible aux yeux des citoyens et important au regard de la simplification de l'administration. Le rapport demandé au Gouvernement doit être considéré comme le nécessaire soutien à cette mobilisation parlementaire.

La Commission a *adopté* cet amendement (**amendement n° 5**).

\*  
\*      \*

La Commission a ensuite *adopté* l'ensemble du projet de loi de finances rectificative pour 2002 ainsi modifié.

\*  
\*      \*

**TABLEAU COMPARATIF**

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Propositions de la Commission
Code général des impôts Article 197	<p>PREMIERE PARTIE</p> <p><b>CONDITIONS GENERALES DE L'EQUILIBRE FINANCIER</b></p> <p><b>Article 1<sup>er</sup></b></p> <p>Pour l'imposition des revenus de l'année 2001, le montant de l'impôt résultant de l'application des dispositions des 1 à 4 du I de l'article 197 du code général des impôts est réduit de 5 %.</p>	<p>PREMIERE PARTIE</p> <p><b>CONDITIONS GENERALES DE L'EQUILIBRE FINANCIER</b></p> <p><b>Article 1<sup>er</sup></b></p> <p>Sans modification.</p>
I. – En ce qui concerne les contribuables visés à l'article 4 B, il est fait application des règles suivantes pour le calcul de l'impôt sur le revenu :		
1. L'impôt est calculé en appliquant à la fraction de chaque part de revenu qui excède 4 121 euros le taux de :		
7,5 % pour la fraction supérieure à 4 121 euros et inférieure ou égale à 8 104 euros ;		
21 % pour la fraction supérieure à 8 104 euros et inférieure ou égale à 14 264 euros ;		
31 % pour la fraction supérieure à 14 264 euros et inférieure ou égale à 23 096 euros ;		
41 % pour la fraction supérieure à 23 096 euros et inférieure ou égale à 37 579 euros ;		
46,75 % pour la fraction supérieure à 37 579 euros et inférieure ou égale à 46 343 euros ;		
52,75 % pour la fraction supérieure à 46 343 euros.		
2. La réduction d'impôt résultant de l'application du quotient familial ne peut excéder 2 017 euros par demi-part s'ajoutant à une part pour les		

**Texte en vigueur**

contribuables célibataires, divorcés, veufs ou soumis à l'imposition distincte prévue au 4 de l'article 6 et à deux parts pour les contribuables mariés soumis à une imposition commune.

Toutefois, pour les contribuables célibataires, divorcés, ou soumis à l'imposition distincte prévue au 4 de l'article 6, qui répondent aux conditions fixées au II de l'article 194, la réduction d'impôt correspondant à la part accordée au titre du premier enfant à charge est limitée à 3 490 euros.

Par dérogation aux dispositions du premier alinéa, la réduction d'impôt résultant de l'application du quotient familial, accordée aux contribuables qui bénéficient des dispositions des a, b et e du 1<sup>er</sup> de l'article 195, ne peut excéder 964 euros pour l'imposition des années postérieures à l'année du vingt-sixième anniversaire de la naissance du dernier enfant.

Les contribuables qui bénéficient d'une demi-part au titre des a, b, c, d, d *bis*, e et f du 1<sup>er</sup> ainsi que des 2 à 6 de l'article 195 ont droit à une réduction d'impôt égale à 570 euros pour chacune de ces demi-parts lorsque la réduction de leur cotisation d'impôt est plafonnée en application du premier alinéa. Cette réduction d'impôt ne peut toutefois excéder l'augmentation de la cotisation d'impôt résultant du plafonnement.

3. Le montant de l'impôt résultant de l'application des dispositions précédentes est réduit de 30 %, dans la limite de 5 100 euros, pour les contribuables domiciliés dans les départements de la Guadeloupe, de la Martinique et de la Réunion ; cette réduction est égale à 40 %, dans la limite de 6 700 euros, pour les contribuables domiciliés dans le département de la Guyane.

4. Le montant de l'impôt résultant de l'application des dispositions précédentes est diminué, dans la limite de son montant, de la différence entre 380 euros et la moitié de son montant.

**Texte du projet de loi**

**Propositions de la Commission**

**Texte en vigueur**

**Texte du projet de loi**

**Propositions de la Commission**

**Article 2**

**Article 2**

I. – Il est institué, pour 2002, au profit du budget annexe des prestations sociales agricoles, un prélèvement de 165 millions d'euros sur la société anonyme « Union financière pour le développement de l'économie céréalière » (UNIGRAINS).

Sans modification.

L'assiette de ce prélèvement est constituée par une fraction du produit du recouvrement et du placement de la taxe pour le financement des actions du secteur céréalière.

II. – Il est institué, pour 2002, au profit du budget annexe des prestations sociales agricoles, un prélèvement de 130 millions d'euros sur les réserves du Fonds national de garantie des calamités agricoles, institué par le décret n° 79-823 du 21 septembre 1979, dont les avoirs disponibles sont placés auprès de la Caisse centrale de réassurance.

III. – Il est institué, pour 2002, au profit du budget annexe des prestations sociales agricoles, un prélèvement de 161 millions d'euros sur les réserves et reports à nouveau des caisses de mutualité sociale agricole, au prorata de ces réserves et reports à nouveau disponibles inscrits à leurs comptes financiers au 31 décembre 2001.

Le recouvrement de ce prélèvement est assuré par la Caisse centrale de la mutualité sociale agricole, par compensation sur les financements qu'elle alloue aux caisses de mutualité sociale agricole.



Texte du projet de loi

Article 3

L'ajustement des recettes tel qu'il résulte des évaluations révisées figurant à l'état A annexé à la présente loi et le supplément de charges du budget de l'État pour 2002 sont fixés ainsi qu'il suit :

(en millions d'euros)

	Ressources	Dépenses ordinaires civiles	Dépenses civiles en capital	Dépenses militaires	Dépenses totales ou plafonds des charges	Soldes
<b>A. Opérations à caractère définitif</b>						
<b>Budget général</b>						
Montants bruts	- 11.447	1.640				
<i>A déduire : Remboursements et dégrèvements d'impôts</i>	- 2.149	- 2.149				
Montants nets du budget général	- 9.298	3.789	251	908	4.948	
<b>Comptes d'affectation spéciale</b>						
Totaux pour le budget général et les comptes d'affectation spéciale	- 9.298	3.789	251	908	4.948	
<b>Budgets annexes</b>						
Aviation civile						
Journaux officiels						
Légion d'honneur						
Ordre de la Libération						
Monnaies et médailles						
Prestations sociales agricoles	490	490			490	
Totaux des budgets annexes	490	490			490	
<b>Solde des opérations définitives (A)</b>						- 14.246
<b>B. Opérations à caractère temporaire</b>						
<b>Comptes spéciaux du Trésor</b>						
Comptes d'affectation spéciale						
Comptes de prêts					14	
Comptes d'avances						
Comptes de commerce (solde)						
Comptes d'opérations monétaires (solde)					1.300	
Comptes de règlement avec les gouvernements étrangers (solde)						
<b>Solde des opérations temporaires (B)</b>						- 1.314
<b>Solde général (A+B)</b>						- 15.560

**Propositions de la Commission**

**Article 3**

L'ajustement des recettes tel qu'il résulte des évaluations révisées figurant à l'état A annexé à la présente loi et le supplément de charges du budget de l'État pour 2002 sont fixés ainsi qu'il suit :

(en millions d'euros)

	Ressources	Dépenses ordinaires civiles	Dépenses civiles en capital	Dépenses militaires	Dépenses totales ou plafonds des charges	Soldes
<b>A. Opérations à caractère définitif</b>						
<b>Budget général</b>						
Montants bruts	- 11.446	1.640				
<i>A déduire : Remboursements et dégrèvements d'impôts</i>	- 2.149	- 2.149				
Montants nets du budget général	- 9.297	3.789	251	908	4.948	
<b>Comptes d'affectation spéciale</b>						
Totaux pour le budget général et les comptes d'affectation spéciale	- 9.297	3.789	251	908	4.948	
<b>Budgets annexes</b>						
Aviation civile						
Journaux officiels						
Légion d'honneur						
Ordre de la Libération						
Monnaies et médailles						
Prestations sociales agricoles	490	490			490	
Totaux des budgets annexes	490	490			490	
<b>Solde des opérations définitives (A)</b>						- 14.245
<b>B. Opérations à caractère temporaire</b>						
<b>Comptes spéciaux du Trésor</b>						
Comptes d'affectation spéciale						
Comptes de prêts					14	
Comptes d'avances						
Comptes de commerce (solde)						
Comptes d'opérations monétaires (solde)					1.300	
Comptes de règlement avec les gouvernements étrangers (solde)						
<b>Solde des opérations temporaires (B)</b>						- 1.314
<b>Solde général (A+B)</b>						- 15.559

(Amendement n° 2)

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Propositions de la Commission

DEUXIEME PARTIE

**MOYENS DES SERVICES ET  
DISPOSITIONS SPECIALES**

DEUXIEME PARTIE

**MOYENS DES SERVICES ET  
DISPOSITIONS SPECIALES**

TITRE I<sup>ER</sup>

TITRE I<sup>ER</sup>

**DISPOSITIONS APPLICABLES A  
L'ANNEE 2002**

**DISPOSITIONS APPLICABLES A  
L'ANNEE 2002**

*OPERATIONS A CARACTERE  
DEFINITIF*

*OPERATIONS A CARACTERE  
DEFINITIF*

**Budget général**

**Budget général**

**Article 4**

**Article 4**

Il est ouvert aux ministres, au titre des dépenses ordinaires des services civils pour 2002, des crédits supplémentaires s'élevant à la somme totale de 3 844 604 696 €, conformément à la répartition par titre et par ministère qui est donnée à l'état B annexé à la présente loi.

Sans modification.

**Article 5**

**Article 5**

Il est ouvert aux ministres, au titre des dépenses en capital des services civils pour 2002, des autorisations de programme et des crédits de paiement supplémentaires s'élevant respectivement aux sommes de 124 565 239 € et de 265 415 015 €, conformément à la répartition par titre et par ministère qui est donnée à l'état C annexé à la présente loi.

Sans modification.

**Article 6**

**Article 6**

Il est ouvert à la ministre de la défense, au titre des dépenses ordinaires des services militaires pour 2002, des crédits supplémentaires s'élevant à la somme de 808 000 000 €.

Sans modification.

**Article 7**

**Article 7**

Il est ouvert à la ministre de la défense, au titre des dépenses en capital des services militaires pour 2002, un crédit de paiement supplémentaire s'élevant à la somme de 100 000 000 €.

Sans modification.

**Texte en vigueur**

—

Décret n° 2002-143  
du 7 février 2002  
portant ouverture de crédits  
à titre d'avance

Art. 1er. – Est ouvert à titre d'avance sur 2002 un crédit de 13 800 000 euros applicable au compte spécial du Trésor et au chapitre mentionnés dans le tableau annexé au présent décret.

Art. 2. – Le crédit ouvert à l'article 1er ci-dessus sera soumis à la ratification du Parlement conformément aux dispositions du 2° de l'article 11 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 susvisée.

Art. 3. – Le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie et la secrétaire d'Etat au budget sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret, qui sera publié au Journal officiel de la République française.

**Texte du projet de loi**

—

**Budgets annexes**

**Article 8**

Il est ouvert au ministre de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales, au titre des dépenses du budget annexe des prestations sociales agricoles pour 2002, un crédit supplémentaire s'élevant à la somme de 490 900 000 €.

*AUTRES DISPOSITIONS*

**Article 9**

Sont ratifiés les crédits ouverts par le décret n° 2002-143 du 7 février 2002 portant ouverture de crédits à titre d'avance.

**Propositions de la Commission**

—

**Budgets annexes**

**Article 8**

Sans modification.

*AUTRES DISPOSITIONS*

**Article 9**

Sans modification.

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Propositions de la Commission
<p>Loi de finances rectificative pour 2001 Article 81</p>	<p>TITRE II</p> <p><b>DISPOSITIONS PERMANENTES</b></p> <p><i>MESURES CONCERNANT LA FISCALITÉ</i></p> <p><b>Article 10</b></p>	<p>TITRE II</p> <p><b>DISPOSITIONS PERMANENTES</b></p> <p><i>MESURES CONCERNANT LA FISCALITÉ</i></p> <p><b>Article 10</b></p>
<p>I. – Toute concession de transport de gaz en cours à la date de publication de la présente loi est résiliée dans les conditions mentionnées aux II et III.</p>	<p>I. – L'article 81 de la loi de finances rectificative pour 2001 (n° 2001-1276 du 28 décembre 2001) est complété par un VI ainsi rédigé :</p>	<p>I. – Alinéa sans modification.</p>
<p>Le titulaire de la concession perçoit une indemnité au titre de cette résiliation anticipée qui est égale à la valeur nette comptable des biens en concession, diminuée du montant de la valeur des droits du concédant tels qu'ils figurent à la clôture des comptes au 31 décembre 2001 et augmentée du manque à gagner sur la durée restant à courir de la concession.</p>		
<p>II. – Les biens de la concession appartenant à l'Etat peuvent être transférés au titulaire de la concession au moment de la résiliation de celle-ci, moyennant le versement à l'Etat d'une somme égale au prix de cession de ces biens déduction faite de l'indemnité due au titre de la résiliation anticipée.</p>		
<p>Le titulaire de la concession doit en faire la demande auprès du ministre chargé de l'énergie dans un délai de trois mois à compter de la date de publication de la présente loi. Il accompagne sa demande du versement d'un acompte égal au montant de la valeur des droits du concédant, tels que figurant dans les comptes arrêtés au 31 décembre 2000.</p>		
<p>Le prix de cession des biens susceptibles d'être transférés au concessionnaire et l'indemnité mentionnée au I sont déterminés par une commission spéciale présidée par un magistrat de la Cour des comptes dont le rôle et la composition sont précisés par arrêté conjoint du ministre chargé de l'énergie et du ministre chargé de l'économie et des finances. Pour fixer le</p>		

**Texte en vigueur**

prix de cession, la commission spéciale tient compte notamment de la valeur nette comptable des biens à transférer. Les valeurs arrêtées par la commission spéciale sont transmises par le ministre chargé de l'énergie au titulaire de la concession de transport de gaz dans un délai de cinq mois à compter de la publication de la présente loi.

Le solde éventuel du prix de cession déduction faite de l'indemnité due au titre de la résiliation anticipée est versé par le titulaire de la concession dans le mois suivant la notification par le ministre chargé de l'énergie des conclusions de la commission spéciale. Ce solde est versé au plus tard le 30 septembre 2002. Dans ce cas, la concession est résiliée le jour du paiement de ce solde.

A la date de la résiliation de la concession, les biens appartenant à l'Etat qui étaient jusqu'alors concédés sont transférés après avoir été, le cas échéant, déclassés.

Le bénéficiaire du transfert est, à la même date, réputé autorisé au titre du V jusqu'à ce qu'il lui soit délivré de nouvelles autorisations, dans un délai qui ne peut excéder dix-huit mois à compter de la publication du décret mentionné au V. Les dispositions du cahier des charges annexé à la concession de transport en cours, à la date d'entrée en vigueur de la présente loi, demeurent applicables jusqu'à la date de délivrance aux bénéficiaires de ces nouvelles autorisations.

III. – Dans les cas autres que celui prévu au deuxième alinéa du II, la concession est maintenue jusqu'à ce que l'autorisation mentionnée au V ait été délivrée à un nouvel exploitant par le ministre chargé de l'énergie. La concession est alors résiliée et l'ancien concessionnaire perçoit l'indemnité due au titre de la résiliation anticipée mentionnée au dernier alinéa du I et fixée en application du troisième alinéa du II. Les biens appartenant à l'Etat sont cédés au nouvel exploitant au prix fixé en application du II après avoir été, le cas échéant, déclassés.

**Texte du projet de loi**

**Propositions de la Commission**

**Texte en vigueur**

IV. – Les décisions prises en application des I, II et III peuvent faire l'objet d'un recours de plein contentieux devant le Conseil d'Etat.

V. – La construction et l'exploitation des canalisations de transport de gaz naturel sont soumises à autorisation délivrée après enquête publique par l'autorité administrative compétente.

Un décret en Conseil d'Etat fixe les conditions dans lesquelles l'autorisation précitée peut être délivrée ou refusée et les cas où, en raison de la nature ou de l'importance limitée des travaux projetés, ces derniers peuvent être réalisés sans enquête publique préalable.

Cette autorisation est délivrée en fonction :

– des capacités techniques, économiques et financières du demandeur ;

– de la compatibilité de son projet avec les principes et les missions de service public, notamment la protection de l'environnement ;

– de la sécurité et de la sûreté des canalisations de transport de gaz naturel, ainsi que des réseaux ou installations qui leur sont raccordés.

L'autorisation est incessible et nominative. Elle confère à son titulaire le droit d'occuper le domaine public. Les travaux d'installation des ouvrages de transport de gaz naturel ont le caractère de travaux publics.

Tout bénéficiaire d'une autorisation de transport de gaz naturel exerce ses missions dans les conditions fixées par cette autorisation et le cahier des charges qui y est annexé. Les servitudes énumérées à l'article 35 de la loi n° 46-628 du 8 avril 1946 sur la nationalisation de l'électricité et du gaz et la servitude de passage mentionnée à l'article 12 de la loi du 15 juin 1906 sur les distributions d'énergie s'appliquent

**Texte du projet de loi**

**Propositions de la Commission**

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Propositions de la Commission
<p>aux travaux déclarés d'utilité publique à la demande du pétitionnaire de l'autorisation de transport. Dans les articles 10 et 12 de la loi du 15 juin 1906 précitée et l'article L. 113-5 du code de la voirie routière, après le mot : "concession", sont insérés les mots : "ou autorisation de transport de gaz naturel" et, après le mot : "concessionnaire", sont insérés les mots : "ou titulaire d'une autorisation de transport de gaz naturel".</p>	<p>« VI. – A compter du 30 septembre 2002, tout ouvrage de transport appartenant à l'État destiné à <i>être reclassé pour</i> relever <i>ensuite</i> du régime de la distribution publique de gaz sera <i>remis</i> en pleine propriété à titre gratuit à l'autorité concédante concernée, sur demande de cette dernière. »</p> <p>II. – Les transferts de biens effectués en application des II, III et VI de l'article 81 de la loi de finances rectificative pour 2001 (n° 2001-1276 du 28 décembre 2001) sont exonérés des droits d'enregistrement, de la taxe de publicité foncière et des salaires des conservateurs des hypothèques prévus à l'article 879 du code général des impôts.</p>	<p>« VI. – A compter ... ... destiné à relever du régime ... ... de gaz sera, <i>après déclassement, transféré</i> en pleine propriété ... ... dernière. »</p> <p><b>(Amendement n° 3)</b></p> <p>II. – Sans modification.</p>
		<p><b>Article 11 (nouveau)</b></p> <p><i>Avant la dernière phrase du premier alinéa de l'article 9 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique, il est inséré une phrase ainsi rédigée :</i></p> <p><i>« A compter du 1<sup>er</sup> janvier 2003, l'aide n'est pas versée aux partis et groupements qui ont obtenu un nombre de suffrages inférieur à 1% des suffrages exprimés. »</i></p> <p><b>(Amendement n° 4)</b></p>



Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Propositions de la Commission

**Article 12 (nouveau)**

*Le Gouvernement remettra, avant le 20 octobre 2002, un rapport sur les commissions et instances consultatives ou délibératives placées directement auprès du Premier ministre ou des ministres ou de la Banque de France et les perspectives d'évolution de leur statut et de leurs moyens de fonctionnement.*

**(Amendement n° 5)**

## **ETAT A <sup>(1)</sup>**

(Article 3 du projet de loi)

### **Tableau des voies et moyens applicables au budget de 2002.**

#### **PROPOSITIONS DE LA COMMISSION**

Article 3 et Etat A

« I. Dans l'état A, modifier ainsi les évaluations de recettes :

« I. Budget général

« B. Recettes non fiscales

1. Exploitations industrielles et commerciales et établissements publics à caractère financier :

« Ligne 110 " Produits des participations de l'Etat dans des entreprises financières ", majorer de 800.000 euros.

« II. En conséquence, dans le tableau de l'article 3, dans la colonne « Ressources » :

– à la ligne « Montants bruts », substituer au montant « -11.447 » le montant « -11.446 »,

– à la ligne « Montants nets du budget général », substituer au montant « -9.298 » le montant « -9.297 »,

– à la ligne « Totaux pour le budget général et les comptes d'affectation spéciale », substituer au montant « -9.298 » le montant « -9.297 ».

« III. En conséquence, dans ce même tableau, dans la colonne « Soldes » :

– à la ligne « Solde des opérations définitives », substituer au montant « -14.246 » le montant « -14.245 »,

– à la ligne « Solde général », substituer au montant « -15.560 » le montant « -15.559 ».

**(Amendement n° 2)**

## **ETATS B et C**

(Articles 4 et 5 du projet de loi)

#### **PROPOSITIONS DE LA COMMISSION**

Sans modification.

(1) Voir projet de loi n° 29, pp. 38 à 41.



## AMENDEMENTS NON ADOPTES PAR LA COMMISSION

### *Article premier*

#### **Amendement présenté par MM. Augustin Bonrepaux, Didier Migaud et Jean-Louis Idiart :**

Supprimer cet article.

#### **Amendement présenté par MM. Michel Vaxès, Jean-Pierre Brard et Jean-Claude Sandrier :**

Supprimer cet article.

#### **Amendement présenté par M. Charles de Courson :**

I. – Après les mots « est réduit de 5% », ajouter les mots suivants :

« sans que ce montant puisse être inférieur à 10 euros ».

II. – Les pertes de recettes pour l'Etat sont compensées à due concurrence par la création d'une taxe additionnelle aux articles 575 et 575 A du code général des impôts ».

### *Article 2*

#### **Amendement présenté par M. Charles de Courson :**

Remplacer le I de l'article 2 par le texte suivant :

« I. – La société anonyme Unigrains verse au profit du budget annexe des prestations sociales agricoles une contribution de 117,5 millions d'euros représentant le bonus de liquidation du produit de la taxe pour le financement des actions du secteur céréalier affectée au Fonds de solidarité des céréaliculteurs et des éleveurs entendu au sens de l'article 13 du décret n° 80-854 du 30 octobre 1980 relatif aux taxes parafiscales ».

#### **Amendement présenté par M. Charles de Courson :**

Remplacer le III par la phrase suivante :

III. – L'article 1609 *unvicies* du code général des impôts est complété par l'alinéa suivant :

« A compter du 1<sup>er</sup> septembre 2002 et jusqu'au 31 décembre 2002 de la même année, le taux de 0,74% mentionné au premier alinéa est remplacé par le taux de 4,14%. »

### *Article 3*

Etat A

#### **Amendement présenté par M. Charles de Courson :**

1°) Dans les budgets annexes et les recettes des prestations sociales agricoles, la ligne 7044 est modifiée comme suit :

7044	Taxe sur les tabacs	161.000.000
------	---------------------	-------------

2°) Dans les budgets annexes et les recettes des prestations sociales agricoles, la ligne 7061 « Recettes diverses » est remplacée par la ligne suivante :

7061	Recettes diverses	295.000.000.
------	-------------------	--------------

---

N° 56.- Rapport de M. Gilles Carrez, Rapporteur général, au nom de la commission des finances, sur le projet de loi de finances rectificative pour 2002.