Document mis en distribution le 30 septembre 2002

N° 229

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 25 septembre 2002.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN [1] SUR LE PROJET DE LOI (N° 2) *portant* **règlement définitif** *du* **budget de 2001**,

PAR M. GILLES CARREZ,

Rapporteur général,

Député.

Lois de règlement.

SOMMAIRE

Pages

INTRODUCTION 5

PREMIERE PARTIE : PRESENTATION GENERALE 9

I.- DES PREVISIONS AUX RESULTATS 9

A.- L'EVOLUTION DE LA CONJONCTURE A ETE MARQUEE, EN 2001, PAR UN FORT RALENTISSEMENT 9

1.- Des prévisions optimistes : d'une prévision de 3,3% à une réalisation de 1,8% 9

2.- Un ralentissement mondial parti des Etats-Unis 10

3.- Ce ralentissement était-il prévisible ? 14

B.- L'ÉQUILIBRE GÉNÉRAL 16

1.- Une aggravation de 10% du déficit de l'État 16

2.- L'interruption du processus de réduction des déficits publics 24

C.- LES RESSOURCES 37

1.- Des recettes fiscales nettes encore dynamiques, mais réduites par de substantielles réductions d'impôts 40

2.- Des recettes non fiscales fortement mobilisées 43

3.- Les résultats des comptes spéciaux du Trésor 49

D.- LES CHARGES BUDGETAIRES DE L'ÉTAT EN 2001 54

1.- L'évolution de l'équilibre financier approuvé par le Parlement 54

2.- Une norme de progression des dépenses respectée 58

3.- Les dépenses relatives à la dette et les dépenses en atténuation de recettes 65

4.- Le fonctionnement des administrations 69

5.- Les interventions de l'État 76

6.- Les dépenses en capital 82

7.- Les prélèvements sur recettes 86

II.- LA GESTION DES AUTORISATIONS BUDGÉTAIRES 88

A.- LES MODIFICATIONS DU MONTANT DES CRÉDITS PAR DES ACTES RÉGLEMENTAIRES 92

1.- Caractéristiques générales 92

2.- La diminution des rattachements par fonds de concours 98

3.- Les rétablissements de crédits retrouvent leur niveau antérieur à 2000 105

4.- Une nette progression des ouvertures de crédits par la procédure des décrets d'avances 108

5.- Le montant des annulations de crédits augmente fortement 112

6.- Les augmentations de crédits gagées par des ressources nouvelles 118

B.- LES REPORTS DE CREDITS A L'EXERCICE 2002 ET LES INTERVERSIONS D'EXERCICES 120

1.- Les reports de crédits à l'exercice 2002 120

2.- Les interversions d'exercice 138

C.- LES MODIFICATIONS DE LA REPARTITION DES CREDITS 142

1.- Les crédits globaux 143

2.- Les transferts de crédits 144

3.- Les virements de crédits 146

4.- Les imputations irrégulières 148

III.- LES MODIFICATIONS DE CRÉDITS DEMANDÉES DANS LE PROJET DE LOI DE REGLEMENT 149

A.- LE BUDGET GÉNÉRAL 155

1.- Les dépassements et ouvertures de crédits 155

2.- Les annulations de crédits 187

B.- LES BUDGETS ANNEXES 192

1.- Les dépassements de crédits 192

2.- Les annulations de crédits 194

C.- LES COMPTES SPECIAUX DU TRESOR 195

DEUXIÈME PARTIE : EXAMEN EN COMMISSION 181

I.- AUDITION DE M. FRANÇOIS LOGEROT, PREMIER PRESIDENT DE LA COUR DES COMPTES ET DE MM. FRANÇOIS DELAFOSSE, PRESIDENT DE LA DEUXIEME CHAMBRE, ET JEAN-RAPHAËL ALVENTOSA, CONSEILLER-MAITRE 181

II.- DISCUSSION GÉNÉRALE 193

III.- EXAMEN DES ARTICLES 195

Article premier : Résultats généraux de l'exécution des lois de finances pour 2001 195
Article 2 : Recettes du budget général 196
Article 3 : Dépenses ordinaires civiles du budget général 197
Article 4 : Dépenses civiles en capital du budget général 198
Article 5 : Dépenses ordinaires militaires du budget général 199
Article 6 : Dépenses militaires en capital du budget général 200
Article 7 : Résultats du budget général de 2001 201
Article 8 : Résultats des budgets annexes 202

Article 9 : Comptes spéciaux dont les opérations se poursuivent en 2002 203
Article 10 : Comptes spéciaux définitivement clos au titre de l'année 2001 207
Article 11 : Pertes et profits sur emprunts et engagements de l'Etat 210
Article 12 : Pertes en trésorerie sur devises 217
Article 13 : Reconnaissance d'utilité publique des dépenses comprises dans une gestion de fait 219
Article 14 : Transport aux découverts du Trésor 231

TABLEAU COMPARATIF 235

ANNEXE : Réponses de la Cour des comptes aux questions posées par le Rapporteur général 243

Question n° 1 : Procédures budgétaires dérogatoires au principe d'annualité 245

Question n° 2 : Les dépassements de crédits 251

Question n° 3 : Les dations en paiement 254

MESDAMES, MESSIEURS,

Le budget de 2001 aura été le dernier présenté et entièrement exécuté par le Gouvernement de M. Lionel Jospin. Il aura aussi été le dernier à être présenté et exécuté en francs.

Sur ce dernier point, compte tenu du fait que l'euro est non seulement désormais l'unité de compte, mais aussi notre monnaie depuis dix mois, il a paru préférable à votre Rapporteur général de présenter ce rapport en indiquant d'abord les montants en euros des données financières et comptables constatées et arrêtées en francs.

Sur le premier point, compte tenu de la décision que le peuple français a prise lors des élections présidentielles et législatives, seules les raisons de calendrier, tenant aux délais nécessaires pour centraliser les données comptables définitives, et, partant, de continuité des pouvoirs publics ont conduit le Premier ministre, M. Jean-Pierre Raffarin, et MM. Francis Mer, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, et Alain Lambert, ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire, à présenter ce projet de loi de règlement définitif de budget 2001. Il est évident que cette présentation n'emporte pas approbation de la politique budgétaire conduite sous la précédente législature.

Aux termes de l'article 35 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances, le propre du projet annuel de loi de règlement est :

– de constater le montant définitif des encaissements de recettes et des ordonnancements de dépenses se rapportant à une même année ;

– le cas échéant, de ratifier les ouvertures de crédits par décrets d'avances et d'approuver les dépassements de crédits résultant de circonstances de force majeure ;

– d'établir le compte de résultat de l'année ;

– d'autoriser enfin le transfert du résultat de l'année au compte permanent des découverts du Trésor.

En raison de cette nature propre à la loi de règlement, l'usage s'est établi, lorsque son examen intervient après une alternance politique, de ne pas aller très au-delà des traditionnelles constatations financières et comptables pour porter un jugement de nature politique sur l'exécution budgétaire, l'approbation demandée par le Gouvernement étant uniquement celle des comptes résultant de la gestion budgétaire conduite en 2001 par son prédécesseur.

PREMIERE PARTIE

PRESENTATION GENERALE

I.- DES PREVISIONS AUX RESULTATS

A.- L'EVOLUTION DE LA CONJONCTURE A ETE MARQUEE, EN 2001, PAR UN FORT RALENTISSEMENT

1.- Des prévisions optimistes : d'une prévision de 3,3% à une réalisation de 1,8%

La loi de finances initiale pour 2001 a été élaborée à partir d'une hypothèse de croissance de 3,3%, soit à un niveau pratiquement équivalent à celui de l'année 2000. Comme l'année précédente, cette croissance élevée reposait essentiellement sur le dynamisme de la demande des ménages, soutenu par une politique de baisses d'impôt et de fortes créations d'emplois. La croissance française devait donc s'inscrire dans la continuité du dynamisme économique observé depuis 1998.

La France devait en outre bénéficier d'un environnement international porteur, marqué, d'une part, par un ralentissement en douceur de l'économie américaine et, d'autre part, par un retour progressif à un marché du pétrole moins tendu.

La croissance mondiale, proche de 5% en 2000, devait, en effet, selon les hypothèses du Gouvernement, se maintenir aux alentours de 4% en 2001, soit à un rythme supérieur à la moyenne de longue période.

Elle devait être favorisée par la poursuite de la croissance des zones émergentes (Asie, Amérique latine, Europe centrale et orientale) observée depuis le « trou d'air » de l'hiver 1998-1999 : la croissance des pays émergents devait se maintenir en 2001 au niveau élevé observé en 2000, voisin de 6% par an.

La croissance française ne devait pas être contrariée par l'évolution de la croissance américaine, celle-ci devant marquer de simples signes de ralentissement, sous l'effet du fléchissement de la consommation privée. Selon les hypothèses retenues, la croissance américaine devait ainsi passer de 5,1% en 2000 à 3,1% en 2001.

Le Gouvernement soulignait toutefois les aléas de cette prévision, indiquant qu'une correction boursière marquée pouvait inciter les agents économiques à réduire brutalement leurs dépenses de consommation ou qu'un mouvement de défiance des investisseurs étrangers à l'égard des actifs américains pouvait déboucher sur une chute du dollar et une montée des taux d'intérêt à long terme. Un ralentissement brutal aux Etats-Unis, qui précipiterait le ralentissement de la demande adressée à la zone euro, n'était donc pas à exclure.

La croissance de la zone euro devait rester soutenue.

Après avoir subi les conséquences de la crise des pays émergents au cours de l'hiver 1998-1999, l'économie des Etats de la zone euro s'est redressée dans le second semestre 1999, sous l'effet d'un vif redémarrage des exportations et d'une demande interne soutenue. Le dynamisme de celle-ci compensant la décélération de la demande mondiale observée en 2000, la croissance de la zone euro s'était accentuée en 2000, s'élevant à 3,4%.

Cette évolution devait se poursuivre en 2001. La demande intérieure servirait de moteur à la croissance, compensant ainsi la modération de la demande mondiale, et devait déboucher sur une croissance dans la zone euro de 3,4% en 2001.

La croissance prévue pour 2001 devait rester, selon le Gouvernement, non inflationniste (1).

Tablant sur une stabilisation à la baisse des prix des produits pétroliers en 2001, le baril de brent (2) passant de 28,3 dollars à 25,8 dollars pour un cours d'un euro à 0,95 dollar inchangé, le Gouvernement évaluait l'inflation pour 2001 à 1,2%, contre 1,5% en 2000, cette baisse étant imputable à un accroissement des pressions concurrentielles sur le marché des biens et services.

Soulignons toutefois que l'évolution du prix du baril semblait constituer, à l'automne 2000, la principale hypothèque du projet de loi de finances pour 2001.

Comme le soulignait M. Laurent Fabius, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, lors de son intervention devant la commission des finances de l'Assemblée nationale du 20 septembre 2000, toute variation du prix du pétrole pouvait avoir un impact sur la croissance : « *Si la hausse du prix du pétrole est ralentie, selon l'hypothèse d'un baril à 25,6 dollars en moyenne en 2001 (contre 28 dollars prévus en 2000), la croissance économique pourrait atteindre 3,6%. Si la hausse du pétrole est forte et durable, la croissance sera mondiale* ».

2.- Un ralentissement mondial parti des Etats-Unis

En réalité, sous l'effet d'un ralentissement mondial apparu dès le milieu de l'année 2000 aux Etats-Unis, la croissance française s'est élevée, en 2001, à 1,8%.

Le ralentissement de la croissance américaine a entraîné dans son sillage toutes les économies de la planète, sans épargner la zone euro et la France.

Dès la mi-2000, les signes avant-coureurs d'un « atterrissage » de l'économie américaine apparaissent et, dès la fin de l'année 2000, le dynamisme de

---

(1) On rappellera que l'envolée des cours pétroliers observée depuis la fin de l'année 1999 s'est traduite par un redressement de l'inflation au sein de l'OCDE en 2000. Celle-ci est toutefois restée contenue en 2000, y compris dans la zone euro où la dépréciation de la monnaie euro était pourtant venue renchérir le prix des produits importés.

(2) Baril de « brent daté ».

l'investissement et de la consommation aux Etats-Unis fait place à une forte correction.

La révision à la baisse des anticipations de profits entraîne, en effet, dès la fin 2000, un fort repli des cours boursiers dans le secteur des nouvelles technologies et contrarie le financement des entreprises concernées. Il s'en est suivi une contraction des investissements qui se propage à l'ensemble de l'économie. Confrontées à ce retournement, les entreprises ajustent brutalement leurs stocks, renforçant ainsi le ralentissement. Les Etats-Unis entrent ainsi officiellement en récession en mars 2001, après dix ans d'expansion.

Les attentats du 11 septembre 2001 ont amplifié le recul de l'activité américaine, affectant particulièrement la consommation des ménages et l'emploi, et ont contribué à accroître l'incertitude sur l'évolution de l'économie.

En 2001, le taux de croissance de l'économie américaine s'établit ainsi à 1,2% en moyenne annuelle, après 4,1% en 2000.

Par le vecteur des échanges mondiaux, le ralentissement des Etats-Unis se propage de zone en zone : le Canada et le Mexique, partenaires privilégiés des Etats-Unis au sein de l'accord nord-américain de libre échange, ont été durement frappés. Les économies asiatiques spécialisées dans les nouvelles technologies – Taïwan, Singapour, Hong Kong et la Malaisie – ont vu leurs débouchés à l'exportation se tarir et leur activité se contracter fortement. *In fine*, à des degrés divers, toutes les zones ont souffert du ralentissement américain.

En conséquence, le commerce mondial a enregistré, en 2001, le plus fort recul observé depuis le début des années 80 : il baisse de plus de 1%, après avoir crû de 12% en 2000.

Cette contraction des échanges internationaux a eu de vives conséquences sur la croissance mondiale, qui n'a été que de 2,1% en 2001, soit la progression la plus faible des dix dernières années.

LA CROISSANCE DANS LE MONDE EN 2000 ET 2001

(moyennes annuelles)

	2000	2001
Monde	4,6	2,1
dont OCDE à 18	3,5	1,1
Etats-Unis	4,1	1,2
Canada	4,4	1,5
Japon	2,2	– 0,4
Royaume-Uni	3,0	2,2
Zone euro	3,4	1,5
Allemagne	3,0	0,7
Italie	2,9	1,8
Espagne	4,1	2,8
Pays-Bas	3,5	1,1
dont pays émergents	6,1	3,4
Pays en transition	6,7	4,0
Russie	8,2	5,1
Europe centrale	4,0	2,2
Asie hors Japon	6,9	5,1
Asie hors Chine et Inde	6,5	1,8
Amérique latine	4,2	– 0,4
Pays du sud et de l'est méditerranéen	5,1	– 1,5
Afrique sub-saharienne	2,9	2,4

Source : OCDE, comptes nationaux, calculs de la direction de la prévision.

La zone euro n'est pas restée étrangère aux effets du ralentissement américain. La contraction des échanges commerciaux avec les Etats-Unis a été le premier vecteur de transmission du ralentissement américain, la demande mondiale adressée à la zone euro se contractant de près de 1%. Mais, le ralentissement américain s'est aussi transmis à l'Europe par les anticipations des agents économiques, sensibles à la dégradation de la situation économique mondiale, et par le canal financier, l'économie européenne pâtissant du retrait des capitaux américains.

Il faut enfin souligner qu'au moment où se fait sentir le ralentissement américain, l'Europe a été confrontée à une difficulté supplémentaire, l'inflation marquant un rebond. L'indice des prix à la consommation subit, en effet, d'une part, les effets induits de l'envolée du prix du baril observée en 2000, la hausse du cours du pétrole finissant par se répercuter sur les prix des produits manufacturés, et, d'autre part, les conséquences des crises sanitaires dans l'agriculture.

Au total, la croissance de la zone euro ne s'élève en 2001 qu'à 1,5% contre 3,4% en 2000.

Au sein de la zone euro, l'Allemagne a été le pays le premier et le plus touché par le ralentissement mondial, subissant de plein fouet les effets de la contraction du commerce international. Tous les pays de la zone euro ont été confrontés, mais dans une moindre mesure, à l'impact de la détérioration de la situation internationale.

Après avoir renoué depuis trois ans avec des rythmes de croissance élevés [(1)], la croissance française recule brutalement dès le début de l'année 2001. En moyenne annuelle et en volume, la croissance progresse certes de 1,8%, mais seulement de 0,5% en glissement entre décembre 2000 et décembre 2001.

Il convient de rappeler que, jusqu'à présent, la croissance française n'avait été freinée ni par la crise des pays émergents au cours de l'hiver 1998-1999, ni par l'envolée du prix du pétrole en 2000.

Le retournement des exportations françaises est la première manifestation de l'impact de la crise internationale. En 2001, les exportations françaises sont ainsi quasiment stables en volume et en moyenne, mais subissent un repli de 6,7% en glissement. Ce mouvement contribue à alimenter les anticipations négatives des industriels, débouchant sur un phénomène de déstockage et de gel des investissements. Après avoir crû de 8,3% en 1999 et 7,7% en 2000, l'investissement ne progresse que de 2,3% en 2001.

Devant le retournement de la conjoncture, le rythme des créations d'emplois se ralentit, la création de postes s'élevant en 2001 à 220.000, contre 587.000 en 1999 et 621.000 en 2000. Bien que la croissance reste très riche en emplois, l'augmentation des effectifs n'est pas suffisante pour empêcher une hausse du taux de chômage : le nombre de chômeurs s'accroît à partir du second semestre 2001.

Il faut cependant souligner que, contrairement aux Etats-Unis, à l'Allemagne et au Japon, la France n'est pas entrée en récession en 2001, le dynamisme persistant de la consommation des ménages soutenant la croissance.

Le revenu disponible brut des ménages a, en effet, progressé à un rythme élevé, de 4,9%, si bien que la hausse du pouvoir d'achat est exceptionnelle : 3,3% en 2001, contre 2,8% en 2000. Les dépenses de consommation des ménages ont ainsi augmenté de 2,6% en volume en 2001, après 2,5% en 2000 et 3,2% en 1999. Au total, les dépenses de consommation des ménages auront contribué à la croissance, en 2001, à hauteur de 1,4% du produit intérieur brut.

(1) + 3,2% en 1999, + 3,8% en 2000.

EVOLUTION DES RESSOURCES ET DES EMPLOIS DE BIEN ET SERVICESEN 2001

		Evolutions 2001 (en pourcentage) [a]				
	2000 ***(en milliard d'euros)***	**Volume**	**Prix**	**Valeur**	**2001** ***(en milliard d'euros)***	**Contributions à la croissance du PIB 2001**
Produit intérieur brut (PIB)	1.416,9	1,8	1,4	3,3	1.463,7	1,8
Importations	386,0	0,1	– 0,2	– 0,1	385,6	0,0
Total des ressources et des emplois	1.802,8	1,5	1,1	2,6	1.849,3	
Dépenses de consommation des ménages	764,0	2,6	1,6	4,2	796,5	1,4
Dépenses de consommation individualisable des administrations publique et des ISBLSM [b]	206,8	3,9	0,9	4,8	216,8	0,6
Consommation effective des administrations publiques	131,2	0,6	1,0	1,6	133,2	0,1
Formation brute de capital fixe	284,9	2,3	1,4	3,7	295,6	0,5
Sociétés non financières et entreprises individuelles	*160,0*	*2,9*	*0,5*	*3,4*	*165,5*	*0,3*
Ménages	*67,1*	*– 0,8*	*3,8*	*3,0*	*69,1*	*0,0*
Administrations publiques et autres secteurs	*57,9*	*4,1*	*1,2*	*5,3*	*61,0*	*0,2*
Variations de stocks	10,0				– 2,7	– 0,8
Exportations	404,4	0,5	0,5	1,0	408,6	0,2

(a) Les évolutions sont mesurées en moyenne annuelle, aux prix de l'année précédente.

(b) Institutions sans but lucratif au service des ménages.

Source : INSEE, Comptes de la Nation (annuels), 2001.

3.- Ce ralentissement était-il prévisible ?

Le ralentissement de l'économie mondiale et de la croissance française a-t-il été anticipé par les économistes ou aurait-il pu l'être ?

Cette question reste très délicate, puisqu'il est toujours malaisé de porter un jugement sur des évaluations réalisées *ex-ante*. Plusieurs éléments de réponse peuvent toutefois être apportés. Dans le n° 67 des *Perspectives économiques* de juin 2000, l'OCDE se félicite « *des perspectives économiques mondiales* [qui] *sont plus encourageantes qu'elles ne l'ont été depuis un certain temps* ».

La croissance de l'OCDE est alors évaluée à 4% en 2000 et à 3% en 2001. L'essor du commerce mondial devait se poursuivre à un taux de 10% en 2000, puis se modérer légèrement, en 2001, pour atteindre un rythme de croissance de 8%.

Un ralentissement de l'économie américaine est attendu, mais sans commune mesure avec la chute d'activité effectivement observée. Le risque majeur encouru par l'économie américaine réside, selon l'OCDE en juin 2000, dans la résurgence de tensions inflationnistes, qui appellent un resserrement de la politique monétaire.

L'OCDE note, cependant, que les risques d'un fort ralentissement se sont amplifiés aux Etats-Unis car un resserrement plus drastique que prévu de la politique monétaire est à craindre devant la spirale salaire-prix qui s'amorce.

Pour la zone euro, l'OCDE estime, en revanche, que « *les perspectives concernant la croissance et l'emploi à court terme sont plus encourageantes qu'elles ne l'ont jamais été depuis la fin des années 80* », la croissance risquant toutefois de buter sur une résurgence de tensions inflationnistes.

Quant à l'économie française, elle est « *appelée à connaître en 2000 et 2001 une période de forte croissance largement tirée par la demande intérieure, mais s'appuyant également sur un environnement international propice* ».

Dans la continuité des travaux de l'OCDE, la direction de la prévision du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie note, en décembre 2000, dans sa note de conjoncture internationale, que « *le scénario attendu d'« atterrissage en douceur » de l'activité mondiale et de rééquilibrage de la croissance entre les zones demeure, même dans ce contexte, le plus probable. La croissance mondiale reviendrait sur un rythme toujours soutenu de 4% en 2001, contre une tendance de 3½% ces dernières années* ».

Il ressort de ces analyses que le ralentissement de l'économie mondiale et de l'économie américaine observé en 2001 n'avait pas été anticipé en 2000 par l'OCDE.

S'agissant de la France, bien que l'environnement de la zone euro apparaisse en 2001 « *moins porteur* », le « *recul de la demande extérieure* » adressé à la zone euro devait être, selon l'INSEE, dans sa note de conjoncture de décembre 2000, « *contrebalancé par un raffermissement progressif de la consommation des ménages dans la zone* ». En France, toujours selon l'INSEE, « *les conditions d'un redémarrage de la consommation sont particulièrement favorables* […] » et « *viendraient conforter les anticipations des entrepreneurs* […] », si bien que « *sauf si une évolution brutale de l'économie américaine venait affecter les anticipations des entreprises, la croissance continuerait de s'inscrire sur une pente avoisinant 3%* ».

Ce n'est que très progressivement que l'INSEE va réviser à la baisse les perspectives de croissance de la France. Tout en notant l'impact du freinage brutal de l'économie américaine sur la demande mondiale, l'INSEE évalue la croissance française pour 2001 à 2,5% en mars 2001 (1). En juin 2000, l'INSEE ramène ses prévisions de croissance à 2,3% (2). Celles-ci passent à 2,1% en octobre 2001 (3).

Ce n'est donc qu'à partir du second semestre que les perspectives de croissance française s'assombrissent réellement.

Comment expliquer le décalage entre la réalité économique et les analyses prospectives ?

Le retournement de la conjoncture européenne et française a, sans doute, été mal anticipé, en raison même de la nature du ralentissement en cours. Les

---

(1) Note de conjoncture de l'INSEE de mars 2001.
(2) Note de conjoncture de l'INSEE de juin 2001.
(3) Note de conjoncture de l'INSEE d'octobre 2001.

conséquences de l'affaiblissement de l'économie américaine, perceptible dès le début de l'année 2001, ont été sous-estimées, car les effets induits par ce ralentissement, ainsi que la réactivité des agents économiques, ont été eux-mêmes sous-évalués.

La crise de 2001 correspond en effet à une contraction sans précédent du commerce international, mais ses conséquences ont été largement supérieures aux seuls effets qu'aurait induit le poids des exportations des pays de l'OCDE vers les Etats-Unis. Des effets amplificateurs s'y sont ajoutés. Ainsi, la chute de l'activité américaine a touché prioritairement les économies de l'Asie du Sud-Est, sensibles à l'évolution de la demande dans le secteur des nouvelles technologies. Ces pays ont, à leur tour, réduit leurs achats en provenance de l'Union européenne. Il semble qu'en 2001 ces effets indirects aient été massifs et rapides, ce qui explique que toutes les grandes économies aient été touchées simultanément par la crise, contrairement à la récession de 1991-1993.

Il faut souligner, enfin, la très grande réactivité qui a caractérisé les entreprises tant aux Etats-Unis qu'en Europe. Celles-ci ont, en effet, réagi aux perspectives d'évolution de la conjoncture par une réduction forte et précoce de leurs investissements, alors même que la demande intérieure ou les perspectives d'inflation étaient bien orientées.

Le poids des anticipations des entrepreneurs dans la prise de décision est certes traditionnel, mais la caractéristique de l'année 2001 réside dans l'ampleur de la réaction des entreprises que ces anticipations ont déclenchée.

B.- L'ÉQUILIBRE GÉNÉRAL

1.- Une aggravation de 10% du déficit de l'État

Cette aggravation résulte moins de la dégradation de la conjoncture que des baisses d'impôts et de l'inflexion du rythme de progression des dépenses de l'Etat.

● Le **solde général d'exécution du budget de l'année 2001**, hors opérations avec le FMI et hors opérations relatives au fonds de stabilisation des changes, atteint – 32.039 millions d'euros (– 210.161 millions de francs), soit une augmentation du déficit de 9,9% par rapport au déficit constaté en 2000. Il est ainsi supérieur de 12,6% au solde prévu dans la loi de finances initiale, – 28.441 millions d'euros (– 186.562 millions de francs). En revanche, il est légèrement inférieur à l'évaluation retenue dans la loi de finances rectificative du 28 décembre 2001 : 32.393 millions d'euros (212.484 millions de francs).

Ainsi s'interrompent cinq années d'amélioration consécutives de ce solde. Pour sa part, le solde primaire d'exécution [(1)] qui permet d'apprécier la performance annuelle en ne tenant pas compte de ce qui relève des dettes accumulées dans le passé, se dégrade de 30%, à 4,65 milliards d'euros (30,5 milliards de francs) contre 6,54 milliards d'euros (42,9 milliards de francs) en 2000 et 3,31 milliards d'euros (21,7 milliards de francs) en 1999. Il revient donc à un montant très faible par

(1) Il s'obtient en retranchant la charge nette de la dette du solde d'exécution.

rapport aux charges d'intérêt à couvrir (36,7 milliards d'euros, soit 240,6 milliards de francs).

Le tableau ci-dessous retrace l'évolution des grandes composantes de l'équilibre, des prévisions aux résultats constatés.

ÉQUILIBRE DES LOIS DE FINANCES POUR 2001

(en millions d'euros)

	Loi de finances initiale	Loi de finances rectificative	Projet de loi de règlement	Ecart PLR/PLFR
I.- Opérations définitives:				
A.- Charges nettes [a] :	292.658,36	289.744,91	29.264,11	2.896,38
1. Budget général	263.720,79	264.312,29	268.669,44	4.357,15
dont :				
– dépenses ordinaires civiles nettes	214.188,58	214.884,97	224.517,46	9.632,49
– dépenses civiles en capital	12.222,6	12.392,73	16.304,12	3.911,38
– dépenses militaires	37.309,61	37.034,59	27.847,86	– 9.186,73
2. Comptes d'affectation spéciale	37.309,61	37.034,59	27.847,86	– 9.186,73
Total hors budgets annexes	**12.493,35**	**8.777,86**	**6.787,03**	**– 1.990,83**
3. Budgets annexes	*276.214,14*	*27.308,95*	*275.456,47*	*2.366,31*
B.- Ressources nettes [b] :	262.827,14	255.782,01	261.190,29	5.408,28
1. Budget général [c]	233.882,25	230.342,08	237.064,47	6.722,39
2. Comptes d'affectation spéciale	12.500,67	8.785,18	6.941,16	– 1.844,02
Total hors budgets annexes	**246.382,92**	**239.127,26**	**244.005,48**	**4.878,22**
3. Budgets annexes	16.444,22	16.654,75	17.184,82	530,07
C.- Soldes :				
1. Budget général	– 29.838,54	– 33.970,21	– 31.605,12	2.365,09
2. Comptes d'affectation spéciale	7,32	7,32	154,13	146,81
Solde des opérations définitives	**– 29.831,22**	**– 33.962,90**	**– 31.450,99**	**2.511,90**
II.- Opérations temporaires (hors FMI) :				
A.- Charges	56.251,71	55.687,64	62.580,63	6.892,98
B.- Ressources	57.641,74	57.257,56	62.004,83	4.747,26
C.- Solde des opérations temporaires	**1.390,03**	**1.569,92**	**– 575,65**	**– 2.145,57**
III.- Solde général (hors FMI) [d]	**– 28.441,19**	**– 32.392,98**	**– 32.026,79**	**366,18**
Charge nette de la dette			*36.676,18*	
Solde primaire			*4.649,39*	

(a) Hors remboursements et dégrèvements d'impôts.

(b) Après déduction des remboursements et dégrèvements d'impôts (60.706 millions d'euros) et des prélèvements sur recettes de l'Etat (46.200 millions d'euros).

(c) Dont fonds de concours de 4.467,37 millions d'euros dans le projet de loi de règlement.

(d) Solde des opérations avec le FMI : + 806,30 millions d'euros. Hors FMI et hors FSC – 12,20 millions d'euros, le solde définitif s'établit à 32.039 millions d'euros.

ÉQUILIBRE DES LOIS DE FINANCES POUR 2001

(en millions de francs)

	Loi de finances initiale	Loi de finances rectificative	Projet de loi de règlement	Ecart PLR/PLFR
I.- Opérations définitives:				
A.- Charges nettes [a] :	1.919.713	1.900.602	1.919.60	18.999
1. Budget général	1.729.895	1.733.775	1.762.356	28.581
dont :				
– dépenses ordinaires civiles nettes	1.404.985	1.409.553	1.472.738	63.185
– dépenses civiles en capital	80.175	81.291	106.948	25.657
– dépenses militaires	244.735	242.931	182.670	– 60.261
2. Comptes d'affectation spéciale	244.735	242.931	182.670	– 60.261
Total hors budgets annexes	**81.951**	**57.579**	**44.520**	**– 13.059**
3. Budgets annexes	*1.811.846*	*1.791.35*	*1.806.876*	*15.522*
B.- Ressources nettes [b] :	1.724.033	1.677.820	1.713.296	35.476
1. Budget général [c]	1.534.167	1.510.945	1.555.041	44.096
2. Comptes d'affectation spéciale	81.999	57.627	45.531	– 12.096
Total hors budgets annexes	**1.616.166**	**1.568.572**	**1.600.571**	**31.999**
3. Budgets annexes	107.867	109.248	112.725	3.477
C.- Soldes :				
1. Budget général	– 195.728	– 222.830	– 207.316	15.514
2. Comptes d'affectation spéciale	48	48	1.011	963
Solde des opérations définitives	**– 195.680**	**– 222.782**	**– 206.305**	**16.477**
II.- Opérations temporaires (hors FMI) :				
A.- Charges	368.987	365.287	410.502	45.215
B.- Ressources	378.105	375.585	406.725	31.140
C.- Solde des opérations temporaires	**9.118**	**10.298**	**– 3.776**	**– 14.074**
III.- Solde général (hors FMI) [d]	**– 186.562**	**– 212.484**	**– 210.082**	**2.402**
Charge nette de la dette			*240.580*	
Solde primaire			*30.498*	

(a) Hors remboursements et dégrèvements d'impôts.

(b) Après déduction des remboursements et dégrèvements d'impôts (398.211 millions de francs) et des prélèvements sur recettes de l'Etat (303.052 millions de francs).

(c) Dont fonds de concours de 29.304 millions de francs dans le projet de loi de règlement.

(d) Solde des opérations avec le FMI : + 5.289 millions de francs. Hors FMI et hors FSC (– 80 millions de francs), le solde définitif s'établit à 210.161 millions de francs.

● Le solde d'exécution des **opérations définitives du budget de l'État** s'établit à – 31.451 millions d'euros (– 206.305 millions de francs). Trois facteurs contribuent à sa dégradation : le ralentissement économique, les allégements fiscaux et l'accélération du rythme de croissance des dépenses.

– En premier lieu, la conjoncture économique s'est révélée plus mauvaise qu'anticipée, la croissance constatée ne dépassant pas 1,8% contre 3,3% prévus lors du vote de la loi de finance initiale. Il convient pourtant de relativiser fortement le rôle des stabilisateurs automatiques dans la dégradation du déficit. Tout d'abord, la croissance de l'année précédant l'exercice joue un rôle comparable à celui de la croissance de l'année de l'exercice dans la détermination du montant des recettes. Les excellentes performances économiques en 2000 ont ainsi créé un effet d'amplification différé manifeste, notamment pour l'impôt sur le revenu et l'impôt

sur les sociétés net, dont les taux de progression à législation constante atteignent respectivement 9% et 12,5%. De même, certains indicateurs économiques sont restés positifs en 2001. A titre d'exemple, la consommation des ménages est demeurée soutenue (2,6% en volume contre 2,5% en 2000), portée par une progression importante du pouvoir d'achat (+3,3%), imprimant un rythme de croissance tendancielle des recettes de TVA nette de 3,3%. Au total, à législation constante, les recettes fiscales nettes spontanées ont augmenté de 7,1%, soit 17 milliards d'euros (111,8 milliards de francs), tandis que, sous l'effet des allégements fiscaux votés depuis 2000, les recettes fiscales effectives n'ont, elles, progressé que de 2%.

Parallèlement, l'évolution des recettes non fiscales liée à des facteurs tendanciels [(1)] (produits des participations de l'État, retenues pour pensions, recettes des jeux, produits des amendes) est estimée à + 6,0%, soit 1,2 milliard d'euros (8,1 milliards de francs).

Au total, la croissance spontanée des ressources nettes du budget général, incluant les recettes d'ordre et les recettes du Fonds de stabilisation des charges (FSC), atteint 15,17 milliards d'euros (99,5 milliards de francs) soit + 6,7%, tandis que leur augmentation effective constatée en exécution est limitée à 5,5 milliards d'euros (35,8 milliards de francs), soit 2,4%. On peut en déduire, en ne tenant pas compte des effets de la conjoncture sur l'évolution des dépenses, que la seule contribution du ralentissement de la croissance aurait porté le déficit général spontané à 22.334 millions d'euros (146.500 millions de francs), contre un déficit général du budget de l'État, en exécution, de 32.039 millions d'euros (210.161 millions de francs). L'écart entre l'évolution spontanée du solde et l'évolution réelle est donc de 9.705 millions d'euros (63.660 millions de francs).

ÉVOLUTION TENDANCIELLE ET EFFECTIVE DES RECETTES NETTES DU BUDGET GÉNÉRAL

(en milliards d'euros)

	2000	2001					
		Tendanciel			Exécution (projet de loi de règlement)		
		Montant	Ecart	*En %*	Montant	Ecart	*En %*
Recettes fiscales nettes	240,1	257,1	17,0	*7,1*	244,9	4,8	*2,0*
Recettes non fiscales [(a)]	27,4	28,7	1,2	*4,5*	31,2	3,8	*13,7*
Prélèvements sur recettes	43,5	46,2	2,7	*6,2*	46,2	2,7	*6,2*
Total ressources nettes du budget général [(a)]	223,98	239,6	15,6	*7,0*	229,85	5,9	*2,6*
Ressources nettes du budget général	227,04	239,6	15,17	*6,7*	232,5	5,5	*2,4*

(a) Hors recettes d'ordre et hors FSC

(1) Sur ses modalités d'évaluation, ainsi que sur la contingence de ce calcul, voir dans le C *ci-dessous le développement sur les recettes non fiscales.*

EVOLUTION TENDANCIELLE ET EFFECTIVE DES RECETTES NETTES DU BUDGET GÉNÉRAL

(en milliards de francs)

	2000	2001					
		Tendanciel			Exécution (projet de loi de règlement)		
		Montant	Ecart	*En %*	Montant	Ecart	*En %*
Recettes fiscales nettes	1.574,6	1.686,4	111,8	*7,1*	1.606,1	31,5	*2,0*
Recettes non fiscales [a]	180,0	188,1	8,1	*4,5*	204,7	24,7	*13,7*
Prélèvements sur recettes	285,4	303,1	17,6	*6,2*	303,1	17,6	*6,2*
Total ressources nettes du budget général [a]	1.469,2	1.571,4	102,3	*7,0*	1.507,7	38,6	*2,6*
Ressources nettes du budget général	1.489,3	1.588,8	99,5	*6,7*	1.525,1	35,8	*2,4*

(a) Hors recettes d'ordre et hors FSC

– En deuxième lieu, les allègements fiscaux, décidés avant la dégradation de la conjoncture, ont très substantiellement contribué à creuser le déficit. Ces mesures fiscales sont principalement la baisse des taux du barème de l'impôt sur le revenu pour 3,2 milliards d'euros (20,8 milliards de francs) décidée dans la loi de finance initiale pour 2001, la baisse du taux normal de TVA pour 2,5 milliards d'euros (16 milliards de francs) intervenue en loi de finance rectificative pour 2000, la création en loi de finances initiale pour 2001 et le doublement en loi de finances rectificative de la prime pour l'emploi pour 2,4 milliards d'euros (16 milliards de francs), la réduction progressive de la contribution de 10% relative à l'impôt sur les sociétés et la suppression de la contribution temporaire de 15% pour 2,4 milliards d'euros (15,5 milliards de francs) dans la loi de finances initiale pour 2001, l'affectation au fonds de financement de la réforme des cotisations patronales (FOREC) d'une partie de la taxe sur les conventions d'assurance pour 1,1 milliard d'euros (7,2 milliards de francs) en loi de finances initiale pour 2001 et loi de finances rectificative pour 2001 et enfin l'allégement de la fiscalité pétrolière pour un montant de 1,2 milliard d'euros (7,9 milliards de francs) en loi de finances initiale pour 2001. Par conséquent, l'impact en 2001 des baisses d'impôts décidées en 2000 et 2001 a été de – 12,2 milliards d'euros (– 80,3 milliards de francs), soit 72% du surplus spontané de recettes, la croissance des recettes définitives du budget de l'État étant ramenée à 2,1%. La relance fiscale représente au total 0,83% du produit intérieur brut en 2001. Elle n'a cependant pas été accompagnée d'un effort comparable en termes de modération des dépenses.

– En effet, et en dernier lieu, si le taux de croissance des dépenses définitives du budget de l'Etat en volume (+ 1%) reste compatible avec les engagements européens de la France, cette performance résulte moins d'une modération des dépenses (qui progressent de 2,8% par rapport à 2000) que d'un important ajustement à la hausse des prévisions d'inflation (de 1,2% en loi de finances initiale à 1,7% constatés). Aussi constate-t-on une nette rupture dans le rythme d'accroissement en valeur des dépenses définitives du budget de l'État. Ce dernier passe ainsi de 0,9% en 1998, 0,8% en 1999 et – 0,8% en 2000 à 2,8% en 2001. En outre, avec un montant de 268.670 millions d'euros (1.762,35 milliards de francs), les seules dépenses du budget général dépassent de 4.949 millions d'euros

(32.461 millions de francs), soit presque 2%, les prévisions de la loi de finances initiale, et de 4.357 millions d'euros (28.581 millions de francs) les prévisions ajustées de la loi de finances rectificative. Cette évolution est compensée par un écart de presque la moitié entre les dépenses effectives des comptes d'affectation spéciale (8.778 millions d'euros, soit 44.520 millions de francs) et les dépenses inscrites dans la loi de finances initiale (12.493 millions d'euros, soit 81.951 millions de francs). Essentiellement, cet écart est dû :

– à des recettes de privatisations (compte d'affectation spéciale n° 902-24) inférieures de moitié aux prévisions suite à la renonciation de l'État à céder sa participation dans Dassault Systèmes ;

– et à des recettes inférieures au quart des prévisions en ce qui concerne le Fonds de provisionnement des charges de retraite (compte d'affectation spéciale n° 902-33) par suite de l'ajustement du nombre et du prix des licences UMTS.

On ne peut que constater, comme le fait la Cour des Comptes, « *une forte croissance des dépenses de l'État* » (1).

● Le solde des **opérations à caractère temporaire** des comptes spéciaux du Trésor, après avoir contribué à minorer le solde général d'exécution entre 1997 et 1999, s'est dégradé de 576 millions d'euros (3.776 millions de francs) en cours d'exercice, contre une prévision de 1.390 millions d'euros (9.118 millions de francs) en loi de finances initiale, après un ajustement à la hausse à 1.570 millions d'euros (10.298 millions de francs) en loi de finances rectificative. Ce résultat tient principalement à un excédent moindre qu'anticipé du compte d'avances sur les impôts locaux (0,3 milliard d'euros, soit 7,1 milliards de francs), à un déficit de 0,3 milliard d'euros (2,1 milliards de francs) du compte d'émission des monnaies, en raison d'un retour rapide des pièces en francs à l'occasion du passage à l'euro et à un déficit de 0,5 milliard d'euros (3,1 milliards de francs) du compte de commerce « constructions navales de la marine militaire ».

Il convient enfin de souligner qu'en matière de pilotage des déficits, les opérations de période complémentaire, bien que d'un volume plus important en 2001 qu'en 2000, ne grèvent le solde général d'exécution que d'un montant beaucoup plus faible que les années précédentes (moins de 0,61 milliard d'euros [4 milliards de francs] contre 8,22 milliards d'euros [53,9 milliards de francs] pour l'exécution 2000).

L'importance du montant des recettes réalisées au cours de la période complémentaire (6.163,3 millions d'euros, soit 40.429 millions de francs) de la gestion 2001 résulte principalement du remboursement de l'avance consentie par l'État à l'Agence centrale des organismes d'intervention dans le secteur agricole (ACOFA) pour le préfinancement des aides agricoles communautaires (5.348,5 millions d'euros, soit 35.083,9 millions de francs).

---

(1) Cour des Comptes, L'exécution des lois de finances pour l'année 2001*, juin 2002.*

ÉQUILIBRE DES DERNIÈRES LOIS DE FINANCES EXÉCUTÉES
(Dépenses et recettes nettes)

(en milliards d'euros)

	1997	1998	1999	2000	Projet loi de règlement 2001	2001/2000 *(en %)*
A.- OPÉRATIONS DÉFINITIVES						
I.- Budget général						
Dépenses	252,4	255,3	263,2	262,3	268,7	*2,4*
Recettes	211,3	216,8	230,4	233,0	237,1	*1,7*
Solde	**– 41,0**	**– 38,5**	**– 32,8**	**– 29,3**	**– 31,6**	*7,8*
II.- Comptes d'affectation spéciale (opérations définitives) :						
Dépenses	13,3	12,7	9,4	5,5	6,8	*22,6*
Recettes	13,6	13,3	9,9	5,9	6,9	*18,2*
Solde	**0,3**	**0,6**	**0,5**	**0,3**	**0,2**	*– 53,1*
Ensemble des opérations définitives (I + II) :						
Dépenses	265,7	268,0	270,0	267,9	275,5	*2,8*
Recettes	224,9	230,1	237,7	238,9	244,0	*2,1*
Solde	**-40,7**	**– 37,9**	**– 32,3**	**– 29,0**	**– 31,5**	*8,4*
B- OPÉRATIONS TEMPORAIRES						
Dépenses	61,2	60,4	67,7	64,0	62,6	*– 2,2*
Recettes	61,2	60,5	68,6	63,9	62,0	*-2,9*
Solde	**0,1**	**0,1**	**0,9**	**– 0,1**	**– 0,6**	*314,3*
Solde général d'exécution hors FMI (A + B)	– 40,7	– 37,8	– 31,4	– 29,1	– 32,0	*10,0*
Solde général d'exécution, hors FMI et hors FSC	**– 40,81**	**– 37,73**	**– 31,40**	**– 29,15**	**– 32,04**	*9,9*
Solde rapporté au PIB [(a)]	*3,29%*	*2,90%*	*2,30%*	*2,07%*	*2,18%*	
Charge nette de la dette	*33,92*	*34,76*	*34,72*	*35,69*	*36,68*	*2,8*
Solde primaire d'exécution	*– 6,89*	*– 2,97*	*3,31*	*6,54*	*4,63*	*– 29,2*
Solde primaire / PIB	*– 0,55%*	*– 0,23%*	*0,24%*	*0,46%*	*0,32%*	

(a) PIB calculé par l'INSEE selon les nouvelles normes SEC 95.

ÉQUILIBRE DES DERNIÈRES LOIS DE FINANCES EXÉCUTÉES
(Dépenses et recettes nettes)

(en milliards de francs)

	1997	1998	1999	2000	Projet loi de règlement 2001	2001/2000 *(en %)*
A- OPÉRATIONS DÉFINITIVES						
I.- Budget général						
Dépenses	1.655,4	1.674,3	1.726,7	1.720,8	1.762,4	*2,4*
Recettes	1.386,2	1.421,9	1.511,5	1.528,5	1.555,0	*1,7*
Solde	**– 269,2**	**– 252,3**	**– 215,2**	**– 192,3**	**– 207,3**	*7,8*
II.- Comptes d'affectation spéciale (opérations définitives) :						
Dépenses	87,3	83,6	61,4	36,3	44,5	*22,6*
Recettes	89,3	87,3	64,6	38,5	45,5	*18,2*
Solde	**2,0**	**3,7**	**3,2**	**2,1**	**1,0**	*– 52,4*
Ensemble des opérations définitives (I + II) :						
Dépenses	1.742,7	1.757,9	1.771,2	1.757,2	1.806,9	*2,8*
Recettes	1.475,5	1.509,2	1.559,1	1.567,0	1.600,6	*2,1*
Solde	**– 267,2**	**– 248,7**	**– 212,1**	**– 190,2**	**– 206,3**	*8,5*
B- OPÉRATIONS TEMPORAIRES						
Dépenses	401,1	396,3	443,9	419,8	410,5	*– 2,2*
Recettes	401,4	397,1	449,9	418,9	406,7	*– 2,9*
Solde	**0,3**	**0,8**	**6,0**	**– 0,9**	**– 3,8**	*322,2*
Solde général d'exécution hors FMI (A + B)	– 266,9	– 247,9	– 206,0	– 191,1	– 210,1	*9,9*
Solde général d'exécution, hors FMI et hors FSC	**– 267,7**	**–247,5**	**– 206,0**	**– 191,2**	**– 210,2**	*9,9*
Solde rapporté au PIB [(a)]	*3,29%*	*2,90%*	*2,30%*	*2,07%*	*2,18%*	
Charge nette de la dette	*222,5*	*228,0*	*227,7*	*234,1*	*240,6*	*2,8*
Solde primaire d'exécution	*– 45,2*	*– 19,5*	*21,7*	*42,9*	*30,4*	*– 29,2*
Solde primaire / PIB	*– 0,55%*	*– 0,23%*	*0,24%*	*0,46%*	*0,32%*	

(a) PIB calculé par l'INSEE selon les nouvelles normes SEC 95.

2.- L'interruption du processus de réduction des déficits publics

Les dépenses des administrations publiques s'élèvent à 772 milliards d'euros (5.064 milliards de francs), progressant de 3,2% entre 2000 et 2001 contre une croissance moyenne de 2,7% depuis 1996. Le rythme de la croissance du PIB en valeur ayant parallèlement fléchi (3,3% en 2001 contre 4% en moyenne depuis 1997), le ratio dépenses publiques sur PIB se stabilise à 52,7%, contre 52,8% en 2000, après une diminution constante depuis 1996, année durant laquelle il atteignait 55,5%. En 2001, les évolutions atypiques par rapport à l'évolution moyenne depuis cinq ans portent sur les prestations et autres transferts sociaux (3,5% d'augmentation contre 2,9%), sur les charges d'intérêt (+2,2% contre – 1,1%) et les investissements (+ 7,2% contre 4%).

Pour leur part, les prélèvements obligatoires se stabilisent à 658,8 milliards d'euros (4.321,44 milliards de francs), soit 45% du PIB, leur progression (+ 3,3%) restant inférieure à l'évolution moyenne constatée depuis 1997 (+ 4,1%). Leur proportion dans le PIB retrouve le niveau atteint en 1997, après un sommet en 1999 à 45,5% du PIB.

Le besoin de financement des administrations publiques, au sens du Traité de Maastricht, s'établit à 20,6 milliards d'euros (135,13 milliards de francs), soit 1,4% du PIB, ce qui représente une augmentation de 8,4% par rapport à 2000. Il faut rappeler que de 1996 à 2000 la tendance a été celle d'une réduction annuelle de 21,2%. Cette dégradation recouvre des performances contrastées des soldes des administrations publiques.

DEPENSES ET RECETTES DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES

(en milliards d'euros)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	Évolution 2000/2001	Évolution annuelle 1996/2000
Dépenses	**672,5**	**687,7**	**703,2**	**723,9**	**747,7**	**772,0**	**3,2%**	**2,7%**
Dépenses de fonctionnement	244,5	253,0	255,2	263,9	273,0	280,9	2,9%	2,8%
dont rémunération des salariés	*168,5*	*172,6*	*178,5*	*185,0*	*191,7*	*198,0*	*3,3%*	*3,3%*
dont consommations intermédiaires	*70,0*	*74,5*	*70,8*	*72,6*	*74,9*	*76,3*	*1,9%*	*1,7%*
Intérêts	47,7	46,3	46,8	45,0	45,7	46,7	2,2%	– 1,1%
Prestations et autres transferts sociaux	339,8	351,7	360,6	372,0	380,5	393,7	3,5%	2,9%
Acquisitions nettes d'actifs non financiers	40,4	36,7	40,6	43,0	48,5	50,7	4,5%	4,7%
dont formation brute de capital fixe	*39,0*	*37,1*	*37,7*	*40,5*	*45,6*	*48,9*	*7,2%*	*4,0%*
Dépenses publiques / PIB	**55,5%**	**55,0%**	**53,8%**	**53,4%**	**52,8%**	**52,7%**		
Recettes	**623,1**	**649,7**	**668,4**	**701,9**	**728,7**	**751,4**	**3,1%**	**4,0%**
Recettes de production	43,3	45,8	46,9	48,7	50,6	53,1	4,9%	4,0%
Revenus de la propriété	9,1	8,0	8,9	8,6	8,9	9,5	6,7%	– 0,6%
dont intérêts	*6,1*	*5,5*	*5,5*	*4,8*	*4,8*	*4,6*	*– 4,2%*	*– 5,8%*
Impôts et cotisations sociales	556,5	577,0	600,8	633,0	655,3	676,5	3,2%	4,2%
Impôts sur la production et les exportations	*194,7*	*200,5*	*209,3*	*216,1*	*219,4*	*221,4*	*0,9%*	*3,0%*
Impôts courants sur le revenu et le patrimoine	*108,4*	*118,8*	*592,3*	*165,2*	*173,8*	*185,0*	*6,4%*	*12,5%*
Impôts en capital	*5,9*	*7,0*	*6,6*	*7,3*	*8,6*	*8,2*	*– 4,7%*	*9,9%*
Cotisations sociales	*251,0*	*253,7*	*236,7*	*247,*	*257,9*	*267,5*	*3,7%*	*0,7%*
Impôts et cotisations dus non recouvrables nets	*– 3,4*	*– 3,1*	*– 4,2*	*– 3,4*	*– 4,4*	*– 5,6*	*27,3%*	*6,7%*
Autres transferts	14,1	19,0	11,8	11,6	13,9	12,3	– 11,5%	– 0,4%
PIB (à prix courants)	**1.212,2**	**1.251,2**	**1.305,9**	**1.355,1**	**1.416,9**	**1.463,7**	**3,3%**	**4,0%**
Besoin de financement	**– 49,4**	**– 38,0**	**– 34,8**	**– 22,0**	**– 19,0**	**– 20,6**	**8,4%**	**– 21,2%**
Besoin de financement / PIB	**– 4,1%**	**– 3,0%**	**– 2,7%**	**– 1,6%**	**– 1,3%**	**– 1,4%**		

Source : INSEE, Comptes nationaux.

DEPENSES ET RECETTES DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES

(en milliards de francs)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	Évolution 2000/2001	Évolution annuelle 1996/2000
Dépenses	**4.411,31**	**4.511,02**	**4.612,69**	**4.748,47**	**4.904,59**	**5.063,99**	**3,2%**	**2,7%**
Dépenses de fonctionnement	1.603,81	1.659,57	1.674,00	1.731,07	1.790,76	1.842,58	2,9%	2,8%
dont rémunération des salariés	*1.105,29*	*1.132,18*	*1.170,88*	*1.213,52*	*1.257,47*	*1.298,79*	*3,3%*	*3,3%*
dont consommations intermédiaires	*459,17*	*488,69*	*464,42*	*476,22*	*491,31*	*500,50*	*1,9%*	*1,7%*
Intérêts	312,89	303,71	306,99	295,18	299,77	306,33	2,2%	– 1,1%
Prestations et autres transferts sociaux	2.228,94	2.307,00	2.365,38	2.440,16	2.495,92	2.582,50	3,5%	2,9%
Acquisitions nettes d'actifs non financiers	265,01	240,74	266,32	282,06	318,14	332,57	4,5%	4,7%
dont formation brute de capital fixe	*255,82*	*243,36*	*247,30*	*265,66*	*299,12*	*320,76*	*7,2%*	*4,0%*
Dépenses publiques / PIB	**55,5%**	**55,0%**	**53,8%**	**53,4%**	**52,8%**	**52,7%**		
Recettes	**4.087,27**	**4.261,75**	**668,42**	**701,87**	**728,7**	**751,40**	**3,1%**	**4,0%**
Recettes de production	284,03	300,43	307,64	319,45	331,91	348,31	4,9%	4,0%
Revenus de la propriété	59,69	52,48	58,38	56,41	58,38	62,32	6,7%	– 0,6%
dont intérêts	*40,01*	*36,08*	*36,08*	*31,49*	*31,49*	*30,17*	*– 4,2%*	*– 5,8%*
Impôts et cotisations sociales	3.650,40	3.784,87	3.940,99	4.152,21	4.298,49	4.437,55	3,2%	4,2%
Impôts sur la production et les exportations	*1.277,15*	*1.315,19*	*1.372,92*	*1.417,52*	*1.439,17*	*1.452,29*	*0,9%*	*3,0%*
Impôts courants sur le revenu et le patrimoine	*711,06*	*779,28*	*3.885,23*	*1.083,64*	*1.140,05*	*1.213,52*	*6,4%*	*12,5%*
Impôts en capital	*38,70*	*45,92*	*43,29*	*47,88*	*56,41*	*53,79*	*– 4,7%*	*9,9%*
Cotisations sociales	*1.646,45*	*1.664,16*	*1.552,65*	*1.620,21*	*1.691,71*	*1.754,68*	*3,7%*	*0,7%*
Impôts et cotisations dus non recouvrables nets	*– 22,30*	*– 20,33*	*– 27,55*	*– 22,30*	*– 28,86*	– 36,73	*27,3%*	*6,7%*
Autres transferts	92,49	124,63	77,40	76,09	91,18	80,68	– 11,5%	– 0,4%
PIB (à prix courants)	**7.951,51**	**8.207,33**	**8.566,14**	**8.888,87**	**9.294,25**	**9.601,24**	**3,3%**	**4,0%**
Besoin de financement	**– 324,04**	**– 249,26**	**– 228,27**	**– 144,31**	**124,63**	**135,13**	**8,4%**	**– 21,2%**
Besoin de financement / PIB	**– 4,1%**	**– 3,0%**	**– 2,7%**	**– 1,6%**	**– 1,3%**	**– 1,4%**		

PRÉLEVEMENTS OBLIGATOIRES

(en milliards d'euros)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	Évolution 2000/2001	Évolution annuelle 1996/2000
Impôts après transferts	315,5	334,6	374,6	395,5	408,8	420,7	2,9%	6,7%
Etat	204,5	211,2	218,7	234,8	235	238,7	1,6%	3,5%
ODAC [1]	9,2	9,9	10,4	10,9	12,4	13,1	5,6%	7,7%
Administrations locales	68,6	71,6	74,5	75,5	74,6	75,1	0,7%	2,1%
Administrations de sécurité sociale	24,8	33,2	63	66,4	78	84,9	8,8%	33,2%
Institutions de l'Union européenne	8,4	8,7	8,1	8	8,7	8,9	2,3%	0,9%
Cotisations sociales effectives	227	228,2	210,2	220,7	229,2	238,1	3,9%	0,2%
Etat	3,7	5,1	5,3	5,4	5,4	5,6	3,7%	9,9%
Administrations de sécurité sociale	223,3	223,1	204,9	215,3	223,8	232,5	3,9%	0,1%
Total Etat	208,2	216,3	224	240,2	240,4	244,3	1,6%	3,7%
en % du PIB	**17,2%**	**17,3%**	**17,2%**	**17,7%**	**17,0%**	**16,7%**		
Total ODAC	9,2	9,9	10,4	10,9	12,4	13,1	5,6%	7,7%
en % du PIB	**0,8%**	**0,8%**	**0,8%**	**0,8%**	**0,9%**	**0,9%**		
Total administrations locales	68,6	71,6	74,5	75,5	74,6	75,1	0,7%	2,1%
en % du PIB	**5,7%**	**5,7%**	**5,7%**	**5,6%**	**5,3%**	**5,1%**		
Total administrations de sécurité sociale	248,1	256,3	267,9	281,7	301,8	317,4	5,2%	5,0%
en % du PIB	**20,5%**	**20,5%**	**20,5%**	**20,8%**	**21,3%**	**21,7%**		
Total institutions de l'Union européenne	8,4	8,7	8,1	8	8,7	8,9	2,3%	0,9%
en % du PIB	**0,7%**	**0,7%**	**0,6%**	**0,6%**	**0,6%**	**0,6%**		
Total des prélèvements obligatoires	542,5	562,8	584,9	616,3	637,9	658,8	3,3%	4,1%
PIB	1.212,2	1.251,2	1.305,9	1.355,1	1.416,9	1.463,7	3,3%	4,0%
Total PO/PIB	**44,8%**	**45,0%**	**44,8%**	**45,5%**	**45,0%**	**45,0%**		

(1) Organismes divers d'administration centrale.

PRÉLEVEMENTS OBLIGATOIRES

(en milliards de francs)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	Évolution 2000/2001	Évolution annuelle 1996/2000
Impôts après transferts	2.069,54	2.194,83	2.457,21	2.594,31	2.681,55	2.759,61	2,9%	6,7%
Etat	1.341,43	1.385,38	1.434,58	1.540,19	1.541,50	1.565,77	1,6%	3,5%
ODAC (1)	60,35	64,94	68,22	71,50	81,34	85,93	5,6%	7,7%
Administrations locales	449,99	469,67	488,69	495,25	489,34	492,62	0,7%	2,1%
Administrations de sécurité sociale	162,68	217,78	413,25	435,56	511,65	556,91	8,8%	33,2%
Institutions de l'Union européenne	55,10	57,07	53,13	52,48	57,07	58,38	2,3%	0,9%
Cotisations sociales effectives	1.489,02	1.496,89	1.378,82	1.447,70	1.503,45	1.561,83	3,9%	0,2%
Etat	24,27	33,45	34,77	35,42	35,42	36,73	3,7%	9,9%
Administrations de sécurité sociale	1.464,75	1.463,44	1.344,06	1.412,28	1.468,03	1.525,10	3,9%	0,1%
Total Etat	1.365,70	1.418,83	1.469,34	1.575,61	1.576,92	1.602,50	1,6%	3,7%
en % du PIB	**17,2%**	**17,3%**	**17,2%**	**17,7%**	**17,0%**	**16,7%**		
Total ODAC	60,35	64,94	68,22	71,50	81,34	85,93	5,6%	7,7%
en % du PIB	**0,8%**	**0,8%**	**0,8%**	**0,8%**	**0,9%**	**0,9%**		
Total administrations locales	449,99	469,67	488,69	495,25	489,34	492,62	0,7%	2,1%
en % du PIB	**5,7%**	**5,7%**	**5,7%**	**5,6%**	**5,3%**	**5,1%**		
Total administrations de sécurité sociale	1.627,43	1.681,22	1.757,31	1.847,83	1.979,68	2.082,01	5,2%	5,0%
en % du PIB	**20,5%**	**20,5%**	**20,5%**	**20,8%**	**21,3%**	**21,7%**		
Total institutions de l'Union européenne	55,10	57,07	53,13	52,48	57,07	58,38	2,3%	0,9%
en % du PIB	**0,7%**	**0,7%**	**0,6%**	**0,6%**	**0,6%**	**0,6%**		
Total des prélèvements obligatoires	3.558,57	3.691,73	3.836,69	4.042,66	4.184,35	4.321,44	3,3%	4,1%
PIB	7.951,51	8.207,33	8.566,14	8.888,87	9.294,25	9.601,24	3,3%	4,0%
Total PO/PIB	**44,8%**	**45,0%**	**44,8%**	**45,5%**	**45,0%**	**45,0%**		

(1) Organismes divers d'administration centrale.

CAPACITÉ OU BESOIN DE FINANCEMENT DES ADMINSITRATIONS PUBLIQUES

(en milliards d'euros)

	1997		1998		1999		2000		2001	
	en valeur	**en % du PIB**	**en valeur**	**en % du PIB**	**en valeur**	**en % du PIB**	**en valeur**	**en % du PIB**	**en valeur**	**en % du PIB**
Etat	– 44,7	– 3,6%	– 39	– 3,0%	– 33,4	– 2,5%	– 33,7	– 2,4%	– 33,8	– 2,3%
Organismes divers d'administration centrale	9,2	0,7%	1,5	0,1%	3,4	0,3%	5,1	0,4%	6,4	0,4%
Administrations locales	2,9	0,2%	4	0,3%	4,3	0,3%	2,9	0,2%	2,9	0,2%
Administrations de Sécurité sociale	– 5,4	– 0,4%	– 1,4	– 0,1%	3,7	0,3%	6,8	0,5%	3,9	0,3%
TOTAL des APU	– 38	– 3,0%	– 34,9	– 2,7%	– 22	– 1,6%	– 19	–1,3%	– 20,6 (a)	– 1,4%

(a) Le déficit notifié au sens du Traité de Maastricht prend en compte, à la différence du besoin de financement au sens de la Comptabilité nationale, les flux nets d'intérêts liés aux opérations de swaps effectuées par les administrations publiques. En 2002, ces flux correspondent à 0,3 milliard d'euros, portant le déficit notifié à 20,3 milliards d'euros, soit 1,4% du PIB.

Source : INSEE, Comptes nationaux.

(en milliards de francs)

	1997		1998		1999		2000		2001	
	en valeur	**en % du PIB**	**en valeur**	**en % du PIB**	**en valeur**	**en % du PIB**	**en valeur**	**en % du PIB**	**en valeur**	**en % du PIB**
Etat	– 293,2	– 3,6%	– 255,8	– 3,0%	– 219,1	– 2,5%	– 221,1	– 2,4%	– 221,7	– 2,3%
Organismes divers d'administration centrale	60,4	0,7%	9,8	0,1%	22,3	0,3%	33,5	0,4%	42,0	0,4%
Administrations locales	19,0	0,2%	26,2	0,3%	28,2	0,3%	19,0	0,2%	19,0	0,2%
Administrations de Sécurité sociale	– 35,4	– 0,4%	– 9,2	– 0,1%	24,3	0,3%	44,6	0,5%	25,6	0,3%
TOTAL des APU	– 249,3	– 3,0%	– 228,9	– 2,7%	– 144,3	– 1,6%	– 124,6	– 1,3%	– 135,1 (a)	– 1,4%

(a) Le déficit notifié au sens du Traité de Maastricht prend en compte, à la différence du besoin de financement au sens de la Comptabilité nationale, les flux nets d'intérêts liés aux opérations de swaps effectuées par les administrations publiques. En 2002, ces flux correspondent à 0,3 milliard d'euros, portant le déficit notifié à 20,3 milliards d'euros, soit 1,4% du PIB.

Source : INSEE, Comptes nationaux.

• Un déficit de l'Etat au sens du Traité de Maastricht atteignant **2,3% du PIB.**

Le passage du solde général d'exécution au **solde du budget de l'État notifié à la Commission européenne** s'obtient à travers trois opérations de retraitement.

Tout d'abord, sont enregistrées les dépenses et des recettes budgétaires se rapportant à l'exercice. Cette correction en droits constatés atteint – 477 millions d'euros (– 3.129 millions de francs) en 2001. La TVA est ainsi ramenée au mois d'affaires en corrigeant les recettes budgétaires puisque les recettes et les remboursements enregistrés en début d'année sont relatifs à l'activité de l'année précédente. La correction pour le décalage temporel de la TVA est de + 42 millions d'euros (+ 275,5 millions de francs). De même, la TIPP est calculée en droits constatés, tandis que seuls les montants les plus notables des opérations réalisées au cours de la période complémentaire sont ramenés à l'exercice.

La deuxième opération consiste à sortir les remboursements en capital des prêts des recettes dans la mesure où ils diminuent au bilan les créances financières de l'État. Ainsi, en 2001, l'abandon de créances de l'État sur la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES) pour 1.186 millions d'euros (7.780 millions de francs) donne lieu à un transfert en capital comptabilisé dans le déficit.

Enfin, sont intégrées dans le déficit les opérations non budgétaires de remises de dettes. Ainsi, l'État contrôle, au sens du Système européen des comptes 1995, les caisses d'épargne dans la mesure où il fixe le taux d'intérêt des livrets A et où les caisses d'épargne exercent des missions d'intérêt général. C'est la raison pour laquelle, en 2001, la vente des parts sociales des caisses d'épargne et le transfert du produit de cette cession au Fonds de réserve des retraites sont considérés comme une opération budgétaire.

Au total, le montant des corrections atteint 1,7 milliard d'euros (10,8 milliards de francs), portant le déficit notifié à la Commission européenne à 33.803 millions d'euros (221.700 millions de francs), soit 2,3% du PIB.

• Un excédent des administrations publiques locales stabilisé à **0,2% du PIB.**

Pour la sixième année consécutive, les **administrations publiques locales** dégagent une capacité de financement, qui s'élève en 2001, comme en 2000, à 2,9 milliards d'euros (19 milliards de francs), tandis qu'elle atteignait 4,0 et 4,3 milliards d'euros (26,2 et 28,2 milliards de francs) en 1998 et 1999. Leurs dépenses augmentent de 3,8% en 2001 (5,3% en 2000), soit un rythme supérieur à la croissance des dépenses publiques globales (3,2%). Outre un renforcement de la masse salariale à la suite des premières mises en place de la réduction du temps de travail, cette augmentation tient aux dépenses d'investissement qui restent dynamiques (+ 8,2% après 13,9% en 2000), de manière exceptionnelle pour une

année d'élections municipales, certains travaux programmés en 2000 ayant été reportés en 2001.

Si le processus de réduction de la dette des collectivités locales marque une pause (111 milliards d'euros, soit 728,11 milliards de francs, en 2001, 7,6% du PIB) interrompant quatre années durant lesquelles son montant a diminué de 106,6 milliards d'euros, soit 699,25 milliards de francs (8,8% du PIB) en 1996 à 105,8 milliards d'euros, soit 694 milliards de francs (7,5% du PIB) en 2000, les frais financiers liés à sa charge continuent de décroître.

Pour leur part, les recettes augmentent de manière significative de 3,8% après 4,1% en 2000. Les impôts locaux suivent la progression des bases taxables, les taux n'étant pas sensiblement modifiés, tandis que la réforme de la taxe professionnelle continue de transformer la structure des ressources : la part des transferts de l'État s'accroît en même temps que les prélèvements obligatoires locaux sont allégés. La croissance de ces derniers n'est ainsi que de 0,7% (contre 2,1% en moyenne de 1996 à 2000), leur montant, 75,1 milliards d'euros (492,6 milliards de francs), ne représentant plus que 5,1% du PIB, contre 5,3% en 2000 et 5,7% en 1998.

• Une moindre capacité de financement des administrations de sécurité sociale, de **0,3% du PIB** en 2001, contre 0,5% du PIB en 2000.

Les **administrations de sécurité sociale** sont excédentaires pour la troisième année consécutive. Cependant, leur capacité de financement diminue de 2,9 milliards d'euros (19,02 milliards de francs), soit 43% par rapport à 2000, pour s'établir à 3,9 milliards d'euros (25,6 milliards de francs) contre 6,8 milliards d'euros (44,6 milliards de francs). Son montant est comparable à l'excédent constaté en 1999, 3,7 milliards d'euros (24,3 milliards de francs). Cette réduction résulte pour l'essentiel de l'apparition d'une dégradation du solde des régimes d'assurance chômage, qui passe d'un excédent de 1,2 milliard d'euros (7,9 milliards de francs) en 2000 à un déficit de 1,2 milliard d'euros (7,9 milliards de francs) en 2001. Ce résultat tient à la fois au ralentissement conjoncturel au deuxième semestre et à l'entrée en vigueur de la nouvelle convention d'assurance chômage, le 1er janvier 2001, qui a réduit les recettes et augmenté les prestations versées. Il tient aussi au versement à titre exceptionnel de 1,1 milliard d'euros (7,2 milliards de francs) de l'UNEDIC à l'État.

Si le solde des régimes complémentaires s'améliore (+ 4,7 milliards d'euros, soit + 30,9 milliards de francs, 1 milliard de plus qu'en 2000), les excédents du régime général diminuent sensiblement (1,3 milliard d'euros, soit 8,5 milliards de francs, contre 2,1 milliards d'euros, soit 13,8 milliards de francs en 2000). Enfin, le besoin de financement du Fonds de financement de la réforme des cotisations patronales (FOREC) s'établit à 0,7 milliard d'euros (4,6 milliards de francs) après 1,7 milliard d'euros (11,2 milliards de francs) en 2000.

Ces performances contrastées et dégradées s'expliquent principalement par une vive croissance des dépenses, en particulier les remboursements de sécurité sociale (+ 7,8%). Les dépenses d'assurance maladie dans le champ de l'objectif

national des dépenses d'assurance maladie (ONDAM) progressent de 5,6%, dépassant de 2,8 milliards d'euros (18,4 milliards de francs) les prévisions de la loi de financement de la sécurité sociale. Aucun poste de dépenses, hormis les dépenses d'honoraires des généralistes, ne respecte les normes d'évolution déterminées par le Parlement. Les prestations vieillesse restent dynamiques (+ 4,1%), sous l'effet d'une revalorisation des pensions intégrant le rattrapage du pouvoir d'achat au titre de l'année 2000. Seules les prestations famille présentent une croissance modérée (mais supérieure à l'évolution du PIB) de 3,7%, sous l'effet de la mise en œuvre, pour un coût de 2,1 milliards d'euros (13,8 milliards de francs), de diverses mesures : le recul à 21 ans de la limite d'âge pour bénéficier du complément familial et de l'allocation de logement familial, la majoration de l'allocation de rentrée scolaire reprise par la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF), la réforme des aides au logement et la création d'un congé pour enfant malade.

Au total, les administrations de sécurité sociale ne conservent un solde positif que grâce à une vive croissance des recettes (+ 4%), portées par une forte progression de la masse salariale privée (+ 6,3%) qui a engendré une augmentation substantielle des recettes de CSG (+ 6,9%) et des cotisations sociales (+ 3,9%). Aussi convient-il de s'inquiéter de la faiblesse et de la dégradation du solde global des administrations de sécurité sociale au moment même où les prélèvements obligatoires à leur profit atteignent le niveau exceptionnel de 317,4 milliards d'euros (2.082 milliards de francs), soit 21,7% du PIB, en 2001, contre 20,5% en 1997, avec un rythme de croissance annuel de 5% depuis 1996. Comme le souligne la Cour des Comptes dans son rapport annuel sur l'évolution des comptes sociaux, rendu public le 18 septembre 2002, « *le ralentissement de la croissance économique, le renversement de la courbe démographique et l'accélération attendue des dépenses de retraite, la croissance persistante des dépenses de santé sont autant de facteurs qui laissent présager des difficultés accrues dans la maîtrise des comptes sociaux* ».

• Le déficit public hors UMTS s'aggrave de 1,3% du PIB en 2000 à **1,5% du PIB** en 2001, le déficit structurel ne diminuant plus depuis 1999.

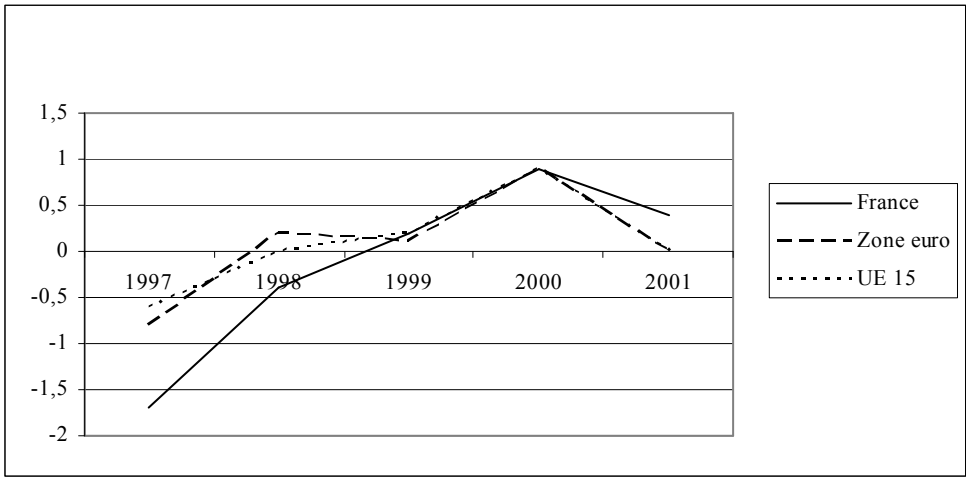
Au total, le déficit public notifié à la Commission est de 20,6 milliards d'euros (135,1 milliards de francs), soit 1,4% du PIB, à rapprocher des niveaux atteints en 2000 (19 milliards d'euros, soit 124,6 milliards de francs, 1,3% du PIB) et 1999 (22 milliards d'euros, soit 144,3 milliards de francs, 1,6% du PIB). Hors produits de la vente des licences UMTS (1,24 milliard d'euros, soit 8,13 milliards de francs), opération par nature temporaire, le déficit atteint 21,85 milliards d'euros (143,26 milliards de francs), soit 1,5% du PIB.

Cette dégradation du solde des administrations publiques peut appeler plusieurs observations sur le bilan du processus de réduction des déficits mené depuis cinq ans.

Les chiffres et le graphique ci-dessous permettent d'apprécier l'écart entre la croissance réelle dont a bénéficié la France entre 1997 et 2001 et sa croissance potentielle [(1)]. Les estimations retenues par la Commission européenne montrent que si la France a souffert d'un écart de production négatif supérieur à la moyenne européenne jusqu'en 1998, elle s'est à l'inverse alignée sur la moyenne européenne en 1999 et 2000 et a profité d'un écart positif supérieur à ses partenaires en 2001.

ÉCARTS A LA CROISSANCE POTENTIELLE EN POINTS DE PIB

	1997	**1998**	**1999**	**2000**	**2001**
France	– 1,7	– 0,4	0,2	0,9	0,4
Zone euro	– 0,8	0,2	0,1	0,9	0
UE 15	– 0,6	0	0,2	0,9	0



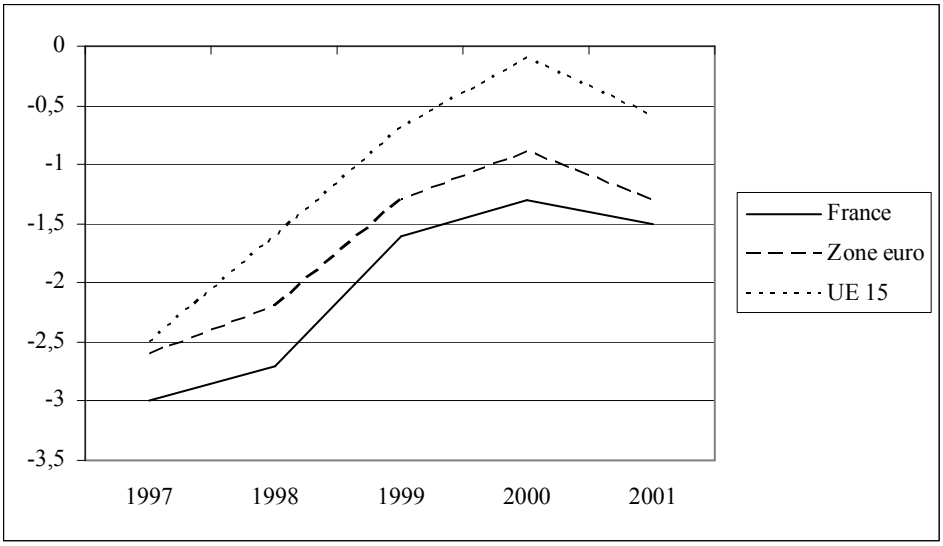
Source : Commission européenne.

(1) La croissance résultant de l'utilisation de l'ensemble des facteurs de production sans tensions sur l'appareil productif, c'est-à-dire le taux de croissance pour lequel le chômage est égal à son taux d'équilibre et pour lequel le taux d'utilisation du capital est à son niveau d'équilibre.

Les chiffres et le graphique ci-dessous soulignent, pour leur part, que le rythme de réduction des déficits publics en France a été moins soutenu que le rythme moyen dans l'Union européenne à 15. L'effort d'amélioration du solde public a permis à la France de réduire de 1,5 point de PIB son déficit, tandis que le déficit moyen de l'Union européenne a été réduit de 1,9 point de PIB.

DÉFICITS PUBLICS HORS UMTS EN % DU PIB

	1997	**1998**	**1999**	**2000**	**2001**
France	– 3	– 2,7	– 1,6	– 1,3	– 1,5
Zone euro	– 2,6	– 2,2	– 1,3	– 0,9	– 1,3
UE 15	– 2,5	– 1,6	– 0,7	– 0,1	– 0,6

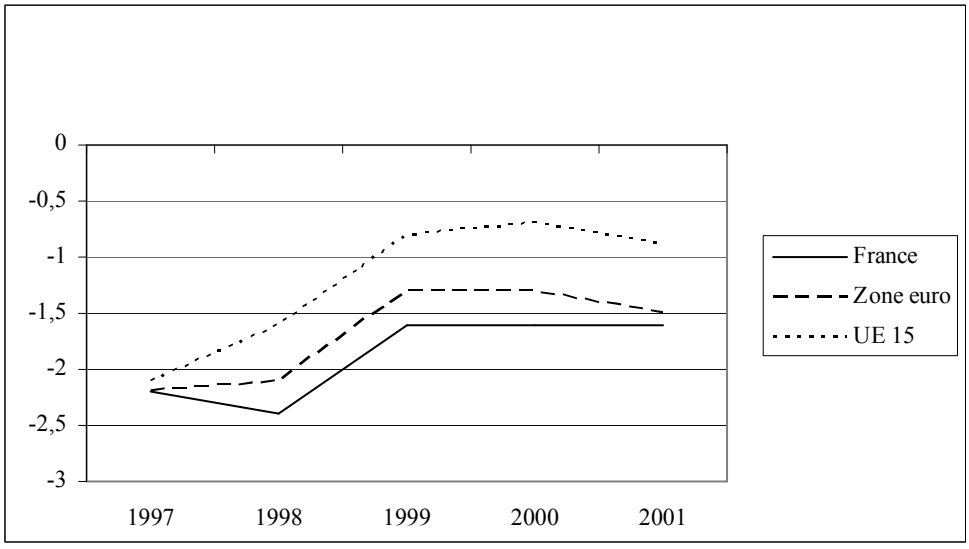


Source : Commission européenne.

De manière plus significative encore, le déficit structurel (tableau ci-dessous), qui exclut dans le solde ce qui relève de la conjoncture économique, tend à mettre en évidence le solde général qui apparaîtrait si la croissance était à son niveau potentiel. Bien que son appréciation soit dépendante des hypothèses macroéconomiques qui président à l'évaluation de la croissance potentielle (chômage d'équilibre, rythme optimal d'accumulation du capital), son évolution et sa comparaison par rapport aux autres États européens dégagent certains enseignements.

DÉFICITS STRUCTURELS EN % DU PIB

	1997	**1998**	**1999**	**2000**	**2001**
France	– 2,2	– 2,4	– 1,6	– 1,6	– 1,6
Zone euro	– 2,2	– 2,1	– 1,3	– 1,3	– 1,5
UE 15	– 2,1	– 1,6	– 0,8	– 0,7	– 0,9



Source : Commission européenne.

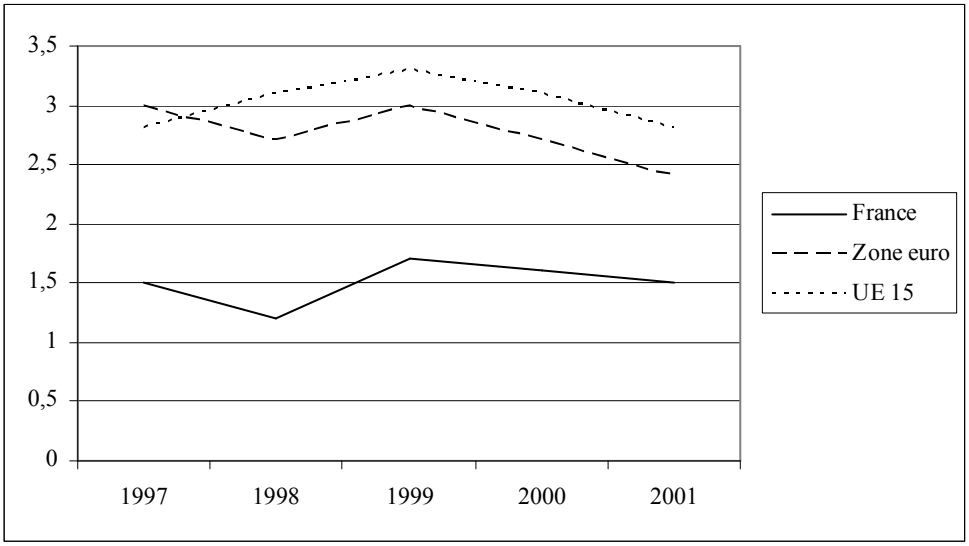
Si le déficit structurel français se situait au niveau des déficits européens (UE-15 et zone euro) en 1997 (2,2%), on constate que l'effort de réduction a été moins prononcé en France (– 0,6 point de PIB contre – 1,2 point de PIB pour l'Union européenne), et surtout qu'il s'est interrompu depuis 1999, au moment même où l'écart entre la croissance effective et la croissance potentielle devenait positif.

On peut donc considérer que l'amélioration constatée sur le solde effectif depuis 1999 peut être très largement attribuée à la conjoncture.

Le graphique suivant est à cet égard révélateur. Il permet d'apprécier le niveau et les variations du solde primaire structurel. Cet indicateur, outre qu'il exclut à son tour les effets de la conjoncture économique, met en évidence le véritable effort de retour à l'équilibre des finances publiques, puisqu'il ne tient pas compte des charges de la dette, qui, en quelque sorte, constituent l' « héritage » des déficits passés. Ce graphique appelle deux observations principales. D'une part, le niveau du solde primaire d'équilibre français est très inférieur à la moyenne européenne (1,5 point de PIB d'écart en moyenne) ce qui donne la mesure de l'effort particulier auquel est contraint notre pays pour atteindre un équilibre durable de ses finances publiques. D'autre part, malgré une légère amélioration en 1998, ce solde ne s'est guère éloigné du niveau de 1,5% du PIB constaté en 1997 et en 2001, niveau très insuffisant pour faire face aux charges de la dette publique.

SOLDES PRIMAIRES STRUCTURELS EN % DU PIB

	1997	**1998**	**1999**	**2000**	**2001**
France	1,5	1,2	1,7	1,6	1,5
Zone euro	3	2,7	3	2,7	2,4
UE 15	2,8	3,1	3,3	3,1	2,8



Source : Commission européenne.

C.- LES RESSOURCES

En 2001, les recettes nettes du budget général, hors fonds de concours, se sont élevées à 232.506 millions d'euros (1.525,1 milliards de francs), soit un niveau très proche du montant évalué en loi de finances initiale (233.882 millions d'euros, soit 1.534,1 milliards de francs), l'écart étant inférieur à 0,6%. L'ajustement effectué en loi de finances rectificative s'est, lui, révélé excessif, l'écart entre l'exécution et l'évaluation rectifiée étant de 2.162 millions d'euros (14.192 millions de francs). Cette bonne anticipation initiale est manifeste pour les recettes fiscales brutes, dont le montant en exécution, 305.553 millions d'euros (2.004,3 milliards de francs) ne dépasse que de 0,23% les prévisions initiales, ainsi que pour les prélèvements sur recettes, 46.200 millions d'euros (303.052 millions de francs) en exécution, soit moins de 1,5% d'écart négatif par rapport à la loi de finances initiale. A l'inverse, des écarts significatifs apparaissent. Ils sont notamment supérieurs à 8,3% pour les remboursements et dégrèvements dont le montant atteint 60.707 millions d'euros (398.211 millions de francs) en exécution contre 56.017 millions d'euros (289.899 millions de francs) en loi de finances initiale. De même, l'écart est de 6,15% entre le montant en exécution des recettes non fiscales (33.859 millions d'euros soit 222.099 millions de francs) et celui prévu en loi de finances initiale (31.897 millions d'euros soit 209.231 millions de francs).

ÉVOLUTION DES RESSOURCES NETTES DU BUDGET GENERAL

(en millions d'euros)

	1996	**1997**	**1998**	**1999**	**2000**	**2001**
A.- Recettes fiscales nettes [(a)]	207.266,33	215.959,28	221.402,47	238.675,40	240.046,98	244.846,84
B.- Ressources non fiscales	24.318,21	24.071,55	24.242,29	25.678,97	30.512,37	33.858,77
C.- Fonds de concours	10.566,85	9.829,61	9.907,20	6.887,04	5.992,62	4.558,84
D.- Prélèvements sur recettes	– 37.047,55	– 38.533,93	– 38.781,51	– 40.811,36	– 43.511,39	– 46.199,98
TOTAL	**205.103,84**	**211.326,50**	**216.770,46**	**230.430,04**	**233.040,58**	**237.064,47**
Evolution (en %)	*4,00*	*3,03*	*2,58*	*6,30*	*1,13*	*1,7*
PIB en valeur	2,6	3,2	4,3	3,8	4,5	3,3

(a) Après déduction des remboursements et dégrèvements.

ÉVOLUTION DES RESSOURCES NETTES DU BUDGET GENERAL

(en millions de francs)

	1996	**1997**	**1998**	**1999**	**2000**	**2001**
A.- Recettes fiscales nettes [(a)]	1.359.578	1.416.600	1.452.305	1.565.608	1.574.605	1.606.090
B.- Ressources non fiscales	159.517	157.899	159.019	168.443	200.148	222.099
C.- Fonds de concours	69.314	64.478	64.987	45.176	39.309	29.904
D.- Prélèvements sur recettes	– 243.016	– 252.766	– 254.390	– 267.705	– 285.416	– 303.052
TOTAL	**1.345.393**	**1.386.211**	**1.421.921**	**1.511.522**	**1.528.646**	**1.555.041**
Evolution (en %)	*4,00*	*3,03*	*2,58*	*6,30*	*1,13*	*1,7*
PIB en valeur	2,6	3,2	4,3	3,8	4,5	3,3

(a) Après déduction des remboursements et dégrèvements.

Comme le montrent les tableaux ci-dessus, le rythme de croissance des ressources nettes du budget général, toujours positif, poursuit son infléchissement constaté depuis 2000. Il s'établit à 1,7% (2,4% hors fonds de concours), après 1,1% en 2000 contre une moyenne de 3,9% entre 1996 et 1999.

LES RESSOURCES DU BUDGET GÉNÉRAL EN 2001 :
DE LA LOI DE FINANCES INITIALE AUX RÉSULTATS D'EXÉCUTION

(en millions d'euros)

	A.	C.	D.	E.	F.	G.
	LFI	**LFR**	**Variation % (C/A)**	**Projet de loi de règlement**	**Ecart/révisé (E/C)**	**Variation % (E/A)**
Impôt sur le revenu	52.445	53.388	*1,80*	53.458	70	*1,93*
Autres impôts d'Etat sur rôles	8.278	8.842	*6,81*	9.195	353	*11,08*
Impôt sur les sociétés	49.826	49.698	*– 0,26*	49.241	– 457	*– 1,17*
(pour mémoire : impôt sur les sociétés net)	*42.814*	*41.161*	*– 3,86*	*41.079*	– 82	*– 4,05*
Autres impôts directs	15.707	15.931	*1,42*	17.195	1.264	*9,47*
TIPP	25.305	23.172	*– 8,43*	23.409	237	*– 7,49*
Taxe sur la valeur ajoutée	137.475	137.204	*– 0,20*	136.497	– 707	*– 0,71*
(pour mémoire : TVA nette)	*108.967*	*105.952*	*– 2,77*	*105.164*	– 789	*– 3,49*
Enregistrement, timbre et autres impôts indirects	15.803	16.480	*4,28*	16.558	79	*4,78*
Total des recettes fiscales brutes	**304.839,49**	**304715,1**	***– 0,04***	**305.553,69**	**839**	***0,23***
(pour mémoire : recettes fiscales nettes)	*248.822,86*	*243.278,14*	*– 2,23*	*244.846,81*	1.569	*– 1,60*
Ressources non fiscales	31.897	33.420	*4,77*	33.859	439	*6,15*
dont :						
Recettes d'ordre	*2.820*	2.635	*– 6,56*	*2.635*	0	*– 6,56*
Autres	*29.076,75*		*5,87*	*31.223,37*	31.223	*7,38*
Prélèvements sur recettes de l'Etat	46.838	*46.356*	*– 1,03*	46.200	– 156	*– 1,36*
dont :						
Collectivités locales	*31.669*	*31.660*	*– 0,03*	*31.700*	40	*0,10*
Communautés européennes	*15.169*	*14.696*	*– 3,12*	*14.500*	– 196	*– 4,41*
Total des ressources brutes [(a)]	**289.899**	**291.779**	***0,65***	**293.212**	**1.433**	***1,14***
Remboursements et dégrèvements	56.017	61.437	*9,68*	60.707	– 730	*8,37*
Total des ressources nettes du budget général [(b)]	**233.882**	**230.342**	***– 1,51***	**232.506**	**2.164**	***– 0,59***

(a) Hors fonds de concours (4.559 milliards d'euros) pour le projet de loi de règlement.
(b) Le total des recettes nettes dans le projet de loi de règlement y compris les fonds de concours est de 237.064 milliards d'euros.

LES RESSOURCES DU BUDGET GÉNÉRAL EN 2001 : DE LA LOI DE FINANCES INITIALE AUX RÉSULTATS D'EXÉCUTION

(en millions de francs)

	A.	C.	D.	E.	F.	G.
	LFI	**LFR**	**Variation % (C/A)**	**Projet de loi de règlement**	**Ecart/révisé (E/C)**	**Variation % (E/A)**
Impôt sur le revenu	344.015	350.200	*1,80*	350.659	459	*1,93*
Autres impôts d'Etat sur rôles	54.300	58.000	*6,81*	60.317	2.317	*11,08*
Impôt sur les sociétés	326.840	326.000	*– 0,26*	323.003	– 2.997	*– 1,17*
(pour mémoire : impôt sur les sociétés net)	*280.840*	*270.000*	*– 3,86*	*269.460*	– 540	*– 4,05*
Autres impôts directs	103.034	104.500	*1,42*	112.794	8.294	*9,47*
TIPP	165.989	152.000	*– 8,43*	153.553	1.553	*– 7,49*
Taxe sur la valeur ajoutée	901.775	900.000	*– 0,20*	895.360	– 4.640	*– 0,71*
(pour mémoire : TVA nette)	*714.775*	*695.000*	*– 2,77*	*689.827*	– 5.173	*– 3,49*
Enregistrement, timbre et autres impôts indirects	103.663	108.100	*4,28*	108.616	516	*4,78*
Total des recettes fiscales brutes	**1.999.616**	**1.998.800**	***– 0,04***	**2.004.301**	**5.501**	***0,23***
(pour mémoire : recettes fiscales nettes	*1.632.171*	*1.595.800*	*– 2,23*	*1.606.090*	10.290	*– 1,60*
Ressources non fiscales	209.231	219.219	*4,77*	222.099	2.880	*6,15*
dont :						
Recettes d'ordre	*18.500*	17.286	*– 6,56*	*17.287*	1	*– 6,56*
Autres	*190.731*	*201.933*	*5,87*	*204.812*	2.879	*7,38*
Prélèvements sur recettes de l'Etat	307.235	*304.074*	*– 1,03*	303.052	– 1.022	*– 1,36*
dont :						
Collectivités locales	*207.735*	*207.674*	*– 0,03*	*207.937*	263	*0,10*
Communautés européennes	*99.500*	*96.400*	*– 3,12*	*95.115*	– 1.285	*– 4,41*
Total des ressources brutes [(a)]	**1.901.612**	**1.913.945**	***0,65***	**1.923.348**	**9.403**	***1,14***
Remboursements et dégrèvements	367.445	403.000	*9,68*	398.211	– 4.789	*8,37*
Total des ressources nettes du budget général [(b)]	**1.534.167**	**1.510.945**	***– 1,51***	**1.525.137**	**14.192**	***– 0,59***

(a) Hors fonds de concours (29,904 milliards de francs) pour le projet de loi de règlement.
(b) Le total des recettes nettes dans le projet de loi de règlement, y compris les fonds de concours, est de 1.555,041 milliards de francs.

1.- Des recettes fiscales nettes encore dynamiques, mais réduites par de substantielles réductions d'impôts

Les montants de recettes fiscales constatés en exécution sont très proches des prévisions de la loi de finances initiale. Les recettes fiscales brutes atteignent en effet 305.554 millions d'euros (2.004,30 milliards de francs) à rapprocher de prévisions initiales de 304.839 millions d'euros (1.999,6 milliards de francs). Les dégrèvements et remboursements, 60.707 millions d'euros (398.211 millions de francs) en exécution sont, pour leur part, sensiblement supérieurs aux évaluations initiales (56.017 millions d'euros [367.445 millions de francs], soit + 8,4%) et dépassent de 21% leur niveau en 2000. Cette évolution, anticipée en loi de finances rectificative, tient à une forte progression des remboursements de TVA observée dès le début de l'année 2001 et au mécanisme retenu pour le traitement budgétaire de la prime pour l'emploi qui augmente de 2,06 milliards d'euros (13,5 milliards de francs) la dotation du chapitre 15-01 du budget des Charges communes.

Ainsi, les recettes fiscales nettes s'établissent à 244.847 millions d'euros (1.606,09 milliards de francs), en progression de 2% par rapport à l'exécution 2000. Cette augmentation est très inférieure à la croissance potentielle des recettes fiscales nettes, comme le montre le tableau suivant détaillant la répartition des recettes par grands impôts (1).

ÉVOLUTION DES RECETTES FISCALES NETTES

(en milliards d'euros)

	Exécution 2000	Exécution 2001	Ecart 2001/2000		Progression à législation constante	
			en montant	*en %*	en montant	*en %*
IR	53,3	53,5	0,2	*0,4*	4,7	*8,9*
IS net	37,7	40,7	3,0	*8,0*	4,7	*12,4*
TVA nette	104,8	105,2	0,4	*0,4*	3,4	*3,3*
TIPP	24,3	23,4	– 0,9	*– 3,7*	0,3	*1,4*
Autres recettes nettes	20,1	22,1	2,0	*10,2*	3,9	*19,5*
Recettes fiscales nettes	**240,0**	**244,8**	**4,8**	***2,0***	**17,0**	***7,1***

ÉVOLUTION DES RECETTES FISCALES NETTES

(en milliards de francs)

	Exécution 2000	Exécution 2001	Ecart 2001/2000		Progression à législation constante	
			en montant	*en %*	en montant	*en %*
IR	349,6	350,9	1,3	*0,4*	31,1	***8,9***
IS net	247,3	267,0	19,7	*8,0*	30,8	***12,5***
TVA nette	687,4	690,1	2,6	*0,4*	22,3	***3,2***
TIPP	159,4	153,5	– 5,9	*– 3,7*	2,0	***1,2***
Autres recettes nettes	131,7	145,1	13,4	*10,2*	25,6	***19,4***
Recettes fiscales nettes	**1.574,6**	**1.606,1**	**31,5**	***2,0***	**111,8**	***7,1***

(1) Voir aussi la partie B ci-dessus.

L'impôt sur le revenu progresse fortement en tendance. A législation constante, la croissance atteint 8,9%, portée par le dynamisme des revenus constaté en 2000 et la forte concentration de cette progression sur les hauts revenus expliquant, en raison de la progressivité du barème, le maintien d'une forte élasticité de l'impôt.

Cependant, l'intégralité du surplus spontané a été consommé par les mesures d'allégements mises en œuvre depuis 2000. Les recettes effectives s'établissent à 53.458 millions d'euros (350.659 millions de francs), l'écart à l'évaluation initiale, anticipé dès la loi de finances rectificative, étant inférieur à 2%. La croissance des recouvrements par rapport à l'exercice 2000 est ainsi de 0,4%, un taux très inférieur aux progressions constatées en 2000 (4,7%) et 1999 (9,7%).

Les principales mesures fiscales votées depuis 2000, responsables d'une moins-value de 4,5 milliards d'euros (29,6 milliards de francs) sont la baisse des taux du barème dans la loi de finances initiale pour 2001 pour – 3,2 milliards d'euros (20,8 milliards de francs), l'indexation sur l'inflation des tranches du barème dans la loi de finances initiale 2001 pour – 0,8 milliard d'euros (5,5 milliards de francs), la création de la prime pour l'emploi par la loi n° 2001-458 du 30 mai 2001 pour – 0,4 milliard d'euros (2,7 milliards de francs) et la suppression de la contribution représentative du droit de bail (CRDB) pour – 0,3 milliard d'euros (2 milliards de francs). Ces allégements ont diminué à la fois le nombre de foyers imposés (48,8% au lieu de 52,5% en 2000) et le taux moyen d'imposition (12,3% contre 12,7% du revenu imposable en 2000).

Les recouvrements d'**impôt net sur les sociétés**, inférieurs de 4% aux prévisions initiales, atteignent 41.079 millions d'euros (269.460 millions de francs). Ils progressent de 8% par rapport à 2000. La croissance à législation 2000 atteint pour sa part 12,4%, soutenue par le fort dynamisme des bénéfices des entreprises en 2000 et donc une augmentation importante du bénéfice fiscal pour la troisième année consécutive.

Les mesures fiscales votées depuis 1999 ont réduit les recouvrements d'impôt sur les sociétés nets de 1,7 milliard d'euros (11 milliards de francs), avec en particulier : la réduction progressive de la contribution de 10% dans la loi de finances initiale 2001 pour – 1,4 milliard d'euros (– 9,4 milliards de francs), la suppression progressive de la contribution temporaire de 15% pour – 0,9 milliards d'euros (– 6,1 milliards de francs), l'instauration d'un taux réduit d'impôt sur les sociétés pour les PME en loi de finances initiale pour 2001 pour – 0,4 milliard d'euros (– 2,5 milliards de francs), la réforme du régime « mères-filles » dans les lois de finances initiales 2000 et 2001 pour + 0,4 milliard d'euros (+ 2,6 milliards de francs), l'incidence favorable sur l'impôt sur les sociétés de la suppression de la part salariale de la taxe professionnelle prévue dans la loi de finances initiale pour 1999 pour + 0,4 milliard d'euros (+ 2,4 milliards de francs) et la diminution en loi de finances initiale pour 2001 du taux de l'avoir fiscal sur les sociétés pour + 0,4 milliard d'euros (+ 2,9 milliards de francs).

A législation 2000, la **TVA nette** reste dynamique, augmentant au même rythme que son assiette (3,3% pour une croissance des emplois taxables de 3,6%).

La consommation des ménages est en effet restée très soutenue en 2001 (+ 4,4% en valeur). Cependant, les remboursements de TVA ont fortement progressé, portés par une augmentation importante des demandes de remboursements de crédits de TVA déposées en début d'année à la suite de la forte croissance de l'investissement et des exportations constatée fin 2000, une accélération notable du traitement des demandes de remboursements et une propension croissante des entreprises à demander rapidement le remboursement de leur crédit de TVA afin d'optimiser leur trésorerie dans un contexte de ralentissement de l'activité.

Cette progression tendancielle de 3,4 milliards d'euros (22,4 milliards de francs) a été presque intégralement consommée par les trois mesures fiscales suivantes : la baisse du taux normal de TVA de 20,6% à 19,6% dans la loi de finances rectificative pour 2000 pour – 2 milliards d'euros (– 13,5 milliards de francs), la déductibilité à 80% de la TVA appliquée aux dépenses de gazole (règlement du passé) pour – 0,5 milliard d'euros (– 3,1 milliards de francs) et l'application du régime de droit commun aux sociétés autoroutières dans la loi de finances rectificative de décembre 2000 pour – 0,3 milliard d'euros (– 1,8 milliard de francs). Au total, les encaissements de TVA nettes atteignent 105.164 millions d'euros (689.827 millions de francs), soit une progression de 0,4% par rapport à 2000.

La croissance spontanée de la **taxe intérieure sur les produits pétroliers** (TIPP) est faible (1,4%), la reprise de la consommation en produits pétroliers observée au cours du second semestre 2001 ayant limité l'incidence de la baisse des tarifs. Les allégements de la fiscalité pétrolière, pour – 1,2 milliard d'euros (– 7,9 milliards de francs) (baisse des tarifs du fioul domestique, institution du dispositif du stabilisateur dit « TIPP flottante » et dispositif dit du « bonus fiscal ») ont toutefois induit une baisse de 3,6% du produit de l'impôt par rapport à 2000.

Les **autres recettes fiscales** ont connu une évolution particulièrement favorable en 2001 (+10,2%), ce qui a conduit la Cour des Comptes à procéder dans son rapport annuel sur l'exécution des lois de finances pour 2001 à un examen approfondi des agrégats « autres impôts directs et taxes assimilées » et « enregistrement, timbre, autres contributions et taxes indirectes ». Ce dernier agrégat est singulier dans la mesure où l'écart par rapport à la loi de finances rectificative est de près de 1,52 milliard d'euros (10 milliards de francs).

L'évolution de ces agrégats s'explique tout d'abord par certains recouvrements exceptionnels constatés en 2001. Ainsi les recettes du précompte augmentent de 0,6 milliard d'euros (4 milliards de francs), soit + 42% par rapport à l'exécution 2000, la direction du budget estimant cette ligne caractérisée par « *une évolution erratique d'une année sur l'autre* » et difficilement prévisible, et la Cour des Comptes rappelant pour sa part qu'« *au cours des années précédentes, ces caractéristiques " erratiques " n'avaient pas empêché une prise en compte des évolutions dès la révision associée au projet de loi de finances de l'année suivante* ».

En outre, les changements de législation diminuent les autres recettes fiscales de 1,9 milliard d'euros (12,2 milliards de francs), avec en particulier le transfert au Fonds de financement de la réforme des cotisations patronales (FOREC) d'une partie de la taxe sur les conventions d'assurance dans les lois de finances initiale et rectificative 2001 pour – 1,1 milliard d'euros (– 7,4 milliards de francs), du produit de la taxe sur les véhicules de société dans la loi de finances initiale 2001 pour – 0,7 milliard d'euros (– 4,3 milliards de francs) et du reliquat des droits de consommation sur les tabacs dans la loi de finances initiale pour 2001 pour – 0,5 milliard d'euros (– 3,1 milliards de francs).

2.- Des recettes non fiscales fortement mobilisées

Il convient en premier lieu de rappeler qu'en matière de « pilotage » des recettes, les recettes non fiscales semblent jouer depuis quelques années un rôle déterminant. Cette fonction de variable d'ajustement a été pleinement revendiquée et soumise à l'approbation du Parlement au moment de l'examen du projet de loi de finances pour 2001. Le tome I de l'annexe « Voies et moyens » indiquait en effet que l'évaluation révisée des recettes pour 2000 tenait compte d'« *une proposition de réduction des prélèvements prévus en 2000 sur les fonds d'épargne (- 8 milliards de francs par rapport à la loi de finances rectificative), ainsi que sur la COFACE (- 7 milliards de francs). Ces moindres prélèvements s'expliquent par la bonne tenue de la conjoncture économique en 2000 qui ne justifie pas la mobilisation d'un montant élevé de telles recettes* ». On ne peut que s'interroger sur une pratique qui n'introduit guère de stabilité dans l'évaluation des ressources et semble parfois présenter un caractère discrétionnaire peu compatible avec la nature et la portée de l'autorisation parlementaire.

Les recettes non fiscales atteignent 33,9 milliards d'euros (222,1 milliards de francs), en progression de 11% par rapport à l'exécution 2000. Leur croissance reste très soutenue pour la troisième année consécutive (18,8% entre 1999 et 2000 et 5,9% entre 1998 et 1999).

Il est possible de séparer, dans l'appréciation des recettes non fiscales, les évolutions selon qu'elles dépendent de facteurs tendanciels ou qu'elles résultent de facteurs non tendanciels.

Des facteurs tendanciels relèvent l'évolution des produits des participations de l'État, étroitement liés aux fluctuations de l'activité économique, celles des retenues pour pension en l'absence de modification des taux de retenue, des produits des jeux à législation constante et des produits des amendes. Des facteurs non tendanciels relèvent les évolutions quant aux recettes exceptionnelles, à la modulation de certains prélèvements, aux rebudgétisations, ainsi que les incidences des mesures législatives ou conventionnelles. S'il est vrai que cette distinction est largement contingente, elle permet d'apprécier l'évolution en quelque sorte « spontanée » de ces ressources et celle qui résulte de choix politiques plus affirmés.

(en milliards d'euros)

		2000	Part dans l'ensemble des ressources non fiscales en 2000 *(en %)*	2001	Part dans l'ensemble des ressources non fiscales en 2001 *(en %)*	2001/2000	*En %*
Evolutions liées à des facteurs non tendanciels	Recettes exceptionnelles.....	0,2	*0,6*	1,2	*3,9*	1,0	*605,9*
	Modulation de certains prélèvements	5,6	*20,3*	6,6	*21,1*	1,0	*18,2*
	Apurement de comptes de tiers	–	*0,0*	0,4	*1,3*	0,4	–
	Rebudgétisation.....	–	*0,0*	0,2	*0,8*	0,2	–
	Incidence des mesures législatives ou conventionnelles.....	1,2	*4,4*	1,1	*3,4*	– 0,2	*– 12,3*
	TOTAL.....	**7,0**	***25,3***	**9,5**	***30,4***	**2,5**	***36,4***
Evolutions tendancielles	Produits des participations de l'Etat .	2,3	*8,5*	2,7	*8,7*	0,4	*16,3*
	Retenues pour pension.....	8,5	*31,0*	8,8	*28,3*	0,3	*3,9*
	Recettes des jeux	2,2	*7,8*	2,3	*7,5*	0,2	*8,4*
	Produits des amendes	0,8	*3,1*	0,8	*2,6*	0,0	*– 2,4*
	Autres	6,7	*24,3*	7,0	*22,5*	0,4	*5,3*
	TOTAL.....	**20,5**	***74,7***	**21,7**	***69,6***	**1,2**	***6,0***
TOTAL [(a)].....		**27,44**	***100,0***	**31,21**	***100,0***	**3,8**	***13,7***

(a) Hors recettes d'ordre.

(en milliards de francs)

		2000	Part dans l'ensemble des ressources non fiscales en 2000 *(en %)*	2001	Part dans l'ensemble des ressources non fiscales en 2001 *(en %)*	2001/2000	*En %*
Evolutions liées à des facteurs non tendanciels	Recettes exceptionnelles	1,1	*0,6*	7,9	*3,9*	6,8	*618,2*
	Modulation de certains prélèvements	36,5	*20,3*	43,1	*21,1*	6,6	*18,1*
	Apurement de comptes de tiers	–	*0,0*	2,6	*1,3*	2,6	–
	Rebudgétisation	–	*0,0*	1,6	*0,8*	1,6	–
	Incidence des mesures législatives ou conventionnelles	8,0	*4,4*	7,0	*3,4*	– 1,0	*– 12,5*
	TOTAL	**45,6**	***25,3***	**62,2**	***30,4***	**16,6**	***36,4***
Evolutions tendancielles	Produits des participations de l'Etat	15,3	*8,5*	17,8	*8,7*	2,5	*16,3*
	Retenues pour pension	55,8	*31,0*	58,0	*28,3*	2,2	*3,9*
	Recettes des jeux	14,1	*7,8*	15,3	*7,5*	1,2	*8,5*
	Produits des amendes	5,5	*3,1*	5,4	*2,6*	– 0,1	*– 1,8*
	Autres	43,7	*24,3*	46,0	*22,5*	2,3	*5,3*
	TOTAL	**134,4**	***74,7***	**142,5**	***69,6***	**8,1**	***6,0***
TOTAL [(a)]		**180,0**	***100,0***	**204,7**	***100,0***	**24,7**	***13,7***

(a) Hors recettes d'ordre.

RECETTES NON FISCALES

(en millions d'euros)

	1997	1998	Variation 1998/97 *(en %)*	1999	Variation 1999/98 *(en %)*	2000	Variation 2000/1999 (*en %*)	Loi de finances initiale	2001 Loi de finances rectifi-cative	Projet de loi de règlement	Exécution/ loi de finances initiale *(en %)*	Variation 2001/2000 *(en %)*
1. Exploitations industrielles et commerciales des établisse-ments publics à caractère financier	2.610,42	2.724,36	*4,4*	3.135,65	*15,1*	3.311,51	*5,6*	3.422,94	3.986,45	3.918,64	*14,5*	*18,3*
2. Produits et revenus du domaine de l'Etat	301,67	337,71	*11,9*	343,51	*1,7*	376,49	*9,6*	341,64	425,33	391,31	*14,5*	*3,9*
3. Taxes, redevances et recettes assimilées	3.835,53	4.111,28	*7,2*	5.448,41	*32,5*	6.750,40	*23,9*	6.844,66	6.925,51	7.056,96	*3,1*	*4,5*
4. Intérêts des avances, des prêts et dotations en capital	1.117	917,87	*– 17,8*	877,62	*– 4,4*	706,28	*– 19,5*	973,54	660,87	592,39	*– 39,2*	*– 16,1*
5. Retenues et cotisations sociales au profit de l'Etat	5.381,63	5.643,86	*4,9*	7.952,98	*40,9*	8.850,56	*11,3*	9.086,72	9.146,79	9.498,44	*4,5*	*7,3*
6. Recettes provenant de l'extérieur	244,18	249,53	*2,2*	226,46	*– 9,2*	277,75	*22,6*	259,62	274,71	287,03	*10,6*	*3,3*
7. Opérations entre administrations	29,61	31,97	*8,0*	33,26	*4,0*	96,73	*190,8*	88,42	87,66	79,80	*– 9,7*	*– 17,5*
8. Divers	10.551,26	10.225,69	*– 3,1*	7.661,07	*– 25,1*	10.142,75	*32,4*	10.879,52	11.555,94	12.034,20	*10,6*	*18,6*
Total	**24.071,58**	**24.242,24**	*0,7*	**25.678,95**	*5,9*	**30.512,47**	*18,8*	**31.897,06**	**33.063,26**	**33.858,75**	*6,2*	*11,0*

RECETTES NON FISCALES

(en millions de francs)

	1997	1998	Variation 1998/97 *(en %)*	1999	Variation 1999/98 *(en %)*	2000	Variation 2000/1999 *(en %)*	Loi de finances initiale	2001 Loi de finances rectificative	Projet de loi de règlement	Exécution/ loi de finances initiale *(en %)*	Variation 2001/2000 *(en %)*
1. Exploitations industrielles et commerciales des établissements publics à caractère financier	17.123,20	17.870,60	*4,4*	20.568,50	*15,1*	21.722,10	*5,6*	22.453,00	26.149,40	25.704,60	*14,5*	*18,3*
2. Produits et revenus du domaine de l'Etat	1.978,80	2.215,20	*11,9*	2.253,30	*1,7*	2.469,60	*9,6*	2.241,00	2.790,00	2.566,79	*14,5*	*3,9*
3. Taxes, redevances et recettes assimilées	25.159,40	26.968,20	*7,2*	35.739,20	*32,5*	44.279,70	*23,9*	44.898,00	45.428,40	46.290,61	*3,1*	*4,5*
4. Intérêts des avances, des prêts et dotations en capital	7.329	6.020,80	*– 17,8*	5.756,80	*– 4,4*	4.632,90	*– 19,5*	6.386,00	4.335,00	3.885,80	*– 39,2*	*– 16,1*
5. Retenues et cotisations sociales au profit de l'Etat	35.301,20	37.021,30	*4,9*	52.168,10	*40,9*	58.055,90	*11,3*	59.605,00	59.999,00	62.305,66	*4,5*	*7,3*
6. Recettes provenant de l'extérieur	1.601,70	1.636,80	*2,2*	1.485,50	*– 9,2*	1.821,90	*22,6*	1.703,00	1.802,00	1.882,79	*10,6*	*3,3*
7. Opérations entre administrations	194,2	209,7	*8,0*	218,2	*4,1*	634,5	*190,8*	580,00	575,00	523,44	*– 9,8*	*– 17,5*
8. Divers	69.211,70	67.076,10	*– 3,1*	50.253,30	*– 25,1*	66.532,10	*32,4*	71.365,00	75.802,00	78.939,18	*10,6*	*18,6*
Total	**157.899,20**	**159.018,70**	*0,7*	**168.442,90**	*5,9*	**200.148,70**	*18,8*	**209.231,00**	**216.880,80**	**222.098,86**	*6,2*	*11,0*

• Les deux tiers de la progression des recettes non fiscales en 2001 s'expliquent par des facteurs non tendanciels.

Tout d'abord, deux versements exceptionnels sont intervenus. L'UNEDIC a reversé 1,07 milliard d'euros (7 milliards de francs) au budget de l'État (ligne 899 recettes non fiscales diverses) conformément aux dispositions de la nouvelle convention du régime d'assurance chômage. En outre, la loi de finances rectificative pour 2001 a institué deux prélèvements exceptionnels, l'un de 70 millions d'euros (460 millions de francs) sur les réserves du Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM) et l'autre de 61 millions d'euros (400 millions de francs) sur celles de l'Institut national de la propriété industrielle (INPI). Rétrospectivement, l'opportunité d'un tel prélèvement, les recettes non fiscales étant très supérieures aux prévisions de la loi de finances initiale, n'apparaît pas clairement.

Ensuite, la modulation de certains prélèvements a engendré environ 1 milliard d'euros (6,65 milliards de francs) de recettes supplémentaires. D'une part, le prélèvement sur le compte Etat de la COFACE (ligne 812), réduit en exécution 2000 à 0,6 milliard d'euros (4 milliards de francs), a été porté à 1,7 milliard d'euros (11 milliards de francs) en 2001. D'autre part, le prélèvement sur les fonds d'épargne (lignes 813, 814 et 815), limité aux fins de pilotage des recettes à 2,3 milliards d'euros (15 milliards de francs) en 2000, alors qu'il était évalué à 3,5 milliards d'euros dans la loi de finances rectificative de juillet 2000, s'est établi à 3 milliards d'euros (20 milliards de francs) en 2001. A l'inverse, le versement de la CADES (ligne 816) a été réduit en 2001 à 1,85 milliard d'euros (12,13 milliards de francs) contre 2,7 milliards d'euros (17,71 milliards de francs) en 2000.

En outre, les rebudgétisations de certains comptes de tiers et de fonds de concours décidées en loi de finances initiale pour 2001 ont augmenté les recettes non fiscales de 0,2 milliard d'euros (1,6 milliard de francs), avec notamment le rattachement au budget général de la rémunération accessoire des prestations assurées par les services du Trésor public au titre de la collecte de l'épargne (ligne 327) ou celui des frais de gestion de la redevance audiovisuelle.

Enfin, l'incidence des mesures législatives et conventionnelles est plus modérée et négative de 0,2 milliard d'euros (1,31 milliard de francs), concernant la réduction programmée de la contribution des organismes collecteurs du 1% logement (ligne 325) et la hausse du reversement au budget général du produit de la majoration des taux de la cotisation nationale de péréquation dans le cadre de la réforme de la taxe professionnelle.

• Le tiers restant de la progression des recettes non fiscales peut être attribué à des facteurs tendanciels sur lesquels les pouvoirs publics ont moins de prise.

Les participations de l'Etat progressent ainsi sensiblement de 0,4 milliard d'euros (2,5 milliards de francs), grâce au dynamisme de l'activité en 2000. Les dividendes des participations dans les entreprises non financières (ligne 116) augmentent de 36% en 2001, atteignant 1,5 milliard d'euros (10,1 milliards de

francs), les dividendes les plus importants concernant les sociétés concessionnaires d'autoroutes, GDF, la SNECMA et la Société de gestion des participations aéronautiques (SOGEPA). Il convient par ailleurs de rappeler qu'en vertu des nouveaux contrats de groupe conclus entre l'État et EDF/GDF pour 2001-2003, le principe du paiement d'intérêts par les deux sociétés sur les dotations en capital passées a été abandonné, ce qui réduit les recettes de la ligne 407 à 29 millions d'euros (192 millions de francs) contre 200 millions d'euros (1.312 millions de francs) en 2000. Parallèlement, les dividendes des participations dans les entreprises financières (ligne 110) ont progressé de 71% pour atteindre 1,1 milliard d'euros (7,5 milliards de francs), l'essentiel de cette augmentation provenant de la hausse du dividende de la Banque de France.

Les retenues pour pensions augmentent de 4% entre 2000 et 2001, de 8,5 milliards d'euros (55,75 milliards de francs) à 8,8 milliards d'euros (57,72 milliards de francs), sous l'effet de la progression des traitements et des effectifs de la fonction publique. De même, les produits des jeux enregistrent en 2001 une vive progression, de 8%, répartie entre la hausse du produit des prélèvements sur les casinos (ligne 314) pour 0,11 milliard d'euros (0,7 milliard de francs) et celle sur les jeux exploités par la Française des jeux (ligne 114) pour 6 millions d'euros (0,4 milliard de francs), tandis que les recettes assises sur le PMU (ligne 315) sont stables. Il n'est pas inutile de rappeler à cette occasion qu'au total les jeux ont rapporté, en 2001, 2.330 millions d'euros (15.288 millions de francs), soit 6,8% des recettes non fiscales. Enfin, les produits des amendes sont réduits de 2% par rapport à l'exécution 2000, avec en particulier une très forte baisse du produit de 15% des amendes de la circulation (ligne 312) expliquée notamment par le comportement dilatoire des contrevenants.

3.- Les résultats des comptes spéciaux du Trésor

En 2001, le nombre de comptes spéciaux du Trésor est resté stable à 37. La loi de finances pour 2001 a clos le compte d'affectation spéciale n° 902-26 « Fonds d'investissement des transports terrestres et des voies navigables », mais ouvert le compte d'affectation spéciale n° 902-33 « Fonds de provisionnement des charges de retraites ».

Tandis que la loi de finances initiale pour 2001 prévoyait un excédent d'ensemble des comptes spéciaux du Trésor, hors FMI, de 1.397 millions d'euros (9.166 millions de francs), montant encore augmenté en loi de finances rectificative à 1.577 millions d'euros (10.346 millions de francs), les résultats d'exécution font à l'inverse apparaître une charge nette de 421,6 millions d'euros (2.766 millions de francs). Ils ont donc contribué pour 1.818 millions d'euros (9.588 millions de francs) à la dégradation du solde général par rapport aux prévisions de la loi de finances initiale.

RESULTATS D'EXECUTION DES COMPTES SPECIAUX DU TRESOR EN 2001

(en millions d'euros)

	Recettes	**Dépenses**	**Solde**	**Solde (hors FMI et FSC)**
Comptes d'affectation spéciale, opérations définitives	6.941,1	6.787,0	154,1	154,1
Comptes d'affectation spéciale, opérations temporaires	1,0	2,4	– 1,4	– 1,4
1. Comptes d'affectation spéciale	6942,1	6789,4	152,7	152,7
2. Comptes de commerce	3.360,9	3.930,3	– 569,3	– 569,3
3. Comptes de règlement	3,4		3,4	3,4
4. Compte d'opérations monétaires	2.800,6	2.405,4	395,1	– 411,2
5. Comptes de prêts	860,0	589,4	270,7	270,6
6. Comptes d'avances	61.143,9	61.011,7	132,1	132,1
Total des comptes – opérations définitives	**6.941,1**	**6.787,04**	**154,1**	**154,1**
Total des comptes – opérations temporaires	**68.169,7**	**67.939,2**	**230,6**	**– 575,7**
Total des comptes spéciaux du Trésor	**75.110,8**	**74.726,2**	**384,7**	**– 421,6**

RESULTATS D'EXECUTION DES COMPTES SPECIAUX DU TRESOR EN 2001

(en millions de francs)

	Recettes	**Dépenses**	**Solde**	**Solde (hors FMI et FSC)**
Comptes d'affectation spéciale, opérations définitives	45.530,6	44.520,1	1.010,6	1.010,6
Comptes d'affectation spéciale, opérations temporaires	6,4	15,5	– 9,1	– 9,1
1. Comptes d'affectation spéciale	45.537,0	44.535,6	1.001,5	1.001,5
2. Comptes de commerce	22.046,2	25.780,8	– 3.734,5	– 3.734,
3. Comptes de règlement	22,3		22,3	22,3
4. Compte d'opérations monétaires	18.370,4	15.778,6	2.591,7	– 2.697,1
5. Comptes de prêts	5.641,4	3.866,0	1.775,4	1.775,4
6. Comptes d'avances	401.077,5	400.210,8	866,7	866,7
Total des comptes – opérations définitives	**45.530,6**	**44.520,1**	**1.010,6**	**1.010,6**
Total des comptes – opérations temporaires	**447.164,1**	**445.651,7**	**1.512,5**	**– 3.776,4**
Total des comptes spéciaux du Trésor	**492.694,7**	**490.171,8**	**2.522,9**	**– 2.765,8**

a) Les opérations définitives des comptes d'affectation spéciale

OPÉRATIONS À CARACTÈRE DÉFINITIF DES COMPTES SPÉCIAUX DU TRÉSOR

(en milliards d'euros)

	Exécution 1996	Exécution 1997	Exécution 1998	Exécution 1999	Exécution 2000	LFI 2001	Exécution 2001
Charges	5,2	13,31	12,76	9,36	5,54	12,49	6,79
Ressources	5,49	13,61	13,31	9,85	5,86	12,5	6,94
Solde	**+ 0,29**	**+ 0,30**	**+ 0,55**	**+ 0,49**	**0,33**	**0,01**	0,15

(en milliards de francs)

	Exécution 1996	Exécution 1997	Exécution 1998	Exécution 1999	Exécution 2000	LFI 2001	Exécution 2001
Charges	34,14	87,3	83,7	61,38	36,32	81,95	44,52
Ressources	36,01	89,25	87,3	64,58	38,46	82,00	45,53
Solde	**+ 1,87**	**+ 1,97**	**+ 3,60**	**+ 3,20**	**2,14**	**0,05**	**1,01**

Les recettes des comptes d'affectation spéciale enregistrant des opérations définitives ont été inférieures de 45% aux prévisions initiales. L'évolution de deux comptes explique cette moins-value.

Les recettes du compte n° 902-24 « Produit des cessions de titres, parts et droits de sociétés » sont près de moitié moindre que prévu, s'établissant à 2,1 milliards d'euros (13,8 milliards de francs) en exécution contre 4,04 milliards d'euros (26,5 milliards de francs) en loi de finance initiale. L'Etat a en effet renoncé à céder sa participation dans Dassault Systèmes compte tenu des conditions défavorables du marché boursier. En 2001, les principales recettes du compte sont les suivantes :

– 724 millions d'euros (4.750 millions de francs), montant du dividende et du précompte versé le 15 mai 2001 par Thomson SA en contrepartie de la cession de 28 millions d'actions Thomson Multimédia, le solde entre le produit de cette cession (1,4 milliard d'euros, soit 9,18 milliards de francs) et le versement au compte 902-24 ayant été conservé par la société pour réduire son endettement ;

– 513 millions d'euros (3,37 milliards de francs) de versements relatifs à la Compagnie financière Hervet ;

– 376 millions d'euros (2,5 milliards de francs) liés à la constitution d'European Aeronautic Defense and Space Company (EADS), avec une soulte versée par le groupe Lagardère (175 millions d'euros, soit 1.147,92 millions de francs) à la suite de la chute du cours en bourse, une cession de 7,5 millions de titre EADS (165 millions d'euros, soit 1.082,33 millions de francs) et les versements des salariés pour l'achat d'actions ;

– 290 millions d'euros (1,9 milliard de francs) de remboursements par la Société de gestion de garanties et de participations de prime d'émission liées à la privatisation du GAN ;

– 120 millions d'euros (780 millions de francs) de produit de souscriptions différées d'actions France Télécom par les salariés.

Les dépenses du compte se sont pour leur part élevées à 1,8 milliard d'euros (11,8 milliards de francs), dont 1,07 milliard d'euros (7 milliards de francs) versés, durant la période complémentaire, à Réseau Ferré de France qui, au total, a bénéficié de 7,6 milliards d'euros (50 milliards de francs) de dotations depuis 1997 pour une dette s'élevant fin 2001 à 21,5 milliards d'euros (141 milliards de francs). De même, 305 millions d'euros (2 milliards de francs) ont été versé à GIAT et 100 millions d'euros (650 millions de francs) consacrés au redressement de la société Bull. Il convient enfin de remarquer que l'Etablissement public de financement et de restructuration (EPFR) et Charbonnages de France n'ont bénéficié d'aucun versement en 2001. Ils ont respectivement reçu 5,3 milliards d'euros (34,5 milliards de francs) et 1,8 milliard d'euros (11,8 milliards de francs) de dotations entre 1995 et 2000. En 2001, l'EPFR a puisé dans sa trésorerie 1,08 milliard d'euros (7,1 milliards de francs) pour faire face à l'amortissement de sa dette.

Le deuxième compte responsable de la forte moins-value de recettes des comptes d'affectation spéciale est le nouveau compte n° 902-33 « Fonds de provisionnement des charges de retraite » créé par la loi de finances pour 2001, dont les recettes en exécution (1,24 milliard d'euros, 8,1 milliards de francs) se sont établies au quart des prévisions de la loi de finances initiale (4,95 milliards d'euros, soit 32,496 milliards de francs). L'article 33 de la loi de finances initiale pour 2002 a en effet limité les recettes de ce compte au produit de la vente, le 30 septembre 2001, de deux licences UMTS à Orange (France Télécom) et SFR (Vivendi) dont le montant a été réduit à 619 millions d'euros (4.060 millions de francs) complétés par un pourcentage du futur chiffre d'affaire généré par ces activités. Ces recettes ont été, conformément à l'article 13 de la loi de finances rectificative pour 2001, intégralement affectées au fonds de réserve pour les retraites, créé par l'article 6 de la loi (n° 2001-624 du 17 juillet 2001) portant diverses dispositions d'ordre social, éducatif et culturel.

b) Les opérations temporaires des comptes spéciaux du Trésor

OPÉRATIONS À CARACTÈRE TEMPORAIRE DES COMPTES SPÉCIAUX DU TRÉSOR HORS FMI

(en milliards d'euros)

	Exécution 1996	Exécution 1997	Exécution 1998	Exécution 1999	Exécution 2000	LFI 2001	Exécution 2001
Charges	67,35	69,11	67,55	71,74	63,99	56,25	62,58
Ressources	67,63	69,08	68,34	72,66	63,85	57,64	62
Solde	**+ 0,28**	**– 0,03**	**+ 0,79**	**+ 0,92**	**– 0,14**	**1,39**	**– 0,58**
Dont : solde du compte d'avances sur impositions locales	+ 0,30	+ 0,02	+ 0,08	+ 0,65	1,09	0,59	0,3

(en milliards de francs)

	Exécution 1996	Exécution 1997	Exécution 1998	Exécution 1999	Exécution 2000	LFI 2001	Exécution 2001
Charges	441,77	453,33	443,1	470,56	419,759	368,987	410,502
Ressources	443,6	453,14	448,3	476,61	418,856	378,105	406,725
Solde	**+ 1,83**	**– 0,19**	**+ 5,20**	**+ 6,05**	**– 0,90**	**9,12**	**– 3,78**
Dont : solde du compte d'avances sur impositions locales	+ 1,97	+ 0,15	+ 0,55	+ 4,24	7,12	3,90	1,97

La charge nette des opérations à caractère temporaire des comptes spéciaux du Trésor s'établit à 0,58 milliard d'euros (3,78 milliards de francs). L'écart par rapport aux prévisions initiales est principalement dû à l'évolution de trois comptes.

En premier lieu, le compte d'avance n° 903-54 « Avances sur le montant des impositions revenant aux départements, communes, établissements et divers organismes » passe d'un excédent de recettes de 1,1 milliard d'euros (7,1 milliards de francs) en 2000 à 0,3 milliard d'euros (1,97 milliard de francs) en 2001, contre une prévisions initiale de 0,6 milliard d'euros (3,9 milliards de francs).

En deuxième lieu, le compte d'opérations monétaires n° 906-04 « Compte d'émission des monnaies métalliques » enregistre un déficit de 0,3 milliard d'euros (2,1 milliards de francs). Cette charge nette trouve son origine dans une très forte augmentation, de 65% par rapport à 2000, des dépenses du compte qui atteignent 440 millions d'euros (2,9 milliards de francs), comprenant, d'une part, 287 millions d'euros (1.882,60 millions de francs) de rachats de francs dont 64% rapportés de septembre à décembre vraisemblablement par des établissements financiers et des transporteurs de fonds désireux de réduire leurs stocks de pièces avant l'introduction de l'euro, et, d'autre part, 122 millions d'euros (800,27 millions de francs) de fabrication de pièces en euros. La « primo émission » des pièces en euros a ainsi coûté 402 milliards d'euros en quatre ans, tandis que ces pièces n'ont été mises en circulation que début 2002, ce qui explique la croissance de la charge nette de ce compte depuis 1998.

En dernier lieu, le compte de commerce n° 904-05 « Constructions navales de la marine militaire » passe d'un excédent de recettes de 0,4 milliard d'euros (2,4 milliards de francs) en 2000 à un excédent de dépenses de 0,5 milliard d'euros (3,1 milliards de francs) en 2001.

D.- LES CHARGES BUDGETAIRES DE L'ÉTAT EN 2001

La loi de finances initiale pour 2001 a ouvert 263,7 milliards d'euros (1.729,9 milliards de francs) de crédits nets sur le budget général, en augmentation de 2,8% par rapport aux crédits initiaux ouverts pour l'année 2000. En tenant compte des crédits pour remboursements et dégrèvements, le montant des crédits bruts ouverts dans la loi de finances initiale pour 2001 s'est élevé à 319,7 milliards d'euros (2.097,3 milliards de francs), en progression de 4,2% par rapport à 2000.

Les crédits initiaux des opérations définitives des comptes d'affectation spéciales ont été portés de 6,6 milliards d'euros (43 milliards de francs) en 2000 à 12,5 milliards d'euros (82 milliards de francs) en 2001. En effet, la loi de finances initiale pour 2001 a créé le compte n° 902-33 « Fonds de provisionnement des charges de retraite et de désendettement de l'État », assorti d'une prévision de dépenses fixée à près de 5 milliards d'euros (32,5 milliards de francs). De plus, la prévision de dépenses du compte n° 902-24 « Affectation des produits de cessions de titres, parts et droits de société », était majorée de près de 1,5 milliard d'euros (9,6 milliards de francs). En sens inverse, la suppression du « Fonds d'investissement des transports terrestres et des voies navigables » (FITTVN) (compte n° 902-26) réduisait mécaniquement de 0,7 milliard d'euros (4,3 milliards de francs) le montant total des crédits.

Les crédits initiaux des comptes spéciaux du Trésor affectés à la couverture de charges temporaires [(1)] ont été réduits, passant de 58,5 milliards d'euros (383,8 milliards de francs) en 2000 à 56,2 milliards d'euros (368,5 milliards de francs) en 2001, principalement sous l'effet des évolutions prévues à l'époque pour le compte d'avances sur impositions locales.

Les crédits initiaux des budgets annexes ont été portés de 16,2 milliards d'euros (106,2 milliards de francs) à 16,4 milliards d'euros (107,9 milliards de francs), connaissant ainsi une augmentation de 1,6%, comparable à leur tendance de long terme.

Comme de coutume, les autorisations budgétaires accordées par la loi de finances initiale ont subi des modifications en cours d'année. Certaines de ces modifications résultent des compétences déléguées par l'ordonnance du 2 janvier 1959 au pouvoir exécutif ; elles sont présentées dans le II du présent rapport. D'autres s'inscrivent dans le cadre d'un nouvel équilibre financier approuvé par le Parlement ; elles sont présentées ci-après.

1.- L'évolution de l'équilibre financier approuvé par le Parlement

Le décret d'avance n° 2001-433 du 21 mai 2001 a ouvert 475,6 millions d'euros (3.120 millions de francs) de crédits pour dépenses civiles, sur le budget général, ainsi que 9,9 millions d'euros (65 millions de francs) d'autorisations de programme. L'essentiel des dotations nouvelles visait à couvrir les besoins urgents liés au développement de la crise de l'encéphalopathie spongiforme bovine (dite

(1) Opérations temporaires imputées sur comptes d'affectation spéciale, prêts et avances.

« maladie de la vache folle »). Pour autant, 22,9 millions d'euros (150 millions de francs) étaient consacrés à l'indemnisation des préjudices subis dans le secteur du tourisme par le naufrage de l'Erika et 38,1 millions d'euros (250 millions de francs) étaient ouverts sur le budget de la Solidarité pour améliorer les capacités d'accueil et d'hébergement des demandeurs d'asile.

Le financement de ce décret d'avance a été intégralement assuré par des annulations de crédits, dont 429,9 millions d'euros (2.820 millions de francs) ont touché les crédits des budgets civils et 45,7 millions d'euros (300 millions de francs) les crédits militaires.

Le décret d'avance n° 2001-918 du 8 octobre 2001 a ouvert 11,7 millions d'euros (76,5 millions de francs) de crédits pour dépenses civiles et 512,5 millions d'euros (3.362 millions de francs) de crédits militaires, sur le budget général, intégralement financés par des redéploiements effectués respectivement sur les crédits civils et sur les crédits militaires.

Ce décret d'avance visait principalement à financer le surcoût des « opérations extérieures » conduites par le ministère de la Défense, respectant ainsi une « tradition » désormais bien établie qui consiste à faire supporter en gestion la charge de ces opérations en la gageant par une annulation de crédits d'équipements. On peut s'interroger sur l'opportunité d'une telle démarche, qui semble oublier que la loi de finances initiale a vocation à prévoir l'ensemble des ressources et des charges de l'État pour l'année concernée. Les opérations extérieures sont devenues désormais une composante « structurelle » du socle de dépenses du ministère de la Défense : il conviendrait d'intégrer leur coût estimé dans les crédits de la loi de finances de l'année.

La loi de finances rectificative n° 2001-1276 du 28 décembre 2001 a ratifié les crédits ouverts par les décrets d'avance et a défini un nouvel équilibre financier tenant compte des crédits ainsi ouverts et de ceux qui ont été annulés à titre de gage.

Elle a également ouvert 2.638,4 millions d'euros (17.306,5 millions de francs) de crédits nets sur le budget général [(1)] et 213,7 millions d'euros (1.402 millions de francs) sur les budgets annexes. Les principaux ajustements ont été motivés par le financement des remplacements des personnels hospitaliers, au titre de la deuxième tranche du plan décidé au printemps 2000 (304,9 millions d'euros, soit 2.000 millions de francs), l'ajustement aux besoins de la compensation vieillesse (241,8 millions d'euros, soit 1.586 millions de francs), l'apurement des créances du STABEX sur la France (162,8 millions d'euros, soit 1.068 millions de francs), l'action en faveur des victimes des législations antisémites en vigueur pendant l'Occupation (149,9 millions d'euros, soit 983 millions de francs), les contributions de la France aux opérations de maintien de la paix et à plusieurs organisations internationales (142,7 millions d'euros, soit 936 millions de francs) ou

(1) Par ailleurs, les crédits de remboursements et dégrèvements ont été majorés de 5.420,3 millions d'euros (35.555,0 millions de francs), conduisant à une augmentation de 8.058,7 millions d'euros (52.861,5 millions de francs) des crédits bruts du budget général.

encore l'ajustement des dépenses militaires de fonctionnement (137,2 millions d'euros, soit 900 millions de francs).

Associé au projet de loi de finances rectificative, l'arrêté du 14 novembre 2001 a annulé 2.019,4 millions d'euros (13.426,3 millions de francs) de crédits sur le budget général. Parmi les nombreuses annulations effectuées par cet arrêté, celle portant sur le chapitre 46-82 « Couverture malade universelle et aide médicale » du budget de la Santé et de la solidarité – à hauteur de 79,4 millions d'euros (521 millions de francs) – prend un relief tout particulier à la lumière des ouvertures demandées par le Gouvernement de M. Jean-Pierre Raffarin dans le collectif budgétaire du mois de juillet dernier. Il y est apparu, en effet, que le simple règlement des dettes accumulées par l'État au titre de la couverture maladie universelle pour les années antérieures à 2002 nécessitait 130 millions d'euros (852,7 millions de francs). Compte tenu des éléments d'information déjà connus à l'époque, M. Didier Migaud, alors Rapporteur général, a pu estimer à bon droit que l'annulation effectuée sur ce chapitre le 14 novembre 2001 « *ne se justifie que par la nécessité d'assurer l'équilibre du collectif* » [(1)].

3.715,5 millions d'euros (24.372 millions de francs) ont été annulés par l'arrêté précité sur les comptes d'affectation spéciale, en raison de la révision du prix des licences UMTS et de l'affectation de l'intégralité de la recette attendue au fonds de réserve pour les retraites plutôt que son partage avec la Caisse d'amortissement de la dette publique. Le compte d'avances sur le montant des impositions locales (compte n° 903-54) a vu le montant de ses crédits réduit de 564,1 millions d'euros (3.700 millions de francs), du fait d'une révision en baisse de l'évolution des bases d'imposition. Par ailleurs, 3,2 millions d'euros (20,7 millions de francs) ont été annulés sur les budgets annexes.

Votre Rapporteur général doit signaler la parution au *Journal officiel* du 5 janvier 2002 d'un arrêté, daté du 2 janvier, « *modifiant l'arrêté du 14 novembre 2001 portant annulation de crédits* ». L'annulation de 9,1 millions d'euros (60 millions de francs) effectuée, le 14 novembre 2001, sur le chapitre 46-24 « Prestations remboursées par l'Etat au titre de la section comptable « invalides de guerre » du régime général de l'assurance maladie (art. L. 381-19 et suivants du code de la sécurité sociale) » du budget des Anciens combattants était excessive par rapport aux besoins constatés sur ce chapitre dans les dernières semaines de l'année. Elle a été « rétrospectivement » ramenée à 6,7 millions d'euros (44 millions de francs) par l'arrêté du 2 janvier précité, cette « réduction d'annulation » étant compensée par une annulation de 1,5 million d'euros supplémentaires (10 millions de francs) sur le chapitre 46-10 « Fonds de solidarité pour les anciens combattants d'Afrique du Nord et d'Indochine » et de 0,9 million d'euros (6 millions de francs) sur le chapitre 46-27 « Soins médicaux gratuits et frais d'application de la loi du 31 mars 1919 et des lois subséquentes ».

---

(1) Didier Migaud, Rapport sur le projet de loi de finances rectificative pour 2001, *Assemblée nationale n° 3427 (XI^e législature), 28 novembre 2001 (p. 39).*

Dans son rapport sur les premiers éléments disponibles concernant l'exécution du budget 2001, M. Didier Migaud, alors Rapporteur général, estimait que « *formellement régulier, le procédé consistant à ajuster* a posteriori *l'arrêté d'annulation associé au collectif d'automne n'apparaît pas très convenable, même s'il a permis, en l'occurrence, d'éviter l'écueil – certainement plus redoutable – d'un dépassement de crédits limitatifs* » (1). Votre Rapporteur général adhère pleinement à cette appréciation.

Les montants et mouvements de crédits nets pris en compte dans l'équilibre des lois de finances en 2001 sont récapitulés dans le tableau ci-après.

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

(en millions d'euros)

	Loi de finances initiale	Modifications en cours d'année				Prévisions des lois de finances
		Ouvertures	Annulations	Variation nette des crédits	En % des crédits initiaux	
A.- CHARGES DÉFINITIVES						
1. Budget général						
◆ Dépenses ordinaires civiles nettes	214.189	2.374	1.678	+ 696	+ 0,3%	214.885
◆ Dépenses civiles en capital	12.223	613	443	+ 170	+ 1,4%	12.393
◆ Dépenses militaires ordinaires	24.591	650	–	+ 650	+ 2,6%	25.241
◆ Dépenses militaires en capital	12.718	2	926	– 925	– 7,3%	11.793
Total Budget général	***263.721***	***3.638***	***3.047***	***+ 592***	***+ 0,2%***	***264.312***
Pour mémoire :						
◆ *Remboursements et dégrèvements*	*56.017*	*5.420*	*–*	*+ 5.420*	*+ 9,7%*	*61.437*
◆ *Crédits bruts du budget général*	*319.737*	*9.059*	*3.047*	*+ 6.012*	*+ 1,9%*	*325.749*
2. Comptes d'affectation spéciale						
◆ Dépenses ordinaires	3.253	–	–	–	0,0%	3.253
◆ Dépenses en capital	9.240	–	3.715	– 3.715	– 40,2%	5.525
Total Comptes d'affectation spéciale	***12.493***	**–**	***3.715***	***– 3.715***	***– 29,7%***	***8.778***
3. Budgets annexes	***16.444***	***214***	***3***	***+ 211***	***+ 1,3%***	***16.655***
TOTAL Charges définitives	**292.658**	**3.852**	**6.765**	**– 2.913**	**– 1,0%**	**289.745**
B.- CHARGES TEMPORAIRES						
◆ **Comptes spéciaux du Trésor**	**56.252**	**–**	**564**	**– 564**	**– 1,0%**	**55.688**

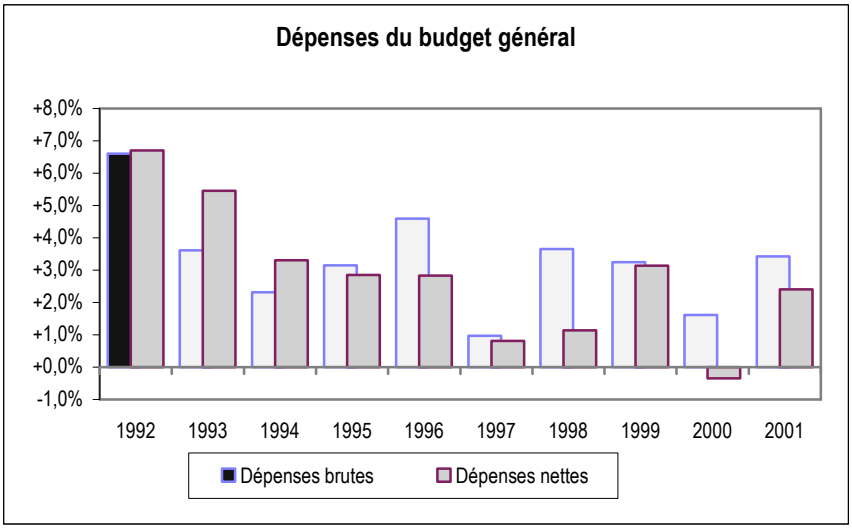
(1) Didier Migaud, Rapport sur les premiers éléments disponibles concernant l'exécution du budget en 2001, *Assemblée nationale n° 3665 (XI^e législature), 6 mars 2002 (pp. 18-19).*

(en millions de francs)

	Loi de finances initiale	Modifications en cours d'année				Prévisions des lois de finances
		Ouvertures	Annulations	Variation nette des crédits	En % des crédits initiaux	
A.- CHARGES DÉFINITIVES						
1. Budget général						
◆ Dépenses ordinaires civiles nettes	1.404.986	15.573	11.005	+ 4.568	+ 0,3%	1.409.554
◆ Dépenses civiles en capital	80.175	4.020	2.904	+ 1.116	+ 1,4%	81.291
◆ Dépenses militaires ordinaires	161.308	4.262	–	+ 4.262	+ 2,6%	165.570
◆ Dépenses militaires en capital	83.426	10	6.076	– 6.066	– 7,3%	77.360
Total Budget général	***1.729.895***	***23.865***	***19.985***	***+ 3.880***	***+ 0,2%***	***1.733.775***
Pour mémoire :						
◆ *Remboursements et dégrèvements*	*367.445*	*35.555*	–	*+ 35.555*	*+ 9,7%*	*403.000*
◆ *Crédits bruts du budget général*	*2.097.340*	*59.420*	*19.985*	*+ 39.435*	*+ 1,9%*	*2.136.775*
2. Comptes d'affectation spéciale						
◆ Dépenses ordinaires	21.340	–	–	–	0,0%	21.340
◆ Dépenses en capital	60.611	–	24.372	– 24.372	– 40,2%	36.239
Total Comptes d'affectation spéciale	***81.951***	**–**	***24.372***	***– 24.372***	***– 29,7%***	***57.579***
3. Budgets annexes	***107.867***	***1.402***	***21***	***+ 1.381***	***+ 1,3%***	***109.248***
TOTAL Charges définitives	**1.919.713**	**25.267**	**44.377**	**– 19.111**	**– 1,0%**	**1.900.602**
B.- CHARGES TEMPORAIRES						
◆ **Comptes spéciaux du Trésor**	**368.987**	**–**	**3.700**	**– 3.700**	**– 1,0%**	**365.287**

2.- Une norme de progression des dépenses respectée

En 2001, les dépenses du budget général nettes de remboursements et dégrèvements se sont établies à 268,7 milliards d'euros (1.762,4 milliards de francs). Elles sont supérieures de 6,3 milliards d'euros (41,5 milliards de francs) aux dépenses constatées de l'année 2000, soit une augmentation de 2,4%. A cet égard, le graphique ci-après montre que l'année 2001 s'inscrit dans le droit fil des tendances observables depuis 1994.



Pour autant, une comparaison directe entre l'exécution du budget 2001 et ceux des années précédentes est rendue difficile par les importantes modifications de périmètre auxquelles a été soumis le budget de l'État depuis quelques années. Il va de soi qu'il faut prendre en compte ces modifications de périmètre et, partant, retraiter les résultats « bruts » fournis par la direction générale de la comptabilité publique, afin d'apprécier la véritable dynamique du « socle » des dépenses budgétaires.

Votre Rapporteur général rappelle, en premier lieu, que la suppression de fonds de concours et l'intégration dans le budget général, dès la loi de finances initiale, des prévisions de recettes et de dépenses afférentes à ces fonds ne modifie pas les conditions de réalisation des dépenses concernées : elle gonfle les masses de crédits, en prévision, mais n'affecte pas les masses de dépenses, en exécution. Elle n'a donc pas à être prise en compte pour la comparaison des budgets 2000 et 2001. En revanche, les autres changements de périmètre doivent être précisément recensés :

– l'article 35 de la loi de finances initiale pour 2001 a procédé à la clôture, au 31 décembre 2000, du compte d'affectation spéciale n° 902-26 « Fonds d'investissement des transports terrestres et des voies navigables ». Les opérations de ce compte ont été, à partir du 1er janvier 2001, inscrites sur le budget général, en recettes comme en dépenses. Ceci a conduit à majorer les crédits du budget général de 247,1 millions d'euros (1.621 millions de francs) ;

– la suppression de plusieurs comptes de tiers, sur lesquels étaient retracés certaines recettes et dépenses, dans un cadre extra-budgétaire, c'est-à-dire dans des conditions irrégulières au regard du principe d'universalité des lois de finances, a conduit à majorer les crédits du budget général de 174,2 millions d'euros (1.142,4 millions de francs) ;

– la réduction de 35% du montant de la taxe parafiscale versée par les entreprises de mécanique au profit du comité de coordination des centres de recherche en mécanique (groupement d'intérêt économique) a été compensée par le versement d'une subvention, pour un montant évalué en loi de finances initiale à 25,8 millions d'euros (169,5 millions de francs) ;

– la suppression de la vignette automobile pour les voitures particulières des personnes physiques a été assortie d'une compensation, par l'État, des pertes de recettes des collectivités territoriales. Avec le dispositif inscrit dans le projet de loi, le montant de la compensation était évalué à 1.905,6 millions d'euros (12,5 milliards de francs). Le Parlement a adopté des amendements étendant le dispositif gouvernemental aux véhicules des personnes physiques dont le poids total en charge n'excède pas 2 tonnes ainsi qu'aux véhicules des associations, fondations et syndicats professionnels. De ce fait, l'évaluation de la compensation a été relevée de 50,2 millions d'euros (329 millions de francs) et portée à 1.955,8 millions d'euros (12,8 milliards de francs) ;

– alors que la suppression de la part régionale de la taxe d'habitation, par la loi de finances rectificative du 13 juillet 2000, avait fait l'objet d'un dégrèvement au

titre de l'année 2000 (pour des raisons techniques), la compensation de la perte de recettes subie par les régions a pris, en 2001, la forme d'une dotation budgétaire imputée sur le budget de l'Intérieur, ce qui a nécessité l'inscription de 927,2 millions d'euros de crédits supplémentaires (6,1 milliards de francs) ;

– la loi de finances initiale pour 2001 a prévu que le FOREC supporterait désormais les charges résultant de la mise en œuvre de la loi du 11 juin 1996 sur l'aménagement et la réduction du temps de travail (loi Robien), pour 533,6 millions d'euros (3,5 milliards de francs), ainsi que diverses exonérations de cotisations sociales, pour 19,8 millions d'euros (130 millions de francs). Parallèlement, l'État a remplacé la subvention auparavant imputée sur le budget de l'Emploi par une affectation directe de ressources. *In fine,* les crédits du budget général ont été réduits de 1.208,9 millions d'euros (7.930 millions de francs) ;

– l'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties des organismes HLM situés en zone urbaine sensible, décidée au cours de la discussion parlementaire, a donné lieu à une compensation sous forme de dotation budgétaire, qui a majoré les crédits du budget général de 77,7 millions d'euros (510 millions de francs) ;

– dans le cadre du programme de lutte contre l'épidémie d'encéphalopathie spongiforme bovine, l'article 35 de la deuxième loi de finances rectificative pour 2000 a supprimé l'affectation à un fonds géré par le CNASEA du produit de la taxe d'équarrissage, en vue de « rebudgétiser » le financement du service public de l'équarrissage. Parallèlement à cette intégration dans le budget d'une recette auparavant extérieure à l'État, la loi de finances initiale pour 2001 a ouvert 487,8 millions d'euros (3,2 milliards de francs) sur le budget de l'Agriculture, afin de couvrir les charges correspondantes ;

– l'ajustement de la ligne de partage des compétences respectives de l'État et de la Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF) a donné lieu à deux rectifications. D'une part, l'État a pris en charge le financement du Fonds d'action sociale pour les travailleurs immigrés et leurs familles (FASTIF), pour un montant estimé en loi de finances initiale à 167,7 millions d'euros (1,1 milliard de francs). D'autre part, la CNAF a pris en charge le financement de la majoration de l'allocation de rentrée scolaire auparavant assumé par l'État. Arguant du fait que cette majoration avait un caractère « exceptionnel », aucun Gouvernement ne s'est résolu à intégrer cette dépense – pourtant prévisible – dans la loi de finances initiale, qui ne comportait donc aucun crédit à ce titre. En revanche, des moyens étaient dégagés en cours de gestion, soit par décret d'avance, soit en loi de finances rectificative. En tout état de cause, l'État a constaté en 2001 une dépense nulle, au lieu de 350 millions d'euros (2,3 milliards de francs) en 2000 [(1)]. Il convient donc de réintégrer ce dernier montant dans les charges de l'État de 2001 pour établir une comparaison non biaisée avec les charges de l'année 2000.

---

(1) En 2000, la CNAF avait déjà supporté une partie du financement de la majoration de l'allocation de rentrée scolaire, l'État n'ayant plus supporté que 350 millions d'euros de dépenses environ (2,3 milliards de francs) au lieu de 875 millions d'euros environ en 1998 (5,75 milliards de francs) et près de 1.070 millions d'euros en 1999 (7 milliards de francs).

Au total, il apparaît que les modifications de périmètre ont conduit à grever les charges de l'État de 2.857,2 millions d'euros (18.742 millions de francs). Le montant des dépenses nettes du budget général, considéré dans le périmètre des opérations effectuées en 2000, ressort donc à 265,8 milliards d'euros (soit 1.743,6 milliards de francs).

Pour autant, d'autres retraitements peuvent être effectués. En effet, un certain nombre de dépenses dites « exceptionnelles » ont été constatées en 2000, pour un montant chiffré par le Gouvernement à 1 milliard d'euros environ (6,8 milliards de francs) dans la loi de règlement du budget 2000. A supposer que la validité du concept de « dépenses exceptionnelles » soit acceptable [(1)], celles-ci peuvent être défalquées des dépenses totales exposées en 2000 puisqu'elles ne sont pas considérées comme faisant partie du « socle » budgétaire de l'État. Votre Rapporteur général remarque que cette opération, réduisant la base de la comparaison entre 2000 et 2001, aggrave visuellement le taux de progression des dépenses. Il ne s'agit pas ici de « charger » la gestion du Gouvernement précédent mais de poursuivre, sur un plan purement technique, une démarche inaugurée pour le règlement du budget 1999 et reprise pour le règlement du budget 2000.

Enfin, l'appréciation du respect de la norme de progression des dépenses fixée dans la loi de finances initiale ne peut se faire qu'en se référant à l'agrégat de dépenses précisément défini par le Gouvernement, à savoir les dépenses du budget général nettes de remboursements et dégrèvements et nettes des recettes venant en atténuation des charges de la dette. Dans ces conditions, le tableau ci-après récapitule les éléments permettant de comparer valablement l'exécution des budgets 2000 et 2001.

COMPARAISON ENTRE LES BUDGETS 2000 ET 2001

	en milliards d'euros		en milliards de francs		Évolution
	2000	**2001**	**2000**	**2001**	
Charges brutes du budget général	318,5	329,4	2.089,0	2.160,6	+ 3,4%
A déduire :					
- remboursements et dégrèvements d'impôts	*56,1*	*60,7*	*368,2*	*398,2*	*+ 8,1%*
Charges nettes du budget général	262,3	268,7	1.720,8	1.762,4	+ 2,4%
A déduire :					
- recettes en atténuation des charges de la dette	*3,0*	*2,6*	*19,9*	*17,3*	
- correction au titre des dépenses exceptionnelles	*1,0*	*0,0*	*6,8*	*0,0*	
- correction au titre des changements de structure	*–*	*2,9*	*–*	*18,7*	
Agrégat-cible du Gouvernement	**258,3**	**263,2**	**1.694,1**	**1.726,3**	**+ 1,9%**

En valeur, l'agrégat-cible du Gouvernement a évolué de 1,9%. Compte tenu du fait que l'inflation hors tabac s'est établie à 1,6% en 2001, il apparaît que **la norme d'évolution des dépenses fixée pour l'année 2001 a été respectée**. On pourrait faire valoir que ce résultat est atteint grâce au décalage entre la prévision d'inflation associée au projet de loi de finances (soit + 1,2%) et l'inflation

(1) Votre Rapporteur général renvoie, à cet égard, aux observations très pertinentes développées par la Cour des comptes dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour l'année 2001, notamment les pages 56 à 60.

effectivement constatée à la fin de l'année (+ 1,6%). C'est oublier que le budget de l'État n'est pas indifférent à l'inflation – en dépenses comme en recettes, d'ailleurs – et que la notion de « dépense en volume » a donc un sens. Pour autant, le lien avec l'indice des prix à la consommation n'est certainement pas mécanique. L'effet-prix afférent aux dépenses indexées de fonction publique, par exemple, résulte des décisions de revalorisation du point d'indice. Celui-ci a, certes, évolué en glissement de 1,2% entre le 1er janvier 2001 et le 31 décembre 2001, mais de 0,45% seulement en moyenne sur l'ensemble de l'année. De même, la charge de la dette n'est que partiellement indexée sur l'inflation puisque les OAT indexées ne représentaient que 4,4% du stock total d'obligations du Trésor au 31 décembre 2001.

L'approche « en volume » ne dispense donc pas d'examiner plus en détail les éléments de la dépense dans le budget 2001. Le tableau ci-après présente une mise en perspective des dépenses nettes du budget général sur les cinq dernières années, par grandes catégories.

ÉVOLUTION DES DEPENSES NETTES DU BUDGET GENERAL DEPUIS 5 ANS

(en millions d'euros)

	Dépenses constatées					Évolution sur l'année précédente				
	1997	**1998**	**1999**	**2000**	**2001**	**1997**	**1998**	**1999**	**2000**	**2001**
I. Dépenses ordinaires										
Dette publique et garanties	38.095	38.941	39.903	39.253	39.919	+ 2,1%	+ 2,2%	+ 2,5%	– 1,6%	+ 1,7%
Pouvoirs publics	656	680	710	732	756	+ 2,5%	+ 3,7%	+ 4,4%	+ 3,1%	+ 3,2%
Rémunérations, charges sociales (RCS)	68.122	70.322	71.991	73.075	74.684	+ 2,3%	+ 3,2%	+ 2,4%	+ 1,5%	+ 2,2%
- dont RCS civiles	*56.081*	*57.527*	*59.061*	*60.000*	*61.432*	*+ 2,4%*	*+ 2,6%*	*+ 2,7%*	*+ 1,6%*	*+ 2,4%*
- dont RCS militaires	*12.041*	*12.795*	*12.929*	*13.075*	*13.253*	*+ 1,6%*	*+ 6,3%*	*+ 1,0%*	*+ 1,1%*	*+ 1,4%*
Pensions	26.032	27.088	28.000	29.333	30.450	+ 3,5%	+ 4,1%	+ 3,4%	+ 4,8%	+ 3,8%
- dont pensions civiles	*19.188*	*20.093*	*20.845*	*22.012*	*22.983*	*+ 4,3%*	*+ 4,7%*	*+ 3,7%*	*+ 5,6%*	*+ 4,4%*
- dont pensions militaires	*6.844*	*6.995*	*7.155*	*7.321*	*7.468*	*+ 1,5%*	*+ 2,2%*	*+ 2,3%*	*+ 2,3%*	*+ 2,0%*
Subventions de fonctionnement	7.914	8.819	8.277	8.588	8.946	+ 2,7%	+ 11,4%	– 6,1%	+ 3,8%	+ 4,2%
Matériel, entretien et charges diverses	10.823	10.703	10.736	11.008	11.256	– 5,7%	– 1,1%	+ 0,3%	+ 2,5%	+ 2,2%
Interventions économiques	27.379	26.357	26.804	22.355	21.127	+ 2,3%	– 3,7%	+ 1,7%	– 16,6%	– 5,5%
Interventions sociales	28.594	28.169	29.733	30.745	30.281	+ 2,9%	– 1,5%	+ 5,6%	+ 3,4%	– 1,5%
Autres interventions	18.001	18.794	21.407	20.835	24.121	– 2,7%	+ 4,4%	+ 13,9%	– 2,7%	+ 15,8%
Total Dépenses ordinaires	**225.616**	**229.873**	**237.561**	**235.925**	**241.540**	**+ 1,7%**	**+ 1,9%**	**+ 3,3%**	**– 0,7%**	**+ 2,4%**
II. Dépenses en capital										
Investissements civils	3.872	3.755	3.414	3.359	3.770	– 12,3%	– 3,0%	– 9,1%	– 1,6%	+ 12,2%
Subventions d'investissements civils	11.297	11.101	11.749	12.367	12.534	– 6,9%	– 1,7%	+ 5,8%	+ 5,3%	+ 1,3%
Equipement militaire	11.585	10.509	10.519	10.689	10.825	– 2,6%	– 9,3%	+ 0,1%	+ 1,6%	+ 1,3%
Total Dépenses en capital	**26.753**	**25.365**	**25.683**	**26.415**	**27.129**	**– 5,9%**	**– 5,2%**	**+ 1,3%**	**+ 2,9%**	**+ 2,7%**
TOTAL Budget général	**252.369**	**255.238**	**263.244**	**262.340**	**268.669**	**+ 0,8%**	**+ 1,1%**	**+ 3,1%**	**– 0,3%**	**+ 2,4%**

ÉVOLUTION DES DEPENSES NETTES DU BUDGET GENERAL DEPUIS 5 ANS

(en millions de francs)

	Dépenses constatées					Évolution sur l'année précédente				
	1997	**1998**	**1999**	**2000**	**2001**	**1997**	**1998**	**1999**	**2000**	**2001**
I. Dépenses ordinaires										
Dette publique et garanties	249.890	255.434	261.744	257.484	261.850	+ 2,1%	+ 2,2%	+ 2,5%	– 1,6%	+ 1,7%
Pouvoirs publics	4.302	4.460	4.658	4.801	4.957	+ 2,5%	+ 3,7%	+ 4,4%	+ 3,1%	+ 3,2%
Rémunérations, charges sociales (RCS)	446.851	461.282	472.228	479.343	489.897	+ 2,3%	+ 3,2%	+ 2,4%	+ 1,5%	+ 2,2%
- dont RCS civiles	*367.868*	*377.350*	*387.418*	*393.577*	*402.965*	*+ 2,4%*	*+ 2,6%*	*+ 2,7%*	*+ 1,6%*	*+ 2,4%*
- dont RCS militaires	*78.982*	*83.932*	*84.810*	*85.766*	*86.932*	*+ 1,6%*	*+ 6,3%*	*+ 1,0%*	*+ 1,1%*	*+ 1,4%*
Pensions	170.758	177.685	183.670	192.410	199.740	+ 3,5%	+ 4,1%	+ 3,4%	+ 4,8%	+ 3,8%
- dont pensions civiles	*125.867*	*131.800*	*136.736*	*144.390*	*150.756*	*+ 4,3%*	*+ 4,7%*	*+ 3,7%*	*+ 5,6%*	*+ 4,4%*
- dont pensions militaires	*44.891*	*45.884*	*46.934*	*48.020*	*48.984*	*+ 1,5%*	*+ 2,2%*	*+ 2,3%*	*+ 2,3%*	*+ 2,0%*
Subventions de fonctionnement	51.912	57.850	54.292	56.334	58.685	+ 2,7%	+ 11,4%	– 6,1%	+ 3,8%	+ 4,2%
Matériel, entretien et charges diverses	70.995	70.206	70.426	72.211	73.835	– 5,7%	– 1,1%	+ 0,3%	+ 2,5%	+ 2,2%
Interventions économiques	179.596	172.892	175.821	146.640	138.587	+ 2,3%	– 3,7%	+ 1,7%	– 16,6%	– 5,5%
Interventions sociales	187.563	184.779	195.039	201.673	198.629	+ 2,9%	– 1,5%	+ 5,6%	+ 3,4%	– 1,5%
Autres interventions	118.079	123.283	140.419	136.672	158.221	– 2,7%	+ 4,4%	+ 13,9%	– 2,7%	+ 15,8%
Total Dépenses ordinaires	**1.479.946**	**1.507.871**	**1.558.297**	**1.547.568**	**1.584.400**	**+ 1,7%**	**+ 1,9%**	**+ 3,3%**	**– 0,7%**	**+ 2,4%**
II. Dépenses en capital										
Investissements civils	25.396	24.631	22.397	22.031	24.728	– 12,3%	– 3,0%	– 9,1%	– 1,6%	+ 12,2%
Subventions d'investissements civils	74.101	72.815	77.068	81.125	82.220	– 6,9%	– 1,7%	+ 5,8%	+ 5,3%	+ 1,3%
Equipement militaire	75.993	68.935	69.003	70.115	71.008	– 2,6%	– 9,3%	+ 0,1%	+ 1,6%	+ 1,3%
Total Dépenses en capital	**175.490**	**166.381**	**168.468**	**173.271**	**177.956**	**– 5,9%**	**– 5,2%**	**+ 1,3%**	**+ 2,9%**	**+ 2,7%**
TOTAL Budget général	**1.655.435**	**1.674.252**	**1.726.764**	**1.720.839**	**1.762.356**	**+ 0,8%**	**+ 1,1%**	**+ 3,1%**	**– 0,3%**	**+ 2,4%**

3.- Les dépenses relatives à la dette et les dépenses en atténuation de recettes

a) La charge de la dette de l'État

La charge brute de la dette de l'État, représentée par les dépenses inscrites sur les parties 1 à 3 du titre I et portées par le seul budget des Charges communes, s'est élevée à 39,3 milliards d'euros (257,9 milliards de francs). Elle augmente de 1,5% par rapport à 2000, en ligne avec le glissement annuel moyen constaté depuis 1995 (+ 1,6% par an). Votre Rapporteur général rappelle que le glissement annuel moyen de la charge brute de la dette entre 1990 et 1995 peut être évalué à + 11,4% environ. On mesure donc l'impact bénéfique sur la charge de la dette de la diminution tendancielle des taux d'intérêt pendant la dernière décennie et sa « propagation » progressive à une part toujours croissante du stock de dette, au fur et à mesure de son refinancement. L'effort de maîtrise du déficit y a également contribué.

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

(en millions d'euros)

	Dépenses nettes			Évolution (%)		
	1999	**2000**	**2001**	**99/98**	**00/99**	**01/00**
1. Dette négociable	35.443,9	37.250,3	38.136,5	– 2,4	+ 5,1	+ 2,4
2. Dette non négociable	1.578,0	1.432,7	1.119,0	– 1,6	– 9,2	– 21,9
3. Charges et frais de gestion	277,5	44,8	56,1	– 34,9	– 83,9	+ 25,3
Charge brute de la dette	**37.299,4**	**38.727,7**	**39.311,5**	**– 2,7**	**+ 3,8**	**+ 1,5**
À déduire : recettes d'ordre	2.591,4	3.038,9	2.635,4	– 23,4	+ 17,3	– 13,3
Charge nette de la dette	**34.708,0**	**35.688,8**	**36.676,1**	**– 0,1**	**+ 2,8**	**+ 2,8**

(en millions de francs)

	Dépenses nettes			Évolution (%)		
	1999	**2000**	**2001**	**99/98**	**00/99**	**01/00**
1. Dette négociable	232.496,7	244.345,6	250.158,7	– 2,4	+ 5,1	+ 2,4
2. Dette non négociable	10.350,9	9.397,6	7.339,2	– 1,6	– 9,2	– 21,9
3. Charges et frais de gestion	1.820,2	293,5	367,7	– 34,9	– 83,9	+ 25,3
Charge brute de la dette	**244.667,8**	**254.036,7**	**257.865,7**	**– 2,7**	**+ 3,8**	**+ 1,5**
À déduire : recettes d'ordre	16.998,5	19.933,8	17.285,3	– 23,4	+ 17,3	– 13,3
Charge nette de la dette	**227.669,3**	**234.102,9**	**240.580,4**	**– 0,1**	**+ 2,8**	**+ 2,8**

Les recettes venant en atténuation des charges de la dette ont reculé de 13,3% par rapport à 2000 et sont revenues de 3 milliards d'euros (19,9 milliards de francs) à 2,6 milliards d'euros (17,3 milliards de francs). L'essentiel du décalage provient d'un repli des recettes de coupon couru sur les BTAN (– 320,6 millions d'euros, soit – 2,1 milliards de francs). Il s'explique, pour une part, par la diminution très sensible des taux d'intérêt à moyen terme (segment 2-5 ans) à partir du second semestre 2001 et, pour une autre part, par des effets calendaires dus aux choix effectués par l'Agence France Trésor quant aux dates d'échéance des lignes émises. Par ailleurs, en parallèle avec la diminution sensible des taux à court terme pendant l'année 2001, la rémunération tirée du placement de la trésorerie disponible a été réduite de 77,6 millions d'euros (509,2 millions de francs).

Au total, en 2001, **la charge nette de la dette de l'État s'est établie à 36,7 milliards d'euros (240,6 milliards de francs), en augmentation de 2,8% par rapport à 2000**. Ce pourcentage est identique à celui qui avait été constaté en 2000 par rapport à l'exécution 1999.

La charge de la dette négociable représente près de 97% de la charge totale de la dette de l'État, soit 38,1 milliards d'euros en termes bruts (250,2 milliards de francs) et 36 milliards d'euros en termes nets (236,3 milliards de francs) :

– les intérêts versés sur les BTF se sont accrus sensiblement et sont passés de 1,9 milliard d'euros en 2000 à 2,1 milliards d'euros en 2001. Contrecarrant la diminution des taux à court terme, l'augmentation de l'encours des bons explique cette évolution défavorable. Elle résulte, pour l'essentiel, de l'aggravation du déficit budgétaire par rapport aux prévisions de la loi de finances initiale et de la poursuite du transfert à La Poste des avoirs créditeurs des comptes courants postaux. Cette diminution des ressources mises à la disposition du Trésor doit être compensée par des émissions de BTF. Au total, l'encours moyen des BTF en 2001 a été supérieur d'environ 10 milliards d'euros (soit + 25%) à l'encours moyen en 2000 ;

– la charge des BTAN s'est repliée de 536 millions d'euros (3,5 milliards de francs) ; elle s'établit à 7,4 milliards d'euros (48,5 milliards de francs) au lieu de 7,9 milliards d'euros (52 milliards de francs) en 2000 [(1)]. En effet, la quasi-stabilité du stock de BTAN [(2)] n'a érodé qu'à la marge les gains tirés du refinancement des titres échus : le taux moyen servi sur ces titres était égal à 5,4% alors que les titres émis pour les refinancer ont porté intérêt à un taux moyen de 4,8%, l'amortissement portant au total sur 36,5 milliards d'euros de titres échus ;

– inversement, la charge des OAT s'est accrue de 1,2 milliard d'euros (7,7 milliards de francs). Certes, le taux moyen servi sur les titres échus est évalué à 8,1% alors que le taux moyen servi sur les titres nouveaux est évalué à 5,5%. Cependant, le refinancement n'a porté que sur un montant modeste : 14,8 milliards d'euros. Dans ces conditions, les gains de refinancement ont été largement surpassés par les dépenses nouvelles occasionnées par l'augmentation du stock global d'OAT, qui est passé de 419,1 milliards d'euros (2.749 milliards de francs) à 442,5 milliards d'euros (2.903 milliards de francs) de décembre 2000 à décembre 2001.

La charge de la dette non négociable diminue de près de 22%, soit 313,7 millions d'euros (2 milliards de francs) en valeur absolue. Elle ne représente plus en 2001 que 1,1 milliard d'euros (7,3 milliards de francs). En effet, le transfert à La Poste des avoirs créditeurs privés des CCP réduit la rémunération que le Trésor verse à La Poste au titre des ressources liquides qui lui sont apportées par son intermédiaire. 420 millions d'euros d'économies (2,7 milliards de francs) sont enregistrés de ce fait. De plus, le réseau du Trésor public a cessé son activité de tenue de compte courant au profit de particuliers. En sens inverse, l'augmentation des dépôts des banques centrales de la zone franc sur leur compte d'opérations

(1) La charge des BTAN est égale à 6,5 milliards d'euros (42,7 milliards de francs) si l'on déduit de la charge brute (dépenses imputées sur les crédits du titre I) les recettes de coupon couru.

(2) Le stock s'est accru de 4,2 milliards d'euros (27,9 milliards de francs) entre décembre 2000 et décembre 2001, soit une augmentation de 2,8% seulement.

majore la rémunération versée par le Trésor, à hauteur de 90 millions d'euros (590 millions de francs).

Les frais de gestion imputés sur la troisième partie du titre I semblent parvenus à un étiage structurel, aux environs de 50 millions d'euros (330 millions de francs) [(1)], alors qu'elle atteignait couramment 200, voire 250 millions d'euros auparavant (1,3 à 1,6 milliard de francs). La « mise en sommeil » du Fonds de soutien des rentes explique l'essentiel de cette évolution, ainsi que la suppression des commissions de services financiers pour les emprunts et obligations.

b) Les charges de garantie

Les dépenses de garantie sont tout à fait comparables, en 2001, à celles qui ont pu être comptabilisées en 1998 ou en 2000. L'année 1999 avait été marquée par deux opérations exceptionnelles : la mise en jeu de la garantie de l'État pour le remboursement d'un emprunt de l'UNEDIC, à hauteur de 1,5 milliard d'euros (10 milliards de francs), et l'appel en garantie effectué par la Caisse centrale de réassurance à la suite des tempêtes de l'hiver 1999-2000, à hauteur de 457,4 millions d'euros (3 milliards de francs).

Les dépenses s'établissent à 185,9 millions d'euros (1.219,2 millions de francs) au lieu de 178,7 millions d'euros (1.172,4 millions de francs) en 2000. Les principaux chefs de dépenses relèvent des annulations de créances constituées sur des États étrangers (Cameroun, Congo, Côte d'ivoire), à hauteur de 109,2 millions d'euros (716,5 millions de francs), d'une garantie donnée sur la société Picardex SA (18,3 millions d'euros, soit 120 millions de francs) et de l'appel de fonds présenté par la Coface au titre de la garantie accordée aux procédures publiques d'aide à l'exportation gérées par cette société (50,8 millions d'euros, soit 333,2 millions de francs en 2001, au lieu de 83,1 millions d'euros, soit 545 millions de francs, en 2000).

c) Les remboursements et dégrèvements d'impôts

Les remboursements et dégrèvements d'impôts progressent de 8,1%, soit, en valeur, 4,6 milliards d'euros (30 milliards de francs). Ils atteignent 60,7 milliards d'euros (398,2 milliards de francs), c'est-à-dire 19,9% des recettes fiscales brutes du budget général [(2)]. Plusieurs facteurs concourent à cette progression.

En augmentation de 9,9% – pourcentage presque identique à celui constaté en 2000 – les remboursements de TVA s'élèvent à 28,5 milliards d'euros (205,5 milliards de francs). Il est toujours aussi difficile d'expliquer précisément le dynamisme de ce poste de dépenses. L'exposé général des motifs du projet de loi de règlement met l'accent sur :

---

(1) La dépense constatée en 2000 s'élevait à 44,8 millions d'euros (293,5 millions de francs). Celle constatée en 2001 est égale à 56,1 millions d'euros (367,7 millions de francs).

(2) Par ailleurs, les restitutions de produits non fiscaux s'élèvent à 64,1 millions d'euros (420,7 millions de francs), portant le montant total des remboursements et dégrèvements à 60,8 milliards d'euros (398,6 milliards de francs).

– « *la progression de l'investissement et des exportations constatée à la fin de l'année 2000, se retrouvant dans les déclarations de TVA et dans les demandes de remboursements de crédits de TVA déposés en début d'année 2001* » ;

– « *l'accélération du traitement des demandes de remboursements (en comparaison avec la fin de l'année 2000)* » ;

– « *une possible propension des entreprises à demander plus systématiquement le remboursement de leur crédit de TVA lorsque cela est possible (optimisation de leur trésorerie)* ».

Tous ces éléments d'analyse sont connus depuis fort longtemps, dans leur principe, et restent impuissants à éclairer, quantitativement, les décalages récurrents entre les prévisions des lois de finances et les résultats d'exécution.

Pour des montants certes bien moindres, on doit noter l'évolution « explosive » des remboursements de TIPP sur deux ans. En raison des différentes mesures fiscales décidées pendant la précédente législature, ils sont passés de 68,1 millions d'euros en 1999 (446,6 millions de francs) à 526,8 millions d'euros en 2001 (3.455,6 millions de francs).

Les restitutions d'impôt sur les sociétés s'élèvent à 8,5 milliards d'euros (56 milliards de francs), soit 1,1 milliard d'euros (7,2 milliards de francs) de plus que l'année précédente (+ 14,8%). Les remboursements au titre de crédits d'impôt et de créances nées du « report en arrière » des déficits ont diminué de 116,5 millions d'euros (764 millions de francs), mais les remboursements au titre des transferts d'acomptes, dans le cadre de groupes de sociétés, ont augmenté de 348,1 millions d'euros (2,3 milliards de francs) et les autres restitutions se sont accrues de 866,8 millions d'euros (5,7 milliards de francs).

La mise en œuvre de la prime pour l'emploi s'est traduite par une dépense de 2,1 milliards d'euros (13,5 milliards de francs), intégrée par la comptabilité budgétaire dans les autres dépenses « en atténuation de recettes ». Dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour l'année 2001, la Cour des comptes critique le traitement budgétaire qui a ainsi été réservé à la prime pour l'emploi, alors que son traitement en comptabilité nationale apparaît conforme aux règles définies par Eurostat [(1)]. Le ministre délégué au budget a apporté à ces observations des réponses circonstanciées même si, eu égard aux spécificités de la prime pour l'emploi et à la définition de son dispositif, on peut regretter que les montants qui viennent en diminution des recettes d'impôt sur le revenu ne puissent être isolés par la comptabilité budgétaire. Ceci contribuerait à améliorer la transparence du dispositif, qui bénéficie déjà de l'individualisation des versements sur un paragraphe spécifique du budget des Charges communes.

Les admissions en non-valeur sur impositions locales reculent de 10,1% et reviennent ainsi de 628,9 millions d'euros à 565,2 millions d'euros (4,1 milliards de francs et 3,7 milliards de francs respectivement). De même, les remboursements et dégrèvements sur impositions locales reculent de 11,3%. Ils n'atteignent plus que

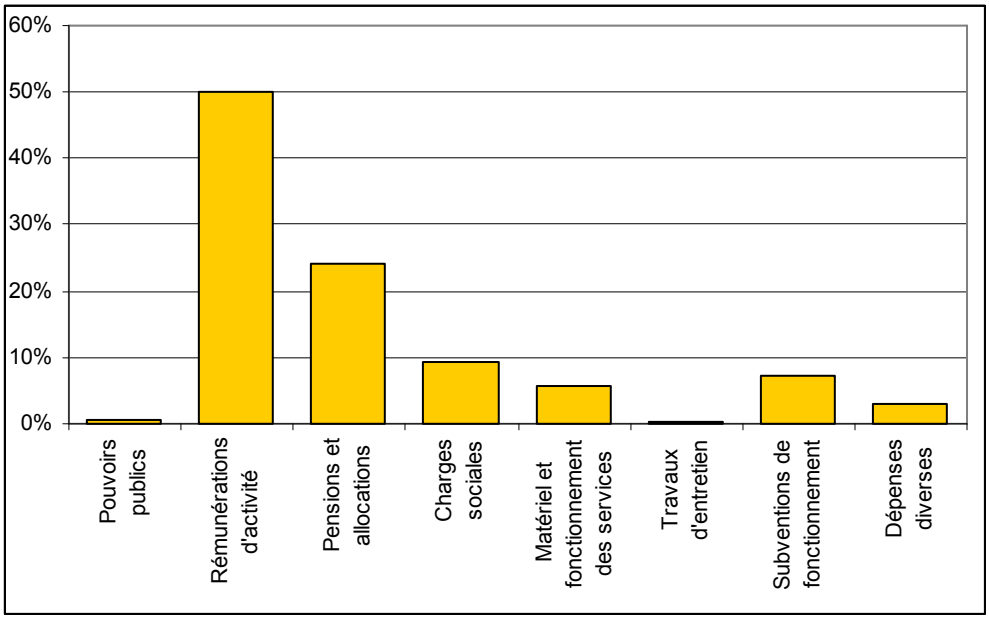
(1) Cour des comptes, L'exécution des lois de finances pour l'année 2001*, juin 2002, (pp. 36-37).*

9,5 milliards d'euros (62,6 milliards de francs) en 2001 au lieu de 10,8 milliards d'euros (70,5 milliards de francs) en 2000. Ce recul est, pour partie, imputable à la mise en place du mécanisme de « droit commun » pour la compensation aux régions de la perte de recettes fiscales issues de la suppression de la part régionale de la taxe d'habitation décidée par la loi de finances rectificative du 13 juillet 2000. En 2000, du fait de la date d'entrée en vigueur de la loi, seule une procédure de dégrèvement pouvait être mise en œuvre pour compenser les pertes de recettes. Votre Rapporteur général rappelle que ces pertes avaient été évaluées à 885 millions d'euros environ (5,8 milliards de francs) lors de la présentation de la mesure dans le projet de loi de finances rectificative. La comptabilité budgétaire ne permet pas d'isoler précisément le montant de la compensation en exécution. *In fine,* les dégrèvements de taxe d'habitation en 2001 représentent 2,5 milliards d'euros (16,3 milliards de francs), montant très supérieur aux 1,7 milliard d'euros (11 milliards de francs) constatés en 1999, année qui constitue une base de comparaison plus pertinente que 2000, pour les raisons exposées ci-dessus. Cet écart résulte, pour la plus large part, des autres mesures d'allégement de la taxe d'habitation décidées dans le cadre de la loi de finances rectificative du 13 juillet 2000.

4.- Le fonctionnement des administrations

Les dépenses de fonctionnement du budget général (titres II et III) s'élèvent à 126,1 milliards d'euros (827,1 milliards de francs), dont 109,1 milliards d'euros (715,5 milliards de francs) de dépenses civiles et 17 milliards d'euros (111,7 milliards d'euros) de dépenses militaires. Les dépenses de fonctionnement représentent donc 46,9% des dépenses nettes totales du budget général. Le graphique ci-après illustre la répartition de ces dépenses par grande catégorie.

STRUCTURE DES CHARGES DE FONCTIONNEMENT (Titres II et III)



Les dépenses de fonctionnement totales progressent de 2,7% par rapport à 2000, les dépenses civiles étant plus dynamiques que les dépenses militaires : + 3,1% au lieu de + 0,5%. On constate donc une légère accélération par rapport à la tendance de moyen terme, le glissement annuel moyen entre 1996 et 2001 pouvant être évalué à + 2,5% environ.

a) Les charges de personnel

Les charges de personnel constituent la plus grande partie des dépenses exposées par l'État pour le fonctionnement de son administration (83,9%), et une part très significative du montant total des dépenses nettes du budget général (39,1%). C'est dire l'enjeu – en termes purement budgétaires – de la politique salariale dans la fonction publique d'État et de la politique des recrutements et des effectifs. La plupart des dépenses de personnel étant indexées sur le point de la fonction publique, une augmentation de 1% du point coûte, en année pleine, 1 milliard d'euros.

DEPENSES DE PERSONNEL (Titre III civil et militaire, parties 1 à 3)

(en millions d'euros)

	Dépenses nettes			Évolution (%)		
	1999	**2000**	**2001**	**99/98**	**00/99**	**01/00**
1. Rémunérations d'activité	59.545,9	61.314,5	62.932,7	+ 2,1	+ 3,0	+ 2,6
2. Pensions et allocations	28.000,3	29.332,7	30.450,2	+ 3,4	+ 4,8	+ 3,8
3. Charges sociales	12.444,9	11.760,9	11.751,6	+ 3,7	– 5,5	– 0,1
Dépenses de personnel	**99.991,0**	**102.408,1**	**105.134,5**	**+ 2,6**	**+ 2,4**	**+ 2,7**

(en millions de francs)

	Dépenses nettes			Évolution (%)		
	1999	**2000**	**2001**	**99/98**	**00/99**	**01/00**
1. Rémunérations d'activité	390.595,3	402.196,6	412.811,2	+ 2,1	+ 3,0	+ 2,6
2. Pensions et allocations	183.669,8	192.409,9	199.740,2	+ 3,4	+ 4,8	+ 3,8
3. Charges sociales	81.632,9	77.146,6	77.085,7	+ 3,7	– 5,5	– 0,1
Dépenses de personnel	**655.898,0**	**671.753,1**	**689.637,1**	**+ 2,6**	**+ 2,4**	**+ 2,7**

L'année 2000 étant la dernière couverte par l'accord salarial de février 1998, il n'était pas illogique d'observer un certain ralentissement des rémunérations d'activités en 2001. Effectivement, celles-ci se sont accrues de 2,6% au lieu de 3% l'année précédente. Pour autant, votre Rapporteur général rappelle que le précédent Gouvernement avait décidé de revaloriser le point d'indice, à hauteur de 0,5% le 1er mai 2001 et 0,7% le 1er novembre, soit un effet équivalent à + 0,45% en année pleine. Il faut ajouter à ceci l'attribution de points d'indice supplémentaires pour les bas salaires et les mesures à caractère catégoriel. Au total, les mesures salariales ont contribué pour 1,6% à la progression du salaire moyen par tête. L'effet de structure étant estimé par ailleurs à 0,5%, le salaire moyen par tête a progressé de 2,1% par rapport à l'année précédente.

Il faut également rappeler que le nombre d'emplois budgétaires inscrits sur le budget de l'État a augmenté de 23.789 unités entre 2000 et 2001, selon les documents fournis, respectivement, à l'appui du projet de loi de finances pour 2001 et du projet de loi de finances pour 2002, ou bien de 31.871 unités selon le rapport annuel sur la fonction publique de l'État élaboré en mars 2002 par le ministère de la fonction publique (1).

Les charges de pensions sont restées, en 2001, sur une croissance tendancielle nettement supérieure à celle des rémunérations d'activité. Le glissement annuel moyen entre 1990 et 2001 ressort, pour les premières, à 4,5% et, pour les secondes, à 3,4%. Ce décalage résulte principalement de l'augmentation des effectifs de pensionnés, que l'on peut évaluer à 1,7% par an au vu des états annuels communiqués par le service des pensions (2). De ce fait, les pensions représentent une part toujours plus importante des dépenses de personnel : 29% en 2001 au lieu de 26,6% en 1990.

Le chapitre 32-97 du budget des Charges communes, sur lequel sont transférés tous les crédits et imputées toutes les dépenses de pensions des personnels civils et militaires de l'État (3), est régulièrement sous-doté depuis 1995, année où était apparue une insuffisance de crédits de 16,9 millions d'euros (110,7 millions de francs). Cette insuffisance avait atteint 99,4 millions d'euros (652,3 millions de francs) en 1997 avant de revenir à 24 millions d'euros (157,1 millions de francs) en 1999. L'insuffisance de crédits s'est à nouveau « tendue » en 2000 (58,2 millions d'euros, soit 382 millions de francs). Elle atteint 305,4 millions d'euros, soit plus de 2 milliards de francs, en 2001. Un tel décalage entre les prévisions et l'exécution est difficilement admissible, même si les crédits en cause ont un caractère évaluatif.

Selon le rapport de la Cour des comptes, « *la direction du budget explique l'écart par les augmentations du point de la fonction publique, postérieures au vote de la loi de finances initiale* ». Votre Rapporteur général relève, comme le fait d'ailleurs la Cour des comptes, que ces augmentations « *n'étaient toutefois pas postérieures au vote de la loi de finances rectificative* » pour 2001 et qu'un ajustement aurait pu être effectué à cette occasion. En fait, la responsabilité d'une augmentation « imprévue » du point d'indice paraît peu plausible : la progression des dépenses de rémunération a bien suivi la progression des crédits initiaux ouverts à ce titre (+ 2,6% à comparer à + 2,5%), en revanche, la progression des crédits initiaux de pensions (+ 2,9%) était très inférieure à celle consentie les années précédentes (4) et s'est révélée inférieure à la progression effective des dépenses constatées (+ 4,8%). Au demeurant, dans l'hypothèse où le dérapage aurait pu être imputable à la variation du point d'indice, il aurait été possible au Gouvernement de

---

(1) On peut d'ailleurs s'étonner du décalage entre ces deux estimations, compte tenu du caractère bien cerné de la notion d'« emploi budgétaire ».

(2) Situation de la dette viagère au 31 décembre.

(3) Les pensions des personnels ouvriers sont prises en charge par le Fonds spécial des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'État (FSPOEIE), la subvention d'équilibre étant imputée sur chapitre spécifique du budget des Charges communes.

(4) Les années 1999 et 2000 ne sont pas significatives, en termes d'évolution des crédits initiaux, du fait de l'intégration dès la loi de finances initiale des crédits pour pension afférents à La Poste et aux agents fonctionnaires employés dans divers organismes publics et semi-publics, charges auparavant financées par voie de fonds de concours.

« couvrir » partiellement l'insuffisance de crédits en effectuant une répartition à partir du chapitre-réservoir 31-94 du budget des Charges communes – qui a d'ailleurs été mis à contribution pour les mêmes motifs en 1999 – au lieu de laisser sur ce dernier chapitre un montant de crédits inutilisés de 198,7 millions d'euros (1,3 milliard de francs) dont l'annulation est demandée dans le présent projet. Votre Rapporteur général concède qu'une telle mesure n'aurait pas suffi à effacer le dépassement de crédits, mais elle aurait permis de minimiser les ajustements demandés dans le projet de loi de règlement.

Si l'on s'intéresse à l'équilibre du régime des pensions civiles et militaires de l'État, deux autres paramètres doivent être pris en considération : les recettes encaissées par l'État (retenues sur traitement des agents, contributions de la Poste, France Télécom et divers autres organismes) et les transferts effectués au titre des compensations généralisée et spécifique entre régimes d'assurance vieillesse. Il apparaît que la contribution de l'État au régime de retraite de ses fonctionnaires, supportée par le budget général, est relativement stable. Elle était passée de 71,9% du besoin de financement total à 70,8% entre 1993 et 1998, puis était remontée à 72% en 2000 ; elle est revenue à 71,5% en 2001.

Les cotisations sociales à la charge de l'État se sont élevées à 7,3 milliards d'euros (48,1 milliards de francs) [(1)] et les prestations sociales à 1,7 milliard d'euros (10,9 milliards de francs) [(2)]. Ces deux catégories progressent respectivement de 3,1% et 5,7% par rapport à 2000. Pour leur part, les dépenses d'action sociale s'élèvent à 495,4 millions d'euros (3,2 milliards de francs) et progressent de 1,4% par rapport à 2000.

b) Les moyens matériels, subventions et charges diverses

Le deuxième « bloc » identifiable dans les charges de fonctionnement est en fait très hétérogène. De la partie 34 à la partie 37 de la nomenclature, on trouve les dépenses relatives aux moyens matériels des administrations, à l'entretien du patrimoine, aux subventions de fonctionnement et à des « dépenses diverses » dont beaucoup regroupent désormais dans des chapitres globalisés des dépenses de personnel et des dépenses de fonctionnement. Il en est ainsi des crédits destinés à certaines préfectures (4 en 2000, 14 en 2001), dans le cadre d'une expérimentation dont il conviendrait de tirer désormais un bilan – et de le présenter devant le Parlement – avant d'étendre encore le champ de la globalisation.

De même, les dotations de fonctionnement des services du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie qui ont conclu un « contrat d'objectifs et de moyens » relèvent de la partie 37 (dépenses diverses »), pour un montant de 739,5 millions d'euros (4.851,1 millions de francs) en 2001.

---

(1) Est inclus dans ce montant le versement de l'État au titre de l'« apurement CNAF », qui est égal à la différence entre le montant des cotisations dues par l'État employeur sur les rémunérations de ses agents permanents en poste en métropole et celui des prestations familiales directement servies par lui à ces agents. En 2001, l'apurement CNAF est égal à 1.516,7 millions d'euros (9.949 millions de francs).

(2) Sont exclues de ce montant les dépenses imputées sur l'article 40 du chapitre 33-91 du budget des Charges communes, qui correspondent à la participation de l'État au mécanisme de compensation généralisée et spécifique entre régimes d'assurance vieillesse, à savoir 2.213,9 millions d'euros (14.521,9 millions de francs) en 2001.

MOYENS DE FONCTIONNEMENT (Titre III civil et militaire, parties 4 à 7)

(en millions d'euros)

	Dépenses nettes			Évolution (%)		
	1999	**2000**	**2001**	**99/98**	**00/99**	**01/00**
4. Matériel et fonctionnement	7.476,2	6.928,4	7.058,6	– 1,9	– 7,3	+ 1,9
5. Travaux d'entretien	236,4	291,9	259,0	– 3,7	+ 23,5	– 11,3
6. Subventions de fonctionnement	8.276,8	8.588,0	8.946,5	– 6,1	+ 3,8	+ 4,2
7. Dépenses diverses	3.023,7	3.788,2	3.938,5	+ 6,6	+ 25,3	+ 4,0
Dépenses de fonctionnement	**19.013,1**	**19.596,5**	**20.202,5**	**– 2,6**	**+ 3,1**	**+ 3,1**

(en millions de francs)

	Dépenses nettes			Évolution (%)		
	1999	**2000**	**2001**	**99/98**	**00/99**	**01/00**
4. Matériel et fonctionnement	49.040,4	45.447,2	46.301,1	– 1,9	– 7,3	+ 1,9
5. Travaux d'entretien	1.550,9	1.914,7	1.698,9	– 3,7	+ 23,5	– 11,3
6. Subventions de fonctionnement	54.292,1	56.333,6	58.685,1	– 6,1	+ 3,8	+ 4,2
7. Dépenses diverses	19.834,3	24.848,9	25.834,6	+ 6,6	+ 25,3	+ 4,0
Dépenses de fonctionnement	**124.717,8**	**128.544,4**	**132.519,7**	**– 2,6**	**+ 3,1**	**+ 3,1**

• L'analyse des dépenses de matériel et fonctionnement courant, regroupées sur la partie 34 est de plus en plus malaisée dans le cadre de la nomenclature budgétaire actuelle. Le plus souvent, ces dépenses sont imputées sur un chapitre unique, la subdivision à l'article concernant les services et la nature de la dépense n'apparaissant qu'au niveau du paragraphe. Il en résulte qu'il est difficile de dresser rapidement un panorama « parlant » des dépenses consacrées par les administrations à leur fonctionnement courant.

La Cour des comptes consacre un développement à la problématique des dépenses d'informatique, car elle remarque qu'elles sont classées au sein des dépenses de fonctionnement alors que leur gestion fait appel à des « *circuits analogues, au moins en partie,* » aux crédits de paiement pour dépenses en capital. La Cour relève que la nature particulière des dépenses informatiques amène parfois les services gestionnaires à les gérer de façon relativement autonome par rapport aux autres dépenses de fonctionnement. Ceci amène votre Rapporteur général à s'interroger sur l'utilité réelle d'une globalisation extensive des crédits dans le cadre de l'ordonnance de 1959. Dès lors que la dualité de principe entre autorisations d'engagement et crédits de paiement, prévue par la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances, ne trouve pas encore à s'appliquer, un certain nombre de charges qui peuvent faire l'objet d'une gestion pluriannuelle – et c'est notamment le cas des projets informatiques – se coule difficilement dans le moule un peu réducteur des « dépenses ordinaires ».

• Les travaux d'entretien, retracés sur la partie 35, ne concernent que cinq sections budgétaires et ne pèsent que pour 259 millions d'euros (1.698,9 millions de francs) dans le total des dépenses de l'État. L'essentiel des dépenses est exposé au titre de l'entretien du réseau routier (174,1 millions d'euros en 2001, soit 1.142 millions de francs), en diminution de 35,3 millions d'euros (231,7 millions de francs) par rapport à 2000. Il est vrai que l'année 2000 a été marquée par les travaux

de réparation nécessités par les tempêtes de décembre 1999. Peut-être faut-il voir également dans ces tempêtes – mais avec un décalage d'un an – la cause de l'augmentation en 2001 des dépenses consacrées à l'entretien du littoral et des ports maritimes. L'augmentation est, certes, faible en valeur absolue (4 millions d'euros, soit 26,1 millions de francs) mais forte en valeur relative, puisqu'elle correspond à une majoration de 25,6% des mêmes dépenses réalisées en 2000. En matière d'entretien du patrimoine culturel, la Cour des comptes juge que les dépenses sont « *très insuffisantes* » et que « *le défaut d'entretien est à l'origine de besoins d'investissements significatifs. Depuis plusieurs années, le ministère sollicite sans succès un redéploiement des crédits ouverts du titre V vers cette partie* ». Il est vrai que le ministère de la culture éprouve depuis longtemps de grandes difficultés à consommer les crédits de paiement dont il dispose et que des opérations d'entretien conduites « au fil de l'eau » seraient peut-être plus efficaces au regard des exigences d'une bonne gestion publique.

• Les subventions de fonctionnement accordées par l'État progressent de 4,2% par rapport à 2000 et s'élèvent, en 2001, à 8.946,5 millions d'euros (58.685,1 millions de francs).

Les dotations consacrées aux organismes de recherche diminuent de 34,8 millions d'euros (228,6 millions de francs), soit – 1,3%. Tous les organismes sont touchés, à l'exception de l'INRIA dont la subvention augmente de 9,1% et passe ainsi de 53,1 millions d'euros (348,1 millions de francs) à 57,9 millions d'euros (379,9 millions de francs). Le CNRS doit se contenter de 1.705,3 millions d'euros (11.186 millions de francs) au lieu de 1.729,9 millions d'euros (11.347,1 millions de francs) en 2000.

Sous l'effet favorable d'un changement de structure budgétaire, les dépenses au titre de l'enseignement supérieur progressent de 196,2 millions d'euros, soit 1.287,2 millions de francs (+ 16,4%). Mais cela est dû pour l'essentiel au transfert vers la partie 36 des crédits pour les œuvres en faveur des étudiants, précédemment inscrits sur le titre IV. Les montants concernés ont été évalués à 168,4 millions d'euros (1.104,7 millions de francs) dans le projet de loi de finances pour 2001, la nomenclature budgétaire de 2001 ne permettant pas d'individualiser cette dépense en exécution.

Les crédits de subventions aux établissements scolaires progressent en 2001 de 45,5 millions d'euros (298,6 millions de francs) après avoir augmenté de 119,7 millions d'euros (785 millions de francs) en 2000. Cette évolution significative résulte, pour la plus grande part, de la montée en puissance des emplois-jeunes, dont les crédits sont portés, en loi de finances initiale, sur le chapitre 44-01 du budget de l'Emploi et dont une partie est transférée sur la partie 36 du budget de l'Enseignement scolaire pour être versée aux établissements scolaires impliqués dans le dispositif.

Les subventions accordées aux autres établissements publics civils augmentent, au total, de 104,3 millions d'euros (684,5 millions de francs). Les principaux mouvements concernent l'ANPE (1.073,8 millions d'euros, soit 7.043,6 millions de francs), Météo France (142,3 millions d'euros, soit

933,2 millions de francs), dont la dotation progresse de 17,6% par rapport à 2000, ainsi que la subvention du budget général au budget annexe de l'Aviation civile, qui passe de 32 millions d'euros à 49 millions d'euros (respectivement 210 millions de francs et 321,5 millions de francs). En revanche, les subventions de fonctionnement accordées aux établissements sanitaires et sociaux reculent pour la deuxième année consécutive et s'inscrivent en repli de 54,3 millions d'euros (356,2 millions de francs) par rapport à 1999 ; on peut considérer, il est vrai, qu'il s'agit d'un « retour à la normale » après l'augmentation de 69,5 millions d'euros (455,9 millions de francs) qui avait été consentie en 1999 par rapport à 1998.

• Comme leur nom l'indique, les « dépenses diverses » regroupent un florilège de postes.

Les frais de justice et indemnités de réparation apparaissent en légère diminution, ne représentant plus que 511,5 millions d'euros (3.355,3 millions de francs) en 2001 au lieu de 515,7 millions d'euros (3.382,5 millions de francs) en 2000. Même si l'État n'est pas le principal ordonnateur des dépenses relevant de cette catégorie, il n'en est pas moins regrettable qu'une fois de plus les crédits ouverts au titre des frais de justice se soient révélés inférieurs aux dépenses effectives. Le caractère évaluatif de ces crédits incite peut-être à une certaine approximation dans l'estimation des demandes qui sont présentées au Parlement dans les projets de loi de finances.

Le calendrier électoral imposant ses contraintes – bien qu'il ne soit point intangible – les dépenses imputées sur le budget de l'Intérieur à ce titre ont augmenté de 149,7 millions d'euros (982,1 millions de francs) pour atteindre 177,7 millions d'euros en 2001 (1.165,8 millions de francs).

Apparues en 2000, les dotations sous contrat d'objectifs et de moyens (DGI et DREE) ne connaissent pas d'évolution très significative : leur montant total progresse de 2,7% et atteint 739,5 millions d'euros (4.851,1 millions de francs).

Après avoir fortement reculé entre 1998 et 2000 [(1)], les dépenses imputées au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie pour la rémunération des services rendus par divers organismes (Banque de France, Agence française de développement, Natexis Banque, etc.) se sont redressées et ont atteint 243,7 millions d'euros (1.598,9 millions de francs).

D'autres postes importants sont quasiment stables. Il en est ainsi des dépenses pour formation des personnels enseignants (92,4 millions d'euros, soit 605,8 millions de francs), pour examens et concours (107,1 millions d'euros, soit 702,4 millions de francs), pour fonctionnement (non globalisé) des préfectures (216,5 millions d'euros, soit 1.419,8 millions de francs), pour la santé des détenus et les prestations de protection judiciaire de la jeunesse effectuées par le secteur habilité ou conventionné (279,4 millions d'euros, soit 1.832,4 millions de francs), pour le fonctionnement des services judiciaires et pénitentiaires (532,7 millions d'euros, soit 3.494 millions de francs). Sur le budget de la Défense, la dépense la

(1) Elles sont passées de 339,1 millions d'euros (2.224,6 millions de francs) à 209 millions d'euros (1.371,1 millions de francs).

plus significative est occasionnée par la compensation à la SNCF des réductions de tarifs accordées pour le transport des militaires (146,3 millions d'euros, soit 957,4 millions de francs).

5.- Les interventions de l'État

Les dépenses d'intervention constituent le titre IV du budget général. Elles augmentent de 1,6 milliard d'euros (10,5 milliards de francs) par rapport à 2000 (soit + 2,2%) et atteignent 75,5 milliards d'euros (495,4 milliards de francs). Les différentes composantes du titre IV connaissent des évolutions très diverses.

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

(en millions d'euros)

	Dépenses nettes			Évolution (%)		
	1999	**2000**	**2001**	**99/98**	**00/99**	**01/00**
1. Interventions politiques et administratives	4.762,5	3.796,4	6.694,1	+ 37,1	– 20,3	+ 76,3
2. Action internationale	1.515,0	1.704,0	1.831,2	+ 5,0	+ 12,5	+ 7,5
3. Action éducative et culturelle	15.129,4	15.335,1	15.595,4	+ 9,0	+ 1,4	+ 1,7
4. et 5. Action économique	26.803,7	22.355,1	21.127,5	+ 1,7	– 16,6	– 5,5
6. et 7. Action sociale	29.733,5	30.744,9	30.280,8	+ 5,6	+ 3,4	– 1,5
Dépenses d'intervention	**77.944,0**	**73.935,5**	**75.528,9**	**+ 6,3**	**– 5,1**	**+ 2,2**

(en millions de francs)

	Dépenses nettes			Évolution (%)		
	1999	**2000**	**2001**	**99/98**	**00/99**	**01/00**
1. Interventions politiques et administratives	31.239,8	24.902,7	43.910,4	+ 37,1	– 20,3	+ 76,3
2. Action internationale	9.937,5	11.177,5	12.011,7	+ 5,0	+ 12,5	+ 7,5
3. Action éducative et culturelle	99.242,0	100.591,7	102.299,0	+ 9,0	+ 1,4	+ 1,7
4. et 5. Action économique	175.820,5	146.639,6	138.587,2	+ 1,7	– 16,6	– 5,5
6. et 7. Action sociale	195.039,0	201.673,3	198.628,8	+ 5,6	+ 3,4	– 1,5
Dépenses d'intervention	**511.278,8**	**484.984,8**	**495.437,0**	**+ 6,3**	**– 5,1**	**+ 2,2**

• **Les interventions à caractère politique et administratif** augmentent de 76,3% (+ 2.897,7 millions d'euros, soit + 9.489,8 millions de francs), du fait de l'inscription en dotation budgétaire de la compensation accordée par l'État aux régions au titre des exonérations de taxe d'habitation décidée en juillet 2000 (927,2 millions d'euros, soit 6.082,1 millions de francs) et de l'imputation sur la dotation générale de décentralisation (DGD) de la compensation accordée par l'État aux départements au titre de la suppression de la vignette automobile. La DGD progresse de 1.854,3 millions d'euros (12,2 milliards de francs) et s'élève à 4.166,4 millions d'euros (27,3 milliards de francs) en 2001 au lieu de 2.312,1 millions d'euros (15,2 milliards de francs) en 2000.

Deux autres postes exercent une influence dynamique sur les dépenses à destination des collectivités locales. D'une part, les contreparties de l'exonération d'impôt foncier progressent de 75,9 millions d'euros (498,1 millions de francs) et

sont multipliées par 8 par rapport à 2000, en raison de l'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties des organismes HLM situées en zone urbaine sensible, décidée au cours de la discussion du projet de loi de finances pour 2001. D'autre part, la montée en puissance du « plan d'urgence pour les lycées », décidé par le ministre de l'éducation nationale à la fin de l'automne 1998, se traduit par la constatation d'une dépense de 25,1 millions d'euros en 2001 au lieu de 3,5 millions d'euros en 2000. L'État aide les régions à souscrire une enveloppe de prêts de 609,8 millions d'euros (4 milliards de francs) afin de permettre, notamment, la réalisation de travaux de construction ou d'aménagement visant à améliorer la vie quotidienne dans les lycées. La Cour des comptes relève que les reports de crédits provenant des gestions précédentes sont élevés, sur le chapitre concerné, ce qui n'est pas étonnant puisque le choix avait été fait, dès l'origine, de doter le chapitre d'une grande partie des crédits nécessaires pour couvrir les charges supportées par l'État sur la durée de vie prévisible du plan. Cependant, on peut s'étonner que de nouvelles inscriptions aient été demandées dans les lois de finances pour 2001 et pour 2002, à hauteur de 13,7 millions d'euros (90 millions de francs) chaque année. La Cour note que ces montants correspondent à « *la dépense potentielle maximale pour 2001* » et M. Thierry Carcenac, rapporteur spécial du budget des Charges communes pendant la précédente législature, estimait que « *compte tenu des reports de crédit inutilisés d'une année sur l'autre, ce procédé aboutit à doter le chapitre 41-25 d'une sorte de « fonds de roulement » très nettement supérieur aux besoins de l'année* » [(1)].

• **Les interventions internationales**, principalement portées par le budget des Affaires étrangères, progressent de 128,5 millions d'euros (843 millions de francs). En effet, les dépenses exposées par la France au titre des contributions internationales ont été majorées de 151,4 millions d'euros (993,2 millions de francs), principalement en raison de la participation aux opérations de maintien de la paix de l'Organisation des Nations unies. La Cour des comptes estime que l'insuffisance récurrente de la dotation initiale du chapitre concerné et les retards de paiement qui sont parfois observés pourraient être évités par des abondements en loi de finances rectificative, compte tenu du calendrier de versement de ces contributions [(2)].

Votre Rapporteur général se réjouit de voir que les concours aux pays les moins avancés ont occasionné une dépense de 11,5 millions d'euros en 2001 (75,4 millions de francs) alors qu'aucune dépense n'avait été effectuée en 2000. Cette progression sensible fait plus que compenser la réduction des dépenses pour bonification des prêts d'ajustement structurel, ce qui fait que, pris dans leur ensemble, les concours financiers à destination des pays pauvres ont augmenté de 18,1% en 2001 (4,4 millions d'euros, soit 28,8 millions de francs).

• **Les interventions à caractère éducatif et culturel** se répartissent en trois grands blocs : la participation aux dépenses de l'enseignement privé, les bourses et secours d'études (57% du total) ; la formation professionnelle (30,3%) ;

---

(1) Thierry Carcenac, Rapport sur le projet de loi de finances pour 2002 – *Annexe 11 : Charges communes, Assemblée nationale n° 3320 (XI^e législature), p. 161.*

(2) Doté de crédits provisionnels, compte tenu du caractère obligatoire des dépenses concernées, le chapitre peut être abondé en cours de gestion par les crédits globaux pour dépenses éventuelles inscrits sur le budget des Charges communes. Des ajustements complémentaires en loi de finances rectificative correctement calibrés permettraient également à la France de remplir ses engagements internationaux en temps et heure.

les autres interventions (12,6%). Elles progressent modérément, l'augmentation de 260,3 millions d'euros (1.707,2 millions de francs) en valeur absolue correspondant à une augmentation de 1,7% seulement. Les dépenses totales constatées en 2001 s'élèvent donc à 15,6 milliards d'euros (102,3 milliards de francs).

Les dépenses relatives à l'enseignement privé augmentent de 234,5 millions d'euros (1.538,4 millions de francs) du fait de l'extension aux enseignants des lycées sous contrat de l'ensemble des revalorisations de rémunérations et d'indemnités, ainsi que des créations d'emplois, conformément au principe de parité de traitement entre enseignement public et enseignement privé. Les bourses et secours d'étude connaissent des évolutions contrastées : dans l'enseignement supérieur, les dépenses progressent de 72,4 millions d'euros (475,2 millions de francs) et atteignent 1.224,1 millions d'euros (8.029,5 millions de francs) ; en revanche, dans l'enseignement secondaire, les dépenses reculent de 31,4 millions d'euros (205,8 millions de francs). L'érosion de la dépense, mal anticipée dans les crédits ouverts par la loi de finances initiale, a été prise en compte en cours de gestion puisque 67,1 millions d'euros au total (440 millions de francs) ont été annulés sur le chapitre correspondant, par décret de virement ou pour contribuer à gager l'équilibre du décret d'avance du 21 mai 2001 et du collectif de fin d'année.

Les dépenses de formation professionnelle augmentent de 1%. La dotation de décentralisation passe de 1.210 millions d'euros (7.554,3 millions de francs) à 1.251,7 millions d'euros (8.210,9 millions de francs) et la formation en alternance mobilise 2.005,2 millions d'euros (13,2 milliards de francs) au lieu de 1.960,7 millions d'euros (12,9 milliards de francs) en 2000, mais les actions à la charge de l'État reculent de 37,6 millions d'euros (246,5 millions de francs), en raison de la diminution du versement de l'État à l'UNEDIC au titre de l'allocation formation-reclassement.

Les autres dépenses à caractère éducatif et culturel sont marquées par la forte diminution des concours européens du Fonds social européen et du programme Leonardo, qui reviennent de 536,1 millions d'euros (3.516,3 millions de francs) en 2000 à 380,1 millions d'euros (2.493.1 millions de francs) en 2001. La Cour des comptes indique que « *les nouvelles modalités de versement des concours européens au titre du Fonds social européen (FSE), qui ne donnent plus lieu à un large préfinancement mais à un système de remboursement, peuvent expliquer la diminution des rattachements et par conséquent de la dépense* ».

• **Les interventions économiques** connaissent un recul sensible (– 5,5%), pour une grande part imputable à des modifications de périmètre dans le budget de l'État. Elles reviennent de 22,4 milliards d'euros (146,6 milliards de francs) en 2000 à 21,1 milliards d'euros (138,6 milliards de francs) en 2001.

La politique de l'emploi mobilise 8,2 milliards d'euros (53,8 milliards de francs) en 2001 au lieu de 10 milliards d'euros (65,7 milliards de francs) en 2000. La suppression de la subvention budgétaire au FOREC a généré une économie de 846,5 millions d'euros (5.553 millions de francs) par rapport à 2000. De même, le transfert au FOREC des dépenses afférentes aux exonérations de charges prévues par la loi du 11 juin 1996 sur la réduction du temps de travail (« loi Robien ») n'a

plus généré qu'une dépense résiduelle de 87,4 millions d'euros (573,2 millions de francs) au lieu de 554,1 millions d'euros (3.634,5 millions de francs) en 2000. En 2000, le budget de l'Emploi avait supporté des dépenses résiduelles au titre de la ristourne dégressive (« ristourne Juppé »), transférée au FOREC, à hauteur de 276,1 millions d'euros (1.810,8 millions de francs) ; aucune dépense résiduelle n'a été comptabilisée en 2001. Enfin, les dépenses exposées au titre de l'abattement famille sont passées de 121,1 millions d'euros en 2000 (794,1 millions de francs) à 7,4 millions d'euros en 2001 (48,5 millions de francs). Une diminution sensible des dépenses relatives aux exonérations de charges sociales pour les entreprises de 50 salariés en zone franche a également été enregistrée : 144,2 millions d'euros en 2001 (946,2 millions de francs) au lieu de 228,9 millions d'euros en 2000 (1.501,4 millions de francs). *In fine,* les dépenses relevant des divers dispositifs de réduction du temps de travail ont diminué de 1,3 milliard d'euros (8,7 milliards de francs) et celles relevant de l'allégement du coût du travail (hors RTT) ont diminué de 392,8 millions d'euros (2,6 milliards de francs).

Une évolution similaire a été observée en matière de dépenses pour accompagnement des restructurations. Le versement de l'État à l'UNEDIC pour l'inscription des demandeurs d'emploi a pris fin en 2000, ce qui a généré une économie de 31,3 millions d'euros (205 millions de francs), alors que le recul du « stock » de personnes bénéficiant des conventions de conversion a permis d'économiser 35,7 millions d'euros (234,1 millions de francs).

En revanche, l'action en faveur des publics prioritaires a occasionné 6,4 milliards d'euros de dépenses (42,1 milliards de francs) au lieu de 6,2 milliards d'euros (40,8 milliards de francs) en 2000. Cette augmentation s'explique par la montée en puissance du programme « emplois jeunes », qui génère une dépense de 1.897,6 millions d'euros (12,4 milliards de francs) en 2001 au lieu de 1.646,5 millions d'euros (10,8 milliards de francs) en 2000 [(1)]. Par ailleurs, le recul des dépenses pour les contrats emplois solidarité (1.023,3 millions d'euros en 2001 au lieu de 1.231,3 millions d'euros en 2000) [(2)] est compensé par la progression des dépenses pour les contrats emplois consolidés (904,6 millions d'euros en 2001 au lieu de 682,7 millions d'euros en 2000) [(3)].

Les subventions à caractère économique sont quasiment stables, leur montant revenant de 5.426,1 million d'euros (35,5 milliards de francs) en 2000) 5.356,7 millions d'euros (35,1 milliards de francs) en 2001. L'évolution de cette catégorie de dépenses (constituant la partie 45 de la nomenclature budgétaire) est, en fait, affectée par deux effets optiques importants :

– d'une part, la subvention de l'État à l'Institut de protection et de sûreté nucléaire, désormais imputée sur le budget de l'Environnement, a été reclassée en partie 44, pour un montant de 188,4 millions d'euros (1.236 millions de francs) ;

---

(1) Ces montants ne concernent que les dépenses qui restent imputées sur le chapitre 44-01 du budget de l'Emploi, c'est-à-dire les versements effectués au CNASEA pour la rémunération des emplois jeunes dans les collectivités locales, les associations, etc. Les emplois jeunes dans l'Éducation nationale ou à l'Intérieur sont financés par le biais d'un transfert de crédits vers ces deux budgets et intégrés aux dépenses de la partie 36 (Éducation nationale) ou 31 (Intérieur).

(2) Soit 6,7 milliards de francs en 2001 au lieu de 8,1 milliards de francs en 2000.

(3) Soit 5,9 milliards de francs en 2001 au lieu de 4,5 milliards de francs en 2000.

– d'autre part, la suppression du FITTVN s'est traduite par l'inscription des crédits correspondants sur le budget général, qui a donc supporté des dépenses supplémentaires par rapport à 2000. Ceci concerne en particulier les subventions au transport combiné, qui ont représenté 77,7 millions d'euros (509,7 millions de francs) en 2001.

Votre Rapporteur général doit relever le dépassement de crédits particulièrement important qui a été enregistré sur le chapitre 44-91 du budget des Charges communes. L'article 30 de ce chapitre porte les dépenses correspondant aux primes d'épargne logement (plans et comptes), qui dépendent en grande partie du rythme de clôture de ces supports d'épargne, à la discrétion des épargnants. Pour cette raison, le chapitre est doté de crédits évaluatifs, la dépense étant obligatoire. Bien qu'abondée de 76,2 millions d'euros (500 millions de francs) en loi de finances rectificative et de 138,7 millions d'euros (910 millions de francs) par un transfert en provenance du budget du Logement, la dotation du chapitre s'est révélée insuffisante, la dépense atteignant 1.577,4 millions d'euros (10.347 millions de francs) alors que les crédits ouverts n'étaient que de 1.637,8 millions d'euros (10.743 millions de francs).

Les interventions en faveur de l'agriculture progressent vivement, puisque les dépenses passent de 3 milliards d'euros (19,7 milliards de francs) en 2000 à 3,5 milliards d'euros (22,8 milliards de francs) en 2001. Les divers postes de dépenses sont, en fait, soumis à des évolutions contrastées :

– les dépenses consacrées à la gestion durable des pêches maritimes diminuent de près de 60% après l'achèvement de l'application des importantes mesures nationales à caractère économique et social prises en 2000 pour venir en aide aux pêcheurs et aux conchyliculteurs touchés par les tempêtes de l'hiver 1999 et la marée noire consécutive au naufrage de l'Erika ;

– les crédits consacrés à la lutte contre l'épidémie d'ESB sont fortement accrus, avec l'intégration dans le budget de l'État des recettes et dépenses relatives au service public de l'équarrissage ;

– la prise en charge par le FEOGA-Garantie du financement des mesures communautaires relatives au développement rural, dans le cadre du Règlement européen de développement rural, se traduit par la diminution du montant des crédits européens rattachés au budget de l'Agriculture par voie de fonds de concours (environ 20%) et donc par une diminution « optique » des dépenses exécutées sur le budget de l'État. Pour les actions en faveur de la multifonctionnalité de l'agriculture, les financements européens correspondants sont désormais versés directement par l'Agence centrale des organismes d'intervention dans le secteur agricole (ACOFA) au Centre national d'aménagement des structures agricoles (CNASEA).

• **Les interventions à caractère social** s'érodent légèrement puisqu'elles n'atteignent plus que 30,3 milliards d'euros (198,6 milliards de francs) en 2001 au lieu de 30,7 milliards d'euros (201,7 milliards de francs) en 2000. Environ 65,6% de ces dépenses concernent le versement de prestations et allocations diverses ; pour

leur part, les concours à divers régimes de Sécurité sociale représentent 15,4% du total.

Un recul sensible est enregistré sur le montant des aides à la personne : les dépenses exposées à ce titre passent de 5,3 milliards d'euros (34,5 milliards de francs) en 2000 à 5 milliards d'euros (32,8 milliards de francs) en 2001. Cette diminution paraît contredire les effets attendus de la réforme des aides personnelles au logement décidées à l'été 2000, par le précédent Gouvernement, afin de réduire la désincitation au travail. Comme l'indique la Cour des comptes, « *le financement de cette réforme a été essentiellement assuré par la croissance économique qui, par la baisse du chômage et la hausse des salaires, a réduit les besoins d'aide des ménages modestes tout en accroissant les contributions des entreprises aux fonds finançant des aides personnelles* » [(1)]. Par ailleurs, l'État n'a plus supporté en 2001 la charge de la majoration « exceptionnelle » de l'allocation de rentrée scolaire, transférée à la Caisse nationale des allocations familiales, et a donc bénéficié d'une économie de 262,7 millions d'euros (1.723 millions de francs) par rapport à 2000.

D'autres économies ont été observées sur divers postes de dépenses : les pensions et aides versées aux anciens combattants sont revenues de 3.484,5 millions d'euros (22,9 milliards de francs) en 2000 à 3.368,2 millions d'euros (22,1 milliards de francs) en 2001, notamment en raison de l'amélioration du marché du travail, s'agissant des bénéficiaires du fonds de solidarité pour les anciens combattants d'Afrique du nord et d'Indochine ; l'aide médicale résiduelle n'a conduit à dépenser que 53,8 millions d'euros (352,9 millions de francs) au lieu de 75,3 millions d'euros (493,9 millions de francs) en 2000, mais on sait désormais que ce résultat favorable n'a pu être obtenu que par le biais d'un transfert de charges sur l'exercice 2002, qui a nécessité d'importantes ouvertures de crédits dans la loi de finances rectificative du 6 août 2002 (265 millions d'euros, soit 1.738,3 millions de francs).

En revanche, les dépenses de RMI ont progressé de 55,2 millions d'euros (362 millions de francs), soit + 1,2% et se sont élevées à 4,5 milliards d'euros (29,6 milliards de francs). La Cour des comptes indique que « *la prise en compte de la variation de la dette de l'État vis-à-vis des organismes porte la progression des dépenses à + 4,7% en exécution 2001, recouvrant notamment la revalorisation de l'allocation, la diminution du nombre de bénéficiaires et l'alignement progressif du montant du RMI-DOM sur celui de la métropole* ». Ce calcul – qui reste purement théorique dès lors que le budget de l'État est comptabilisé en encaissements-décaissements – montre l'intérêt de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances. Celle-ci conduit à compléter l'approche budgétaire des lois de finances par une approche comptable, qui, établie sur la base des droits constatés, permet de faire abstraction de certains effets calendaires affectant le mouvement des deniers publics.

Parmi les concours à divers régime de Sécurité sociale, il convient de relever l'augmentation de près de 4,3% des charges imputées au budget pour les retraites des agents de la SNCF, qui se sont élevées en 2001 à 2,2 milliards d'euros (14,6 milliards de francs) au lieu de 2,1 milliards d'euros (14 milliards de francs) en

---

(1) Cour des comptes, L'exécution des lois de finances pour l'année 2001, *juin 2002 (p. 79-80).*

2000. De même, la subvention d'équilibre de l'État au régime de sécurité sociale dans les mines est passée de 341,7 millions d'euros (2.241,2 millions de francs) à 472,6 millions d'euros (3.100 millions de francs), en raison, notamment, du passage de 34% à 30% du taux de surcompensation pour la compensation spécifique entre régimes spéciaux d'assurance vieillesse. Votre Rapporteur général relève également que la dotation de 304,9 millions d'euros (2 milliards de francs) ouverte sur le budget de la Santé et de la solidarité dans la loi de finances rectificative pour 2001 au titre de la tranche 2001 du plan en faveur des hôpitaux n'a pas été exécutée pendant l'exercice 2001, diminuant ainsi les dépenses à due concurrence. Le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie a expliqué ce retard par les « *délais nécessaires à l'établissement d'une convention entre l'État et la CNAM* ».

L'extension du champ des exonérations de redevance télévision a conduit à grever fortement les dépenses imputées à ce titre sur le budget des Services généraux du Premier ministre. En effet, le montant des exonérations est passé de 136,5 millions d'euros (895,5 millions de francs) en 2000 à 395,5 millions d'euros (2.594,2 millions de francs) en 2001. Pour leur part, les dépenses à destination des victimes des législations antisémites pendant l'Occupation se sont élevées à 180,3 millions d'euros (1.182,8 millions de francs) après 34,6 millions d'euros (227,2 millions de francs) en 2000.

6.- Les dépenses en capital

Pour les dépenses en capital, le lien entre crédits initiaux, crédits disponibles et dépenses effectives est beaucoup plus ténu que pour les dépenses ordinaires. D'une part, les crédits non consommés à la fin de l'année sont reportés automatiquement sur l'année suivante, en vertu des dispositions du deuxième alinéa de l'article 17 de l'ordonnance du 2 janvier 1959. D'autre part, la réalisation des dépenses d'équipement est affectée par plus d'aléas que celle des dépenses ordinaires. Par ailleurs, la nature des opérations concernées rend plus pertinente la distinction entre dépenses civiles et dépenses militaires.

• **Les dépenses civiles en capital** supportées par le budget général s'élèvent, en 2001, à 16,3 milliards d'euros (106,9 milliards de francs), augmentant ainsi de 578 millions d'euros (3,8 milliards de francs), soit + 3,7% par rapport à 2000.

Une partie de cette progression n'est qu'apparente, due à la suppression du compte d'affectation spéciale n° 902-26 FITTVN et à l'exécution en 2001 sur le budget général des dépenses supportées jusqu'alors par ce compte. Ceci a joué sur une masse de 77,7 millions d'euros (510 millions de francs) sur le titre V et de près de 200 millions d'euros (1,3 milliard de francs) sur le titre VI. Pour autant, le dynamisme des dépenses consacrées aux routes dépasse largement cet effet optique : elles ont augmenté de 335,4 millions d'euros (2,2 milliards de francs) par rapport à 2000 et atteignent ainsi 1.889,4 millions d'euros (12.393,9 millions de francs). Il faut voir dans cette progression remarquable les premiers effets des contrats de plan État-régions pour la programmation 2000-2006.

En matière d'équipements administratifs, votre Rapporteur général relève la progression importante des dépenses d'équipement du ministère de la Justice (+ 68,6 millions d'euros, soit + 450,2 millions de francs) et du ministère de l'Intérieur (+ 75 millions d'euros, soit + 492 millions de francs). La Cour des comptes indique que cette meilleure utilisation des crédits bénéficie à la fois aux programmes immobiliers du ministère (construction d'hôtels de police) et aux programmes d'équipements informatiques et de transmissions.

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

(en millions d'euros)

	Dépenses nettes			Évolution (%)		
	1999	**2000**	**2001**	**99/98**	**00/99**	**01/00**
Titre V : Investissements exécutés par l'Etat	3.414,4	3.358,7	3.769,7	– 9,1	– 1,6	+ 12,2
Titre VI : Subventions d'investissement accordées par l'Etat	11.748,9	12.367,5	12.534,4	+ 5,8	+ 5,3	+ 1,4
Titre VII : Réparation des dommages de guerre	0,0	0,1	0,1	n.s.	n.s.	n.s.
Dépenses civiles en capital	**15.163,3**	**15.726,2**	**16.304,2**	**+ 2,1**	**+ 3,7**	**+ 3,7**

(en millions de francs)

	Dépenses nettes			Évolution (%)		
	1999	**2000**	**2001**	**99/98**	**00/99**	**01/00**
Titre V : Investissements exécutés par l'Etat	22.396,9	22.031,4	24.727,6	– 9,1	– 1,6	+ 12,2
Titre VI : Subventions d'investissement accordées par l'Etat	77.068,0	81.125,2	82.220,2	+ 5,8	+ 5,3	+ 1,4
Titre VII : Réparation des dommages de guerre	0,1	0,3	0,6	n.s.	n.s.	n.s.
Dépenses civiles en capital	**99.465,0**	**103.156,9**	**106.948,3**	**+ 2,1**	**+ 3,7**	**+ 3,7**

Par contraste, il convient de signaler la forte diminution des dépenses d'équipement du ministère des Affaires étrangères (– 40,3 millions d'euros, soit – 264,5 millions de francs) [1] et le recul surprenant des dépenses d'équipement inscrites sur le budget de l'Enseignement supérieur : celles-ci passent de 100,4 millions d'euros en 2000 (658,8 millions de francs) à 78,9 millions d'euros en 2001 (517,7 millions de francs). Votre Rapporteur général rappelle à cet égard que le décret d'avance du 21 mai 2001 a ouvert 36,6 millions d'euros supplémentaires (240 millions de francs) en autorisations de programme et 9,2 millions d'euros (60 millions de francs) en crédits de paiement sur le chapitre concerné, la justification de ces ouvertures étant que l'État s'était vu confier plus souvent que prévu la maîtrise d'ouvrage des opérations immobilières réalisées dans le cadre des contrats de plan État-régions.

Les dépenses d'aide à divers secteurs économiques (394,5 millions d'euros au total, soit 2.587,9 millions de francs) sont marquées par la diminution des

(1) Il est vrai que cette diminution vient à la suite d'une forte augmentation observée en 2000, où les dépenses avaient augmenté de 50 millions d'euros (327,8 millions de francs) par rapport à leur niveau de 1999. L'analyse du budget d'équipement des Affaires étrangères sur plus longue période laisse apparaître une très forte variabilité de la dépense d'équipement, qui traduit peut-être des difficultés récurrentes à une bonne utilisation des crédits ouverts par le Parlement ou reportés des années précédentes.

sommes consacrées à la protection contre les pollutions maritimes (– 39,4 millions d'euros, soit – 530,8 millions de francs), qui se maintiennent cependant à un niveau élevé par rapport à leur tendance de moyen terme : à l'évidence, le budget 2001 porte encore les traces des charges découlant de la marée noire causée par le naufrage de l'Erika. Les dépenses consacrées aux études et développements dans les transports aériens confirment leur grande variabilité. Pour ne prendre que les trois dernières années, on observe des variations suivantes : – 15,3% en 1999, + 33,6% en 2000 et – 27,6% en 2001. La dépense correspondante n'est plus que de 159,7 millions d'euros en 2001 au lieu de 220,6 millions d'euros en 2000 (1).

Les subventions de recherche reculent modérément : – 20,2 millions d'euros, soit – 132,6 millions de francs, qu'il convient de rapporter à une masse de dépense égale à 3.596,5 millions d'euros (23.591,7 millions de francs) en 2001. Les organismes affectés par ce phénomène sont le CNES dont la subvention diminue de 3,7% (– 45,5 millions d'euros, soit – 798 millions de francs) et le CEA, dont la subvention diminue de 3,9% (– 47,4 millions d'euros, soit – 311,1 millions de francs). Les autres organismes subventionnés par le budget de la Recherche bénéficient au total de 65,6 millions d'euros (430,1 millions de francs) de dépenses supplémentaires, dont 24,9 millions d'euros (163 millions de francs) pour le seul CNRS.

En deux ans, les subventions d'investissement au profit de l'ADEME ont effacé l'augmentation de 119,7 millions d'euros (785 millions de francs) observée en 1999 : elles reviennent ainsi à 16,7 millions d'euros seulement en 2001 (109,2 millions de francs), soit un niveau inférieur à celui enregistré en 1998 (21,1 millions d'euros, soit 138,3 millions de francs).

Les subventions d'investissement aux collectivités locales inscrites sur le budget de l'Intérieur progressent de 81,9 millions d'euros (536,9 millions de francs) et atteignent de ce fait 2.739,1 millions d'euros (17.967,2 millions de francs). Parmi elles, la dotation globale d'équipement augmente de 22,4 millions d'euros (147,2 millions de francs), soit 2,7% et la dotation d'équipement scolaire versée aux régions et aux départements progresse de 22,3 millions d'euros (146,5 millions de francs), soit 2,8%.

Les subventions d'investissement relevant de l'aide extérieure poursuivent, en 2001, la décrue engagée en 1999. Elles reculent de 56,5 millions d'euros (370,3 millions de francs), soit 16,8% et n'atteignent plus que 278,9 millions d'euros (1.829,3 millions de francs) en 2001 alors qu'elles s'élevaient à 402,8 millions d'euros (2.642,1 millions de francs) en 1998.

• **Les dépenses militaires en capital** progressent de 1,3% par rapport à 2000 et s'élèvent à 10.825,1 millions d'euros (71.008,1 millions de francs). Cependant, elles n'ont toujours pas retrouvé leur niveau de 1997 (11.585,1 millions d'euros, soit 75.993,3 millions de francs). La Cour des comptes relève, à cet égard, que des ordonnances de virement à destination des comptes de commerce ont été rejetées par le contrôle financier central, pour un montant de 0,2 milliard d'euros

(1) Soit 1.047,7 millions de francs en 2001 au lieu de 1.447 millions de francs en 2000.

(1,3 milliard de francs), afin de « *respecter le plafonnement des dépenses imposées au ministère. C'est la première fois depuis le début de la programmation 1997-2002 que les dépenses du ministère ont été limitées en fin de gestion* ».

DEPENSES MILITAIRES EN CAPITAL (Titres V et VI)

(en millions d'euros)

	Dépenses nettes			Évolution (%)		
	1999	**2000**	**2001**	**99/98** (1)	**00/99**	**01/00**
Titre V						
1. Espace, communication, dissuasion	2.141,0	2.212,0	2.387,1	n.s.	+3,3	+ 7,9
2. Études	429,4	420,9	364,0	n.s.	– 2,0	– 13,5
3. Équipements conventionnels des forces	4.347,9	4.135,9	4.313,5	n.s.	– 4,9	+ 4,3
4. Infrastructures	1.049,3	1.152,5	1.214,2	n.s.	+ 9,8	+ 5,3
5. Soutien des forces et entretien des matériels	2.372,2	2.535,8	2.285,7	n.s.	+ 6,9	– 9,9
Sous-total Titre V	**10.339,7**	**10.457,2**	**10.564,5**	**+ 0,1**	**+ 1,1**	**+ 1,0**
Titre VI						
1. Équipements culturel et social	78,4	121,2	148,2	+ 26,8	+ 54,6	+ 22,3
2. Équipements administratifs et divers	101,3	110,6	112,4	– 11,6	+ 9,1	+ 1,7
Sous-total Titre VI	**179,7**	**231,7**	**260,6**	**+ 1,8**	**+ 29,0**	**+ 12,5**
Dépenses militaires en capital	**10.519,4**	**10.688,9**	**10.825,1**	**+ 0,1**	**+ 1,6**	**+ 1,3**

(en millions de francs)

	Dépenses nettes			Évolution (%)		
	1999	**2000**	**2001**	**99/98** (1)	**00/99**	**01/00**
Titre V						
1. Espace, communication, dissuasion	14.043,9	14.510,0	15.658,5	n.s.	+3,3	+ 7,9
2. Études	2.816,5	2.761,2	2.387,7	n.s.	– 2,0	– 13,5
3. Équipements conventionnels des forces	28.520,1	27.130,0	28.294,9	n.s.	– 4,9	+ 4,3
4. Infrastructures	6.882,8	7.560,2	7.964,3	n.s.	+ 9,8	+ 5,3
5. Soutien des forces et entretien des matériels	15.560,8	16.633,5	14.993,1	n.s.	+ 6,9	– 9,9
Sous-total Titre V	**67.824,0**	**68.594,9**	**69.298,5**	**+ 0,1**	**+ 1,1**	**+ 1,0**
Titre VI						
1. Équipements culturel et social	514,0	794,7	972,3	+ 26,8	+ 54,6	+ 22,3
2. Équipements administratifs et divers	664,7	725,2	737,4	– 11,6	+ 9,1	+ 1,7
Sous-total Titre VI	**1.178,7**	**1.520,0**	**1.709,7**	**+ 1,8**	**+ 29,0**	**+ 12,5**
Dépenses militaires en capital	**69.002,6**	**70.114,8**	**71.008,1**	**+ 0,1**	**+ 1,6**	**+ 1,3**

(1) La nomenclature du titre V a été entièrement refondue en 1999. La mesure d'un taux d'évolution des dépenses pour les différentes parties du titre V entre 1998 et 1999 n'a donc pas de sens.

Les dépenses relatives à l'espace et aux programmes d'équipements en matière de systèmes d'information et de communication progressent de 60,2 millions d'euros (394,9 millions de francs) et s'établissent à 1.015,4 millions d'euros (6.660,4 millions de francs). Les dépenses au profit des forces nucléaires passent de 1.256,9 millions d'euros (8.244,5 millions de francs) à 1.371,7 millions d'euros (8.998,1 millions de francs). Pour leur part, les dépenses d'équipement des armées en matériels conventionnels sont restées quasiment stables : elles passent de 2.591,4 millions d'euros (16.998,3 millions de francs) à 2.601,2 millions d'euros (17.062,7 millions de francs).

En revanche, ces évolutions favorables sont plus que compensées par la forte diminution des dépenses constatée sur la partie 5 « Soutien des forces et entretien des matériels » :

– le chapitre 55-11 « Soutien des forces » voit ses dépenses diminuer de 126,9 millions d'euros (832,7 millions de francs), dont 45,8 millions d'euros (300,6 millions de francs) relèvent des armements et munitions de l'armée de l'air, 44 millions d'euros (288,9 millions de francs) concernent l'adaptation des structures industrielles de la direction des constructions navales et 31,3 millions d'euros (205,6 millions de francs) concernent les opérations sur munitions et engins de la marine ;

– les dépenses inscrites sur le chapitre 55-21 « Entretien programmé des matériels » diminuent de 124 millions d'euros (813,7 millions de francs), dont 144,8 millions d'euros (950 millions de francs) pour les sommes consacrées au maintien en condition opérationnelle des bâtiments de la flotte. Inversement, l'entretien programmé des matériels de l'armée de terre et le maintien en condition opérationnelle des moyens aériens de la gendarmerie ont mobilisé des ressources supérieures de 19,6 millions d'euros et 27,2 millions d'euros, respectivement [(1)], à celles utilisées en 2000.

7.- Les prélèvements sur recettes

Inconnus de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances comme du règlement général sur la comptabilité publique du 29 décembre 1962, les prélèvements sur recettes ont été consacrés par la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances. L'article 6 de cette loi organique dispose qu'« *un montant déterminé de recettes de l'État peut être rétrocédé directement au profit des collectivités territoriales ou des Communautés européennes en vue de couvrir des charges incombant à ces bénéficiaires ou de compenser des exonérations, des réductions ou des plafonnements d'impôts établis au profit des collectivités territoriales. Ces prélèvements sur les recettes de l'État sont, dans leur destination et leur montant, définis et évalués de façon précise et distincte* ».

En 2001, les prélèvements sur recettes ont représenté, au total, 46,2 milliards d'euros (303,1 milliards de francs), montant en progression de 2,7 milliards d'euros (17,6 milliards de francs) par rapport à 2000, soit + 6,2%. Ils se répartissent entre 31,7 milliards d'euros (207,9 milliards de francs) de prélèvements au profit des collectivités locales et 14,5 milliards d'euros (95,1 milliards de francs) de prélèvements au profit des Communautés européennes.

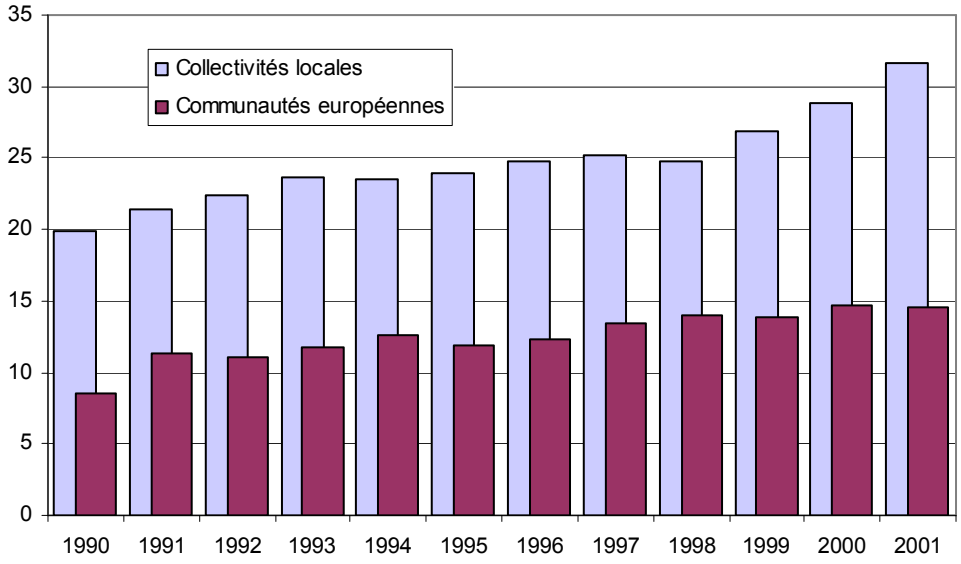
De 1998 à 2001, le glissement annuel moyen des prélèvements sur recettes est égal à 6%. Le poste le plus dynamique est le bloc des prélèvements au profit des collectivités locales, dont le glissement annuel moyen est égal à + 8,5% sur cette période, alors que le prélèvement au profit des Communautés européennes n'a progressé, en moyenne, que de + 1,3% par an.

---

(1) C'est-à-dire 128,7 millions de francs et 178,1 millions de francs.

ÉVOLUTION DES PRELEVEMENTS SUR RECETTES DEPUIS 1990

(en milliards d'euros)



Source : lois de règlement.

Nonobstant une tradition aux fondements logiques incertains, les prélèvements sur recettes constituent bien une charge de l'État. Ils devraient, à ce titre, être analysés comme tels et intégrés dans une norme d'évolution des charges de l'État, plus pertinente que le concept de « norme d'évolution des dépenses » employé jusqu'ici.

II.- LA GESTION DES AUTORISATIONS BUDGÉTAIRES

L'examen du projet de loi de règlement permet au Parlement de constater et de mesurer de manière définitive l'écart entre les autorisations budgétaires votées et la réalité de l'exécution budgétaire.

Il convient de rappeler que le Gouvernement dispose de plusieurs procédures prévues par l'ordonnance portant loi organique relative aux lois de finances du 2 janvier 1959 lui permettant de modifier, en cours d'année, tant le montant que la répartition des crédits votés. Le Gouvernement peut ainsi procéder à des annulations de crédits devenus sans objet, à des ouvertures de crédits par la voie de décrets d'avances, au rattachement de fonds de concours, à des rétablissements et à des reports de crédits afin de modifier, par la voie réglementaire, le montant des crédits. Il peut également modifier la répartition des crédits par les procédures de répartition des crédits globaux, de transferts et de virements.

La loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 a révisé les modalités d'ajustement des crédits afin d'améliorer l'information dont dispose le Parlement sur la gestion, par le Gouvernement, des autorisations budgétaires et d'assurer un plus grand respect des autorisations données par le Parlement.

Il s'agit ici d'étudier dans quelle mesure le Gouvernement a respecté les autorisations de dépenses accordées par le Parlement et de relever d'éventuelles évolutions dans la mise en œuvre des procédures réglementaires de modification du montant et de la répartition des crédits.

Afin de donner un aperçu global des interventions sur l'exercice 2001, il convient de rappeler :

– en premier lieu, que la loi de finances rectificative n° 2001-1276 du 28 décembre 2001 a ouvert des crédits pour un montant brut (y compris remboursements et dégrèvements d'impôts) (1) de 8,27 milliards d'euros (54,26 milliards de francs), soit 2% des crédits initiaux ;

– en second lieu, que la majoration du montant des crédits bruts votés s'est élevée à 16,85 milliards d'euros (110,55 milliards de francs), soit 4,16% des crédits inscrits en loi de finances initiale. Ce montant comprend les reports de la gestion précédente, les décrets d'avances, les arrêtés d'annulation, les rattachements de fonds de concours, les augmentations de crédits gagées par des ressources nouvelles et les rétablissements de crédits ;

---

(1) Les remboursements et dégrèvements d'impôts ont la particularité d'apparaître à la fois en dépenses et en recettes. Ils constituent des reversements d'imposition et sont donc à ce titre une charge du budget général, inscrite sur le titre I du budget des Charges communes. Ils réduisent également les ressources de l'Etat et figurent dans les évaluations de recettes. Sur le plan budgétaire, les dépenses de remboursements et dégrèvements sont des écritures d'ordre qui viennent en contrepartie de recettes que l'Etat n'a pas perçues. C'est pourquoi l'évaluation des dépenses de l'Etat peut se faire sur les crédits dits nets, c'est à dire hors crédits pour remboursements et dégrèvements d'impôt. En 2001, les remboursements et dégrèvements d'impôts se sont élevés à 56,02 milliards d'euros (367,45 milliards de francs) en loi de finances initiale et à 61,44 milliards d'euros (403 milliards de francs) après le vote de la loi de finances rectificative.

– enfin, que la répartition des crédits votés en loi de finances initiale a été modifiée en 2001 à hauteur de 29,31 milliards d'euros (192,29 milliards de francs), soit 7,24% des crédits initialement votés.

Le tableau suivant présente ces éléments en distinguant les opérations ayant affecté le budget général, celles se rapportant aux budgets annexes et celles relatives aux comptes spéciaux du Trésor, ces trois éléments constituant le budget de l'Etat. Ce tableau récapitule les modifications réglementaires du montant des crédits votés d'une part, et les modifications réglementaires de la répartition des crédits d'autre part. Les crédits votés en loi de finances rectificative ne comprennent ni les décrets d'avances ni les arrêtés d'annulations pris en cours d'exercice qui ont ensuite été ratifiés par le vote de la loi de finances rectificative et qui font partie des modifications réglementaires du montant des crédits.

La procédure du rétablissement de crédits permet d'annuler les dépenses déjà effectuées en rétablissant les crédits consommés (lorsqu'un versement erroné est effectué par l'administration puis reversé par son bénéficiaire) et constitue donc une régularisation d'ordre comptable. C'est pourquoi le montant des rétablissements de crédits n'est pas intégré aux modifications réglementaires du montant des crédits dans le tableau suivant afin de pouvoir déterminer le montant des dépenses dites nettes (dépenses constatées diminuées des rétablissements de crédits). Dans les autres tableaux, la ligne rétablissements de crédits sera signalée de façon particulière du fait de la nature propre de cette procédure.

CRÉDITS, DÉPENSES ET AJUSTEMENTS DEMANDÉS POUR 2001

(en millions d'euros)

Désignation	Budget général (montants bruts)[a]	Budgets annexes	COMPTES SPÉCIAUX DU TRÉSOR			Ensemble
			d'affectation spéciale	d'avances	de prêts	
I.- CRÉDITS						
A.- Crédits votés						
Loi de finances initiale	319.737,42	16.444,22	12.500,67	55.639,17	532,35	404.853,82
Loi de finances rectificative	8.057,69	213,73	0	0	0	8.271,43
Total des crédits votés	**327.795,11**	**16.657,95**	**12.500,67**	**55.639,17**	**532,50**	**413.125,25**
B.- Modifications réglementaires						
1.- du montant des crédits						
Reports de l'exercice précédent	13.746,18	206,57	962,56	0	1.122,02	16.037,33
Décrets d'avances	999,76	0	0	0	0	999,76
Arrêtés d'annulation	– 3.046,69	– 3,15	– 3.715,49	– 564,06	0	– 7.329,40
Fonds de concours rattachés	4.542,68	2,59	0	0	0	4.545,27
Augmentation de crédits gagées par des ressources nouvelles	0	3,05	68,45	0	0	71,50
Soldes	**16.241,92**	**209,06**	**– 2.684,47**	**– 564,06**	**1.122,02**	**14.324,46**
2.- de la répartition des crédits						
Virements ouvertures	759,65	5,49	1,52	0	0	766,67
Virements annulations	– 759,65	– 5,49	– 1,52	0	0	– 766,67
Transferts ouvertures	26.499,76	0	0	0	0	26.499,76
Transferts annulations	– 26.499,76	0	0	0	0	– 26.499,76
Répartitions ouvertures	2.048,15	0	0	0	0	2.048,15
Répartitions annulations	– 2.048,15					– 2.048,15
Soldes	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**
Total net des crédits ouverts (A+B)	**344.037,03**	**16.867,01**	**9.816,19**	**55.075,10**	**1.654,53**	**344.037,03**
II.- DÉPENSES [b]						
A.- Dépenses constatées	331.335,29	17.754,10	9.132,58	61.011,74	589,37	331.335,29
B.- Rétablissements de crédits	– 1.958,86	– 569,24	0	0	0	– 2.528,11
Dépenses nettes (A + B)	**329.376,42**	**17.184,85**	**9.132,58**	**61.011,74**	**589,37**	**329.376,42**
III.- AJUSTEMENTS (Loi de règlement)						
A.- Reports à l'exercice suivant	– 14.135,68	– 262,06	– 762,70	0	– 1.065,01	– 16.225,45
B.- Régularisations						
Crédits complémentaires demandés	1.100,22	725,66	20,12	5.947,95	0	7.793,96
Crédits inutilisés à annuler	– 1.626,33	– 145,74	– 2.284,30	– 11,43	– 0,15	– 4.067,95
Soldes (A+B)	**– 14.661,78**	**317,86**	**– 3.026,88**	**5.936,52**	**– 1.065,16**	**– 12.499,45**

(a) Comprenant les remboursements et dégrèvements d'impôts.

(b) Dépenses ordonnancées : voir annexes du projet de loi.

CRÉDITS, DÉPENSES ET AJUSTEMENTS DEMANDÉS POUR 2001

(en millions de francs)

Désignation	Budget général (montants bruts)[a]	Budgets annexes	COMPTES SPÉCIAUX DU TRÉSOR			Ensemble
			d'affectation spéciale	d'avances	de prêts	
I.- CRÉDITS						
A.- Crédits votés						
Loi de finances initiale	2.097.340	107.867	81.999	364.969	3.492	2.655.667
Loi de finances rectificative	52.855	1.402	0	0	0	54.257
Total des crédits votés	**2.150.195**	**109.269**	**81.999**	**364.969**	**3.493**	**2.709.924**
B.- Modifications réglementaires						
1.- du montant des crédits						
Reports de l'exercice précédent	90.169	1.355	6.314	0	7.360	105.198
Décrets d'avances	6.558	0	0	0	0	6.558
Arrêtés d'annulation	– 19.985	– 20,68	– 24.372	– 3.700	0	– 48.077,68
Fonds de concours rattachés	29.798	17	0	0	0	29.815
Augmentation de crédits gagées par des ressources nouvelles	0	20	449	0	0	469
Soldes	**106.540**	**1.371,32**	**– 17.609**	**– 3.700**	**7.360**	**93.962,32**
2.- de la répartition des crédits						
Virements ouvertures	4.983	36	10	0	0	5.029
Virements annulations	– 4.983	– 36	– 10	0	0	– 5.029
Transferts ouvertures	173.827	0	0	0	0	173.827
Transferts annulations	– 173.827	0	0	0	0	– 173.827
Répartitions ouvertures	13.435	0	0	0	0	13.435
Répartitions annulations	– 13.435					– 13.435
Soldes	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**
Total net des crédits ouverts (A+B)	**2.256.735**	**110.640,32**	**64.390**	**361.269**	**10.853**	**2.803.886,32**
II.- DÉPENSES [b]						
A.- Dépenses constatées	2.173.417,02	116.459,24	59.905,77	400.210,77	3.865,99	2.753.858,79
B.- Rétablissements de crédits	– 12.849,31	– 3.734				– 16.583,32
Dépenses nettes (A + B)	**2.160.567,71**	**112.725,24**	**59.905,77**	**400.210,77**	**3.865,99**	**2.737.275,48**
III.- AJUSTEMENTS (Loi de règlement)						
A.- Reports à l'exercice suivant	– 92.724	– 1.719	– 5.003	0	– 6.986	– 106.432
B.- Régularisations						
Crédits complémentaires demandés	7.217	4.760	132	39.016	0	51.125
Crédits inutilisés à annuler	– 10.668	– 956	– 14.984	– 75	– 1	– 26.684
Soldes (A+B)	**– 96.175**	**2.085**	**– 19.855**	**38.941**	**– 6.987**	**– 81.991**

(a) Comprenant les remboursements et dégrèvements d'impôts.

(b) Dépenses ordonnancées : voir annexes du projet de loi.

A.- LES MODIFICATIONS DU MONTANT DES CRÉDITS PAR DES ACTES RÉGLEMENTAIRES

1.- Caractéristiques générales

La loi de finances initiale a ouvert 319,74 milliards d'euros (2.097,34 milliards de francs) de crédits au budget général et 404,85 milliards d'euros (2.655,67 milliards de francs) au budget de l'Etat. La loi de finances rectificative n° 2001-1276 du 28 décembre 2001 a ouvert des crédits pour un montant de 8,06 milliards d'euros (52,85 milliards de francs) sur le budget général et de 213,73 millions d'euros (1.402 millions de francs) sur les budgets annexes. Le montant total des crédits ouverts en loi de finances initiale et rectificative s'est élevé à 413,12 milliards d'euros (2.709,92 milliards de francs) pour le budget de l'Etat.

a) Modifications apportées au montant des crédits bruts du budget de l'Etat

Les modifications réglementaires du montant des crédits (hors rétablissements de crédits) comprennent les reports de l'exercice précédent, les décrets d'avance, les arrêtés d'annulations, les rattachements de fonds de concours ainsi que les augmentations de crédits gagées par des ressources nouvelles. Le solde de ces modifications sur le budget de l'Etat s'élève à 14,32 milliards d'euros (93,96 milliards de francs), soit 3,5% des crédits initiaux, dont 16,24 milliards d'euros (106,54 milliards de francs) sur le budget général. Les rétablissements de crédits pris en compte, le solde des modifications réglementaires du montant des crédits atteint 4,16% des crédits inscrits en loi de finances initiale. Il convient de souligner que ce solde se montait à 4,97% des crédits initiaux en 2000 et 4,58% de ces mêmes crédits en 1999.

Le tableau suivant présente le rapport des modifications législatives et réglementaires des crédits sur les crédits initiaux bruts depuis 1983.

BUDGET DE L'ETAT :
MODIFICATIONS AU MONTANT DES CRÉDITS BRUTS [a]

(en millions d'euros)

Année	Modifications opérées Par voie législative [b]		Solde des modifications opérées par voie réglementaire [c]			Total des modifications	
	En milliards d'euros	En % des crédits initiaux	En milliards d'euros	En % des crédits initiaux	En % des crédits votés	En milliards d'euros	En % des crédits initiaux
1983	+ 3,40	*1,73*	+ 7,42	*3,79*	*3,72*	+ 10,82	*5,52*
1984	+ 7,33	*3,45*	+ 10,36	*4,88*	*4,72*	+ 17,69	*8,33*
1985	+ 4,28	*1,86*	+ 14,53	*6,31*	*6,20*	+ 18,81	*8,17*
1986	+ 9,45 [d]	*3,91*	+ 13,49	*5,58*	*5,38*	+ 22,94	*9,49*
1987	+ 4,77	*1,91*	+ 20,16	*8,07*	*7,92*	+ 24,93	*9,98*
1988	+ 8,01	*3,09*	+ 16,00	*6,17*	*5,98*	+ 24,02	*9,26*
1989	+ 7,13	*2,65*	+ 16,59	*6,17*	*6,01*	+ 23,73	*8,82*
1990	+ 8,13	*2,81*	+ 19,12	*6,60*	*6,42*	+ 27,26	*9,41*
1991	+ 5,13	*1,84*	+ 18,23	*6,55*	*6,43*	+ 23,35	*8,39*
1992	+ 8,65	*2,97*	+ 18,97	*6,51*	*6,32*	+ 27,63	*9,48*
1993	+ 21,54 [d]	*7,01*	+ 12,22	*3,98*	*3,72*	+ 33,76	*11,00*
1994	+ 7,06	*2,19*	+ 19,14	*5,96*	*5,83*	+ 26,20	*8,15*
1995	+ 19,35 [d]	*5,84*	+ 12,90	*3,89*	*3,68*	+ 32,26	*9,73*
1996	+ 7,30	*2,09*	+ 19,95	*5,72*	*5,60*	+ 27,24	*7,81*
1997	+ 9,82	*2,75*	+ 20,46	*5,72*	*5,57*	+ 30,29	*8,47*
1998	+ 11,86	*3,21*	+ 20,55	*5,57*	*5,39*	+ 32,38	*8,78*
1999	+ 7,36	*1,91*	+ 17,65	*4,58*	*4,50*	+ 25,01	*6,50*
2000	+ 11,38 [d]	*2,93*	+ 19,16	*4,97*	*4,80*	+ 30,54	*7,93*
2001	+ 8,27	*2,04*	+ 16,85	*4,16*	*4,08*	+ 25,12	*6,21*

(a) Comprenant les remboursements et dégrèvements d'impôts.

(b) Ouvertures de crédits dans la quasi-totalité des cas.

(c) Y compris les rétablissements de crédits en application de l'article 19 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 et les annulations associées aux lois de finances rectificatives.

(d) Deux lois de finances rectificatives.

BUDGET DE L'ETAT :
MODIFICATIONS AU MONTANT DES CRÉDITS BRUTS [a]

(en millions de francs)

Année	Modifications opérées Par voie législative [b]		Solde des modifications opérées par voie réglementaire [c]			Total des modifications	
	En milliards de francs	En % des crédits initiaux	En milliards de francs	En % des crédits initiaux	En % des crédits votés	En milliards de francs	En % des crédits initiaux
1983	+ 22,31	*1,73*	+ 48,65	*3,79*	*3,72*	+ 70,96	*5,52*
1984	+ 48,05	*3,45*	+ 67,96	*4,88*	*4,72*	+ 116,01	*8,33*
1985	+ 28,10	*1,86*	+ 95,29	*6,31*	*6,20*	+ 123,39	*8,17*
1986	+ 61,99 [d]	*3,91*	+ 88,49	*5,58*	*5,38*	+ 150,48	*9,49*
1987	+ 31,30	*1,91*	+ 132,25	*8,07*	*7,92*	+ 163,55	*9,98*
1988	+ 52,57	*3,09*	+ 104,98	*6,17*	*5,98*	+ 157,55	*9,26*
1989	+ 46,79	*2,65*	+ 108,84	*6,17*	*6,01*	+ 155,63	*8,82*
1990	+ 53,36	*2,81*	+ 125,43	*6,60*	*6,42*	+ 178,79	*9,41*
1991	+ 33,62	*1,84*	+ 119,56	*6,55*	*6,43*	+ 153,18	*8,39*
1992	+ 56,76	*2,97*	+ 124,45	*6,51*	*6,32*	+ 181,21	*9,48*
1993	+ 141,30 [d]	*7,01*	+ 80,18	*3,98*	*3,72*	+ 221,48	*11,00*
1994	+ 46,32	*2,19*	+ 125,53	*5,96*	*5,83*	+ 171,85	*8,15*
1995	+ 126,95 [d]	*5,84*	+ 84,63	*3,89*	*3,68*	+ 211,58	*9,73*
1996	+ 47,86	*2,09*	+ 130,84	*5,72*	*5,60*	+ 178,70	*7,81*
1997	+ 64,44	*2,75*	+ 134,24	*5,72*	*5,57*	+ 198,68	*8,47*
1998	+ 77,78	*3,21*	+ 134,77	*5,57*	*5,39*	+ 212,37	*8,78*
1999	+ 48,30	*1,91*	+ 115,76	*4,58*	*4,50*	+ 164,06	*6,50*
2000	+ 74,62 [d]	*2,93*	+ 125,71	*4,97*	*4,80*	+ 200,33	*7,93*
2001	+ 54,26	*2,04*	+ 110,55	*4,16*	*4,08*	+ 164,81	*6,21*

(a) Comprenant les remboursements et dégrèvements d'impôts.

(b) Ouvertures de crédits dans la quasi-totalité des cas.

(c) Y compris les rétablissements de crédits en application de l'article 19 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 et les annulations associées aux lois de finances rectificatives.

(d) Deux lois de finances rectificatives.

Les deux tableaux suivants récapitulent depuis 1994 l'évolution des modifications du montant des crédits initiaux en distinguant les procédures utilisées. Le premier tableau présente cette évolution en termes de masses budgétaires et le second leur évolution en termes de pourcentage des crédits initiaux bruts.

MODIFICATIONS APPORTÉES AU MONTANT DES CRÉDITS BRUTS [a] DU BUDGET DE L'ETAT

(en milliards d'euros)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	Évolution 2001/2000 (en %)
Crédits votés :									
Loi de finances initiale	321,20	331,50	348,81	357,69	369,02	385,01	388,16	404,85	+ 4,30
Loi(s) de finances rectificative(s)	7,06	19,35	7,30	9,82	11,86	7,36	11,38	8,27	– 27,28
A.- Total des crédits votés	**328,26**	**350,85**	**356,10**	**367,51**	**380,88**	**392,37**	**399,53**	**413,12**	**– 3,40**
Modifications apportées au montant des crédits votés :									
Reports de la gestion précédente	9,31	8,34	10,33	10,64	9,81	12,20	13,72	16,04	+ 16,86
Décrets d'avances	1,10	0,09	2,70	1,96	0,92	1,20	0,02	1,01	+ 4300
Arrêtés d'annulations	– 4,45	– 8,25	– 7,01	– 5,61	– 3,23	– 5,31	– 3,70	– 7,33	+ 98,35
Fonds de concours rattachés	9,66	9,95	11,18	10,45	10,55	6,85	5,95	4,55	– 23,56
Augmentations de crédits gagées par des ressources nouvelles	1,08	0,13 [c]	0,16	0,53	0,15	0,16	0,20	0,07	– 63,57
Solde	**16,70**	**10,26**	**17,36**	**17,97**	**18,19**	**15,11**	**16,20**	**14,33**	**– 11,50**
Rétablissements de crédits	2,55	2,64	2,59	2,49	2,35	2,54	2,97	2,53	– 14,8
B.- Majoration totale du montant des crédits votés	**19,25**	**12,90**	**19,95**	**20,46**	**20,55**	**17,65**	**19,16**	**16,86**	**– 12**
C.- Total des crédits disponibles [b]	**347,52**	**363,75**	**376,05**	**387,98**	**401,43**	**410,02**	**418,70**	**429,98**	**+ 2,7**

(a) Comprenant les remboursements et dégrèvements d'impôts.

(b) Crédits ouverts et rétablissements de crédits. C = A + B.

(c) Y compris 12,80 millions d'euros de « mesures diverses » (reprise de dotation aux amortissements du budget annexe de l'aviation civile).

MODIFICATIONS APPORTÉES AU MONTANT DES CRÉDITS BRUTS [a] DU BUDGET DE L'ETAT

(en milliards de francs)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	Évolution 2001/2000 (en %)
Crédits votés :									
Loi de finances initiale	2.106,94	2.174,47	2.288,02	2.346,28	2.420,62	2.525,49	2.546,13	2.655,67	+ 4,30
Loi(s) de finances rectificative(s)	46,32	126,95	47,86	64,44	77,78	48,30	74,62	54,26	– 27,28
A.- Total des crédits votés	**2.153,26**	**2.301,42**	**2.335,88**	**2.410,73**	**2.498,41**	**2.573,79**	**2.620,76**	**2.709,93**	**– 3,40**
Modifications apportées au montant des crédits votés :									
Reports de la gestion précédente	61,07	54,68	67,75	69,80	64,32	80,00	90,02	105,2	+ 16,86
Décrets d'avances	7,24	0,60	17,73	12,84	6,04	7,89	0,15	6,6	+ 4300
Arrêtés d'annulations	– 29,21	– 54,11	– 46,00	– 36,77	– 21,19	– 34,81	– 24,24	– 48,08	+ 98,35
Fonds de concours rattachés	63,38	65,27	73,31	68,53	69,18	44,94	39,01	29,82	– 23,56
Augmentations de crédits gagées par des ressources nouvelles	7,06	0,88 [c]	1,08	3,49	0,99	1,08	1,29	0,47	– 63,57
Solde	**109,54**	**67,33**	**113,88**	**117,89**	**119,33**	**99,10**	**106,24**	**94,01**	**– 11,50**
Rétablissements de crédits	16,75	17,30	16,96	16,35	15,44	16,66	19,46	16,58	– 14,8
B.- Majoration totale du montant des crédits votés	**126,29**	**84,63**	**130,84**	**134,24**	**134,77**	**115,76**	**125,70**	**110,59**	**– 12**
C.- Total des crédits disponibles [b]	**2.279,55**	**2.386,05**	**2.466,72**	**2.544,97**	**2.633,18**	**2.689,55**	**2.746,46**	**2.820,52**	**+ 2,7**

(a) Comprenant les remboursements et dégrèvements d'impôts.

(b) Crédits ouverts et rétablissements de crédits. C = A + B.

(c) Y compris 83,98 millions de francs de « mesures diverses » (reprise de dotation aux amortissements du budget annexe de l'aviation civile).

BUDGET DE L'ETAT : MASSES DÉPLACÉES PAR VOIE RÉGLEMENTAIRE [a]

(en % des crédits initiaux bruts)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
A.- Majorations brutes des crédits :											
Reports de la gestion précédente	3,31	2,95	2,64	2,89	2,51	2,96	2,97	2,66	3,17	3,53	3,96
Décrets d'avances	0,0	0,77	0,24	0,34	0,03	0,77	0,55	0,25	0,31	0,01	0,25
Fonds de concours rattachés	3,13	3,13	3,25	3,0	3,0	3,20	2,92	2,86	1,78	1,53	1,12
Augmentations de crédits gagées par des ressources nouvelles	0,0	0,05	0,27	0,33	0,04 [b]	0,05	0,15	0,04	0,04	0,05	0,018
Rétablissements de crédits	1,05	0,94	0,88	0,79	0,80	0,74	0,70	0,64	0,66	0,76	0,62
Total	**7,59**	**7,85**	**7,23**	**7,35**	**6,38**	**7,73**	**7,29**	**6,49**	**5,96**	**5,88**	**5,97**
B.- Annulations de crédits	**1,05**	**1,23**	**3,25**	**1,38**	**2,49**	**2,01**	**1,57**	**0,87**	**1,38**	**0,95**	**1,81**
C.- Masses déplacées par voie réglementaire (A + B)	**8,64**	**9,08**	**10,48**	**8,73**	**8,87**	**9,74**	**8,86**	**7,32**	**7,34**	**6,84**	**7,78**

(a) Y compris rétablissements de crédits.

(b) Y compris « mesures diverses » au budget annexe de l'aviation civile.

Entre 2000 et 2001, le solde des interventions réglementaires sur le montant des crédits en 2001 est inférieur à celui de 2000, malgré l'augmentation importante :

– d'une part, du niveau des reports de la gestion précédente de 13,72 milliards d'euros (90,02 milliards de francs), à 16,04 milliards d'euros (105,2 milliards de francs) ;

– d'autre part, du montant des crédits ouverts par décrets d'avances : de 23,25 millions d'euros (152,5 millions de francs), à 1 milliard d'euros (6,56 milliards de francs).

Trois éléments permettent d'expliquer ces constatations.

– Les annulations de crédits ont été largement utilisées en 2001 et ont porté sur 7,33 milliards d'euros (48,08 milliards de francs) en 2001 contre 3,70 milliards d'euros (24,25 milliards de francs) en 2000. Les conséquences de la révision à la baisse du produit des licences UMTS expliquent cet écart. Cet élément mis à part, les annulations de crédits en 2001 se sont élevées à 3,61 milliards d'euros (23,7 milliards de francs), soit un montant très proche de celui de 2000. Aussi convient-il de souligner que l'évolution déjà constatée en 2000 d'une modification des pratiques de régulation budgétaire s'est poursuivie en 2001. En effet, la mise en œuvre des contrats de gestion, depuis 1999, a pour effet d'engager les gestionnaires à ne pas dépenser l'ensemble des crédits dont ils disposent en leur assurant le report à la gestion suivante d'une partie des crédits non consommés au lieu de leur annulation. C'est pourquoi le montant des crédits annulés décroît alors que le montant des reports augmente dans des proportions importantes.

– Les rattachements par voie de fonds de concours ont poursuivi leur baisse en 2001, passant de 5,95 milliards d'euros (39,02 milliards de francs) en 2000 à 4,55 milliards d'euros (29,81 milliards de francs).

– Les augmentations de crédits gagées par des ressources nouvelles ont presque été divisées par trois entre 2000 (0,2 milliard d'euros, 1,29 milliard de francs) et 2001 (71,5 millions d'euros, 469 millions de francs).

La diminution du solde des modifications réglementaires ne résulte donc pas d'une modération dans l'utilisation des procédures dont dispose le Gouvernement afin d'affecter les crédits votés par le Parlement mais, pour une large part, du montant des annulations de crédits liées à la baisse des recettes attendues de la vente des licences UMTS.

b) Modifications apportées au montant des crédits du budget général

Le tableau suivant retrace, pour le budget général net (hors remboursements et dégrèvements d'impôts), l'évolution du montant des modifications législatives et réglementaires du montant des crédits inscrits en loi de finances initiale.

MODIFICATIONS APPORTÉES AU MONTANT DES CRÉDITS NETS [(a)] DU BUDGET GÉNÉRAL

(en millions d'euros)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	Ecart 2001/2000 (en %)
Crédits votés :							
Loi de finances initiale.....	237.544,38	241.174,04	243.991,91	257.114,87	256.422,75	263.720,80	+ 2,85
Loi(s) de finances rectificative(s) ...	4.251,04	2.551,39	5.046,98	4.780,50	5.640,92	2.638,28	– 53,23
Total des crédits votés (A)	**241.795,42**	**243.725,43**	**249.038,89**	**261.895,37**	**262.063,67**	**266.359,08**	**+ 1,64**
Modifications réglementaires du montant des crédits (solde) :							
Hors rétablissements de crédits (B)	17.592,46	16.046,02	16.553,07	12.496,25	13.809,75	16.242,07	+ 17,61
Avec rétablissements de crédits	19.689,55	18.160,03	18.488,56	14.571,08	15.929,86	18.200,90	+ 14,26
Majoration totale des crédits par voie réglementaire (B/A en %)	*+ 1,11*	*+ 1,01*	*+ 1,01*	*+ 0,73*	*+ 0,80*	*+ 6,10*	–
Total des crédits ouverts (A+B).....	**259.387,89**	**259.771,45**	**265.591,95**	**274.391,61**	**275.873,42**	**282.601,15**	**+ 2,44**

(a) Hors remboursements et dégrèvements d'impôts.

MODIFICATIONS APPORTÉES AU MONTANT DES CRÉDITS NETS [(a)] DU BUDGET GÉNÉRAL

(en millions de francs)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	Ecart 2001/2000 (en %)
Crédits votés :							
Loi de finances initiale.....	1.558.189	1.581.998	1.600.482	1.686.563	1.682.023	1.729.895	+ 2,85
Loi(s) de finances rectificative(s) ..	27.885	16.736	33.106	31.358	37.002	17.306	– 53,23
Total des crédits votés (A)	**1.586.074**	**1.598.734**	**1.633.588**	**1.717.921**	**1.719.025**	**1.747.201**	**+ 1,64**
Modifications réglementaires du montant des crédits (solde) :							
Hors rétablissements de crédits (B)	115.399	105.255	108.581	81.970	90.586	106.541	+ 17,61
Avec rétablissements de crédits	129.155	119.122	121.277	95.580	104.493	119.390	+ 14,26
Majoration totale des crédits par voie réglementaire (B/A en %)	*+ 7,3*	*+ 6,6*	*+ 6,6*	*+ 4,77*	*+ 5,27*	*+ 6,10*	–
Total des crédits ouverts (A+B)	**1.701.473**	**1.703.989**	**1.742.169**	**1.799.891**	**1.809.611**	**1.853.742**	**+ 2,44**

(a) Hors remboursements et dégrèvements d'impôts.

Les modifications réglementaires hors rétablissements de crédits progressent de 17,6% entre 2000 et 2001. Cette forte hausse s'explique par l'augmentation marquée du niveau des reports de la gestion précédente et des ouvertures de crédits par décrets d'avances pour le budget général.

2.- La diminution des rattachements par fonds de concours

a) Des rattachements concentrés

Dérogeant au principe de non-affectation des recettes à certaines dépenses, inscrit à l'article 18 de l'ordonnance du 2 janvier 1959, la procédure du fonds de concours, prévue par l'article 19 de cette ordonnance, permet d'assurer aux personnes physiques ou morales qui désirent participer avec l'Etat au financement d'une dépense publique que leurs fonds serviront à l'objet qu'ils ont déterminé. Les fonds de concours permettent ainsi d'affecter des recettes au sein du budget général ou d'un budget annexe mais la pratique a étendu l'application de ce procédé aux comptes d'affectation spéciale. Le rattachement de ces fonds se fait par arrêté du ministre des finances.

Le montant des fonds de concours rattachés s'élève à 4,54 milliards d'euros (29,8 milliards de francs), soit 1,53 % des crédits initiaux bruts du budget de l'Etat, contre 5,95 milliards d'euros en 2000 (39,02 milliards de francs), ce qui représente une baisse de 23,6% en un an. Ce montant est en diminution constante depuis 1996. Il s'élevait alors à 73,31 milliards de francs (11,18 milliards d'euros), soit 3,20% des crédits initiaux bruts du budget de l'Etat.

Cette tendance s'explique pour une large part par la politique de budgétisation de certaines dépenses de fonctionnement de l'Etat et de rémunération de personnels. Le tableau suivant recense les transferts de recettes des fonds de concours vers le budget général depuis 1999. En 1998, 3,81 milliards d'euros (25 milliards de francs) avaient été transférés. Ainsi le montant des rattachements par fonds de concours a-t-il été considérablement allégé. Certains ministères sont plus particulièrement concernés comme le ministère de la défense ou, plus encore, le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie pour lequel la budgétisation des fonds de concours a été significative puisque le montant des rattachements a diminué de 382 millions d'euros (2,51 milliards de francs) en 1999 à 130,7 millions d'euros (857,4 millions de francs) en 2001. Le fonds de concours pour les frais de service de la redevance audiovisuelle (0,07 milliard d'euros soit 0,48 milliard de francs) a notamment été budgétisé en 2001. Le budget des Affaires étrangères a vu, quant à lui, le montant des rattachements de fonds de concours diminuer du fait du transfert des recettes du fonds « Produit des droits de chancellerie » (18,1 millions d'euros, 118,7 millions de francs).

PRINCIPAUX TRANSFERTS DE RECETTES DES FONDS DE CONCOURS VERS LE BUDGET GENERAL – 1999-2001

(en milliards d'euros)

	1999	**2000**	**2001**
Frais de perception de taxes locales	0,90		
Frais de perception de la vignette automobile	0,06		
1/10ème du produit attendu des redressements fiscaux	0,68		
Pensions de La Poste et allocations	2,19		
Conservateurs des hypothèques		0,04	
Dépenses de retraite d'organismes publics		0,67	
Redevances du service des mines		0,08	
Surveillance des installations nucléaires		0,08	
Droits de chancellerie			0,02
Redevance audiovisuelle – part des frais de service			0,07
Autres budgétisations		0,09	0,03
Total	**3,83**	**0,96**	**0,12**

Source : D'après le rapport de la Cour des comptes sur l'exécution des lois de finances pour 1999, 2000 et 2001.

PRINCIPAUX TRANSFERTS DE RECETTES DES FONDS DE CONCOURS VERS LE BUDGET GENERAL – 1999-2001

(en milliards de francs)

	1999	2000	2001
Frais de perception de taxes locales	5,91		
Frais de perception de la vignette automobile	0,42		
1/10ème du produit attendu des redressements fiscaux	4,43		
Pensions de La Poste et allocations	14,38		
Conservateurs des hypothèques		0,24	
Dépenses de retraite d'organismes publics		4,38	
Redevances du service des mines		0,54	
Surveillance des installations nucléaires		0,53	
Droits de chancellerie			0,14
Redevance audiovisuelle – part des frais de service			0,48
Autres budgétisations		0,62	0,18
Total	**25,14**	**6,31**	**0,80**

En 2001, le faible montant des rattachements de fonds de concours résulte également de la sous-exécution de la nouvelle programmation des fonds structurels européens sur la période 2000-2006, dont la mise en œuvre avait déjà soulevé des difficultés en 2000. Des retards importants sur les paiements ont été constatés du fait notamment, d'après les renseignements communiqués à votre Rapporteur général, des difficultés de mise en place des nouvelles procédures associées à cette nouvelle période de programmation. Le tableau suivant, qui recense les principaux fonds structurels, démontre la place prépondérante des fonds de concours d'origine européenne (55% des recettes recouvrées contre 64% en 2000) et atteste de la diminution des versements européens.

FONDS RECUEILLANT PLUS DE 0,15 MILLIARD D'EUROS

(en milliards d'euros)

Libellé	Numéro	1998	1999	2000	2001
Feoga-garantie, primes pour le maintien des vaches allaitantes	1.4.225	0,70	0,71	0,84	0,82
Feoga-orientation, Feder, FSE, financement des objectifs 1, 2, 5A, 5B	1.4.785	0,35	0,48	0,25	0,10
Feoga-orientation, aides aux zones agricoles défavorisées	1.4.224	0,26	0,09	0,18	0,0013
Fonds social européen, pour organismes agissant sur ressources propres	1.4.087	0,73	0,74	0,84	0,47
Contributions à l'allocation spéciale du fonds national pour l'emploi	2.6.084	0,38	0,28	0,19	0,13
Routes, participation à l'équipement du réseau routier national	1.1.097	0,70	0,69	0,70	0,70
Participations européennes à divers programmes d'équipement	1.4.664	0,54	0,84	1,19	0,35
Participations européennes à divers programmes en cofinancement (2000-2006)	1.4.665				0,45
Remboursement des soins assurés par le service de santé des armées	2.6.565	0,39	0,38	0,36	0,36
Montant total recueilli par les grands fonds		**8,79**	**4,96**	**4,56**	**3,39**
% du total des recouvrements		**83,30**	**72,40**	**76,70**	**74,60**

Ce tableau ne recense que les fonds ayant recueilli plus de 0,15 milliard d'euros en 2001, mais les totaux pour 1998 et 1999 comprennent des fonds supprimés depuis lors.

FONDS RECUEILLANT PLUS D'UN MILLIARD DE FRANCS

(en milliards de francs)

Libellé	Numéro	1998	1999	2000	2001
Feoga-garantie, primes pour le maintien des vaches allaitantes	1.4.225	4,60	4,65	5,52	5,40
Feoga-orientation, Feder, FSE, financement des objectifs 1, 2, 5A, 5B	1.4.785	2,29	3,13	1,64	0,63
Feoga-orientation, aides aux zones agricoles défavorisées	1.4.224	1,70	0,6	1,21	0,009
Fonds social européen, pour organismes agissant sur ressources propres	1.4.087	4,78	4,86	5,5	3,11
Contributions à l'allocation spéciale du fonds national pour l'emploi	2.6.084	2,47	1,83	1,24	0,87
Routes, participation à l'équipement du réseau routier national	1.1.097	4,61	4,55	4,56	4,59
Participations européennes à divers programmes d'équipement	1.4.664	3,55	5,48	7,83	2,33
Participations européennes à divers programmes en cofinancement (2000-2006)	1.4.665				2,92
Remboursement des soins assurés par le service de santé des armées	2.6.565	2,54	2,46	2,39	2,39
Montant total recueilli par les grands fonds		**57,69**	**32,54**	**29,89**	**22,25**
% du total des recouvrements		**83,30**	**72,40**	**76,70**	**74,60**

Ce tableau ne recense que les fonds ayant recueilli plus d'un milliard de francs en 2001, mais les totaux pour 1998 et 1999 comprennent des fonds supprimés depuis lors.

Les bénéficiaires des fonds structurels européens sont le ministère de l'intérieur qui reçoit 0,8 milliard d'euros (5,25 milliards de francs) du Fonds européen de développement régional (FEDER), le ministère de l'agriculture qui reçoit 0,11 milliard d'euros (0,72 milliard de francs) du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA)-Orientation, 0,91 milliard d'euros (5,97 milliards de francs) du FEOGA-Garantie et 3,51 millions d'euros (23 millions de francs) de l'Instrument financier d'orientation de la pêche (IFOP) ainsi que le ministère de l'emploi qui reçoit 0,49 milliard d'euros (3,21 milliards de francs) du Fonds social européen (FSE).

S'agissant de l'ensemble des fonds de concours, le tableau suivant présente, par ministère et par titre, le montant des rattachements de fonds de concours en 2001.

CRÉDITS OUVERTS PAR VOIE DE FONDS DE CONCOURS

(en millions d'euros)

Budget	Titre III (A)	Titre IV (B)	Total crédits de dépenses ordinaires (A + B)	Titre V (C)	Titre VI (D)	Total crédits de dépenses en capital (C+D)	Total crédits fonds de concours (A+B+C+D)	Total en % des crédits nets du ministère
Affaires étrangères	2,41	3,21	5,62	11,98	0,00	11,98	17,60	0,45
Agriculture et pêche	12,03	908,59	920,62	1,70	114,64	116,34	1.036,96	14,12
Aménagement du territoire et environnement :								
● Aménagement du territoire	0,00	1,14	1,14	0,00	1,73	1,73	2,86	0,26
● Environnement	3,01	0,15	3,16	4,10	1,52	5,62	8,78	0,80
Anciens combattants	0,00	1,13	1,13	0,00	0,00	0,00	1,13	0,03
Charges communes	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Culture et communication	2,59	0,09	2,69	65,51	0,08	65,59	68,27	2,48
Economie, finances et industrie	59,31	4,97	64,28	63,83	3,05	66,88	131,16	0,86
Education nationale :								
● Enseignement scolaire	21,21	0,00	21,21	0,00	0,00	0,00	21,21	0,05
● Enseignement supérieur	0,21	3,40	3,61	19,25	0,00	19,25	22,86	0,26
Emploi et solidarité :								
● Emploi	17,93	676,09	694,02	0,00	0,00	0,00	694,02	3,88
● Santé et solidarité	10,92	7,49	18,41	0,00	0,00	0,00	18,41	0,12
● Ville	0,07	0,00	0,07	0,00	0,00	0,00	0,07	0,02
Equipements, transports et logement :								
● Services communs	137,93	0,09	138,02	2,87	0,00	2,87	140,89	3,92
● Urbanisme et logement	0,00	0,00	0,00	0,08	0,00	0,08	0,08	0,00
● Transports	4,31	0,00	4,31	763,80	0,00	763,80	768,12	7,25
● Sécurité routière	0,13	0,00	0,13	20,26	0,00	20,26	20,39	15,99
● Mer	9,81	0,00	9,81	21,63	0,37	22,00	31,81	2,94
● Tourisme	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Intérieur et décentralisation	15,84	15,18	31,02	3,02	800,52	803,53	834,55	4,40
Jeunesse et sport	0,10	0,15	0,25	1,76	0,00	1,76	2,01	0,37
Justice	1,59	0,00	1,59	2,94	0,00	2,94	4,53	0,10
Outre-mer	0,13	0,00	0,13	0,41	0,00	0,41	0,54	0,04
Recherche	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Services du Premier Ministre :								
● Services généraux	1,41	0,00	1,41	0,40	0,00	0,40	1,81	0,12
● Secrétariat général de la Défense nationale	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
● Conseil Economique et social	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
● Plan	0,13	0,00	0,13	0,00	0,00	0,00	0,13	0,41
TOTAL BUDGETS CIVILS	**301,08**	**1.621,68**	**1.922,76**	**983,54**	**921,90**	**1.905,44**	**3.828,21**	**1,22**
Défense	409,94	0,00	409,94	304,55	0,00	304,55	714,48	**2,44**
TOTAL BUDGET GÉNÉRAL	**711,02**	**1.621,68**	**2.332,70**	**1.288,09**	**921,90**	**2.209,99**	**4.542,69**	**1,32**

CRÉDITS OUVERTS PAR VOIE DE FONDS DE CONCOURS

(en millions de francs)

Budget	Titre III (A)	Titre IV (B)	Total crédits de dépenses ordinaires (A + B)	Titre V (C)	Titre VI (D)	Total crédits de dépenses en capital (C+D)	Total crédits fonds de concours (A+B+C+D)	Total en % des crédits nets du ministère
Affaires étrangères	15,81	21,06	36,86	78,60	0,00	78,60	115,47	0,45
Agriculture et pêche	78,91	5.959,95	6.038,85	11,14	751,98	763,12	6.801,98	14,12
Aménagement du territoire et environnement :								
● Aménagement du territoire	0,00	7,45	7,45	0,00	11,32	11,32	18,77	0,26
● Environnement	19,75	1,00	20,75	26,87	10,00	36,87	57,62	0,80
Anciens combattants	0,00	7,43	7,43	0,00	0,00	0,00	7,43	0,03
Charges communes	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Culture et communication	17,02	0,60	17,62	429,72	0,50	430,22	447,84	2,48
Economie, finances et industrie	389,03	32,62	421,65	418,73	20,00	438,73	860,38	0,86
Education nationale :								
● Enseignement scolaire	139,12	0,00	139,12	0,00	0,00	0,00	139,12	0,05
● Enseignement supérieur	1,41	22,28	23,69	126,27	0,00	126,27	149,96	0,26
Emploi et solidarité :								
● Emploi	117,59	4.434,87	4.552,46	0,00	0,00	0,00	4.552,46	3,88
● Santé et solidarité	71,64	49,14	120,78	0,00	0,00	0,00	120,78	0,12
● Ville	0,49	0,00	0,49	0,00	0,00	0,00	0,49	0,02
Equipements, transports et logement :								
● Services communs	904,76	0,60	905,36	18,83	0,00	18,83	924,19	3,92
● Urbanisme et logement	0,00	0,00	0,00	0,53	0,00	0,53	0,53	0,00
● Transports	28,29	0,00	28,29	5.010,23	0,00	5.010,23	5.038,52	7,25
● Sécurité routière	0,84	0,00	0,84	132,92	0,00	132,92	133,76	15,99
● Mer	64,35	0,00	64,35	141,91	2,41	144,31	208,67	2,94
● Tourisme	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Intérieur et décentralisation	103,89	99,56	203,45	19,78	5.251,06	5.270,84	5.474,29	4,40
Jeunesse et sport	0,64	0,99	1,63	11,55	0,00	11,55	13,18	0,37
Justice	10,43	0,00	10,43	19,26	0,00	19,26	29,69	0,10
Outre-mer	0,88	0,00	0,88	2,69	0,00	2,69	3,57	0,04
Recherche	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Services du Premier Ministre :								
● Services généraux	9,27	0,00	9,27	2,60	0,00	2,60	11,87	0,12
● Secrétariat général de la Défense nationale	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
● Conseil Economique et social	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
● Plan	0,84	0,00	0,84	0,00	0,00	0,00	0,84	0,41
TOTAL BUDGETS CIVILS	**1.974,96**	**10.637,55**	**12.612,49**	**6.451,63**	**6.047,27**	**12.498,89**	**25.111,41**	**1,22**
Défense	2.689,01	0,00	2.689,01	1.997,70	0,00	1.997,70	4.686,71	**2,44**
TOTAL BUDGET GÉNÉRAL	**4.663,97**	**10.637,55**	**15.301,50**	**8.449,33**	**6.047,27**	**14.496,59**	**29.798,12**	**1,32**

Le ministère de l'agriculture et de la pêche est le premier bénéficiaire avec 1,04 milliard d'euros (6,8 milliards de francs), soit 14,12% de ses crédits nets. Les deux principaux fonds de concours sont le fonds n° 1-4-225 « Participation du FEOGA aux dépenses relatives aux primes allouées pour le maintien du troupeau de vaches allaitantes », rattaché au chapitre 44-55 « Primes au maintien du troupeau des vaches allaitantes » et le fonds n° 1-4-785 « Participations du FEOGA-Orientation, de FEDER, du FSE et de l'IFOP aux financements communautaires des programmes et initiatives des objectifs 1, 2 et 5b et aux plans sectoriels de l'objectif 5a », rattaché au chapitre 61-83 « Cofinancement de l'Union européenne au titre des objectifs 1, 2 et 5b et au titre de l'IFOP ».

Pour le budget de l'Intérieur et de la décentralisation, les fonds de concours représentent 0,84 milliard d'euros (5,47 milliards de francs), soit 4,4% de ses crédits nets, principalement du fait de la participation européenne à la politique régionale au travers du FEDER. Les deux fonds principaux sont le fonds n° 1-4-664 « Participations des Communautés européennes à divers programmes en cofinancement, financés ou non par l'Etat », rattaché au chapitre 67-58 « Participations des Communautés européennes à divers programmes en cofinancement » et le fonds n° 1-4-669 « Participations européennes à divers programmes en cofinancement. Equipement (2000-2006) », également rattaché au chapitre 67-58.

Le budget des Transports bénéficie de 768 millions d'euros (5,04 milliards de francs) de rattachements, soit 7,25% des crédits nets, notamment sur le chapitre 53-47 « Développement des infrastructures, organisation des transports et études générales » au titre du fonds de concours n° 1-1-097 recueillant les participations à la construction, à l'équipement et à l'exploitation du réseau routier national (il s'agit principalement des participations des collectivités locales dans le cadre des contrats de plan Etat-Régions).

Les crédits ouverts par voie de fonds de concours pour le budget de la Défense s'élèvent à 0,71 milliard d'euros (4,68 milliards de francs), soit 2,44% des crédits nets du ministère. Ils ont pour origine des recettes diverses comme le remboursement des soins assurés par le service de santé des armées, le produit de redevances d'études, concessions de licence et cessions de droits de propriété industrielle consenties par la défense, le produit de ventes d'immeubles, le produit de redevances perçues à l'occasion des contrôles effectués par les services de la Défense sur les commandes exécutées par l'industrie française…

Le budget de l'Emploi bénéficie de nombreux financements communautaires pour la lutte contre le chômage et le développement de la formation professionnelle. Le montant des crédits ouverts par voie de fonds de concours atteint 0,69 milliard d'euros (4,55 milliards de francs), soit 3,88% des crédits nets du budget. Il convient de souligner que les rattachements au titre du FSE ont fortement diminué, passant de 0,84 milliard d'euros (5,5 milliards de francs) en 2000 à 0,49 milliard d'euros (3,21 milliards de francs) en 2001, du fait de la prise en compte en 2000 du rattachement de l'acompte de 7% versé, au titre de l'objectif 3, par la Commission européenne (celle-ci verse en effet, au commencement de toute

programmation, un acompte de 7% des fonds communautaires qui seront alloués sur la période 2000-2006) et dont le montant s'élevait à 0,33 milliard d'euros (2,16 milliards de francs).

b) Une procédure qui soulève des difficultés

Cette procédure est assez lourde et l'information du Parlement apparaît perfectible. En effet, lors du dépôt du projet de loi de finances, les crédits proposés par le Gouvernement ne comportent aucune évaluation chiffrée des fonds de concours puisque le montant des sommes versées par des tiers ne peut être connu à l'avance. Lors du versement, le montant est inscrit au fonds de concours. Ainsi, l'écart entre les prévisions de rattachement et les rattachements effectifs peut être important, comme en 2001, s'agissant notamment des versements de l'Union européenne.

De plus, la Cour des comptes souligne, dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour l'année 2001, le problème posé par les rattachements en fin d'exercice (20% du montant total à la Défense) qui « *constituent des apports non négligeables de crédits, non sans conséquence sur les conditions de réalisation de la régulation budgétaire* ».

La Cour des comptes constate en outre que les fonds de concours font l'objet, pour la plupart d'entre eux, d'un prélèvement forfaitaire, ce en contradiction avec les termes stricts de l'article 19 de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959, selon lesquels « *les fonds versés par des personnes morales ou physiques pour concourir avec ceux de l'Etat à des dépenses d'intérêt public* […] *sont directement portés en recettes au budget. Un crédit supplémentaire de même montant est ouvert par arrêté du ministre des finances au ministre intéressé* ». Pour la Cour, l'intention de la personne morale ou physique versant les fonds n'est donc pas respectée. La Cour relève également le caractère aléatoire de ces prélèvements dont le montant s'élève à 9,3 millions d'euros (61 millions de francs) pour l'année 2001.

3.- Les rétablissements de crédits retrouvent leur niveau antérieur à 2000

La procédure des rétablissements de crédits permet d'annuler des dépenses déjà effectuées ; elle est notamment utilisée lorsqu'un versement erroné est effectué par l'administration puis remboursé par le bénéficiaire. Ce remboursement est affecté à l'administration d'origine. Cette procédure constitue, après les fonds de concours, une seconde atteinte au principe de non-affectation des recettes. L'article 19 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 prévoit deux cas d'application du rétablissement de crédit : la restitution au Trésor de sommes payées indûment ou à titre provisoire sur crédits budgétaires et la perception de recettes ayant donné lieu à paiement sur les crédits budgétaires.

L'atteinte portée à l'autorisation budgétaire du Parlement par la procédure des rétablissements de crédits est donc mineure puisque ce sont principalement des mouvements comptables internes, notamment entre les comptes de commerce et le budget général, au titre de charges de personnel.

Le tableau suivant présente l'évolution des rétablissements de crédits pour le budget de l'Etat depuis 1995.

ÉVOLUTION DES RÉTABLISSEMENTS DE CRÉDITS BRUTS [(a)] SUR LE BUDGET DE L'ETAT

(en millions d'euros)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
I.- Budget général							
A.- Budgets civils							
1. Dépenses ordinaires.....	450,06	501,95	570,33	522,53	560,71	638,67	494,5
2. Dépenses en capital	11,30	9,45	23,96	11,98	8,80	22,21	14,92
B.- Budget militaire							
1. Dépenses ordinaires.....	1.491,94	1.322,18	1.348,00	1.314,19	1.340,76	1.346,87	1.307,33
2. Dépenses en capital	507,69	263,60	171,72	87,38	164,63	112,37	142,11
TOTAL.....	**2.308,54**	**2.097,20**	**2.114,01**	**1.936,09**	**2.074,83**	**2.120,14**	**1.958,86**
II.- Budgets annexes.....	**329,09**	**488,86**	**378,23**	**417,80**	**465,13**	**847,19**	**569,25**
TOTAL DU BUDGET DE L'ETAT	**2.637,63**	**2.586,05**	**2.492,24**	**2.353,89**	**2.540,03**	**2.967,33**	**2.528,11**

(a) Comprenant les remboursements et dégrèvements d'impôts.

ÉVOLUTION DES RÉTABLISSEMENTS DE CRÉDITS BRUTS [(a)] SUR LE BUDGET DE L'ETAT

(en millions de francs)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
I.- Budget général							
A.- Budgets civils							
1. Dépenses ordinaires.....	2.952,2	3.292,6	3.741,1	3.427,6	3.678,0	4.189,4	3.243,7
2. Dépenses en capital	74,1	62,0	157,2	78,6	57,71	145,7	97,9
B.- Budget militaire							
1. Dépenses ordinaires.....	9.786,5	8.672,9	8.842,3	8.620,5	8.794,8	8.834,9	8.575,5
2. Dépenses en capital	3.330,2	1.729,1	1.126,4	573,2	1.079,9	737,1	932,2
TOTAL.....	**15.143,0**	**13.756,7**	**13.867,0**	**12.699,9**	**13.610**	**13.907,2**	**12.849,3**
II.- Budgets annexes.....	**2.158,7**	**3.206,7**	**2.481,0**	**2.740,6**	**3.051,03**	**5.557,2**	**3.734**
TOTAL DU BUDGET DE L'ETAT	**17.301,7**	**16.963,4**	**16.348,0**	**15.440,5**	**16.661,5**	**19.464,4**	**16.583,3**

(a) Comprenant les remboursements et dégrèvements d'impôts.

Le montant des rétablissements de crédits a connu une évolution nette en 2000 puisqu'il a connu une hausse de 16,8%, passant de 2,54 milliards d'euros (16,7 milliards de francs) à 2,97 milliards d'euros (19,5 milliards de francs). Cette progression était due, dans son intégralité, aux rétablissements de crédits sur les budgets annexes.

En 2001, le montant des rétablissements de crédits est très proche de celui de 1999. Il atteint 0,6% des crédits votés pour le budget de l'Etat en loi de finances initiale.

Il convient de relever que ce montant est traditionnellement plus important pour le budget des services communs du ministère de l'Equipement, des transports et du logement (6,9% des crédits initiaux en 2001) et pour le budget de la Défense (4,9% des crédits initiaux).

L'article 24 de l'ordonnance organique précitée interdit d'imputer sur un compte spécial du Trésor (et donc sur un compte de commerce) la rémunération d'agents publics. C'est pourquoi la rémunération des agents de la DCN (Direction des constructions navales) ne peut être imputée sur le compte de commerce des arsenaux et passe par l'intermédiaire du budget de la Défense pour ensuite donner lieu à des rétablissements de crédits d'un niveau élevé pour ce budget. Pour la même raison, le budget des services communs du ministère de l'équipement assure la rémunération du personnel des parcs et ateliers puis est remboursé par le compte de commerce n° 904-21.

En outre, le budget des Charges communes reçoit des versements du budget annexe de l'Aviation civile au titre de sa participation aux pensions de son personnel. Comme la procédure du rattachement par fonds de concours ne peut pas être appliquée (étant réservée aux versements des personnes physiques ou morales), ce sont des rétablissements de crédits qui sont affectés au chapitre 32-97 « Pensions » du budget des Charges communes.

Les comptes spéciaux du Trésor ne font plus l'objet de rétablissements de crédits depuis 1989, contrairement aux budgets annexes pour lesquels les rétablissements de crédits atteignent, en 2001, 569 millions d'euros (3,7 milliards de francs). Ce montant est en diminution par rapport à l'exercice 2000 où les rétablissements de crédits sur les budgets annexes s'étaient élevés à 847 millions d'euros (5,6 milliards de francs). Le niveau élevé des rétablissements de crédits en 2000 était imputable au budget annexe des prestations sociales agricoles du fait de remboursements de trop-versés sur les prestations des branches du régime.

Le tableau suivant présente les rétablissements de crédits sur les budgets annexes en 2001.

RÉTABLISSEMENTS DE CRÉDITS SUR LES BUDGETS ANNEXES EN 2001

(en millions d'euros)

	Dépenses constatées	Rétablissements de crédits	Dépenses nettes
Aviation civile	1.479,39	28,10	1.451,29
Journaux officiels	196,76	5,80	190,96
Légion d'honneur	20,26	0,09	20,17
Monnaies et médailles	192,19	2,04	190,16
Ordre de la Libération	1,08	–	1,08
Prestations sociales agricoles	15.864,42	533,22	15.331,2
TOTAL	**17.754,10**	**569,25**	**17.184,86**

RÉTABLISSEMENTS DE CRÉDITS SUR LES BUDGETS ANNEXES EN 2001

(en millions de francs)

	Dépenses constatées	Rétablissements de crédits	Dépenses nettes
Aviation civile	9.704,14	184,33	9.519,81
Journaux officiels	1.290,65	38,03	1.252,62
Légion d'honneur	132,88	0,58	132,3
Monnaies et médailles	1.260,70	13,36	1.247,34
Ordre de la Libération	7,10	-	7,10
Prestations sociales agricoles	104.063,77	3.497,70	100.566,07
TOTAL	**116.459,24**	**3.734,00**	**112.725,24**

4.- Une nette progression des ouvertures de crédits par la procédure des décrets d'avances

Les crédits votés en loi de finances sont en principe limitatifs et toute augmentation de crédits devrait relever de la décision du Parlement. Cependant, les articles 10 et 11 de l'ordonnance portant loi organique du 2 janvier 1959 aménagent ce principe et prévoient que le Gouvernement peut ouvrir des crédits supplémentaires par voie réglementaire au moyen de décrets d'avances. Il peut ainsi ouvrir des crédits pour les chapitres dont les crédits ne sont que provisionnels lorsque le crédit global pour dépenses éventuelles est épuisé. Il peut également, par un décret pris après avis du Conseil d'Etat, ouvrir des crédits limitatifs supplémentaires en cas d'urgence et sans affecter l'équilibre prévu par la loi de finances. Dans les deux cas, la ratification de ces ouvertures de crédits est demandée au Parlement dans la plus prochaine loi de finances. Enfin, le Gouvernement peut, par décret en Conseil des ministres, ouvrir des crédits limitatifs supplémentaires en modifiant l'équilibre financier du budget en cas d'urgence et de nécessité impérieuse d'intérêt national. Un projet de loi de finances rectificative doit alors être déposé.

Le tableau suivant présente l'évolution des ouvertures de crédits par décrets d'avances et des annulations associées depuis 1981. Deux décrets d'avances sont intervenus en 2001, portant sur un montant total de crédits de 1 milliard d'euros (6,56 milliards de francs).

BUDGET GÉNÉRAL BRUT [a] : ÉVOLUTION DES OUVERTURES PAR DÉCRETS D'AVANCES ET DES ANNULATIONS ASSOCIÉES

	Nombre de décrets d'avances	Montants (en millions d'euros)			Part dans les crédits initiaux nets (en %)		
		Ouvertures	Annulations associées	Solde	Ouvertures	Annulations	Solde
1981	2	43,45	–	43,45	*0,05*	–	*0,05*
1982	1	327,77	38,11	289,65	*0,27*	*0,03*	*0,24*
1983	–	–	–	–	–	–	–
1984	2	576,26	423,96	152,30	*0,4*	*0,3*	*0,1*
1985	–	–	–	–	–	–	–
1986	1	96,04	80,80	15,24	*0,06*	*0,05*	*0,01*
1987	3	1.110,44	795,63	314,81	*0,69*	*0,5*	*0,19*
1988	2	664,98	416,64	248,34	*0,40*	*0,25*	*0,15*
1989	2	773,37	1.002,05	– 228,67	*0,44*	*0,57*	*– 0,13*
1990	2	427,31	570,62	– 143,30	*0,23*	*0,31*	*0,08*
1991	1	228,67	– [b]	228,67	*0,12*	–	*0,12*
1992	2	2.253,35	728,86	1.524,49 [c]	*1,12*	*0,36*	*0,76*
1993	1	762,25	762,25	–	*0,36*	*0,36*	*0*
1994	2	1.104,49	1.093,06 [d]	11,43 [d]	*0,50*	*0,49*	*0,01*
1995	1	91,47	91,47	–	*0,04*	*0,04*	*0*
1996	2	2.703,07	2.264,02 [e]	439,05 [f]	*1,14*	*0,95*	*0,19*
1997	2	1.956,84	1.948,45	8,38 [g]	*0,81*	*0,81*	*0*
1998	2	920,33	816,82	103,51 [h]	*0,38*	*0,33*	*0,04*
1999	1	1.202,98	1.202,98	–	*0,47*	*0,47*	*0*
2000	1	23,32	–	23,32	*0,009*	–	*0,009*
2001	2	999,76	999,76	0	*0,29*	*0,29*	*0*

(a) Comprenant les remboursements et dégrèvements d'impôts.

(b) Indépendamment de l'ouverture de crédits militaires par décret d'avance le 23 août, au titre de l'opération Daguet, un arrêté du 9 mars 1991 a annulé 1.535,01 millions d'euros, soit 0,79% des crédits initiaux.

(c) L'équilibre du décret d'avance du 2 septembre 1992 a été assuré par les recettes de privatisation tirées de la cession de 2,3 % du capital d'Elf-Aquitaine par l'ERAP (0,24 milliard d'euros) et de 21,7 % du capital de Total par l'Etat (1,28 milliard d'euros).

(d) L'équilibre du décret d'avance du 29 septembre 1994 a en outre été assuré par l'annulation de 11,43 millions d'euros de crédits sur le compte de prêts du FDES.

(e) Arrêtés d'annulation des 10 et 12 avril et du 26 septembre 1996.

(f) L'équilibre des décrets d'avances a en outre été assuré par respectivement 0,30 milliard d'euros et 132,64 millions d'euros de ressources non fiscales.

(g) L'équilibre des décrets d'avances a en outre été assuré par une annulation de 8,38 millions d'euros sur le compte de prêts du FDES.

(h) L'équilibre du décret d'avance du 21 août 1998 a en outre été assuré par 103,54 millions d'euros de ressources non fiscales.

BUDGET GÉNÉRAL BRUT [a] : ÉVOLUTION DES OUVERTURES PAR DÉCRETS D'AVANCES ET DES ANNULATIONS ASSOCIÉES

	Nombre de décrets d'avances	Montants (en millions de francs)			Part dans les crédits initiaux nets (en %)		
		Ouvertures	Annulations associées	Solde	Ouvertures	Annulations	Solde
1981	2	285	–	285	*0,05*	–	*0,05*
1982	1	2.150	250	1.900	*0,27*	*0,03*	*0,24*
1983	–	–	–	–	–	–	–
1984	2	3.780	2.781	999	*0,4*	*0,3*	*0,1*
1985	–	–	–	–	–	–	–
1986	1	630	530	100	*0,06*	*0,05*	*0,01*
1987	3	7.284	5.219	2.065	*0,69*	*0,5*	*0,19*
1988	2	4.362	2.733	1.629	*0,40*	*0,25*	*0,15*
1989	2	5.073	6.573	– 1.500	*0,44*	*0,57*	*– 0,13*
1990	2	2.803	3.743	– 940	*0,23*	*0,31*	*0,08*
1991	1	1.500	– [b]	1.500	*0,12*	–	*0,12*
1992	2	14.781	4.781	10.000 [c]	*1,12*	*0,36*	*0,76*
1993	1	5.000	5.000	0	*0,36*	*0,36*	*0*
1994	2	7.245	7.170 [d]	75 [d]	*0,50*	*0,49*	*0,01*
1995	1	600	600	0	*0,04*	*0,04*	*0*
1996	2	17.731	14.851 [e]	2.880 [f]	*1,14*	*0,95*	*0,19*
1997	2	12.836	12.781	55 [g]	*0,81*	*0,81*	*0*
1998	2	6.037	5.358	679 [h]	*0,38*	*0,33*	*0,04*
1999	1	7.891	7.891	0	*0,47*	*0,47*	*0*
2000	1	153	–	153	*0,009*	–	*0,009*
2001	2	6.558	6.558	0	*0,29*	*0,29*	*0*

(a) Comprenant les remboursements et dégrèvements d'impôts.

(b) Indépendamment de l'ouverture de crédits militaires par décret d'avance le 23 août, au titre de l'opération Daguet, un arrêté du 9 mars 1991 a annulé 10.069 millions de francs, soit 0,79% des crédits initiaux.

(c) L'équilibre du décret d'avance du 2 septembre 1992 a été assuré par les recettes de privatisation tirées de la cession de 2,3 % du capital d'Elf-Aquitaine par l'ERAP (1,6 milliard de francs) et de 21,7 % du capital de Total par l'Etat (8,4 milliards de francs).

(d) L'équilibre du décret d'avance du 29 septembre 1994 a en outre été assuré par l'annulation de 75 millions de francs de crédits sur le compte de prêts du FDES.

(e) Arrêtés d'annulation des 10 et 12 avril et du 26 septembre 1996.

(f) L'équilibre des décrets d'avances a en outre été assuré par respectivement 2 milliards de francs et 870,04 millions de francs de ressources non fiscales.

(g) L'équilibre des décrets d'avances a en outre été assuré par une annulation de 55 millions de francs sur le compte de prêts du FDES.

(h) L'équilibre du décret d'avance du 21 août 1998 a en outre été assuré par 679,2 millions de francs de ressources non fiscales.

Le décret d'avance n° 2001-433 du 21 mai 2001 a autorisé l'ouverture de crédits complémentaires pour 0,48 milliard d'euros (3,12 milliards de francs) sur le budget général ayant pour principal objectif de financer les besoins liés au développement de la crise de l'encéphalopathie spongiforme bovine. Cette ouverture a été compensée par des annulations de crédits prises par l'arrêté du 21 mai 2001 dont 0,43 milliard d'euros (2.82 milliards de francs) ont touché les crédits des budgets civils et 46,7 millions d'euros (300 millions de francs) les crédits militaires.

Le budget de l'Agriculture et de la pêche a bénéficié de 336,15 millions d'euros de crédits supplémentaires (2,21 milliards de francs), dont 311 millions

d'euros (2,04 milliards de francs) ont été affectés au chapitre 44-53 « Interventions en faveur de l'orientation et de la valorisation de la production agricole », afin de financer les dépenses résultant du programme communautaire de retrait et de destruction des bovins de plus de 30 mois, les aides directes aux éleveurs les plus touchés à hauteur de 152,45 millions d'euros (1 milliard de francs) et diverses autres mesures en rapport avec la crise de l'ESB. Le chapitre 31-96 « Autres rémunérations principales et vacations » a bénéficié d'une ouverture de crédit de 9,91 millions d'euros (65 millions de francs) et le chapitre 44-55 « Primes au maintien du troupeau de vaches allaitantes » a vu ses crédits majorés de 15,24 millions d'euros (100 millions de francs).

Le budget de la Santé et de la solidarité a bénéficié d'une ouverture de crédits de 38,11 millions d'euros (250 millions de francs) afin d'assurer l'accueil des réfugiés et des personnes sinistrées.

Les crédits du budget des Charges communes ont été augmentés de 91,47 millions d'euros (600 millions de francs) dont 68,6 millions d'euros (450 millions de francs) sur le chapitre 37-95 « Dépenses accidentelles » et 22,87 millions d'euros (150 millions de francs) sur le chapitre 44-93 « Indemnisation des préjudices subis dans le secteur du tourisme suite au naufrage de l'Erika ».

Le décret d'avance n°2001-918 du 8 octobre 2001 a ouvert 0,52 milliard d'euros (3,44 milliards de francs) de crédits supplémentaires sur le budget général afin de couvrir le coût d'opérations extérieures. Cette ouverture a été financée par des redéploiements portant essentiellement sur le budget militaire. Dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour l'année 2001, la Cour des comptes rappelle que l'exécution du budget de la Défense est grevée par l'absence de prise en compte des opérations extérieures. « *La budgétisation des opérations extérieures permettrait un meilleur respect de l'autorisation parlementaire et rendrait au titre III du budget de la défense une part de la transparence qui lui fait défaut actuellement* ».

Le montant total des ouvertures de crédits par décrets d'avances en 2001 est proche de celui de 1999 et reflète un usage limité de cette procédure qui porte atteinte aux prérogatives du Parlement. En 2000, le montant exceptionnellement peu élevé des ouvertures s'expliquait par le vote, en juillet, d'une loi de finances rectificative qui a permis de ne pas prendre de décret d'avance au printemps et de modifier le montant des crédits initiaux par la voie législative.

Si l'ouverture des crédits nécessaires au financement des opérations extérieures ou aux mesures liées à la crise de l'ESB remplissent la condition d'urgence exigée par l'ordonnance de 1959, il convient de relever qu'une appréciation plus critique peut être portée sur l'ouverture, par le décret d'avance du 21 mai 2001, des crédits destinés à l'indemnisation des préjudices subis suite au naufrage de l'Erika. En effet, l'accident remontant à décembre 1999, des crédits avaient déjà été ouverts dans la loi de finances rectificative du printemps 2000 et le recours au décret d'avance en 2001 semble contestable. En outre, l'ouverture, par ce même décret d'avance, de crédits au chapitre 37-95 « Dépenses accidentelles » du budget des charges communes au titre des actions de lutte contre l'ESB ne pouvait

être motivée par l'urgence, la répartition de ces crédits n'étant intervenue que dans un délai de cinq mois.

On peut donc considérer que ces ouvertures de crédits étaient en contradiction avec les dispositions de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 et que l'atteinte portée aux autorisations de dépenses votées par la Parlement ne se justifiait pas.

Il convient de remarquer qu'à compter du 1er janvier 2005, aux termes de l'article 13 de la loi organique n°2001-962 du 1er août 2001 relative aux lois de finances, l'encadrement du recours aux décrets d'avances sera renforcé. Ainsi, tout projet de décret d'avance motivé par l'urgence devra être soumis pour avis aux commissions des finances des deux assemblées. Le montant cumulé des crédits ouverts par de tels décrets ne pourra excéder 1% des crédits ouverts par la loi de finances initiale. Par ailleurs, un décret d'avance motivé par l'urgence et une nécessité impérieuse d'intérêt national donnera lieu à information préalable des commissions précitées.

5.- Le montant des annulations de crédits augmente fortement

Selon les termes de l'article 13 de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959, les annulations de crédits par arrêté pris par le ministre des finances après accord du ministre intéressé ne peuvent concerner que les crédits devenus sans objet. On peut rappeler que, depuis le 1er janvier 2002, l'annulation des crédits devenus sans objet doit prendre la forme d'un décret (et non plus d'un simple arrêté) faisant l'objet, avant sa publication, d'une transmission aux commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances ainsi qu'aux autres commissions concernées. Le montant des crédits annulés est limité par rapport au montant des crédits ouverts par les lois de finances afférentes à l'année en cours.

En 2001, le montant des annulations de crédits est le plus élevé constaté depuis 1995. Il atteint, pour le budget de l'Etat, 7,33 milliards d'euros (48,08 milliards de francs) contre 3,71 milliards d'euros (24,36 milliards de francs) en 2000 et 5,31 milliards d'euros (34,82 milliards de francs) en 1999, soit une augmentation de 97% par rapport à 2000 et de 38% par rapport à 1999.

Ainsi les annulations de crédits représentent-elles en 2001 1,8% des crédits votés en loi de finances initiale et 1,77% des crédits votés en lois de finances initiale et rectificative. Le rapport des annulations de crédits concernant le budget général sur le montant des crédits initiaux de ce budget s'élève à 1,14%.

Le tableau suivant illustre ces observations.

ANNULATIONS DE CRÉDITS RAPPORTÉES AUX CRÉDITS INITIAUX

(en milliards d'euros)

Année	BUDGET DE L'ETAT (crédits bruts) [a]			BUDGET GÉNÉRAL (crédits nets)		
	Crédits initiaux bruts (A)	Annulations (B)	B/A (en %)	Crédits initiaux nets (C)	Annulations (D)	D/C (en %)
1982	174,30	3,13	1,79	120,24	2,11	1,75
1983	196,13	3,84	1,96	134,55	3,12	2,32
1984	212,11	4,36	2,06	143,26	3,97	2,77
1985	230,04	2,30	1	151,67	2,10	1,39
1986	241,44	3,29	1,36	157,14	2,66	1,69
1987	249,90	2,71	1,09	160,07	2,58	1,61
1988	259,83	1,36	0,52	165,00	1,30	0,78
1989	269,07	1,64	0,60	175,67	1,47	0,84
1990	297,76	2,24	0,75	186,05	2,02	1,09
1991	283,45	2,92	1,03	195,15	2,84	1,45
1992	291,52	3,58	1,23	201,51	2,62	1,30
1993	306,88	9,98	3,25	208,84	5,57	2,66
1994	321,20	4,45	1,38	221,57	1,94	0,88
1995	331,50	8,25	2,49	226,78	5,05	2,22
1996	348,81	7,01	2,01	242,12	4,73	1,95
1997	357,69	5,60	1,56	241,17	5,11	2,11
1998	369,02	3,23	0,87	243,99	3,22	1,32
1999	385,07	5,31	1,38	257,11	5,27	2,05
2000	388,16	3,71	0,95	256,42	3,69	1,44
2001	404,93	7,33	1,81	263,72	3,05	1,14

(a) Comprenant les remboursements et dégrèvements d'impôts.

ANNULATIONS DE CRÉDITS RAPPORTÉES AUX CRÉDITS INITIAUX

(en milliards de francs)

Année	BUDGET DE L'ETAT (crédits bruts) [a]			BUDGET GÉNÉRAL (crédits nets)		
	Crédits initiaux bruts (A)	Annulations (B)	B/A (en %)	Crédits initiaux nets (C)	Annulations (D)	D/C (en %)
1982	1.143,34	20,5	1,79	788,7	13,84	1,75
1983	1.286,54	25,2	1,96	882,6	20,45	2,32
1984	1.391,33	28,61	2,06	939,7	26,05	2,77
1985	1.508,97	15,1	1	994,9	13,79	1,39
1986	1.583,74	21,6	1,36	1.030,8	17,44	1,69
1987	1.639,24	17,8	1,09	1.050,0	16,9	1,61
1988	1.704,4	8,93	0,52	1.082,3	8,52	0,78
1989	1.765	10,75	0,60	1.152,3	9,63	0,84
1990	1.953,17	14,67	0,75	1.220,4	13,25	1,09
1991	1.859,29	19,16	1,03	1.280,1	18,61	1,45
1992	1.912,23	23,5	1,23	1.321,8	17,2	1,30
1993	2.013,01	65,46	3,25	1.369,9	36,55	2,66
1994	2.106,93	29,2	1,38	1.453,4	12,75	0,88
1995	2.174,47	54,11	2,49	1.487,55	33,14	2,22
1996	2.288,02	46,00	2,01	1.588,19	31,01	1,95
1997	2.346,28	36,71	1,56	1.581,99	33,52	2,11
1998	2.420,61	21,19	0,87	1.600,48	21,14	1,32
1999	2.525,90	34,81	1,38	1.686,56	34,55	2,05
2000	2.546,14	24,36	0,95	1.682,02	24,20	1,44
2001	2.656,17	48,08	1,81	1.729,89	20,01	1,14

(a) Comprenant les remboursements et dégrèvements d'impôts.

Le tableau suivant permet d'établir la répartition des annulations de crédits entre les catégories de dépenses au sein du budget général, les budgets annexes et les comptes spéciaux du Trésor.

ANNULATIONS DE CRÉDITS NETS DU BUDGET DE L'ETAT

(en millions d'euros)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Budget général								
Dépenses civiles de fonctionnement	1.356,66	2.530,67	2.573,14	3.932,06	1.887,50	3.552,04	2.347,59	1.677,70
Dépenses civiles d'investissement	418,35	708,08	856,76	384,37	214,94	262,45	371,31	442,71
Dépenses militaires de fonctionnement	170,35	-	-	31,19	1,05	7,62	-	-
Dépenses militaires d'investissement	-	1.812,97	1.296,90	763,77	1.120,50	1.445,22	971,48	926,28
Total du budget général	**1.945,34**	**5.051,72**	**4.726,80**	**5.111,39**	**3.223,99**	**5.267,33**	**3.690,39**	**3.046,69**
pour mémoire : crédits bruts [(a)]	*4.430,41*	*6.579,26*	*6.129,33*	*5.126,63*	*3.223,99*	*5.267,33*	*3.690,39*	*3.046,69*
Budgets annexes	3,16	18,66	17,84	-	-	0,46	1,49	3,16
Comptes spéciaux du Trésor								
Comptes d'affectation spéciale	124,93	-	839,99	9,88	7,12	40,38	11,27	3.715,49
Comptes de prêts	11,43	1.044,28	25,54	5,34	-	-	8,84	-
Comptes d'avances	-	606,75	-	463,45	-	-	1,56	564,06
Total	**2.084,86**	**6.721,40**	**5.610,17**	**5.605,31**	**3.231,11**	**5.308,17**	**3.713,56**	**7.329,40**

(a) Comprenant les remboursements et dégrèvements d'impôts.

ANNULATIONS DE CRÉDITS NETS DU BUDGET DE L'ETAT

(en millions de francs)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Budget général								
Dépenses civiles de fonctionnement	8.899,1	16.600,1	16.878,7	25.792,6	12.381,2	23.299,87	15.399,20	11.005
Dépenses civiles d'investissement	2.744,2	4.644,7	5.620,0	2.521,3	1.409,9	1.721,53	2.435,66	2.904
Dépenses militaires de fonctionnement	1.117,4	-	-	204,6	6,9	50	-	
Dépenses militaires d'investissement	-	11.892,3	8.507,1	5.010,0	7.350,0	9.480,0	6.372,50	6.076
Total du budget général	**12.760,6**	**33.137,1**	**31.005,8**	**33.528,5**	**21.148,0**	**34.551,41**	**24.207,36**	**19.985**
pour mémoire : crédits bruts [(a)]	*29.061,6*	*43.157,1*	*40.205,8*	*33.628,5*	*21.148,0*	*34.551,41*	*24.207,36*	*19.985*
Budgets annexes	20,7	122,4	117,0	-	-	3	9,8	20,7
Comptes spéciaux du Trésor								
Comptes d'affectation spéciale	819,5	-	5.510,0	64,8	46,7	264,89	73,93	24.372
Comptes de prêts	75,0	6.850,0	167,5	35,0	-	-	58	
Comptes d'avances	-	3.980,0	-	3.040,0	-	-	10,25	3.700
Total	**13.675,8**	**44.089,5**	**36.800,3**	**36.768,4**	**21.194,7**	**34.819,30**	**24.359,34**	**48.077,7**

(a) Comprenant les remboursements et dégrèvements d'impôts.

a) Des annulations de crédits sur le budget général souvent liées à une faible consommation des crédits

Une grande partie des annulations de crédits a concerné des chapitres dont les dotations initiales étaient, comme l'année précédente, de beaucoup, surévaluées, ce qui soulève la question du sens de l'autorisation budgétaire votée par le Parlement si celle-ci se révèle, de manière récurrente, en décalage par rapport à l'évolution réelle des dépenses.

De plus, la Cour des comptes observe que les annulations de crédits répondant à un objectif de maîtrise des dépenses publiques ne sont pas conformes au texte de l'ordonnance qui autorise l'annulation des seuls crédits devenus sans objet.

L'arrêté du 14 novembre 2001 annexé à la loi de finances rectificative pour 2001 a annulé des crédits pour un montant total de 2,05 milliards d'euros (13,42 milliards de francs) sur le budget général. Les principaux mouvements ont affecté sept ministères:

– le budget de l'Urbanisme et du logement a vu 230 millions d'euros (1,5 milliard de francs) de ses crédits annulés, la majeure partie relevant du chapitre 46-60 « Contribution de l'Etat au financement des aides à la personne », ce qui soulève la question de la transparence de la budgétisation de ce chapitre ;

– sur les deux budgets de l'Education nationale, 176,23 millions d'euros (1.156 millions de francs) de crédits ont été annulés, dont 45,73 millions d'euros (300 millions de francs) sur le chapitre 36-71 « Etablissements scolaires. Dépenses pédagogiques et subventions de fonctionnement », 38,11 millions d'euros (250 millions de francs) sur le chapitre 43-71 « Bourses et secours d'études » du budget de l'Enseignement scolaire et 76,22 millions d'euros (500 millions de francs) sur le chapitre 43-71 « Bourses, secours d'études et contribution de l'Etat aux transports collectifs parisiens » du budget de l'Enseignement supérieur. L'explication de la ponction importante effectuée sur le chapitre 43-71 réside dans la sous-consommation de ses crédits. Ainsi que le relève la Cour des comptes, *« la dotation du chapitre 43-71 reste manifestement supérieure aux besoins réels »*. Les crédits ouverts croissent dans des proportions supérieures à la progression des dépenses réelles ce qui conduit ensuite à l'annulation des crédits non consommés ;

– le budget de l'Agriculture et de la pêche a été amputé de 157,63 millions d'euros (1,03 milliard de francs), 72,41 millions d'euros (475 millions de francs) ayant déjà été annulés au cours de l'exercice 2001. Dans son rapport, la Cour des comptes observe que le chapitre 44-42 « Charges de bonification », dont les crédits sont évaluatifs et surévalués de manière récurrente, a vu en moyenne sur la période 1999-2001, ses crédits annulés à hauteur de 81,6 millions d'euros par an (535,26 millions de francs). Cette pratique, jugée abusive, permet au ministère de ne pas être contraint par les autorisations votées par le Parlement et de gager les ouvertures de crédits en loi de finances rectificative ;

– le budget de l'Emploi a supporté un montant d'annulations égal à 135 millions d'euros (886 millions de francs) sur le chapitre 44-01 « Programme nouveaux emplois–nouveaux services » qui sera sans conséquence sur sa mise en œuvre du fait de la surévaluation systématique de ses crédits et sur le chapitre 36-61 « Subventions aux établissements publics et autres organismes », dont les crédits sont sous consommés ;

– le budget du ministère de l'Economie, des finances et de l'industrie subit une annulation de crédits sur 19 de ses chapitres pour un montant total de 106,14 millions d'euros (696,2 millions de francs). Le chapitre 66-01 « Développement de la recherche industrielle et innovation » est affecté à hauteur de

34,3 millions d'euros (225 millions de francs) auxquels doivent être ajoutés les 7,62 millions d'euros (50 millions de francs) d'annulations intervenues le 21 mai 2001. Les projets soutenus par le ministère impliquant de nombreux partenaires soulèvent des difficultés de suivi et de nombreux retards ont été constatés, ce qui rend difficile une planification fine des ouvertures de crédits, seuls 5% des subventions ou des avances remboursables étant généralement versés au début du projet, 75% en cours de programme et 20% à la fin du projet. En outre, la Cour des comptes relève que l'impact des annulations de crédits sur les services financiers a été significatif et largement supérieur à celui de l'exercice 2000, créant une contrainte forte. Les crédits de fonctionnement des services ont été largement affectés. Cependant, les directions sous contrat d'objectifs et de moyens (DREE et DGI) fixant des objectifs d'optimisation de leur gestion et leur garantissant en retour un niveau de crédits, ne sont pas concernées par les annulations (conformément aux dispositions des contrats d'objectifs et de moyens), ce qui peut, d'après la Cour des comptes, « *poser un problème de pilotage du budget du ministère et d'égalité de traitement des différentes directions* » ;

– le budget de la Santé et de la solidarité voit ses dotations diminuées de 94,27 millions d'euros (618,36 millions de francs) dont 79,43 millions d'euros (5.212 millions de francs) au titre du chapitre 46-82 « Couverture maladie universelle et aide médicale ». L'insuffisance des crédits de ce chapitre ayant été évaluée à 46,65 millions d'euros (306 millions de francs), cette mesure était justifiée par la nécessité d'assurer l'équilibre du collectif et n'entrait donc pas dans le cadre prévu par l'ordonnance organique ;

– enfin, il convient de souligner le montant élevé des annulations de crédits d'équipement du budget de la Défense. Sur l'ensemble de l'exercice 2001 ont été annulés : 0,37 milliard d'euros (2,41 milliards de francs) par l'arrêté du 14 novembre 2001, 45,75 millions d'euros (300 millions de francs) associés au décret d'avance du 21 mai 2001 et 510 millions d'euros (3,36 milliards de francs) associés au décret d'avance du 8 octobre 2001, soit, au total, 7,5% de la dotation initiale des moyens de paiement pour les dépenses d'équipement militaire. Quant à l'appréciation de la Cour des comptes sur la réalisation de la loi de programmation militaire, celle-ci est mitigée. En effet, la forte diminution des crédits par rapport aux prévisions n'a pas été sans conséquence en termes de bilan capacitaire.

b) Annulations de crédits des comptes spéciaux du Trésor

3.715 millions d'euros (24.372 milliards de francs) ont été annulés sur le compte d'affectation spéciale n° 902-33 « Fonds de provisionnement des charges de retraite et de désendettement de l'Etat ». Cette annulation massive résulte de la révision à la baisse du prix des licences UMTS et de la modification de l'affectation des recettes attendues. Initialement, le compte n° 902-33 devait retracer les versements à la CADEP (caisse d'amortissement pour la dette publique), cette dernière devant bénéficier des recettes à hauteur de 2,13 milliards d'euros (14 milliards de francs) pour chacune des années 2001 et 2002, et au fonds de réserve pour les retraites qui devait se voir attribuer le solde. Du fait de la réduction

du produit des redevances UMTS, la loi de finances pour 2002 a affecté l'ensemble des recettes au fonds de réserve des retraites.

564 millions d'euros (3.700 millions de francs) ont été annulés sur le compte d'avances n° 903-54 « Avances sur le montant des impositions revenant aux départements, communes, établissements et divers organismes » du fait de la diminution du montant des impositions locales en 2001 liée à la révision de croissance des bases.

6.- Les augmentations de crédits gagées par des ressources nouvelles

Les augmentations de crédits gagées par des ressources nouvelles constituent une procédure propre aux budgets annexes et aux comptes d'affectation spéciale. Un décret d'avance est nécessaire pour augmenter les crédits du budget général mais la constatation de ressources nouvelles permet de procéder à des augmentations de crédits sur les budgets annexes et les comptes d'affectation spéciale par simple arrêté du ministre des finances. Cette procédure est encadrée par les articles 21 et 25 de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959.

L'article 21 dispose que les mêmes règles s'appliquent en principe aux budgets annexes et au budget général. Cependant, les dépenses des budgets annexes peuvent être augmentées en cours d'année dès lors que l'équilibre financier des budgets annexes n'est pas modifié et qu'il n'en résulte aucune charge complémentaire pour les années suivantes. Aussi est-il possible, en cas de recettes nouvelles, d'ouvrir des crédits supplémentaires.

L'article 25 dispose quant à lui que si les recettes d'un compte d'affectation spéciale apparaissent, en cours d'année, supérieures aux évaluations, les crédits peuvent être majorés par arrêté du ministre des finances dans la limite de cet excédent de ressources.

En 2001, 71,52 millions d'euros (469,1 millions de francs) de crédits ont été ouverts selon ces deux procédures, soit une diminution de 64% par rapport à l'année 2000. Le montant des augmentations de crédits gagées par des ressources nouvelles en 2001 est ainsi le plus faible constaté depuis 1994, comme le montre le tableau suivant récapitulant les augmentations de crédits gagées par des ressources nouvelles des budgets annexes et des comptes d'affectation spéciale depuis cette date.

AUGMENTATIONS DE CRÉDITS GAGÉES PAR DES RESSOURCES NOUVELLES

(en millions d'euros)

	1994	**1995**	**1996**	**1997**	**1998**	**1999**	**2000**	**2001**
Budgets annexes (art. 21).....	9,08	24,12	67,94	17,62	24,72	31,71	30,33	3,13
Comptes d'affectation spéciale (art. 25)	1.067,68	97,84	97,02	515,17	126,86	133,06	167,10	68,39
TOTAL	**1.076,77**	**121,96**	**164,96**	**532,79**	**151,58**	**164,78**	**197,44**	**71,52**

AUGMENTATIONS DE CRÉDITS GAGÉES PAR DES RESSOURCES NOUVELLES

(en millions de francs)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Budgets annexes (art. 21).....	59,59	158,21	445,68	115,60	162,15	208,02	198,98	20,51
Comptes d'affectation spéciale (art. 25)	7.003,55	641,82	636,40	3.379,30	832,12	872,84	1.096,11	448,59
TOTAL	**7.063,14**	**800,03**	**1.082,08**	**3.494,90**	**994,27**	**1.080,86**	**1.295,09**	**469,1**

Les modifications de crédits ont concerné majoritairement les comptes d'affectation spéciale, notamment le compte d'emploi de la taxe parafiscale affectée au financement des organismes du secteur public de la radiodiffusion sonore et de la télévision pour 18 millions d'euros (118 millions de francs) et le Fonds national pour le développement du sport pour 23 millions d'euros (151 millions de francs).

Le tableau suivant retrace les modifications intervenues sur les crédits des comptes d'affectation spéciale.

COMPTES D'AFFECTATION SPÉCIALE
AUGMENTATIONS DE CRÉDITS GAGÉES PAR DES RESSOURCES NOUVELLES

(en milliers d'euros)

Numéro	Intitulé	Augmentations de crédits
902-17	Fonds national pour le développement du sport	23.000
902-15	Compte d'emploi de la taxe parafiscale affectée au financement des organismes du secteur public de la radiodiffusion sonore et de la télévision.....	17.984,52
902-23	Actions en faveur du développement des départements des territoires et des collectivités territoriales d'Outre-mer [(a)]	9.779,80
902-10	Soutien financier de l'industrie cinématographique et de l'industrie des programmes audiovisuels	6.670,39
902-00	Fonds national de l'eau	2.673,85
902-32	Fonds de modernisation de la presse quotidienne et assimilée d'information politique et générale.....	2.632,72
902-19	Fonds national des haras et des activités hippiques	2.411,63
902-20	Fonds national pour le développement de la vie associative.....	1.623,98
902-25	Fonds d'intervention pour les aéroports et le transport aérien	1.610
902-26	Fonds d'investissement des transports terrestres et des voies navigables [(b)]	0
	TOTAL	**68.389,89**

(a) Compte clos au 31 décembre 2001, conformément à l'article 34 de la loi de finances initiale pour 2001.

(b) Compte clos au 31 décembre 2000.

COMPTES D'AFFECTATION SPÉCIALE
AUGMENTATIONS DE CRÉDITS GAGÉES PAR DES RESSOURCES NOUVELLES

(en milliers de francs)

Numéro	Intitulé	Augmentations de crédits
902-17	Fonds national pour le développement du sport	150.870,11
902-15	Compte d'emploi de la taxe parafiscale affectée au financement des organismes du secteur public de la radiodiffusion sonore et de la télévision	117.970,72
902-23	Actions en faveur du développement des départements des territoires et des collectivités territoriales d'Outre-mer [(a)]	64.151,28
902-10	Soutien financier de l'industrie cinématographique et de l'industrie des programmes audiovisuels	43.754,89
902-00	Fonds national de l'eau	17.539,31
902-32	Fonds de modernisation de la presse quotidienne et assimilée d'information politique et générale	17.269,51
902-19	Fonds national des haras et des activités hippiques	15.819,26
902-20	Fonds national pour le développement de la vie associative	10.652,61
902-25	Fonds d'intervention pour les aéroports et le transport aérien	10.560,74
902-26	Fonds d'investissement des transports terrestres et des voies navigables [(b)]	0
	TOTAL	**448.588,43**

(a) Compte clos au 31 décembre 2001, conformément à l'article 34 de la loi de finances initiale pour 2001.

(b) Compte clos au 31 décembre 2000.

B.- LES REPORTS DE CREDITS A L'EXERCICE 2002 ET LES INTERVERSIONS D'EXERCICES

1.- Les reports de crédits à l'exercice 2002

a) Analyse générale

Par dérogation au principe d'annualité budgétaire, le Gouvernement a la possibilité, sous certaines conditions, de décider de reporter certains crédits d'une année sur l'autre. L'article 17 de l'ordonnance organique n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances prévoit ainsi que les crédits de paiement disponibles sur les opérations en capital sont reportables par arrêté du ministre des finances. Pour les dépenses ordinaires, sont reportables, dans la limite de 10% de la dotation initiale du chapitre concerné, les crédits correspondant à des dépenses engagées mais non encore ordonnancées. Enfin, les chapitres budgétaires inscrits à l'état H annexé à la loi de finances peuvent voir leurs crédits disponibles reportés sans limite.

Pour 2001, les reports de crédits de l'exercice 2000 du budget de l'Etat se sont élevés à 16,037 milliards d'euros (105,2 milliards de francs), soit une hausse de 17% par rapport aux reports de l'exercice 1999 à l'exercice 2000. En sens inverse, les reports de l'exercice 2001 à l'exercice 2002, toujours pour le budget de l'Etat, se sont montés à 15,77 milliards d'euros (103,43 milliards de francs). Le tableau ci-après précise la répartition de ces reports entre les budgets civils et militaire, les budgets annexes et les comptes spéciaux du Trésor. Si la prépondérance de la part des reports des budgets civils (78,15% du total des reports de 2000 à 2001 et 78,33% pour les reports de 2001 à 2002) s'explique aisément par l'importance des masses budgétaires en jeu, il convient cependant de noter l'évolution à la hausse sensible (+ 26,86%) des reports de 2001 à 2002 des budgets annexes, à l'inverse des reports concernant les comptes spéciaux du Trésor qui connaissent une forte baisse (– 12,32%).

REPORTS DE CREDITS

(en millions d'euros)

	2000/2001	**2001/2002**	**Evolution en %**
Budgets civils	12.533,90	12.350,20	– 1,47
Budget militaire	1.212,43	1.327,83	+ 9,52
Budgets annexes	206,57	262,06	+ 26,86
Comptes spéciaux du Trésor	2.084,59	1.827,71	– 12,32
Total	**16.037,49**	**15.767,60**	**– 1,68**

REPORTS DE CREDITS

(en millions de francs)

	2000/2001	**2001/2002**	**Evolution en %**
Budgets civils	82.217	81.012	– 1,47
Budget militaire	7.953	8.710	+ 9,52
Budgets annexes	1.355	1.719	+ 26,86
Comptes spéciaux du Trésor	13.674	11.989	– 12,32
Total	**105.199**	**103.430**	**– 1,68**

La comparaison des reports de l'exercice précédant (n – 1) avec les reports à l'exercice suivant (n + 1) permet d'établir la balance des reports égale, pour l'année 2001, à 269 millions d'euros (1,8 milliard de francs). En 1998, 1999 et 2000, cette balance était négative respectivement pour un montant de 2,4 milliards d'euros (15,7 milliards de francs), 1,5 milliard d'euros (10 milliards de francs) et 2,3 milliards d'euros (15 milliards de francs).

Une analyse sur le long terme montre que le montant des reports de crédits a considérablement augmenté depuis le début des années 1990. Ainsi, entre 1992 et 2001, les reports de la gestion précédente ont augmenté de 97%. Le tableau suivant présente, pour le budget de l'Etat, le montant des reports de crédits ainsi que la balance des reports depuis l'exercice 1992.

BUDGET DE L'ETAT : ÉVOLUTION DE LA BALANCE DES REPORTS DE CRÉDITS

(en millions d'euros)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
A.- Reports de la gestion précédente..	8.596,60	8.114,71	9.310,67	8.336,22	10.329,18	10.641,25	9.805,37	12.196,53	13.724,07	16.037,48
B.- Reports à la gestion suivante.....	8.114,86	9.310,67	8.336,06	10.329,18	10.641,25	9.805,37	12.196,53	13.724,07	16.037,48	15.768,11
C.- Balance des reports (A – B).....	+ 481,74	-1.195,96	+ 974,61	-1.992,96	- 312,07	+ 835,88	-2.391,16	-1.527,54	-2.313,41	+ 269,37

BUDGET DE L'ETAT : ÉVOLUTION DE LA BALANCE DES REPORTS DE CRÉDITS

(en millions de francs)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
A.- Reports de la gestion précédente...	56.390	53.229	61.074	54.682	67.755	69.802	64.319	80.004	90.024	105.199
B.- Reports à la gestion suivante.....	53.230	61.074	54.681	67.755	69.802	64.319	80.004	90.024	105.199	103.432
C.- Balance des reports (A – B).....	**+ 3.160**	**– 7.845**	**+ 6.393**	**– 13.073**	**– 2.047**	**+ 5.483**	**– 15.685**	**– 10.020**	**– 15.175**	**+ 1.767**

Plusieurs éléments permettent d'expliquer le montant négatif élevé de la balance des reports (découlant de la hausse du montant des crédits reportés) en 1998, 1999 et 2000 ainsi que le montant faiblement positif de la balance des crédits en 2001 (lié au maintien à un niveau élevé du montant des crédits reportés).

L'article 86 de la loi de finances pour 2000 a inscrit tous les chapitres de fonctionnement hors rémunérations du budget général, chapitres évaluatifs ou provisionnels et chapitres globaux, à l'état H. La loi de finances pour 2001 a reconduit ces dispositions. Ainsi, pour la quasi-totalité des crédits de fonctionnement du budget général, le montant des reports n'est pas limité.

Il faut également considérer les effets de la pratique des contrats de gestion, mise en œuvre pour la première fois en 1999 et poursuivie depuis. Ces contrats créent, de fait, une nouvelle forme de régulation budgétaire qui se veut moins draconienne pour les ministères dépensiers que les pratiques précédentes et favorable à une stricte maîtrise des dépenses publiques. Ils permettent :

– de compenser les dépenses nouvelles, correspondant à des besoins nés en cours d'année, par une moindre exécution des crédits au sein d'une même section budgétaire ;

– de stabiliser les reports, section par section, au niveau des crédits reportables en début d'exercice ;

– de mettre en réserve des crédits, au-delà des montants des reports convenus, afin de disposer d'une certaine marge au sein de la section concernée, crédits qui seront soit débloqués en cours d'année, soit annulés, en partie ou totalement, en fin d'année.

Dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour 2001, la Cour des comptes considère légitime les objectifs ainsi que la méthode employée par ces contrats « *même si la formalisation de* [ces contrats] *reste souvent mal connue des gestionnaires, le seul document disponible étant souvent le courrier adressé par le ministère des finances au contrôle financier* » du ministère dépensier. Elle évalue, pour cette même année, à 905,2 millions d'euros (5,9 milliards de francs) le montant total de la régulation réalisée au moyen de ces contrats hors crédits du ministère de la défense. Le terme de « contrat » ne peut sans doute pas être totalement pris au pied de la lettre. La Cour donne ainsi l'exemple de modifications peu cohérentes dans le cas des mises en réserve et d'annulations de crédits effectuées sur le budget des services communs du ministère de l'équipement. Surtout, elle regrette que cette pratique conduise à modifier « *singulièrement les perspectives résultant des autorisations parlementaires délivrées dans le cadre de la loi de finances initiale* », tout en portant atteinte au principe d'annualité budgétaire. Votre Rapporteur général partage cette appréciation. Il faut à cet égard souligner que le montant des crédits reportés de l'exercice 2001 à l'exercice 2002 représente 3,96% des crédits votés en loi de finances initiale et 3,9% des crédits votés en lois de finance initiale et rectificative. L'atteinte faite aux crédits votés est d'autant plus importante que le Parlement n'est pas associé à la mise en œuvre des contrats de gestion.

b) Les reports du budget général

Les reports de crédits de 2001 sur 2002 pour le budget général s'élèvent à près de 13,68 milliards d'euros (89,72 milliards de francs), en hausse de 3,68% par rapport à l'exercice précédent. Cette progression modeste doit être soulignée, compte tenu des fortes hausses qui avaient été constatées lors de l'exercice précédent (+ 13,7% pour les reports de 2000 sur 2001). Si l'on exclut la part des reports qui concernent le budget militaire, l'évolution des reports des budgets civils est même légèrement négative (– 1,47%).

Le tableau ci-après regroupe, par ordre décroissant d'importance, les six budgets civils qui totalisent plus de 70% de l'ensemble des reports des budgets civils. Le budget de l'Emploi arrive ainsi en tête, avec un peu moins de 29% du total des reports, alors que le budget de l'Intérieur et de la décentralisation occupait cette première place l'année dernière (23,64% du total). Les budgets de l'Agriculture et de la pêche, d'une part, de l'Economie, des finances et de l'industrie, d'autre part, occupent une place importante en pourcentage du total des reports. Il faut cependant distinguer le premier du second en termes d'importance des reports par rapport au total des crédits de chaque fascicule. Ainsi, les reports du budget de l'Agriculture et de la pêche de 2001 sur 2002 représentent 15,41% du total des reports, ce qui correspond à 12,37% des crédits totaux du ministère, alors que ces montants ne s'élèvent respectivement, pour le budget de l'Economie, des finances et de l'industrie, qu'à 10,94% et 4,90%.

BUDGETS CIVILS :
MONTANTS DES PRINCIPAUX REPORTS 2001/2002

(en millions d'euros)

	Reports sur 2002	% du total des reports des budgets civils (A)	% du total net des crédits du fascicule (B)	% A pour les reports 2000/2001	% B pour les reports 2000/2001
Emploi	1.513,19	28,93	8,53	11,66	8
Agriculture et pêche	806,30	15,41	12,37	10,23	23,8
Economie, finances et industrie	572,33	10,94	4,90	13,56	11,4
Intérieur et décentralisation	475,38	9,09	3,51	23,64	16,6
Affaires étrangères	249,86	4,78	7,17	3,32	11,7
Justice	193,20	3,69	4,85	3,26	8,7
Total des reports sur les principaux budgets civils	**3.810,25**	**72,84**	–	–	–
Total des reports sur l'ensemble des budgets civils	**5.231,10**	**100**		–	–

BUDGETS CIVILS :
MONTANTS DES PRINCIPAUX REPORTS 2001/2002

(en millions de francs)

	Reports sur 2002	% du total des reports des budgets civils	% du total net des crédits du fascicule	% A pour les reports 2000/2001	% B pour les reports 2000/2001
Emploi	9.925,86	28,93	8,53	11,66	8
Agriculture et pêche	5.288,97	15,41	12,37	10,23	23,8
Economie, finances et industrie	3.754,21	10,94	4,90	13,56	11,4
Intérieur et décentralisation	3.118,31	9,09	3,51	23,64	16,6
Affaires étrangères	1.638,96	4,78	7,17	3,32	11,7
Justice	1.267,29	3,69	4,85	3,26	8,7
Total des reports sur les principaux budgets civils	**24.993,60**	**72,84**	–	–	–
Total des reports sur l'ensemble des budgets civils	**34.313,75**	**100**	–	–	–

L'effet des contrats de gestion explique, pour une large part, cette importance quantitative du montant des reports du budget général. Dans son rapport, la Cour des comptes fait différentes observations sur la gestion de ces contrats par ministère et leur incidence sur les reports. Pour le budget des Affaires étrangères, la Cour note ainsi l'absence de cohérence entre le montant minimum de reports 2000/2001 sur l'exercice suivant fixé dans le contrat de gestion de ce ministère et l'importance structurelle de ces derniers, ce qui « *rend sans effet réel l'engagement de reports minimums, au demeurant peu cohérent avec la nécessité de les réduire* ». Pour le ministère délégué à la ville, la Cour indique que le contrat qui lui a été appliqué en 2001 prévoyait un objectif de reports de 53,4 millions d'euros (350 millions de francs), soit 11,2% des crédits ouverts. Toutefois, l'importance des

reports effectivement réalisés (82,6 millions d'euros, soit 542 millions de francs) témoigne de la persistance, au sein de ce budget, de niveaux de reports élevés, en dépit des corrections qui ont été apportées au mode de calcul des crédits de paiement (CP) qui a longtemps surévalué les besoins. La Cour regrette, à cet égard, que le vote du Parlement n'aura, en définitive, porté que sur la moitié des crédits finalement ouverts, ce qui, selon elle, affecte sensiblement la lisibilité de ce budget : « *la planification théorique des* [crédits de paiement] *ne joue plus totalement son rôle ; les budgets sont difficiles à analyser* […]. *Il devient donc indispensable de revenir à plus d'orthodoxie dans la gestion des crédits de paiement. Ceci passe à la fois par une résorption progressive des reports et par une évaluation plus précise des besoins en* [crédits de paiement] ».

A côté des contrats de gestion, l'incidence, sur le montant des reports, des crédits inscrits à l'état H doit être soulignée. Comme cela a été indiqué précédemment, depuis la loi de finances pour 2000, l'ensemble des chapitres de dépenses de fonctionnement des parties 34, 35 et 37 du budget général, à l'exception des chapitres évaluatifs et de quelques rares chapitres énumérés, sont inscrits à l'état H des lois de finances, ce qui représente, dans l'état annexé à la loi de finances pour 2002, **109 chapitres** de dépenses de fonctionnement. S'y ajoutent **61 chapitres** pour le budget général explicitement énumérés, dont la liste varie d'une loi de finances sur l'autre. A titre de comparaison, l'état H annexé à la loi de finances pour 2001 comprenait 177 chapitres pour le budget général, 123 au titre des chapitres de dépenses de fonctionnement des parties 34, 35 et 37 et 57 chapitres explicitement énumérés.

L'examen systématique des différents chapitres pour les reports de 2001 à 2002 permet de mettre en évidence les caractéristiques de l'utilisation de cette faculté, ouverte par l'article 17 de la loi organique précitée.

Globalement, on note d'abord que la totalité des reports atteint à peine 10,62% du total net des crédits de l'ensemble des chapitres de l'état H, ce qui démontre, *a priori*, que l'usage de cette faculté paraît faiblement développé. Si l'on entre dans le détail, on observe que pour une grande partie des chapitres, soit 59 au total, les reports n'excèdent pas 10% des crédits disponibles. En termes de masse budgétaire, ces chapitres se trouvent dans une situation globalement proche de celle résultant de l'application de la règle permettant le report de dépenses ordinaires dans la limite de 10% des crédits engagés, même si cette condition restreint les montants pouvant être reportés. On pourrait donc considérer que l'état H n'est pas suffisamment sélectif quant à son contenu.

A l'inverse, on constate que pour un petit nombre de lignes, les reports constatés représentent une part importante des crédits ouverts pour des montants significatifs. On peut citer, pour exemple, les chapitres 41-43 des budgets des Affaires étrangères, 37-07 et 46-91 des Charges communes, 44-42 et 37-93 de l'Economie, des finances et de l'industrie, 47-19 de la Santé et solidarité, 37-40 de l'Equipement, des transports et du logement, 41-52 de l'Intérieur et de la décentralisation, 46-01 de la Justice et 37-06 des Services du Premier ministre.

On observe parallèlement une forte concentration des reports sur quelques ministères et, à l'intérieur du budget de ces derniers, sur quelques chapitres. Ce sont ainsi, par ordre décroissant, les ministères de l'emploi et de la solidarité (3,37%), de l'économie, des finances et de l'industrie (1,37%), de l'agriculture et de la pêche (1,93%), et de l'intérieur et de la décentralisation (1,05%), qui représentent les plus forts reports par rapport au total des crédits du budget général. Pour le budget de l'Emploi, c'est le poids du chapitre 44-70 : « Dispositif d'insertion des publics en difficulté » qui pèse le plus dans le total des reports et représente à lui seul 0,94% du total net des crédits du budget général. Au sein du fascicule de l'Agriculture et de la pêche, le chapitre 44-53 : « Interventions en faveur de l'orientation et de la valorisation de la production agricole » totalise des reports égaux à 1,12% du total net des crédits du budget général.

Enfin, pour un petit nombre de cas, la marge de manœuvre offerte par l'article 17 de l'ordonnance organique précitée n'est pas utilisée : les reliquats de crédits ne sont pas intégralement reportés et les annulations auxquelles procède le projet de loi de règlement sont significatives. C'est le cas du chapitre 46-04 du budget des Anciens combattants pour lequel le montant des reports (767.000 euros, soit 5,03 millions de francs) est sensiblement inférieur à celui finalement annulé (1,45 million d'euros, soit 9,5 millions de francs). Tel est aussi le cas des chapitres 34-98 et 45-41 du fascicule Equipement, transports et logement pour lesquels le projet de loi de règlement propose des annulations de crédit pour des montants respectifs de 1,65 million d'euros (10,84 millions de francs) et de 3,29 millions d'euros (21,57 millions de francs), alors que sont reportés sur ces chapitres respectivement 6,13 millions d'euros (40,20 millions de francs) et 13,53 millions d'euros (88,74 millions de francs).

Pour certains chapitres enfin, le montant des reports est proche de 100% à l'instar des chapitres 37-07 du budget des Charges communes, 34-94 et 37-93 du budget de l'Economie, des finances et de l'industrie, 46-01 du budget de l'Outre-mer et 37-07 du budget des Services du Premier ministre.

En définitive, l'utilisation de l'état H semble ambivalente. D'un côté, elle permet de pallier les aléas de la consommation incertaine de certains crédits, qui dépend véritablement de l'évolution de la conjoncture ; de l'autre, elle traduit une gestion de crédits qui peut paraître éloignée de l'autorisation parlementaire, soit par une mauvaise estimation des besoins initiaux, soit par une imputation budgétaire imparfaite des crédits au regard de la nature véritable des dépenses. On peut donc se demander si l'exigence de sincérité du budget n'exigerait pas une révision du contenu de l'état H pour une plus grande sélectivité des chapitres qui y sont inscrits.

REPORTS DE CRÉDITS SUR LES CHAPITRES INSCRITS À L'ÉTAT H
(Budget général)

Budgets	Total net des crédits (I)		Reports n + 1 (II)		II/I (%)	Poids des reports dans le total (%)
	(en euros)	*(en francs)*	*(en euros)*	*(en francs)*		
AFFAIRES ÉTRANGÈRES	**1.538.571.639**	**10.092.368.368**	**209.488.862**	**1.374.156.856**	**16**	**0,51**
– Dépenses de fonctionnement	***400.104.242***	***2.624.511.786***	***35.289.331***	***231.482.836***	***8,82***	**0,09**
34-03 Frais de réceptions et de voyages exceptionnels	52.438.537	343.974.254	11.593.587	76.048.945	22,11	**0,03**
34-04 Frais de réceptions courantes et de déplacements ministériels	6.594.87	43.259.528	835.466	5.480.298	12,67	**0,00**
34-98 Matériel de fonctionnement courant	256.589.777	1.683.118.606	22.783.824	149.452.088	8,88	**0,06**
37-93 Indemnités des représentants français au Parlement européen	8.492.92	55.709.902	1.814	11.899	0,02	**0,00**
37-95 Etablissements culturels, de coopération et de recherche à l'étranger	75.988.136	498.449.496	74.640	489.606	0,10	**0,00**
– Dépenses d'intervention	***1.138.467.397***	***7.467.856.582***	***174.199.531***	***1.142.674.020***	***15,30***	**0,42**
41-43 Concours financiers	161.498.961	1.059.363.737	132.954.955	872.127.334	82,32	**0,32**
42-26 Transport et dépenses diverses au titre de l'aide alimentaire	20.318.787	133.282.504	4.499.419	29.514.254	22,14	**0,01**
42-29 Coopération militaire et de défense	136.723.713	896.848.769	25.182.256	165.184.771	18,42	**0,06**
42-31 Participation de la France à des dépenses internationales (contributions obligatoires)	789.677.639	5.179.945.750	2.458.231	16.124.938	0,31	**0,01**
42-37 Autres interventions de politique internationale	30.248.297	198.415.822	9.104.670	59.722.723	30,10	**0,02**
AGRICULTURE ET PÊCHE	**4.408.113.655**	**28.915.330.088**	**793.252.437**	**5.203.394.888**	**18**	**1,93**
– Dépenses de fonctionnement	***270.425.074***	***1.773.872.200***	***68.191.740***	***447.308.492***	***25,22***	**0,17**
34-97 Moyens de fonctionnement des services	145.518.107	954.536.210	18.830.793	123.521.905	12,94	**0,05**
35-92 Forêts : travaux d'entretien	26.310.864	172.587.951	624.669	4.097.560	2,37	**0,00**
37-11 Dépenses diverses	57.801.823	379.155.106	32.921.299	215.949.565	56,96	**0,08**
37-14 Statistiques	40.794.280	267.592.933	15.814.979	103.739.462	38,77	**0,04**
– Dépenses d'intervention	***4.137.688.581***	***27.141.457.888***	***725.060.697***	***4.756.086.396***	***17,52***	**1,77**
44-36 Pêches maritimes et cultures marines. Subventions et apurement FEOGA	40.538.238	265.913.411	20.563.480	134.887.587	50,73	**0,05**
44-41 Amélioration des structures agricoles	313.568.821	2.056.876.631	585.425	3.840.136	0,19	**0,00**
44-43 Aide alimentaire et autres actions de coopération technique	60.070.608	394.037.360	10.687.373	70.104.571	17,79	**0,03**
44-46 Fonds d'allégement des charges des agriculteurs	33.554.029	220.100.000	3.064.225	20.099.998	9,13	**0,01**
44-53 Interventions en faveur de l'orientation et de la valorisation de la production agricole	1.250.045.802	8.199.762.942	458.983.582	3.010.734.935	36,72	**1,12**
44-55 Primes au maintien du troupeau des vaches allaitantes	980.406.582	6.431.045.605	2.873.495	18.848.892	0,29	**0,01**
44-70 Promotion et contrôle de la qualité	244.306.952	1.602.548.553	26.077.466	171.056.964	10,67	**0,06**
44-71 Moyens concourant aux actions de lutte contre l'encéphalopatie spongiforme bovine	457.347.052	3.000.000.000	38.112.254	249.999.998	8,33	**0,09**
44-80 Amélioration du cadre de vie et aménagement de l'espace rural	245.266.901	1.608.845.406	18.297.017	120.020.564	7,46	**0,04**
44-84 Contrats territoriaux d'exploitations agricoles	148.827.828	976.246.558	87.751.996	575.615.360	58,96	**0,21**
44-92 Fonds forestier national et Office national des forêts	356.133.317	2.336.081.422	58.064.384	380.877.391	16,30	**0,14**
46-33 Participation à la garantie contre les calamités agricoles	7.622.45	50.000.000	-	-	-	**-**

…/

REPORTS DE CRÉDITS SUR LES CHAPITRES INSCRITS À L'ÉTAT H
(Budget général) *(suite 1)*

Budgets	Total net des crédits (I)		Reports n + 1 (II)		II/I (%)	Poids des reports dans le total (%)
	(en euros)	*(en francs)*	*(en euros)*	*(en francs)*		
AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET ENVIRONNEMENT	**425.651.974**	**2.792.093.920**	**112.589.752**	**738.540.360**	**26,45**	**0,27**
I.- Aménagement du territoire	***127.696.978***	***837.637.269***	***70.164.385***	***460.248.195***	***54,95***	**0,17**
– Dépenses de fonctionnement						
34-98 Moyens de fonctionnement des services ...	11.484.867	75.335.790	5.061.837	33.203.474	44,07	**0,01**
– Dépenses d'intervention						
44-10 Fonds national d'aménagement et de développement du territoire	116.212.111	762.301.479	65.102.548	427.044.721	56,02	**0,16**
II.- Environnement	***297.954.996***	***1.954.456.651***	***42.425.367***	***278.292.165***	***14,24***	**0,10**
– Dépenses de fonctionnement	*94.511.782*	*619.956.651*	*27.409.139*	*179.792.166*	*29*	**0,07**
34-98 Moyens de fonctionnement des services ...	92.677.495	607.924.519	26.018.615	170.670.926	28,07	**0,06**
37-02 Instances consultatives et remboursements à divers établissements publics	1.834.287	12.032.132	1.390.524	9.121.240	75,81	**0,00**
– Dépenses d'intervention	*203.443.214*	*1.334.500.000*	*15.016.228*	*98.499.999*	7,38	**0,04**
44-40 Subventions aux établissements publics dans le domaine de la protection et de la sûreté nucléaire	203.443.214	1.334.500.000	15.016.228	98.499.999	7,38	**0,04**
ANCIENS COMBATTANTS	**4.098.215**	**26.882.526**	**767.000**	**5.031.190**	**18,72**	**0,00**
– Dépenses d'intervention						
46-04 Subventions, indemnités et pécules.....	4.098.215	26.882.526	767.000	5.031.190	18,72	**0,00**
CHARGES COMMUNES	**1.632.572.039**	**10.708.970.571**	**102.100.481**	**669.735.253**	**6,25**	**0,25**
– Dépenses de fonctionnement	***15.244.902***	***100.000.000***	***15.244.900***	***99.999.989***	***99,99***	**0,04**
37-07 Dépenses de télécommunications de diverses administrations.....	15.244.902	100.000.000	15.244.900	99.999.989	99,99	**0,04**
– Dépenses d'intervention	***1.617.327.137***	***10.608.970.571***	***86.855.581***	***569.735.264***	***5,37***	**0,21**
41-25 Plan d'urgence en faveur des lycées.....	65.163.682	427.445.734	40.082.397	262.923.289	61,51	**0,10**
44-93 Indemnisation des préjudices subis dans le secteur du tourisme suite au naufrage de l'Erika	11.433.676	75.000.000	7.716.466	50.616.699	67,49	**0,02**
46-02 Secours aux victimes de sinistres et calamités	20.508.179	134.524.837	9.327.901	61.187.020	45,48	**0,02**
46-90 Versements à divers régimes obligatoires de sécurité sociale	1.460.004.238	9.577.000.000	-	-	-	-
46-91 Diverses aides en faveur des rapatriés prises en charge par l'Etat.....	60.217.362	395.000.000	29.728.817	195.008.256	49,37	**0,07**
CULTURE ET COMMUNICATION	**158.643.695**	**1.040.634.425**	**12.741.261**	**83.577.193**	**8,03**	**0,03**
– Dépenses de fonctionnement	***119.915.825***	***786.596.251***	***11.309.674***	***74.186.598***	***9,43***	**0,03**
34-97 Moyens de fonctionnement des services centraux et déconcentrés	72.130.363	473.144.166	9.464.694	62.084.323	13,12	**0,02**
34-98 Moyens de fonctionnement des services à compétence nationale et des archives nationales	32.828.792	215.342.761	977.767	6.413.731	2,98	**0,00**
35-20 Patrimoine monumental et bâtiments. Entretien et réparations	14.956.670	98.109.324	867.213	5.688.544	5,80	**0,00**
– Dépenses d'intervention	***38.727.870***	***254.038.174***	***1.431.587***	***9.390.595***	***3,70***	**0,00**
43-92 Commandes artistiques et achats d'œuvres d'art.....	38.727.870	254.038.174	1.431.587	9.390.595	3,70	**0,00**
ECONOMIE, FINANCES ET INDUSTRIE	**2.783.052.156**	**18.255.625.429**	**560.905.930**	**3.679.301.712**	**20,15**	**1,37**
– Dépenses de fonctionnement	***2.612.360.091***	***17.135.958.882***	***508.501.110***	***3.335.548.627***	***19,47***	**1,24**
34-94 Dépenses d'informatique et de télécommunication	753.098	4.940.000	753.098	4.939.999	99,99	**0,00**
34-97 Juridictions financières. Moyens de fonctionnement	20.903.009	137.114.753	4.970.858	32.606.691	23,78	**0,01**
34-98 Moyens de fonctionnement des services ...	1.125.941.278	7.385.690.630	192.929.847	1.265.536.836	17,13	**0,47**
37-01 Rémunérations pour services rendus.....	271.489.984	1.780.857.553	27.742.988	181.982.072	10,22	**0,07**

…/

REPORTS DE CRÉDITS SUR LES CHAPITRES INSCRITS À L'ÉTAT H
(Budget général) *(suite 2)*

Budgets	Total net des crédits (I)		Reports n + 1 (II)		II/I (%)	Poids des reports dans le total (%)
	(en euros)	*(en francs)*	*(en euros)*	*(en francs)*		
37-05 Conseil de la concurrence. Dépenses diverses	5.489.703	36.010.090	1.369.538	8.983.580	24,95	**0,00**
37-06 Autorité de régulation des télécommunications	16.735.359	109.776.757	2.688.584	17.635.955	16,07	**0,01**
37-07 Services pour l'appui aux relations économiques extérieures : dépenses diverses	76.086.328	499.093.596	11.741.081	77.016.443	15,43	**0,03**
37-08 Commission de régulation de l'électricité	13.074.481	85.762.976	2.589.530	16.986.203	19,81	**0,01**
37-10 Dépenses diverses	2.811.151	18.439.944	1.728.838	11.340.434	61,50	**0,00**
37-50 Direction générale des impôts : dépenses diverses	793.888.881	5.207.569.688	118.690.259	778.557.062	14,95	**0,29**
37-53 Révision et actualisation des évaluations cadastrales des propriétés bâties et non bâties	49.691.060	325.951.986	47.102.187	308.970.093	94,79	**0,11**
37-61 Dépenses et remboursements supportés par la France au titre de l'infrastructure pétrolière	9.555.809	62.682.000	67.014	439.583	0,70	**0,00**
37-70 Directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement. Dépenses diverses	44.848.437	294.186.462	5.958.800	39.087.166	13,28	**0,01**
37-75 Travaux de recensement, enquêtes statistiques et études économiques	53.778.039	352.760.810	23.703.101	155.482.151	44,08	**0,06**
37-90 Formation	27.979.987	183.536.686	4.910.922	32.213.537	17,55	**0,01**
37-92 Réforme modernisation du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie	86.611.537	568.134.437	48.889.627	320.694.931	56,45	**0,12**
37-93 Actions de modernisation budgétaire et comptable	12.721.949	83.450.514	12.664.838	83.075.891	99,55	**0,03**
– Dépenses d'intervention	***170.692.065***	***1.119.666.547***	***52.404.820***	***343.753.085***	***30,70***	**0,13**
41-10 Subventions à des organismes publics et internationaux	9.475.517	62.155.316	563.597	3.696.954	5,95	**0,00**
44-42 Interventions diverses	54.082.799	354.759.904	41.782.158	274.072.990	77,26	**0,10**
44-84 Subventions pour l'expansion économique à l'étranger et coopération technique	40.472.060	265.479.309	1.744.674	11.444.311	4,31	**0,00**
46-93 Prestations à certaines retraites des mines et des industries électriques et gazières	66.661.689	437.272.018	8.314.391	54.538.830	12,47	**0,02**
EDUCATION NATIONALE	**704.822.736**	**4.623.334.076**	**96.527.106**	**633.176.310**	**13,70**	**0,24**
I.- Enseignement scolaire						
– Dépenses de fonctionnement	***688.339.072***	***4.515.208.326***	***93.343.473***	***612.293.046***	***13,56***	**0,23**
34-96 Dépenses d'informatique et de télématique	68.710.643	450.712.271	12.520.894	82.131.681	18,22	**0,03**
34-98 Moyens de fonctionnement des services	288.668.653	1.893.542.235	38.878.898	255.028.853	13,47	**0,09**
37-20 Formation des personnels	106.573.938	699.079.205	14.218.326	93.266.105	13,34	**0,03**
37-82 Examens et concours	107.302.515	703.858.361	5.428.375	35.607.806	5,06	**0,01**
37-83 Actions pédagogiques dans l'enseignement primaire	73.322.711	480.965.456	12.189.445	79.957.518	16,62	**0,03**
37-84 Insertion professionnelle	43.760.612	287.050.798	10.107.535	66.301.083	23,10	**0,02**
II.- Enseignement supérieur						**0,00**
– Dépenses de fonctionnement	***16.483.664***	***108.125.750***	***3.183.633***	***20.883.264***	*19,31*	**0,01**
34-98 Moyens de fonctionnement des services	9.651.990	63.312.901	2.263.055	14.844.668	23,45	**0,01**
37-82 Examens et concours	5.992.954	39.311.200	780.999	5.123.018	13,03	**0,00**
37-94 Comité national d'évaluation des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel	838.721	5.501.649	139.579	915.578	16,64	**0,00**

…/

REPORTS DE CRÉDITS SUR LES CHAPITRES INSCRITS À L'ÉTAT H
(Budget général) *(suite 3)*

Budgets	Total net des crédits (I)		Reports n + 1 (II)		II/I (%)	Poids des reports dans le total (%)
	(en euros)	*(en francs)*	*(en euros)*	*(en francs)*		
EMPLOI ET SOLIDARITÉ	**14.366.203.741**	**94.236.119.072**	**1.382.215.349**	**9.066.738.340**	**9,62**	**3,37**
I.- Emploi	***13.208.684.029***	***86.643.287.496***	***910.862.634***	***5.974.867.210***	***6,90***	**2,22**
– Dépenses de fonctionnement	***1.388.358.916***	***9.107.037.492***	***135.283.630***	***887.402.442***	***9,74***	**0,33**
34-94 Statistiques et études générales	12.544.778	82.288.348	5.108.084	33.506.835	40,72	**0,01**
34-97 Communication et information	15.217.794	99.822.183	4.412.103	28.941.498	28,99	**0,01**
34-98 Administration centrale. Moyens de fonctionnement	75.112.395	492.705.015	18.261.710	119.788.965	24,31	**0,04**
36-61 Subventions aux établissements publics et autres organismes	1.097.053.021	7.196.196.082	1.553.438	10.189.885	0,14	**0,00**
37-61 Services déconcentrés. Moyens de fonctionnement	118.606.823	778.009.757	44.949.122	294.846.912	37,90	**0,11**
37-62 Elections prud'homales	69.824.105	458.016.107	60.999.173	400.128.347	87,36	**0,15**
– Dépenses d'intervention	***11.820.325.113***	***77.536.250.004***	***775.579.004***	***5.087.464.768***	***6,56***	**1,89**
43-70 Financement de la formation professionnelle	2.990.532.411	19.616.606.688	180.954.380	1.186.982.922	6,05	**0,44**
44-01 Programme « Nouveaux services – nouveaux emplois »	1.923.566.548	12.617.769.423	12.432.030	81.548.771	0,65	**0,03**
44-70 Dispositif d'insertion des publics en difficulté	3.963.928.993	26.001.669.704	384.514.626	2.522.250.605	9,70	**0,94**
44-71 Reclassement des travailleurs handicapés	931.809.167	6.112.267.458	10.495.546	68.846.269	1,13	**0,03**
44-73 Relations du travail et amélioration des conditions de travail	38.406.290	251.928.745	10.705.739	70.225.045	27,87	**0,03**
44-77 Compensation de l'exonération des cotisations sociales	655.909.910	4.302.486.966	10.736.826	70.428.962	1,64	**0,03**
44-79 Promotion de l'emploi et adaptations économiques	1.316.171.795	8.633.521.020	165.739.857	1.087.182.194	12,59	**0,40**
II.- Santé et solidarité	***852.538.998***	***5.592.289.236***	***395.470.543***	***2.594.116.711***	***46,39***	**0,96**
– Dépenses de fonctionnement	***254.807.377***	***1.671.426.825***	***58.285.940***	***382.330.704***	***22,87***	**0,14**
34-94 Statistiques et études générales	12.387.930	81.259.495	6.503.467	42.659.947	52,50	**0,02**
34-98 Administration centrale. Moyens de fonctionnement	227.252.117	1.490.676.170	45.119.009	295.961.298	19,85	**0,11**
37-01 Service national des objecteurs de conscience	6.083.948	39.908.086	2.086.397	13.685.868	34,29	**0,01**
37-12 Remboursement des dépenses de personnel	9.083.381	59.583.074	4.577.067	30.023.591	50,39	**0,01**
– Dépenses d'intervention	***597.731.621***	***3.920.862.411***	***337.184.603***	***2.211.786.007***	***56,41***	**0,82**
42-01 Coopération internationale du ministère de l'emploi et de la solidarité	13.308.373	87.297.204	8.578.473	56.271.095	64,46	**0,02**
43-32 Professions médicales et paramédicales. Formation, recyclage et bourses	147.846.968	969.812.535	1.420.136	9.315.482	0,96	**0,00**
46-32 Actions en faveur des rapatriés	36.311.028	238.184.732	17.832.353	116.972.568	49,11	**0,04**
47-12 Evaluation et gestion des risques sanitaires liés à l'environnement et aux milieux de vie	8.084.684	53.032.048	1.700.594	11.155.165	21,03	**0,00**
47-16 Action interministérielle de lutte contre la toxicomanie	36.111.437	236.875.502	1.255.958	8.238.544	3,48	**0,00**
47-19 Organisation du système de soins	356.069.131	2.335.660.390	306.397.089	2.009.833.153	86,05	**0,75**
III.- Ville	***304.980.714***	***2.000.542.340***	***75.882.172***	***497.754.419***	***24,88***	**0,19**
– Dépenses de fonctionnement						**0,00**
37-60 Moyens de fonctionnement des services en charge de la politique de la ville	5.660.638	37.131.350	972.465	6.378.952	17,18	**0,00**
– Dépenses d'intervention						
46-60 Interventions en faveur de la ville et du développement social urbain	299.320.076	1.963.410.990	74.909.707	491.375.467	25,03	**0,18**

…/

REPORTS DE CRÉDITS SUR LES CHAPITRES INSCRITS À L'ÉTAT H
(Budget général) *(suite 4)*

Budgets	Total net des crédits (I)		Reports n + 1 (II)		II/I (%)	Poids des reports dans le total (%)
	(en euros)	*(en francs)*	*(en euros)*	*(en francs)*		
EQUIPEMENT, TRANSPORTS ET LOGEMENT	**1.357.396.522**	**8.903.937.505**	**118.980.817**	**780.462.996**	**8,77**	**0,29**
I.- Services communs	***428.391.157***	***2.810.061.784***	***44.842.292***	***294.146.151***	***10,47***	**0,11**
– Dépenses de fonctionnement	***428.391.157***	***2.810.061.784***	***44.842.292***	***294.146.151***	***10,47***	**0,11**
34-60 Information, réalisation et diffusion de publications	4.018.114	26.357.101	537.302	3.524.470	13,37	**0,00**
34-96 Dépenses informatiques et télématiques	30.511.526	200.142.493	6.076.306	39.857.955	19,91	**0,01**
34-97 Moyens de fonctionnement des services déconcentrés	324.293.813	2.127.227.967	31.499.568	206.623.621	9,71	**0,08**
34-98 Moyens de fonctionnement des services centraux et d'intérêt commun	68.189.900	447.296.425	6.128.146	40.198.003	8,99	**0,01**
37-10 Autorité de contrôle des nuisances sonores aéroportuaires	1.377.803	9.037.798	600.970	3.942.102	43,62	**0,00**
II.- Urbanisme et logement	***137.984.031***	***905.115.910***	***27.319.097***	***179.201.529***	***19,80***	**0,07**
– Dépenses de fonctionnement	***20.016.363***	***131.298.733***	***16.446.257***	***107.880.374***	***82,16***	**0,04**
34-30 Moyens spécifiques de fonctionnement et d'information	3.239.199	21.247.754	1.211.033	7.943.856	37,39	**0,00**
37-40 Lutte contre le saturnisme	16.777.164	110.050.979	15.235.224	99.936.518	90,81	**0,04**
– Dépenses d'intervention	***117.967.668***	***773.817.177***	***10.872.840***	***71.321.155***	***9,22***	**0,03**
46-50 Participation de l'Etat au fonds de solidarité pour le logement et aux fonds d'aide aux accédants en difficulté. Subventions aux associations logeant des personnes défavorisées	117.967.668	773.817.177	10.872.840	71.321.155	9,22	**0,03**
III.- Transports et sécurité routière	***538.138.179***	***3.529.955.058***	***29.730.093***	***195.016.626***	***5,52***	**0,07**
1.- Transports	***284.726.597***	***1.867.684.041***	***22.467.325***	***147.375.991***	***7,89***	**0,05**
– Dépenses de fonctionnement	***190.208.206***	***1.247.684.041***	***8.938.341***	***58.631.673***	***4,70***	**0,02**
35-42 Routes. Entretien et maintenance	181.349.292	1.189.573.378	7.248.059	47.544.150	4	**0,02**
37-46 Services d'études techniques et centre national des ponts de secours	8.858.913	58.110.663	1.690.282	11.087.523	19,08	**0,00**
– Dépenses d'intervention	***94.518.391***	***620.000.000***	***13.528.984***	***88.744.318***	***14,31***	**0,03**
45-41 Interventions dans le domaine des transports combinés	94.518.391	620.000.000	13.528.984	88.744.318	14,31	**0,03**
2.- Sécurité routière	***64.796.527***	***425.037.355***	***7.262.768***	***47.640.635***	***11,21***	**0,02**
– Dépenses de fonctionnement	***60.262.957***	***395.299.082***	***5.465.272***	***35.849.834***	***9,07***	**0,01**
35-43 Sécurité et circulation routières. Entretien et fonctionnement	26.200.156	171.861.757	643.868	4.223.497	2,46	**0,00**
37-06 Dépenses relatives aux activités du délégué interministériel à la sécurité routière	24.482.540	160.594.934	3.823.619	25.081.296	15,62	**0,01**
37-45 Formation à la conduite automobile et contrôle d'aptitude	9.580.261	62.842.391	997.785	6.545.041	10,42	**0,00**
– Dépenses d'intervention	***4.533.570***	***29.738.273***	***1.797.496***	***11.790.801***	***39,65***	**0,00**
44-43 Sécurité et circulation routières. Actions d'incitation	4.533.570	29.738.273	1.797.496	11.790.801	39,65	**0,00**
IV.- Mer	***188.615.056***	***1.237.233.662***	***17.089.335***	***112.098.690***	***9,06***	**0,04**
– Dépenses de fonctionnement	***46.159.523***	***302.786.621***	***6.061.263***	***39.759.279***	***13,13***	**0,01**
34-98 Moyens de fonctionnement des services déconcentrés et d'intérêt commun. Entretien et exploitation	22.733.447	149.121.637	2.195.493	14.401.490	9,66	**0,01**
35-33 Protection et aménagement du littoral. Entretien et exploitation	2.004.656	13.149.680	495.197	3.248.279	24,70	**0,00**
35-34 Ports maritimes. Entretien et exploitation	21.421.420	140.515.304	3.370.573	22.109.510	15,73	**0,01**
– Dépenses d'intervention	***142.455.533***	***934.447.041***	***11.028.072***	***72.339.411***	***7,74***	**0,03**
44-34 Ports autonomes maritimes. Participation aux dépenses	61.132.056	401.000.000	-	-	-	
45-35 Flotte de commerce. Subventions	66.597.486	436.850.868	836.772	5.488.865	1,26	**0,00**
46-37 Gens de mer et professions de la filière portuaire. Allocations compensatrices	14.725.992	96.596.173	10.191.300	66.850.546	69,21	**0,02**

REPORTS DE CRÉDITS SUR LES CHAPITRES INSCRITS À L'ÉTAT H
(Budget général) *(suite 5)*

Budgets	Total net des crédits (I)		Reports n + 1 (II)		II/I (%)	Poids des reports dans le total (%)
	(en euros)	*(en francs)*	*(en euros)*	*(en francs)*		
V.- Tourisme	***64.268.099***	***421.571.091***	***12.879.325***	***84.482.834***	***20,04***	**0,03**
– Dépenses de fonctionnement						
34-98 Moyens de fonctionnement des services ...	9.420.380	61.793.645	1.162.855	7.627.829	12,34	**0,00**
– Dépenses d'intervention						
44-01 Développement de l'économie touristique	54.847.718	359.777.446	11.716.470	76.855.005	21,36	**0,03**
INTÉRIEUR ET DÉCENTRALISATION	**7.929.632.627**	**52.014.980.290**	**446.403.975**	**2.928.218.122**	**5,63**	**1,09**
– Dépenses de fonctionnement	***1.647.213.397***	***10.805.011.584***	***299.711.570***	***1.965.979.023***	***18,20***	**0,73**
34-01 Administration centrale et services communs. Moyens de fonctionnement.....	49.839.056	326.922.779	4.369.718	28.663.471	8,77	**0,01**
34-03 Frais de réception et de voyages exceptionnels	4.144.572	27.186.610	2.162.292	14.183.706	52,17	**0,01**
34-31 Défense et sécurité civiles. Moyens de fonctionnement	64.151.067	420.803.415	28.097.769	184.309.283	43,80	**0,07**
34-41 Police nationale. Moyens de fonctionnement	746.110.709	4.894.165.421	132.689.412	870.385.486	17,78	**0,32**
34-82 Dépenses d'informatique et de téléma-tique	161.053.104	1.056.439.108	71.551.213	469.345.190	44,43	**0,17**
37-10 Administration préfectorale. Dépenses diverses	244.562.135	1.604.222.445	28.108.799	184.381.635	11,49	**0,07**
37-20 Dotations globalisées de préfectures. Régions concernées dès 2000.....	69.901.588	458.524.359	2.826.810	18.542.658	4,04	**0,01**
37-21 Dotations globalisées de préfectures. Régions concernées en 2001	95.722.606	627.899.134	2.871.510	18.835.871	3	**0,01**
37-50 Instituts d'études et autres organismes	8.391.056	55.041.720	306.400	2.009.852	3,65	**0,00**
37-61 Dépenses relatives aux élections	203.337.504	1.333.806.593	26.727.647	175.321.871	13,14	**0,07**
– Dépenses d'intervention	***6.282.419.230***	***41.209.968.706***	***146.692.405***	***962.239.099***	***2,33***	**0,36**
41-52 Subventions de caractère facultatif en faveur des collectivités locales et divers organismes	29.197.039	191.520.021	15.062.875	98.805.983	51,59	**0,04**
41-55 Dotations de compensation aux régions des pertes de recettes fiscales	1.748.239.747	11.467.700.997	11.634.302	76.316.018	0,67	**0,03**
41-56 Dotation générale de décentralisation	4.285.399.553	28.110.378.349	119.012.694	780.672.097	2,78	**0,29**
41-57 Dotation générale de décentralisation de la collectivité territoriale de Corse	219.582.890	1.440.369.339	982.534	6.445.001	0,45	**0,00**
JEUNESSE ET SPORTS	**40.960.900**	**268.685.894**	**1.350.582**	**8.859.240**	**3,30**	**0,00**
– Dépenses de fonctionnement						
34-98 Moyens de fonctionnement des services ...	40.960.900	268.685.894	1.350.582	8.859.240	3,30	**0,00**
JUSTICE	**1.195.158.386**	**7.839.725.091**	**192.874.556**	**1.265.174.149**	**16,14**	**0,47**
– Dépenses de fonctionnement	***1.073.214.296***	***7.039.824.300***	***108.728.730***	***713.213.713***	***10,13***	**0,27**
34-05 Dépenses d'informatique et de télématique.....	57.165.405	374.980.474	10.302.958	67.582.974	18,02	**0,03**
34-13 Frais d'état civil	1.512.262	9.919.786	-	-	-	**-**
34-34 Services de la protection judiciaire de la jeunesse. Moyens de fonctionnement et de formation.....	61.597.181	404.051.021	2.520.868	16.535.810	4,09	**0,01**
34-51 Conseil d'Etat. Cours administratives d'appel et tribunaux administratifs. Dépenses de fonctionnement.....	15.022.518	98.541.256	776.410	5.092.916	5,17	**0,00**
34-98 Administration générale. Moyens de fonctionnement et de formation	31.423.271	206.123.144	3.749.812	24.597.154	11,93	**0,01**
37-23 Services pénitentiaires. Dépenses de santé des détenus.....	73.482.802	482.015.585	5.313.720	34.855.718	7,23	**0,01**
37-33 Services de la protection judiciaire de la jeunesse. Prestations effectuées par le secteur habilité ou conventionné	258.921.098	1.698.411.070	47.739.179	313.148.486	18,44	**0,12**

…/

REPORTS DE CRÉDITS SUR LES CHAPITRES INSCRITS À L'ÉTAT H
(Budget général) ***(suite 6)***

Budgets	Total net des crédits (I)		Reports n + 1 (II)		II/I (%)	Poids des reports dans le total (%)
	(en euros)	*(en francs)*	*(en euros)*	*(en francs)*		
37-61 Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques. Dépenses relatives aux élections	1.326.529	8.701.463	208.609	1.368.385	15,73	0,00
37-92 Services judiciaires. Moyens de fonctionnement et de formation	229.117.155	1.502.910.017	17.190.545	112.762.583	7,50	0,04
37-96 Commission nationale de l'informatique et des libertés. Dépenses de fonctionnement	2.290.133	15.022.287	299.672	1.965.719	13,09	0,00
37-98 Services pénitentiaires. Moyens de fonctionnement et de formation	341.355.942	2.239.148.197	20.626.957	135.303.968	6,04	0,05
– Dépenses d'intervention	***121.944.089***	***799.900.791***	***84.145.826***	***551.960.436***	***69***	**0,21**
41-11 Subventions en faveur des collectivités	15.438.620	101.270.709	807.675	5.298.001	5,23	0,00
46-01 Subventions et interventions diverses	106.505.469	698.630.082	83.338.151	546.662.435	78,25	0,20
OUTRE-MER	**33.998.346**	**223.014.533**	**5.879.294**	**38.565.640**	**17,29**	**0,01**
– Dépenses de fonctionnement	***30.886.862***	***202.604.533***	***2.767.810***	***18.155.643***	***8,96***	**0,01**
34-03 Frais de réceptions et de voyages exceptionnels	1.175.688	7.712.005	510.071	3.345.846	43,38	0,00
34-42 Service militaire adapté. Alimentation	6.327.751	41.507.327	36.115	236.899	0,57	0,00
34-96 Fonctionnement des services	23.002.627	150.887.343	2.221.624	14.572.898	9,66	0,01
37-10 Administration préfectorale. Dépenses diverses	380.796	2.497.858	-	-	-	-
– Dépenses d'intervention	***3.111.484***	***20.410.000***	***3.111.484***	***20.409.997***	***99,99***	**0,01**
46-01 Actions d'insertion en faveur des bénéficiaires du revenu minimum d'insertion dans les départements d'outre-mer	3.111.484	20.410.000	3.111.484	20.409.997	99,99	0,01
RECHERCHE	**50.433.674**	**330.823.218**	**13.333.641**	**87.462.951**	**26,44**	**0,03**
– Dépenses de fonctionnement	***9.711.289***	***63.701.877***	***3.886.181***	***25.491.676***	***40,02***	**0,01**
34-98 Moyens de fonctionnement des services	8.667.280	56.853.629	3.194.196	20.952.552	36,85	0,01
37-02 Comité national d'évaluation de la recherche	1.044.009	6.848.248	691.985	4.539.124	66,28	0,00
– Dépenses d'intervention	***40.722.386***	***267.121.341***	***9.447.460***	***61.971.275***	***23,20***	**0,02**
43-01 Actions d'incitation, d'information et de communication	40.722.386	267.121.341	9.447.460	61.971.275	23,20	0,02
SERVICES DU PREMIER MINISTRE	**329.034.932**	**2.158.327.670**	**72.330.526**	**474.457.149**	**21,98**	**0,18**
I.- Services généraux	***304.999.717***	***2.000.666.996***	***64.538.337***	***423.343.740***	***21,16***	**0,16**
– Dépenses de fonctionnement	***304.999.717***	***2.000.666.996***	***64.538.337***	***423.343.740***	***21,16***	**0,16**
34-94 Actions de formation, de perfectionnement, d'insertion et de modernisation dans la fonction publique	14.512.792	95.197.673	9.606.113	63.011.971	66,19	0,02
34-95 Abonnements souscrits par les administrations au service d'informations générales de l'Agence France Presse	94.449.484	619.548.000	-	-	-	-
34-98 Moyens de fonctionnement des services	42.145.896	276.458.952	16.035.070	105.183.164	38,05	0,04
37-04 Etudes et communication sur la gestion publique	4.021.047	26.376.341	1.653.861	10.848.617	41,13	0,00
37-05 Dépenses relatives à l'activité du médiateur de la République	4.414.924	28.960.000	-	-	-	-
37-06 Actions en faveur des droits de l'homme et du développement de la citoyenneté	12.550.475	82.325.718	10.104.695	66.282.454	80,51	0,02
37-07 Dépenses diverses liées aux réimplantations d'administrations	9.469.789	62.117.742	9.469.788	62.117.737	99,99	0,02
37-08 Fonds pour la réforme de l'Etat	16.511.783	108.310.198	5.754.141	37.744.691	34,85	0,01
37-10 Actions d'information	12.497.544	81.978.515	4.408.912	28.920.567	35,28	0,01
37-11 Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité	422.375	2.770.599	88.915	583.244	21,05	0,00

REPORTS DE CRÉDITS SUR LES CHAPITRES INSCRITS À L'ÉTAT H
(Budget général) *(suite 7)*

Budgets	Total net des crédits (I)		Reports n + 1 (II)		II/I (%)	Poids des reports dans le total (%)
	(en euros)	*(en francs)*	*(en euros)*	*(en francs)*		
37-12 Conseil supérieur de l'audiovisuel. Dépenses de fonctionnement	26.332.791	172.731.784	5.856.939	38.419.001	22,24	0,01
37-13 Commission consultative du secret de la défense nationale	291.555	1.912.475	107.736	706.702	36,95	0,00
37-14 Conseil de prévention et de lutte contre le dopage	1.658.588	10.879.622	1.188.575	7.796.542	71,66	0,00
37-15 Dépenses relatives à l'activité du défenseur des enfants	1.559.553	10.230.000	-	-	-	-
37-16 Commission nationale de déontologie de la sécurité	411.612	2.700.000	263.592	1.729.050	64,03	0,00
37-91 Fonds spéciaux	63.749.511	418.169.377	-	-	-	-
II.- Secrétariat général de la défense nationale	***9.849.070***	***64.605.667***	***1.614.659***	***10.591.469***	***16,39***	**0,00**
– Dépenses de fonctionnement						
34-98 Moyens de fonctionnement des services	9.849.070	64.605.667	1.614.659	10.591.469	16,39	0,00
III.- Conseil économique et social	***3.061.176***	***20.080.000***	***-***	***-***	***-***	***-***
– Dépenses de fonctionnement						
34-01 Dépenses de matériel	3.061.176	20.080.000	-	-	-	-
IV.- Plan	***11.124.968***	***72.975.007***	***6.177.530***	***40.521.940***	***55,53***	**0,02**
– Dépenses de fonctionnement						
34-98 Moyens de fonctionnement des services	11.124.968	72.975.007	6.177.530	40.521.940	55,53	0,02
TOTAL BUDGET CIVIL	**36.958.345.237**	**242.430.852.676**	**4.121.741.569**	**27.036.852.349**	**11,15**	**10,05**
DÉFENSE	**4.047.402.230**	**26.549.218.243**	**231.412.681**	**1.517.967.677**	**5,72**	**0,56**
Dépenses ordinaires militaires	***4.047.402.230***	***26.549.218.243***	***231.412.681***	***1.517.967.677***	***5,72***	**0,56**
34-01 SGA – DGSE – DPSD – PPE – DSN – DICOD.CGA – AP. Entretien et achats de matériels. Fonctionnement et entretien immobilier	153.663.224	1.007.964.677	8.740.610	57.334.643	5,69	0,02
34-02 SSA – DRM – EMA/OIA – SEA – EMA/EMIA – Outre-mer – Fonctionnement	486.756.133	3.192.910.930	81.214	532.727	0,02	0,00
34-03 Armée de l'air – Fonctionnement	500.866.424	3.285.468.372	11.600.735	76.095.833	2,32	0,03
34-04 Armée de terre – Fonctionnement	825.230.759	5.413.158.932	54.948.706	360.439.883	6,66	0,13
34-05 Marine – Fonctionnement	337.713.493	2.215.255.297	17.603.537	115.471.633	5,21	0,04
34-06 Gendarmerie – Fonctionnement	691.877.949	4.538.421.837	78.404.293	514.298.448	11,33	0,19
34-07 Gendarmerie – Maintien de l'ordre	53.626.862	351.769.153	6.694.195	43.911.041	12,48	0,02
34-08 Délégation générale pour l'armement – Fonctionnement	202.162.223	1.326.097.253	13.150.833	86.263.810	6,50	0,03
34-10 Alimentation	297.875.372	1.953.934.356	4.041.655	26.511.519	1,36	0,01
34-20 Entretien programme des matériels	157.375.664	1.032.316.682	32.834.289	215.378.817	20,86	0,08
36-01 Subventions de fonctionnement et participation aux dépenses de fonctionnement de divers organismes	179.014.597	1.174.258.781	1.210.389	7.939.631	0,68	0,00
37-31 Participation de l'Etat aux dépenses d'expansion économique et de coopération technique	4.695.004	30.797.208	553.385	3.629.968	11,79	0,00
37-61 Moyens de fonctionnement des services déconcentrés	10.590.445	69.468.765	1.548.840	10.159.724	14,62	0,00
37-94 Versement à la SNCF de l'indemnité compensatrice des réductions de tarifs accordées pour le transport des militaires et marins isolés	145.954.079	957.396.000	-	-	-	-
TOTAL BUDGETS MILITAIRES	**4.047.402.230**	**26.549.218.243**	**231.412.681**	**1.517.967.677**	**5,72**	**0,56**
TOTAL BUDGET GÉNÉRAL	**41.005.747.467**	**268.980.070.919**	**4.353.154.250**	**28.554.820.026**	**10,62**	**10,62**

c) Les reports des budgets annexes

L'article 22 de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 donne aux services disposant d'un budget annexe la possibilité de gérer, sur ces budgets, des fonds d'approvisionnement, de réserve et de provision, lesquels peuvent faire l'objet de reports d'une année sur l'autre.

Si l'année précédente était exceptionnelle en termes d'évolution des reports pour l'ensemble des budgets annexes, en recul de plusieurs points après plusieurs années de progression, l'exercice 2001 a renoué avec le mouvement de hausse de ces reports qui sont passés de 206,59 millions d'euros (1,36 milliard de francs) à 262,12 millions d'euros (1,719 milliard de francs) en 2002, soit une hausse de 26,9%. Comme le montre le tableau ci-après, c'est principalement le budget annexe de l'Aviation civile qui est responsable, à hauteur de 78%, du total de ces reports. Dans les années passées, il représentait également une grande partie de ce total (près de 68% en 2000 et 67% en 1999). Au sein de ce budget, il apparaît que c'est essentiellement la section « Opérations en capital » qui totalise une grande partie des reports (170,36 millions d'euros, soit 1.117,51 millions de francs) et en particulier le chapitre 82-01 : « Etudes et équipement » de cette section.

REPORTS DE CRÉDITS DES BUDGETS ANNEXES

(en millions d'euros)

	1997	Evolution 1997/1996 (en %)	1998	Evolution 1998/1997 (en %)	1999	Evolution 1999/1998 (en %)	2000	Evolution 2000/1999 (en %)	2001	Evolution 2001/2000 en %)
Aviation civile.....	75,23	+ 152,47	90,10	+ 19,77	145,32	+ 61,30	139,41	– 5,1	205,29	+ 47,2
Journaux officiels.....	4,52	+ 10,28	3,06	– 32,37	4,85	+ 58,8	7,79	+ 60,5	14,98	+ 92,3
Légion d'honneur.....	4,68	+ 15,02	4,30	– 8,11	2,81	– 34,6	2,68	– 4,9	1,44	– 46,0
Monnaies et médailles.....	59,32	+ 15,2	77,85	+ 31,24	64,50	– 17,15	56,45	– 12,5	40,19	– 28,8
Ordre de la Libération.....	–	–	0,02	n.s.	0,14	n.s.	0,27	+ 88,4	0,22	– 18,4
TOTAL.....	**143,75**	**+ 60,6**	**175,33**	**+ 22**	**217,64**	**+ 24,13**	**206,59**	**– 5,1**	**262,12**	**+ 26,9**

REPORTS DE CRÉDITS DES BUDGETS ANNEXES

(en millions de francs)

	1997	Evolution 1997/1996 (en %)	1998	Evolution 1998/1997 (en %)	1999	Evolution 1999/1998 (en %)	2000	Evolution 2000/1999 (en %)	2001	Evolution 2001/2000 en %)
Aviation civile.....	493,466	+ 152,47	591,048	+ 19,77	953,26	+ 61,30	914,45	– 5,1	1.346,60	+ 47,2
Journaux officiels.....	29,655	+ 10,28	20,05	– 32,37	31,84	+ 58,8	51,09	+ 60,5	98,27	+ 92,3
Légion d'honneur.....	30,713	+ 15,02	28,221	– 8,11	18,46	– 34,6	17,55	– 4,9	9,47	– 46,0
Monnaies et médailles.....	389,092	+ 15,2	510,631	+ 31,24	423,07	– 17,15	370,26	– 12,5	263,61	– 28,8
Ordre de la Libération.....	–	–	0,130	n.s.	0,95	n.s.	1,79	+ 88,4	1,46	– 18,4
TOTAL.....	**942,928**	**+ 60,6**	**1.150,08**	**+ 22**	**1.427,6**	**+ 24,13**	**1.355,14**	**– 5,1**	**1.719,41**	**+ 26,9**

d) Les reports des comptes spéciaux du Trésor

Pour les comptes spéciaux du Trésor, le report du solde de chaque compte d'une année sur l'autre est de droit, sauf disposition contraire de la loi de finances, en vertu de l'article 24 de l'ordonnance organique précitée.

L'évolution du total des reports de ces comptes, depuis plusieurs années, présente un profil en « dents de scie ». Après une diminution en 2000, où il passait de 2,33 milliards d'euros (15,3 milliards de francs) à 1,98 milliard d'euros (12,97 milliards de francs), et une augmentation en 2001, où il s'élevait à 2,73 milliards d'euros (17,88 milliards de francs), ce total connaît pour l'exercice 2001 une nouvelle baisse, proche de 33%, en atteignant 1,83 milliard d'euros, soit 11,99 milliards de francs. Dans ce total, 41,73% des reports sont issus des reports des comptes d'affectation spéciale, le solde représentant les reports des comptes de prêt. Cette répartition est à l'inverse de celle de l'exercice précédant où les comptes d'affectation spéciale, en forte hausse, représentaient un peu moins de 59% de l'ensemble des reports. De fait, de 2001 à 2002, les reports des comptes d'affectation spéciale ont diminué de plus de moitié.

Le tableau ci-après présente, par ordre décroissant, les principaux reports des comptes d'affectation spéciale. Par rapport à l'exercice précédent, il faut souligner l'évolution particulièrement contrastée des reports sur le compte n° 902-31 « Indemnisation au titre des créances françaises sur la Russie », qui passe de la première place en 2000 à la huitième en 2001. De fait, la diminution du montant des reports à ce titre, qui passe de 253,03 millions d'euros (1.659,75 millions de francs) en 2000 à 5,1 millions d'euros (33,45 millions de francs) en 2001, s'explique par l'arrêt des versements des indemnités par la Russie en 2000 et l'indemnisation de 310.000 porteurs d'emprunts russes en 2000 et 2001. Les flux de porteurs à indemniser devant peu à peu se tarir et les recettes étant gelées du fait du remboursement opéré par la Russie, le montant des reports pour ce compte suit logiquement cette évolution.

COMPTES D'AFFECTATION SPECIALE :
PRINCIPAUX REPORTS DE CREDITS DE 2001 À 2002

(en millions d'euros)

N° du compte	Désignation du compte	Montant du report
902-00	Fonds national de l'eau	212,41
902-10	Soutien financier de l'industrie cinématographique et de l'industrie audiovisuelle	191,86
902-17	Fonds national pour le développement du sport	133,25
902-32	Fonds de modernisation de la presse quotidienne et assimilée d'information politique et générale	64,74
902-25	Fonds d'intervention pour les aéroports et le transport aérien	20,69
902-19	Fonds national des haras et des activités hippiques	18,41
902-15	Compte d'emploi de la taxe parafiscale affectée au financement des organismes du secteur public de la radiodiffusion sonore et de la télévision	17,98
902-31	Fonds d'indemnisation au titre des créances françaises sur la Russie	5,10
902-20	Fonds national pour le développement de la vie associative	1,88
902-23	Actions en faveur du développement des départements, des territoires et des collectivités territoriales d'outre mer [(a)]	0,99

(a) Compte clos au 31 décembre 2001.

COMPTES D'AFFECTATION SPECIALE :
PRINCIPAUX REPORTS DE CREDITS DE 2001 À 2002

(en millions de francs)

N° du compte	Désignation du compte	Montant du report
902-00	Fonds national de l'eau	1.393,30
902-10	Soutien financier de l'industrie cinématographique et de l'industrie audiovisuelle	1.258,51
902-17	Fonds national pour le développement du sport	874,09
902-32	Fonds de modernisation de la presse quotidienne et assimilée d'information politique et générale	424,67
902-25	Fonds d'intervention pour les aéroports et le transport aérien	135,71
902-19	Fonds national des haras et des activités hippiques	120,76
902-15	Compte d'emploi de la taxe parafiscale affectée au financement des organismes du secteur public de la radiodiffusion sonore et de la télévision	117,93
902-31	Fonds d'indemnisation au titre des créances françaises sur la Russie	33,45
902-20	Fonds national pour le développement de la vie associative	12,30
902-23	Actions en faveur du développement des départements, des territoires et des collectivités territoriales d'outre mer [(a)]	6,52

(a) Compte clos au 31 décembre 2001.

Il convient par ailleurs de noter, comme l'exercice précédent, la persistance d'un report élevé sur le compte n° 902-00 « Fonds national de l'eau » qui passe de 187,14 millions d'euros (1.225,60 millions de francs) en 2000 à 212,41 millions d'euros (1.393,30 millions de francs) en 2001, alors que les crédits initiaux de ce compte s'élevaient, en 2001, à 153,05 millions d'euros (1.004,20 millions de francs) et que ses crédits sont en forte hausse depuis 1999.

2.- Les interversions d'exercice

L'article 16 de l'ordonnance organique précitée précise les dérogations qui peuvent être apportées au principe de l'annualité budgétaire afin de concilier le système dit « de la gestion » (comptabilisation dans le cadre de l'année d'exécution) avec le système dit « de l'exercice », qui voudrait que les dépenses et les recettes soient rattachées, quelle que soit l'année de leur exécution, à l'exercice pour lequel elles ont été autorisées. La gestion est ainsi plus large que l'exercice, car elle comprend les opérations de trésorerie. En revanche, la gestion s'effectue du 1er janvier au 31 décembre tandis que l'exercice dépasse toujours l'année civile.

Les décrets du 29 avril 1981 et du 14 mars 1986 ont précisé les règles de comptabilité applicables lors des premières semaines de l'année civile, lorsque deux budgets sont en cours d'exécution. Ainsi, pour permettre les opérations de régularisation, certains ordonnancements ou mandats peuvent être émis jusqu'au 20 janvier et être pris en compte au titre du budget de l'année précédente ; en ce qui concerne les comptables, la journée du 31 décembre est prolongée jusqu'au 31 janvier (journée dite « complémentaire »), pour certains comptables spéciaux jusqu'au 28 février et, pour l'agent comptable central du Trésor, jusqu'au 8 mars (décret du 14 mars 1986).

Par ailleurs, les dépenses de matériel ou de fournitures doivent être engagées avant le 30 novembre. Au-delà de cette date, les dépenses de cette nature sont engagées par anticipation au titre du budget de l'année suivante. Certaines dépenses (pensions civiles) peuvent être engagées par anticipation au cours des mois de novembre et décembre précédant le budget de l'année suivante. Il en résulte que l'exécution d'un exercice budgétaire s'étale sur seize mois.

Chaque année, la Cour des comptes relève des infractions au principe de l'annualité budgétaire qui peuvent s'expliquer par la pratique d'une régulation budgétaire sévère ou par la mise en place tardive de certains crédits, conduisant à d'importants reports d'un exercice sur l'autre. Ces pratiques s'observent autant dans un contexte budgétaire favorable que dans des situations plus difficiles où les contraintes budgétaires sont élevées.

a) Les reports de charge à l'exercice suivant

La Cour des comptes relève le cas pour le moins étonnant du chapitre 47-20 « Aide exceptionnelle pour le service public hospitalier » au sein du budget de la Santé et de la solidarité.

Créé par la loi de finances rectificative de juillet 2000, ce chapitre avait pour objectif de pallier l'insuffisance des possibilités de remplacement des agents hospitaliers absents, l'Etat s'étant engagé, dans le protocole du 14 mars 2000, à consacrer aux établissements concernés une enveloppe de 304,9 millions d'euros (2 milliards de francs) sur trois ans, de 2000 à 2002. La loi de finances initiale pour 2001, de manière surprenante, n'a pas pérennisé ce chapitre et n'a ouvert aucun crédit à ce titre alors que les agences régionales de l'hospitalisation (ARH) avaient reçu pour instruction, à la fin de l'année 2000, de répartir ces crédits entre les

hôpitaux dès le début de la « campagne 2001 ». Il faudra attendre la loi de finances rectificative pour 2001 pour que les crédits correspondant soient ouverts au chapitre 47-19, article 23 : « Aide exceptionnelle au service public hospitalier ». Finalement, ces crédits ont été reportés au début de l'année 2002 et versés, par la voie d'une convention unique, à la Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS).

A l'encontre de ce procédé, la Cour émet deux critiques fondées : d'une part, la dépense étant prévisible à la fois dans son objet et dans son montant, elle aurait dû figurer en loi de finances initiale ; d'autre part, le choix d'un financement en loi de finances rectificative « *a eu pour conséquence de reporter le versement de la contribution de l'Etat sur 2002, allégeant ainsi la dépense (...) à 2001, et donc de faire assurer l'avance de trésorerie par la dotation globale des établissements hospitaliers* ».

b) Les dettes auprès des fournisseurs publics

Les dettes commerciales non soldées par l'administration en fin de période complémentaire constituent, lorsqu'ils excèdent les délais commerciaux ordinaires, des reports de charge, y compris lorsque ces dettes sont contractées auprès d'entreprises ou d'organismes publics.

Comme chaque année, la Cour des comptes interroge les principales entreprises et établissements publics fournisseurs de prestations à l'administration. Dans le rapport précité sur l'exercice 2001, cette enquête a été étendue, pour la première fois, aux industries d'armement. Si l'on exclut ces dernières, le montant total des reports de charge correspondant aux dettes commerciales de l'Etat à la fin de la période complémentaire pour l'exercice 2001 s'est élevé à plus de **75 millions d'euros** (492 millions de francs) répartis comme suite :

TABLEAU 122 : CREANCES COMMERCIALES DETENUES SUR L'ETAT

(en millions d'euros et millions de francs)

	31 décembre 2001		Rappel 31 décembre 2000		Evolution 2000-2001 en %	Reports de charges (reste en fin de période complémentaire)	
	Millions d'euros	*Millions de francs*	Millions d'euros	*Millions de francs*		Millions d'euros	*Millions de francs*
Air France	– 6,8	*– 44,61*	– 5,37	*– 35,2*	+ 26,73		n.c.
Documentation française	3,6	*23,61*	1,77	*11,6*	– 103,40	2,8	*18,37*
Electricité de France	1.273	*8.350,33*	1.232,55	*8.085*	+ 3,28		n.c.
France Telecom [a]	101	*662,5*	85	*558*	+ 18,82		n.c.
Gaz de France		*n.c.*	86,74	*569*	–		n.c.
Imprimerie nationale	24,1	*158,09*	24,74	*162,3*	– 2,60	19,4	*127,26*
La Poste	66,7	*437,52*	76,48	*501,7*	– 12,78	4,1	*26,89*
RATP	8,8	*57,72*	8,43	*55,3*	+ 4,39	3,7	*24,27*
SNCF	6,7	*43,95*	7,73	*50,7*	– 13,32	3,4	*22,30*
UGAP	55	*360,78*	64,30	*421,8*	– 14,46	41,2	*270,25*
CEA	25,7	*168,58*	16,1	*105,61*		21,2	*139,06*
DCN-International	1,4	*9,18*	1,5	*9,84*	– 6,67		0,0
GIAT Industrie	191,9	*1.258,78*	91,4	*599,54*	+ 109,96	170,1	*1.115,78*
SNECMA	100,7	*660,55*	60,0	*393,57*	+ 67,83		n.c.
SNPE	7,9	*51,82*	7,9	*51,82*	-	6,4	*41,98*

(a) Comptabilité tenue en euros, les montants en francs sont donnés à titre indicatif.

La Cour des comptes indique toutefois que ces montants doivent être pris avec précaution dans la mesure, d'une part, où le fait générateur de la créance n'est pas toujours le même (la fourniture de service ou de produit ou la facturation) et, d'autre part, où la comptabilité des entreprises ne permet pas toujours de prendre en compte la période complémentaire.

Globalement, la situation s'est à peu près stabilisée puisque le total des reports de charges correspondant aux dettes de l'Etat en 2000 s'élevait à 73,82 millions d'euros (484,2 millions d'euros), soit une hausse en 2001 de 1,61%. Seules les dettes envers La Poste, la SNCF et l'UGAP [1], et plus modestement l'Imprimerie nationale, ont diminué en 2001, les autres fournisseurs voyant leurs créances augmenter significativement.

Pour les créances de France Telecom, la Cour indique qu'il s'agit, à hauteur de deux tiers, de factures échues en hausse de 11 millions d'euros (72,2 millions de francs) par rapport à l'exercice 2000. Comme dans les années précédentes, les principaux ministères débiteurs sont ceux de l'intérieur (33 millions d'euros, soit 216,5 millions de francs de dettes) et de la défense (21 millions d'euros, soit 137,7 millions de francs).

(1) Union des groupements d'achats publics.

La Cour note, s'agissant des créances de l'Imprimerie nationale, l'importance des créances anciennes : celles de plus de quatre ans représentent ainsi plus de 8 millions d'euros (52,5 millions de francs), soit près de 41,4% du total des créances. La Préfecture de police et le ministère de l'emploi et de la solidarité cumulent des dettes encore plus anciennes. Le second est ainsi débiteur d'1,5 million d'euros (10 millions de francs) de créances antérieures à 1994. Il semblerait, en outre, que l'Imprimerie nationale rencontre de sérieuses difficultés pour faire admettre ses créances par de nombreux ministères, ce que la Cour et votre Rapporteur général jugent tout à fait anormal.

La diminution des dettes envers la SNCF doit être soulignée d'autant plus que les créances facturées non réglées s'élèvent à 3,4 millions d'euros (22,3 millions de francs), soit une baisse de plus de 50% par rapport à l'exercice 2000. En revanche, les créances de la SNCF ne donnant pas lieu à facturation, qui correspondent pour l'essentiel à des compensations d'avantages tarifaires, ont doublé par rapport à l'année précédente (121,3 millions d'euros, soit 795,7 millions de francs). Le ministère de la défense est pour sa part le principal responsable des créances anciennes de la SNCF avec 74,6 millions d'euros (489,3 millions de francs) pour la période 1998-2000. Il est aussi responsable pour plus de la moitié des dettes envers l'UGAP, pour lesquelles on note une forte augmentation des créances de plus d'un an.

La Cour consacre peu de développement aux industries d'armement, interrogées à ce titre pour la première fois cette année. Elle indique que seul le CEA détient des créances sur d'autres ministères que celui de la défense, les autres entreprises ayant des relations financières exclusives avec ce dernier. Le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie ainsi que le ministère de la recherche sont ainsi à l'origine pour partie des créances du CEA, respectivement à hauteur de 8,7 millions d'euros (56,8 millions de francs) et 4,8 millions d'euros (31,6 millions de francs).

c) Les opérations de fin d'exercice

A l'instar de l'année précédente, la Cour des Comptes n'a pas relevé que la période complémentaire ait été mise à profit pour procéder à des ajustements significatifs du solde d'exécution budgétaire : « *les règles de rattachement comptable des opérations de fin d'exercice ont été respectées* », ce qui permet au Parlement d'exercer pleinement son pouvoir de décision budgétaire à l'occasion de l'adoption des lois de finances.

C.- LES MODIFICATIONS DE LA REPARTITION DES CREDITS

L'ordonnance organique du 2 janvier 1959 autorise, dans des conditions strictes, trois types de modifications de la répartition initiale des crédits en cours d'exercice : il peut s'agir de répartitions de crédits globaux, de transferts ou de virements.

Pour l'exercice 2001, le recours à ces procédures a conduit au déplacement de 29,30 milliards d'euros (192,24 milliards de francs) pour le seul budget général, en baisse de 8,35% par rapport à l'année 2000.

Cette réduction marque une inflexion de tendance puisqu'elle fait suite à plusieurs années de hausse, ainsi que le montre le tableau ci-après :

BUDGET GÉNÉRAL : REPARTITIONS, TRANSFERTS ET VIREMENTS

(en millions d'euros)

	1996	**1997**	**1998**	**1999**	**2000**	**2001**
Répartitions	1.879,09	2.155,25	1.665,81	1.340,58	1.924,36	2.048,15
Transferts	23.144,37	26.605,46	27.563,88	28.406,71	29.286,37	26.499,76
Virements	286,67	408,47	420,29	595,23	766,82	759,65
Total	**25.310,12**	**29.169,18**	**29.649,99**	**30.494,97**	**31.977,71**	**29.307,56**
Evolution (en %)	*+ 6,9*	*+ 15,2*	*+ 1,6*	*+ 2,85*	*+ 4,86*	*– 8,35*
Total rapporté au montant total des crédits initiaux (en %)	9,2	10,4	10,3	10,04	10,4	9,01

BUDGET GÉNÉRAL : REPARTITIONS, TRANSFERTS ET VIREMENTS

(en millions de francs)

	1996	**1997**	**1998**	**1999**	**2000**	**2001**
Répartitions	12.326	14.137,5	10.927	8.794	12.623	13.435
Transferts	151.817	174.520	180.807	186.336	192.106	173.827
Virements	1.880	2.679	2.757	3.904	5.030	4.983
Total	**166.023**	**191.336,5**	**194.491**	**199.034**	**209.759**	**192.245**
Evolution (en %)	*+ 6,9*	*+ 15,2*	*+ 1,6*	*+ 2,85*	*+ 4,86*	*– 8,35*
Total rapporté au montant total des crédits initiaux (en %)	9,2	10,4	10,3	10,04	10,4	9,17

C'est, comme on peut le constater, la réduction sensible (– 9,52%) du montant des crédits faisant l'objet d'un transfert, qui explique cette inversion de tendance dont votre Rapporteur général se félicite, dans la mesure où l'atteinte portée au principe de spécialité des crédits s'en trouve atténuée d'autant.

Si l'on exclut du montant total des crédits qui ont fait l'objet de répartitions, de transferts ou de virements, les crédits de pensions transférés vers le budget des Charges communes, soit 23,72 milliards d'euros (155,6 milliards de francs), le solde des mouvements de crédits s'élève à seulement 5,59 milliards d'euros (36,65 milliards de francs), ce qui représente 1,62% des crédits ouverts pour le budget général. Ce pourcentage s'avère peu élevé et en baisse sensible par rapport aux années précédentes où il atteignait 2,45% en 2000, 2,43% en 1999 et 1998 et 2,67% en 1997.

1.- Les crédits globaux

Les articles 7, 10 et 11 de l'ordonnance organique précitée autorisent trois types d'entorse au principe de spécialité par chapitre des crédits budgétaires. Ces crédits, dénommés « crédits globaux », peuvent faire l'objet d'une répartition en cours d'exercice et se décomposent :

– en crédits pour des dépenses dont la répartition par chapitre n'a pu être déterminée au moment de leur vote (article 7) ;

– en crédits pour « dépenses éventuelles » inscrits à cet effet à l'état G annexé à la loi de finances de l'année ; il peut s'agir de dépenses relatives aux élections, aux secours d'extrême urgence aux victimes de calamités publiques, aux frais de réceptions, au financement des partis politiques ou encore à la participation de la France aux dépenses internationales… (article 10) ;

– en crédits pour « dépenses accidentelles » pour faire face à des calamités ou à des dépenses « urgentes ou imprévues » (article 11).

Le tableau ci-après présente l'évolution de ces crédits globaux pour le budget général de 1994 à 2001 :

BUDGET GÉNÉRAL BRUT [(a)] : EVOLUTION DES CRÉDITS GLOBAUX DEPUIS 1994

	Montants (en millions d'euros)	Evolution par rapport à l'année précédente (en %)	Montants rapportés			
			au total des mouvements internes de crédits (en %)	aux crédits ouverts en loi de finances initiale (en %)	au total des crédits votés (en %)	au total net des crédits ouverts (en %)
1994	2.382,81	+ 3,6	9,8	0,93	0,91	0,86
1995	1.704,70	– 28,5	7,2	0,65	0,62	0,60
1996	1.879,09	+ 10,2	7,4	0,69	0,67	0,63
1997	2.155,25	+ 14,7	7,4	0,77	0,76	0,72
1998	1.665,81	– 22,7	5,6	0,58	0,56	0,53
1999	1.493,03	– 10,4	4,9	0,49	0,48	0,46
2000	1.924,37	+ 43,5	6	0,62	0,60	0,58
2001	2.048,15	+ 6,4	7	0,64	0,62	0,59

(a) Comprenant les remboursements et dégrèvements d'impôts.

BUDGET GÉNÉRAL BRUT [a] : EVOLUTION DES CRÉDITS GLOBAUX DEPUIS 1994

	Montants (en millions de francs)	Evolution par rapport à l'année précédente (en %)	Montants rapportés			
			au total des mouvements internes de crédits (en %)	aux crédits ouverts en loi de finances initiale (en %)	au total des crédits votés (en %)	au total net des crédits ouverts (en %)
1994	15.630	+ 3,6	9,8	0,93	0,91	0,86
1995	11.182	– 28,5	7,2	0,65	0,62	0,60
1996	12.326	+ 10,2	7,4	0,69	0,67	0,63
1997	14.137	+ 14,7	7,4	0,77	0,76	0,72
1998	10.927	– 22,7	5,6	0,58	0,56	0,53
1999	9.794	– 10,4	4,9	0,49	0,48	0,46
2000	12.623	+ 43,5	6	0,62	0,60	0,58
2001	13.435	+ 6,4	7	0,64	0,62	0,59

(a) Comprenant les remboursements et dégrèvements d'impôts.

S'agissant de la répartition de ces crédits en 2001 entre les différents types de dépenses précitées, la dernière annexe au projet de loi de finances rectificative pour 2001, présenté le 14 novembre 2001, indique quels ministères et quels chapitres budgétaires ont bénéficié de ces crédits en précisant la date de signature et de publication des arrêtés de répartition. On pourra se reporter à ce document pour connaître le détail de ces opérations.

2.- Les transferts de crédits

Définis par l'article 14 de l'ordonnance organique, les transferts de crédits consistent en un changement du service responsable de la dépense, sans que soit modifié la nature de cette dernière.

En 2001, comme cela a été précédemment indiqué, le montant total de ces transferts a significativement baissé. En totalisant près de 24,50 milliards d'euros (173,83 milliards de francs), ils représentent toujours une part prépondérante des modifications de la répartition des crédits (90,42% contre 91,58% pour l'exercice 2000). La stabilisation des transferts des crédits de pensions des différents ministères au budget des Charges communes s'explique principalement par une modification permettant de clarifier la présentation budgétaire : à partir de 2001, en effet, les crédits de cotisations employeur au titre de l'assurance maladie des fonctionnaires civils de l'Etat et des ouvriers de l'Etat ne sont plus inscrits au budget des Charges communes, puis transférés en cours de gestion sur les budgets des différents ministères, mais directement inscrits à ces différents budgets.

En revanche, compte tenu de la rédaction actuelle du code des pensions civiles et militaires ainsi que de la pratique, suivie depuis 1977, qui consiste à inscrire aux différents budgets ministériels leur contribution aux charges de pensions, le montant total des transferts reste principalement gouverné par le

transfert des crédits pour charges de pensions vers le budget des Charges communes, effectué traditionnellement dans le courant du mois de janvier. Les montants concernés se sont élevés, en 2001, à 23,72 milliards d'euros (155,6 milliards de francs) pour les crédits relatifs aux pensions des fonctionnaires civils et militaires, et à 0,9 milliard d'euros (5,9 milliards de francs) pour les crédits relatifs à la subvention d'équilibre versée au Fonds spécial des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'Etat.

Le tableau ci-après présente l'évolution du montant total des transferts des crédits du budget général depuis 1994. On peut y constater la permanence du pourcentage de ce total rapporté au total des crédits ouverts, qui se situe toujours dans une fourchette allant de 7,70% (taux atteint en 2001) à 8,85% (en 1997). Il est fort probable que le niveau atteint cette année, inférieur à 8%, se stabilise au niveau bas de la fourchette dans les années à venir, compte tenu de la clarification apportée dans la présentation budgétaire des cotisations d'assurance-maladie des fonctionnaires.

BUDGET GÉNÉRAL BRUT [(a)] : EVOLUTION DES TRANSFERTS DE CRÉDITS DEPUIS 1994

	Montants (en millions d'euros)	Evolution par rapport à l'année précédente (en %)	Montants rapportés			
			au total des mouvements internes de crédits (en %)	aux crédits ouverts en loi de finances initiale (en %)	au total des crédits votés (en %)	au total net des crédits ouverts (en %)
1994	21.667,94	– 0,26	89,4	8,49	8,26	7,82
1995	21.808,84	+ 0,7	92,1	8,38	7,94	7,64
1996	23.144,37	+ 6,1	91,4	8,44	8,25	7,80
1997	26.605,46	+ 15,0	91,2	9,53	9,35	8,85
1998	27.563,89	+ 3,6	93,0	9,62	9,32	8,82
1999	28.406,71	+ 3,06	93,15	9,35	9,13	8,78
2000	29.286,49	+ 3,09	91,58	9,54	9,21	8,83
2001	26.499,76	– 9,52	90,42	8,29	8,08	7,70

(a) Y compris remboursements et dégrèvements d'impôts.

BUDGET GÉNÉRAL BRUT [a] : EVOLUTION DES TRANSFERTS DE CRÉDITS DEPUIS 1994

	Montants (en millions de francs)	Evolution par rapport à l'année précédente (en %)	Montants rapportés			
			au total des mouvements internes de crédits (en %)	aux crédits ouverts en loi de finances initiale (en %)	au total des crédits votés (en %)	au total net des crédits ouverts (en %)
1994	142.132	– 0,26	89,4	8,49	8,26	7,82
1995	143.057	+ 0,7	92,1	8,38	7,94	7,64
1996	151.817	+ 6,1	91,4	8,44	8,25	7,80
1997	174.520	+ 15,0	91,2	9,53	9,35	8,85
1998	180.807	+ 3,6	93,0	9,62	9,32	8,82
1999	186.336	+ 3,06	93,15	9,35	9,13	8,78
2000	192.107	+ 3,09	91,58	9,54	9,22	8,83
2001	173.827	– 9,52	90,42	8,29	8,08	7,70

(a) Y compris remboursements et dégrèvements d'impôts.

3.- Les virements de crédits

L'article 14 de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 encadre strictement la procédure de virement, qui permet de modifier la nature de la dépense prévue par la loi de finances :

– l'opération doit être autorisée par décret pris sur rapport du ministre des finances ;

– le virement doit intervenir à l'intérieur du même titre du budget d'un même ministère ;

– il ne peut dépasser la limite du dixième de la dotation des chapitres intéressés ;

– enfin, aucun virement de crédit n'est possible d'une dotation évaluatrice ou provisionnelle au profit d'une dotation limitative.

Pour l'exercice 2001, le total des virements de crédits pour le budget général s'est élevé à 759,65 millions d'euros (4,98 milliards de francs), soit une quasi stagnation par rapport à l'année précédente. Le tableau ci-après montre l'évolution de ce total depuis 1994 et ce qu'il représente par rapport aux masses de crédits en jeu.

BUDGET GÉNÉRAL BRUT [(a)] : VIREMENTS DE CRÉDITS

	Montants (en millions d'euros)	Evolution par rapport à l'année précédente (en %)	Montants rapportés			
			au total des mouvements internes de crédits (en %)	aux crédits ouverts en loi de finances initiale (en %)	au total des crédits votés (en %)	au total net des crédits ouverts (en %)
1994	177,08	– 50,4	0,7	0,07	0,07	0,06
1995	166,70	– 5,9	0,7	0,06	0,06	0,06
1996	286,67	+ 72,0	1,1	0,10	0,10	0,10
1997	408,47	+ 42,5	1,4	0,15	0,14	0,14
1998	420,29	+ 2,9	1,4	0,15	0,14	0,13
1999	595,24	+ 41,62	1,95	0,20	0,19	0,18
2000	766,91	+ 28,84	2,39	0,24	0,24	0,23
2001	759,65	– 0,95	2,6	0,24	0,23	0,22

(a) Comprenant les remboursements et dégrèvements d'impôts.

BUDGET GÉNÉRAL BRUT [(a)] : VIREMENTS DE CRÉDITS

	Montants (en millions de francs)	Evolution par rapport à l'année précédente (en %)	Montants rapportés			
			au total des mouvements internes de crédits (en %)	aux crédits ouverts en loi de finances initiale (en %)	au total des crédits votes (en %)	au total net des crédits ouverts (en %)
1994	1.162	– 50,4	0,7	0,07	0,07	0,06
1995	1.094	– 5,9	0,7	0,06	0,06	0,06
1996	1.880	+ 72,0	1,1	0,10	0,10	0,10
1997	2.679	+ 42,5	1,4	0,15	0,14	0,14
1998	2.757	+ 2,9	1,4	0,15	0,14	0,13
1999	3.905	+ 41,62	1,95	0,20	0,19	0,18
2000	5.031	+ 28,84	2,39	0,24	0,24	0,23
2001	4.983	– 0,95	2,6	0,24	0,23	0,22

(a) Comprenant les remboursements et dégrèvements d'impôts.

Comme les années précédentes, les virements ont eu essentiellement pour objet de procéder à des ajustements de crédits de rémunération ou de crédits indemnitaires pour lesquels les dotations initiales étaient insuffisantes. Cependant, la modestie des sommes en jeu confirme le rôle limité du procédé des virements dans l'ajustement des crédits budgétaires ; elle traduit aussi la rigueur des conditions d'application posées par l'ordonnance organique.

4.- Les imputations irrégulières

Le deuxième alinéa de l'article 7 de la loi organique précise que les crédits ouverts par la loi de finances « *sont affectés à un service ou à un ensemble de services » et « spécialisés par chapitres groupant les dépenses selon leur nature ou leur destination* ». En application de ce principe de spécialité budgétaire, l'imputation des dépenses doit respecter les distinctions entre dépenses ordinaires et dépenses en capital, entre dépenses de fonctionnement et dépenses d'intervention ou entre investissements directs et subventions et, enfin, la définition des chapitres, telle qu'elle ressort de leur intitulé.

Dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour l'année 2001, la Cour des comptes regrette l'existence de diverses anomalies concernant l'imputation des dépenses, irrégularités qui, selon elle, non seulement méconnaissent le principe de spécialité des crédits, mais aussi ont pour effet de « *nuire à la transparence indispensable des comptes* ».

C'est le cas en ce qui concerne le ministère de l'équipement où certaines dépenses de personnel du fascicule des services communs sont imputées sur les chapitres de fonctionnement 34-97 et 34-98, correspondant à des frais de représentation et à des indemnités représentatives de frais, alors qu'elles devraient être inscrites sur le titre III. D'autres irrégularités sont constatées par la Cour des comptes au même budget pour cause d'inadaptation de la nomenclature budgétaire. Ainsi des crédits de soutien à l'industrie aéronautique (chapitre 53-22) sont-ils inscrits au titre V et non au titre VI.

La Cour des comptes relève par ailleurs la persistance d'une irrégularité concernant les dépenses liées à la mise en œuvre des plans POLMAR au sein du budget de l'Environnement, en dépit de ses observations passées. Les dépenses correspondantes sont encore imputées au chapitre 57-10 alors qu'elles concernent essentiellement des dépenses de fonctionnement.

Au sein du budget de l'Enseignement supérieur, la Cour considère que la procédure des décrets d'avance, utilisée pour abonder les crédits destinés à la construction universitaire, a été utilisée en méconnaissance des conditions posées par l'article 11 de l'ordonnance organique, le caractère urgent des opérations en cause et l'insuffisance des crédits disponibles n'étant pas démontrés.

III.- LES MODIFICATIONS DE CRÉDITS DEMANDÉES DANS LE PROJET DE LOI DE REGLEMENT

Les modifications de crédits demandées résultent des écarts constatés, chapitre par chapitre, entre les crédits disponibles, c'est-à-dire les crédits votés dans les lois de finances initiale et rectificatives, éventuellement modifiés par des actes réglementaires, et les dépenses effectives.

Les annulations et les dépassements constatés dans le présent projet, alors même que la loi de finances rectificative de fin d'année aurait dû retracer les modifications survenues pendant l'exercice, interviennent pour des raisons différentes. Les annulations correspondent aux dotations ordinaires qui n'ont pas lieu d'être reportées sur l'exercice suivant, en application de l'article 17 de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959, encore en vigueur [(1)]. Quant aux dépassements, ils ne concernent que les chapitres dotés de crédits évaluatifs, sur lesquels les dépenses peuvent excéder le montant des crédits ouverts par les lois de finances initiale ou rectificatives.

L'exercice 2001 est marqué, pour le seul budget général, par des ajustements en loi de règlement de faible ampleur au regard de ceux des exercices précédents, en particulier pour les dépassements.

1,10 milliard d'euros (7,22 milliards de francs) nécessitent des demandes d'ouvertures, au lieu de 1,18 milliard d'euros (7,77 milliards de francs) en 2000 et 2,50 milliards d'euros (16,37 milliards de francs) en 1999. Il faut remonter à l'exercice 1980 pour retrouver un montant (non corrigé de l'inflation) aussi faible de dépassements de crédits (0,84 milliard d'euros, soit 5,51 milliards de francs alors). Par ailleurs, 1,63 milliard d'euros (10,67 milliards de francs) d'annulations sont proposés pour le budget général, soit un montant supérieur aux annulations demandées pour 2000, qui s'étaient élevées à 1,08 milliard d'euros (7,09 milliards de francs), mais comparable aux annulations des années antérieures (1997 à 1999, de 1,44 à 1,60 milliard d'euros, soit 9,46 à 10,52 milliards de francs).

Les ajustements sur les budgets annexes sont en augmentation, puisque 725,66 millions d'euros (4.760 millions de francs) de dépassements sont à comparer à 423,35 millions d'euros (2.777 millions de francs) en 2000. 145,74 millions d'euros (956 millions de francs) d'annulations sont à comparer à 101,07 millions d'euros (663 millions de francs) en 2000. Le budget annexe des prestations sociales agricoles (BAPSA) a nécessité de plus importants ajustements en 2001 qu'en 2000, et en 2000 qu'en 1999 dans la loi de règlement, ce qui explique, compte tenu de sa masse, la plus grande part de l'écart constaté, les dépassements sur le BAPSA s'élevant à 588,88 millions d'euros (3.862,83 millions de francs), au titre d'ajustements de crédits de prestations et surtout de reversements de droits indûment perçus.

---

(1) L'article 15 de la loi organique n° 2001-692 relative aux lois de finances entrera en vigueur le 1er janvier 2005 pour les crédits afférents aux lois de finances de l'année 2006.

ÉVOLUTION DES OUVERTURES ET DES ANNULATIONS DE CRÉDITS EN LOI DE RÈGLEMENT

(en millions d'euros)

	1997		1998		1999		2000		2001	
	Ouvertures	**Annulations**	**Ouvertures**	**Annulations**	**Ouvertures**	**Annulations**	**Ouvertures**	**Annulations**	**Ouvertures**	**Annulations**
A.- Budget général										
Dépenses ordinaires civiles brutes	2.236,88	1.444,45	2.326,98	1.265,94	2.493,91	1.300,39	1.159,68	1.011,04	1.070,80	1.516,11
Dépenses civiles en capital	–	0,30	–	0,15	–	12,35	–	–	–	–
Dépenses militaires	1,22	159,46	4,88	176,54	0,91	226,54	24,54	69,06	29,42	114,79
Total du budget général (A)	**2.238,10**	**1.604,22**	**2.331,86**	**1.442,63**	**2.494,83**	**1.539,13**	**1.184,22**	**1.080,10**	**1.100,22**	**1.626,33**
B.- Budgets annexes	118,00	80,49	282,18	110,98	436,61	188,27	423,35	101,07	725,66	145,74
C.- Opérations à caractère définitif des comptes spéciaux du Trésor	106,87	46,65	1.614,44	46,50	2.258,23	12,50	5,03	860,88	20,12	2.284,30
TOTAL des opérations à caractère définitif (A+B+C)	**2.462,97**	**1.731,36**	**4.228,48**	**1.600,10**	**5.189,67**	**1.739,90**	**1.612,61**	**2.042,05**	**1.846,01**	**4.056,36**
D.- Opérations à caractère temporaire (crédits)	6.572,08	16,62	3.553,13	255,35	10.171,55	321,51	5.879,35	423,66	5.948,10	11,59
TOTAL pour le budget de l'État (A+B+C+D)	**9.035,04**	**1.747,98**	**7.781,61**	**1.855,46**	**15.361,22**	**2.061,42**	**7.491,95**	**2.465,71**	**7.793,96**	**4.067,95**
E.- Autorisations de découverts supplémentaires	6.388,38	–	5.716,53	–	8.622,82	–	10.527,06	–	9.720,76	–

ÉVOLUTION DES OUVERTURES ET DES ANNULATIONS DE CRÉDITS EN LOI DE RÈGLEMENT

(en millions de francs)

	1997		1998		1999		2000		2001	
	Ouvertures	**Annulations**	**Ouvertures**	**Annulations**	**Ouvertures**	**Annulations**	**Ouvertures**	**Annulations**	**Ouvertures**	**Annulations**
A.- Budget général										
Dépenses ordinaires civiles brutes	14.673	9.475	15.264	8.304	16.359	8.530	7.607	6.632	7.024	9.945
Dépenses civiles en capital	–	2	–	1	–	81	–	–	–	–
Dépenses militaires	8	1.046	32	1.158	6	1.486	161	453	193	753
Total du budget général (A)	**14.681**	**10.523**	**15.296**	**9.463**	**16.365**	**10.096**	**7.768**	**7.085**	**7.217**	**10.668**
B.- Budgets annexes	774	528	1.851	728	2.864	1.235	2.777	663	4.760	956
C.- Opérations à caractère définitif des comptes spéciaux du Trésor	701	306	10.590	305	14.813	82	33	5.647	132	14.984
TOTAL des opérations à caractère définitif (A+B+C)	**16.156**	**11.357**	**27.737**	**10.496**	**34.042**	**11.413**	**10.578**	**13.395**	**12.109**	**26.608**
D.- Opérations à caractère temporaire (crédits)	43.110	109	23.307	1.675	66.721	2.109	38.566	2.779	39.017	76
TOTAL pour le budget de l'État (A+B+C+D)	**59.266**	**11.466**	**51.044**	**12.171**	**100.763**	**13.522**	**49.144**	**16.174**	**51.125**	**26.684**
E.- Autorisations de découverts supplémentaires	41.905	–	37.498	–	56.562	–	69.053	–	63.764	–

MODIFICATIONS APPORTÉES AU BUDGET DE L'ÉTAT PAR LE PROJET DE LOI DE RÈGLEMENT

(en millions d'euros)

	Crédits complémentaires demandés			**Crédits inutilisés à annuler**			**Solde**		
	En millions d'euros	*En % des crédits initiaux*	*En % des crédits votés*	*En millions d'euros*	*En % des crédits initiaux*	*En % des crédits votés*	*En millions d'euros*	*En % des crédits initiaux*	*En % des crédits votés*
A.- Budget général :									
1. Dépenses civiles ordinaires brutes :									
Titre I : Dette publique et dépenses en atténuation de recettes:	204,28	0,21	0,20	734,04	0,77	0,73	– 529,76	– 0,55	– 0,52
Titre II : Pouvoirs publics	0	–	–	0,30	0,04	0,04	– 0,30	– 0,04	– 0,04
Titre III : Moyens des services	582,81	0,59	0,53	613,91	0,62	0,56	– 31,10	– 0,03	– 0,03
Titre IV : Interventions publiques	283,71	0,38	0,36	167,85	0,22	0,21	115,86	– 0,15	0,15
Total	***1.070,80***	***0,40***	***0,37***	***1.516,11***	***0,56***	***0,52***	***– 445,30***	***– 0,16***	***– 0,15***
2. Dépenses civiles en capital	0	–	–	0	–	–	–	–	–
3. Dépenses militaires :									
Titre III : Moyens des armes et services	29,42	0,12	0,17	110,22	0,45	0,63	– 80,80	– 0,33	– 0,46
Titre V : Équipement	0	–	–	0	–	–	–	–	–
Titre VI : Subventions d'investissement accordées par l'État	0	–	–	0	–	–	–	–	–
Total	***29,42***	***0,08***	***0,10***	***110,22***	***0,30***	***0,38***	***– 80,80***	***– 0,22***	***– 0,28***
Total du budget général (A)	**1.100,22**	**0,34**	**0,32**	**1.626,33**	**0,51**	**0,47**	**– 526,10**	**– 0,16**	**– 0,15**
B.- Budgets annexes :									
Aviation civile	129,58	9,49	8,41	13,26	0,97	0,86	116,32	8,52	7,55
Journaux officiels	6,86	3,55	3,40	2,59	1,34	1,28	4,27	2,21	2,12
Légion d'honneur	0,15	0,82	0,70	0,46	2,47	2,10	– 0,30	– 1,65	– 1,40
Monnaies et médailles	0	0,00	0,00	6,25	3,41	2,64	– 6,25	– 3,41	– 2,64
Ordre de la Libération	0,15	18,15	13,70	0	-	–	0,15	18,15	13,70
Prestations sociales agricoles	588,91	4,01	3,96	123,18	0,84	0,83	465,73	3,17	3,13
Totaux pour les budgets annexes (B)	**725,66**	**4,41**	**4,30**	**145,74**	**0,89**	**0,86**	**579,92**	**3,53**	**3,44**
C.- Opérations à caractère définitif des comptes spéciaux (Comptes d'affectation spéciale)	20,12	0,16	0,23	2.284,30	18,28	26,02	– 2.264,17	– 18,12	– 25,79
D. Opérations à caractère temporaire (crédits) :									
Comptes d'avances	5.948,10	10,69	10,80	11,43	0,02	0,02	5.936,67	10,67	10,78
Comptes de prêts	0	–	–	0,15	0,03	0,03	– 0,15	– 0,03	– 0,03
Total des opérations à caractère temporaire (D)	5.948,10	**10,57**	**10,68**	**11,59**	**0,02**	**0,02**	**5.936,52**	**10,55**	**10,66**
Total pour le budget de l'État (A + B + C + D)	**7.794,11**	**1,92**	**1,83**	**4.067,95**	**1,00**	**0,96**	**3.726,16**	**0,92**	**0,88**
E.- Autorisations de découverts supplémentaires :									
Comptes d'opérations monétaires	9.720,76								

MODIFICATIONS APPORTÉES AU BUDGET DE L'ÉTAT PAR LE PROJET DE LOI DE RÈGLEMENT

(en millions de francs)

	Crédits complémentaires demandés			**Crédits inutilisés à annuler**			**Solde**		
	En millions de francs	*En % des crédits initiaux*	*En % des crédits votés*	*En millions de francs*	*En % des crédits initiaux*	*En % des crédits votés*	*En millions de francs*	*En % des crédits initiaux*	*En % des crédits votés*
A.- Budget général :									
1. Dépenses civiles ordinaires brutes :									
Titre I : Dette publique et dépenses en atténuation de recettes:	1.340	0,21	0,20	4.815	0,77	0,73	– 3.475	– 0,55	– 0,52
Titre II : Pouvoirs publics	0	–	–	2	0,04	0,04	– 2	– 0,04	– 0,04
Titre III : Moyens des services	3.823	0,59	0,53	4.027	0,62	0,56	– 204	– 0,03	– 0,03
Titre IV : Interventions publiques	1.861	0,38	0,36	1.101	0,22	0,21	760	– 0,15	0,15
Total	***7.024***	***0,40***	***0,37***	***9.945***	***0,56***	***0,52***	***– 2.921***	***– 0,16***	***– 0,15***
2. Dépenses civiles en capital	0	–	–	0	–	–	–	–	–
3. Dépenses militaires :									
Titre III : Moyens des armes et services	193	0,12	0,17	723	0,45	0,63	– 530	– 0,33	– 0,46
Titre V : Équipement	0	–	–	0	–	–	–	–	–
Titre VI : Subventions d'investissement accordées par l'État	0	–	–	0	–	–	–	–	–
Total	***193***	***0,08***	***0,10***	***723***	***0,30***	***0,38***	***– 530***	***– 0,22***	***– 0,28***
Total du budget général (A)	**7.217**	**0,34**	**0,32**	**10.668**	**0,51**	**0,47**	**– 3.451**	**– 0,16**	**– 0,15**
B.- Budgets annexes :									
Aviation civile	850	9,49	8,41	87	0,97	0,86	763	8,52	7,55
Journaux officiels	45	3,55	3,40	17	1,34	1,28	28	2,21	2,12
Légion d'honneur	1	0,82	0,70	3	2,47	2,10	– 2	– 1,65	– 1,40
Monnaies et médailles	0	0,00	0,00	41	3,41	2,64	– 41	– 3,41	– 2,64
Ordre de la Libération	1	18,15	13,70	0	-	–	1	18,15	13,70
Prestations sociales agricoles	3.863	4,01	3,96	808	0,84	0,83	3.055	3,17	3,13
Totaux pour les budgets annexes (B)	**4.760**	**4,41**	**4,30**	**956**	**0,89**	**0,86**	**3.804**	**3,53**	**3,44**
C.- Opérations à caractère définitif des comptes spéciaux (Comptes d'affectation spéciale)	132	0,16	0,23	14.984	18,28	26,02	– 14.852	– 18,12	– 25,79
D. Opérations à caractère temporaire (crédits) :									
Comptes d'avances	39.017	10,69	10,80	75	0,02	0,02	38.942	10,67	10,78
Comptes de prêts	0	–	–	1	0,03	0,03	– 1	– 0,03	– 0,03
Total des opérations à caractère temporaire (D)	39.017	**10,57**	**10,68**	**76**	**0,02**	**0,02**	**38.941**	**10,55**	**10,66**
Total pour le budget de l'État (A + B + C + D)	**51.126**	**1,92**	**1,83**	**26.684**	**1,00**	**0,96**	**24.442**	**0,92**	**0,88**
E.- Autorisations de découverts supplémentaires :									
Comptes d'opérations monétaires	63.764								

Les comptes spéciaux du Trésor ont enregistré des dépassements de crédits plus importants en 2001 qu'en 2000, dont la plus grande part est le fait du compte d'avance n° 903-58 « Avances à divers services de l'Etat ou organismes gérant des services publics » pour des interventions dans le secteur agricole.

Les annulations sur les comptes spéciaux du Trésor sont en forte augmentation, elles atteignent 2.295,88 millions d'euros (15.060 millions de francs) au lieu de 1.284,54 millions d'euros (8.426 millions de francs) en 2000. Sur ce total, 2.264,02 millions d'euros (14.851 millions de francs) d'annulations sont constatées au compte n° 902-24 « Compte d'affectation des produits de cessions de titres, parts et droits de sociétés », dont les recettes ont été de près de moitié inférieures aux prévisions.

La différence de montant entre les dépassements et les annulations continue de trouver son origine, comme pour les années précédentes, dans les opérations temporaires avec le compte d'avance n° 903-58.

ÉVOLUTION DES DÉPASSEMENTS DE CRÉDITS

(en millions d'euros)

	1997	**1998**	**1999**	**2000**	**2001**
I. Budget général	2.238,17	2.331,89	2.494,81	1.184,25	1.100,19
II. Budgets annexes	117,95	282,24	436,55	423,29	725,64
III. Comptes spéciaux du trésor	6.678,81	5.167,56	12.434,08	5.884,27	5.968,15
IV. Hors compte 903-58 (a)	*335,22*	*1.614,47*	*2.434,08*	*4,99*	*481,37*
TOTAL I + II + III	**9.034,91**	**7.781,70**	**15.365,44**	**7.491,82**	**7.793,97**
TOTAL I + II + IV	***2.691,32***	***4.228,62***	***5.365,44***	***1.612,53***	***2.307,19***

(a) Compte d'« avances à divers services de l'Etat ou organismes gérant des services publics » pour lequel le montant des ouvertures demandées est de 5,49 milliards d'euros.

ÉVOLUTION DES DÉPASSEMENTS DE CRÉDITS

(en millions de francs)

	1997	**1998**	**1999**	**2000**	**2001**
I. Budget général	14.681,4	15.296,2	16.364,9	7.768,2	7.216,8
II. Budgets annexes	773,7	1.851,4	2.863,6	2.776,6	4.759,9
III. Comptes spéciaux du trésor	43.810,1	33.897,0	81.562,	38.598	39.148
IV. Hors compte 903-58 (a)	*2.198,9*	*10.590,2*	*15. 966,5*	*32,7*	*3.15?*
TOTAL I + II + III	**59.265,1**	**51.044,6**	**100.790,7**	**49.143,1**	**51.125,1**
TOTAL I + II + IV	***17.653,9***	***27.737,9***	***35.195,0***	***10.577,5***	***15.134,2***

(a) Compte d'« avances à divers services de l'Etat ou organismes gérant des services publics » pour lequel le montant des ouvertures demandées est de 35,99 milliards de francs.

A.- LE BUDGET GÉNÉRAL

Le solde net des ouvertures et annulations fait apparaître une diminution de 526,10 millions d'euros (3.451 millions de francs) des crédits du budget général, ce qui représente 0,15% des crédits ouverts.

En 2000, le solde net des ouvertures et annulations avait conduit à une augmentation de 104,12 millions d'euros (683 millions de francs) des crédits du budget général. Les ajustements en loi de règlement sont donc supérieurs à ceux de l'année précédente. Le solde négatif est essentiellement lié aux annulations constatées en matière de dégrèvements, remises et annulations, remboursements et restitutions sur contributions directes.

1.- Les dépassements et ouvertures de crédits

Selon le présent projet de loi, les dépassements de crédits correspondant aux ouvertures demandées ont atteint **1.100,22 millions d'euros** (**7.217 millions de francs)**, soit 0,32% du total des crédits ouverts, dont 1.070,80 millions d'euros (7.024 millions de francs) pour les dépenses ordinaires civiles (article 3 du présent projet) et 29,42 millions d'euros (193 millions de francs) au titre des dépenses ordinaires militaires (article 5 du présent projet).

Les dépenses effectuées en dépassement des crédits ouverts sont autorisées en matière de crédits évaluatifs pour les chapitres correspondant à la dette publique, à la dette viagère, aux frais de justice et aux réparations civiles, aux remboursements, aux dégrèvements et aux restitutions, ainsi que pour les chapitres énumérés à l'état F annexé à la loi de finances.

Les dépenses effectuées en dépassement de crédits ouverts sont interdites en matière de crédits limitatifs et provisionnels. En 2001, aucun dépassement (donc irrégulier) n'a été constaté sur ce type de crédits.

BUDGET GÉNÉRAL : ÉVOLUTION DES DÉPASSEMENTS DE CRÉDITS

(en millions d'euros)

	Total net des crédits ouverts (A)	Dépassements (Crédits supplémentaires demandés en loi de règlement) (B)	Pourcentage (B/A)
1983	154.257,72	2.905,77	1,88
1984	168.828,75	2.196,49	1,30
1985	181.225,98	1.156,89	0,64
1986	191.748,56	2.437,93	1,27
1987	192.371,94	4.370,26	2,27
1988	202.303,98	2.412,78	1,19
1989	215.489,41	3.271,42	1,52
1990	233.514,25	1.838,35	0,79
1991	245.897,90	2.834,21	1,15
1992	260.255,61	3.144,35	1,21
1993	271.071,09	3.662,53	1,35
1994	277.173,85	1.807,63	0,65
1995	285.466,88	2.442,98	0,86
1996	296.814,03	3.545,37	1,19
1997	300.536,30	2.238,17	0,74
1998	302.665,65	2.331,89	0,77
1999	312.464,31	2.494,81	0,80
2000	318.369,02	1.184,25	0,37
2001	329.902,55	1.100,19	0,33

BUDGET GÉNÉRAL : ÉVOLUTION DES DÉPASSEMENTS DE CRÉDITS

(en millions de francs)

	Total net des crédits ouverts (A)	Dépassements (Crédits supplémentaires demandés en loi de règlement) (B)	Pourcentage (B/A)
1983	1.011.864,3	19.060,6	1,88
1984	1.107.444	14.408	1,30
1985	1.188.764,5	7.588,7	0,64
1986	1.257.788,1	15.991,8	1,27
1987	1.261.877,2	28.667	2,27
1988	1.327.027,1	15.826,8	1,19
1989	1.413.517,9	21.459,1	1,52
1990	1.531.753,1	12.058,8	0,79
1991	1.612.984,5	18.591,2	1,15
1992	1.707.164,9	20.625,6	1,21
1993	1.778.109,8	24.024,6	1,35
1994	1.818.141,3	11.857,3	0,65
1995	1.872.540,0	16.024,9	0,86
1996	1.946.972,4	23.256,1	1,19
1997	1.971.388,9	14.681,4	0,74
1998	1.985.356,5	15.296,2	0,77
1999	2.049.631,5	16.364,9	0,80
2000	2.088.363,9	7.768,2	0,37
2001	2.164.018,9	7.216,8	0,33

BUDGET GÉNÉRAL :
VENTILATION DES DÉPASSEMENTS DE CRÉDITS ÉVALUATIFS

(en millions d'euros)

Nature des dépenses	1998	1999	2000	2001
Titre I				
Dette publique	321,22	276,73	101,21	130,42
Garanties diverses	0,00	479,91	0,00	21,22
Dépenses en atténuation de recettes	1.708,44	1.500,24	585,82	21,55
Titre III				
Pensions civiles et anciens combattants	35,60	23,95	58,24	305,38
Frais de justice et réparations civiles	33,65	16,46	42,70	84,66
Cotisations et prestations sociales	132,32	93,54	74,52	253,26
Titre IV				
Bonifications d'intérêts	0,00	1,53	0,64	55,00
Fonds national de chômage	78,41	99,53	126,76	103,20
Dations en paiement	6,14	2,42	9,04	31,97
Primes à la construction	15,44	0,00	185,29	93,51
Divers	0,00	0,50	0,00	0,00
TOTAL	**2.331,22**	**2.494,81**	**1.184,23**	**1.100,19**

BUDGET GÉNÉRAL :
VENTILATION DES DÉPASSEMENTS DE CRÉDITS ÉVALUATIFS

(en millions de francs)

Nature des dépenses	1998	1999	2000	2001
Titre I				
Dette publique	2.107,06	1.815,20	663,89	855,53
Garanties diverses	0,00	3.148,03	0,00	139,22
Dépenses en atténuation de recettes	11.206,63	9.840,92	3.842,76	141,33
Titre III				
Pensions civiles et anciens combattants	233,53	157,11	382,05	2.003,18
Frais de justice et réparations civiles	220,71	107,96	280,10	555,34
Cotisations et prestations sociales	867,94	613,60	488,81	1.661,30
Titre IV				
Bonifications d'intérêts	0,00	10,04	4,19	360,80
Fonds national de chômage	514,32	652,89	831,49	676,94
Dations en paiement	40,30	15,90	59,30	209,73
Primes à la construction	101,28	0,00	1.215,44	613,39
Divers	0,00	3,26	0,00	0,00
TOTAL	**15.291,77**	**16.364,90**	**7.768,03**	**7.216,75**

a) Les ouvertures de crédits au titre premier

Les ouvertures sur quatre chapitres des Charges communes au titre de la **dette publique** (chapitres 11-05, 12-01, 12-03 et 13-01) représentent 130,42 millions d'euros (855,53 millions de francs), au lieu de 101,21 millions d'euros (663,89 millions de francs) en 2000. Les montants constatés en 2000 et 2001 restent inférieurs à ceux des années précédentes.

Sur le total de 130,42 millions d'euros (855,53 millions de francs), le plus fort dépassement, de 83,90 millions d'euros (550,37 millions de francs), est constaté sur le chapitre 11-05 « Service des rentes amortissables, des emprunts d'Etat et des obligations du Trésor à moyen et long terme » de la première partie (dette négociable). Il ne représente que 0,29% du total net des crédits ouverts sur le chapitre. L'essentiel du dépassement a été constaté dès la première situation provisoire d'exécution du budget de 2001, le 15 janvier 2002.

Sur les deuxième (dette non négociable) et troisième (charges diverses et frais de trésorerie) parties, les dépassements représentent des montants plus faibles. L'ouverture constatée sur le chapitre 12-01 « Intérêts des comptes de dépôts au Trésor », d'un montant de 26,13 millions d'euros (171,41 millions de francs), représente 3,93% des crédits ouverts.

Le dépassement de 12,58 millions d'euros (82,54 millions de francs), soit 4,10% des crédits ouverts sur le chapitre 12-03 « Rémunération des dépôts de divers instituts d'émission et banques centrales », indique que la majoration de 86,74 millions d'euros (569 millions de francs) des crédits par la loi de finances rectificative de décembre 2001 a été insuffisante.

S'agissant de la troisième partie du titre I, l'ouverture de 7,81 millions d'euros (51,2 millions de francs) demandée sur le chapitre 13-01 « Charges diverses résultant de la gestion de la dette », doté pour mémoire en loi de finances initiale, est inférieure à celle des années précédentes. Par exemple, 10,37 millions d'euros, soit 68 millions de francs, avaient été ouverts en 2000, 68,30 millions d'euros, soit 448 millions de francs, en 1999 ou 53,36 millions d'euros, soit 350 millions de francs, en 1998. L'explication réside dans la moindre activité du fonds de soutien des rentes (FSR).

Un dépassement de 21,22 millions d'euros (139,22 millions de francs) est constaté sur le chapitre 14-01 « **Garanties diverses** », il représente 12,89% des crédits ouverts. Il est à noter que la première situation provisoire au 15 janvier 2002 ne faisait état que de 134,58 millions d'euros (882,80 millions de francs) consommés sur le chapitre, la deuxième situation provisoire au 25 janvier 2002 traduisant la consommation de 185,87 millions d'euros (1.219,22 millions de francs). Il apparaît que la majoration des crédits correspond, pour l'essentiel, au financement de garanties afférentes à l'activité de la compagnie française d'assurance pour le commerce extérieur (COFACE).

Les ouvertures pour **dépenses en atténuation de recettes** de la 5ème partie du titre I sont en très forte diminution (21,55 millions d'euros, soit 141,33 millions de francs, au lieu de 585,86 millions d'euros, soit 3.843 millions de francs en 2000, 1.500,25 millions d'euros, soit 9.841 millions de francs en 1999 et 1.708,34 millions d'euros, soit 11.206 millions de francs en 1998) [(1)].

Sur le chapitre 15-02 « Remboursements sur produits indirects et divers », le dépassement de 15,64 millions d'euros (102,59 millions de francs) ne représente que 0,05% des dépenses.

Le dépassement sur le chapitre 15.03 « Frais de poursuites et de contentieux » sera analysé avec les mouvements constatés sur les chapitres de frais de justice des différents ministères (chapitres de la septième partie du titre III).

Enfin, sur le chapitre 15-06 « Décharges de responsabilité et remises de débets », un dépassement de 5,91 millions d'euros (38,74 millions de francs) représente 7,75% des crédits ouverts. Il a été constaté, pour l'essentiel, à la deuxième situation provisoire, le 25 janvier 2002.

Au total, sur les chapitres du titre I de la dette publique, les dépassements atteignent en 2002 le montant peu élevé de 204,34 millions d'euros (1.340,40 millions de francs) à comparer à 734,12 millions d'euros (4.815,49 millions de francs) d'annulations. Ce mouvement s'explique par la très forte diminution des ouvertures, en matière de dépenses en atténuation de recettes, par rapport aux années précédentes.

b) Les ouvertures de crédits de pensions

Les crédits du titre II et ceux de la première partie du titre III (crédits de rémunérations) étant limitatifs, il n'a pas été constaté, en 2001, de dépassement irrégulier sur ces crédits.

Des dépassements substantiels sont, en revanche, intervenus une nouvelle fois sur le chapitre 32-97 du budget des Charges communes, qui regroupe, en gestion, les pensions civiles et militaires de retraite. Comme précédemment indiqué, dans les rapports sur les exercices 1997 et 1998, le Gouvernement se prévaut du caractère évaluatif du chapitre en assimilant les pensions à la dette viagère.

(1) Pour les dépenses en atténuation de recettes hors chapitre 15-03 « Frais de poursuites et de contentieux ».

DEPENSES DE PENSIONS
OUVERTURES (+) ET ANNULATIONS (-) EN LOI DE REGLEMENT

(en millions d'euros)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Chapitre 32-92							
Retraites des ouvriers de l'État.....	0	– 25,20	– 43,04	– 57,93	0	– 2,54	0
Chapitre 32-97							
Pensions civiles et militaires.....	+ 16,87	+ 69,32	+ 99,44	+ 35,60	+ 23,95	+ 58,24	+ 305,38

DEPENSES DE PENSIONS
OUVERTURES (+) ET ANNULATIONS (-) EN LOI DE REGLEMENT

(en millions de francs)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Chapitre 32-92							
Retraites des ouvriers de l'État.....	0	– 165,33	– 282,31	– 380,00	0	– 16,66	0
Chapitre 32-97							
Pensions civiles et militaires.....	+110,68	+454,72	+652,31	+233,53	+157,11	+382,05	+2.003,18

Sur le fond, le dépassement de 305,38 millions d'euros (2.003,18 millions de francs) sur le chapitre 32-97 (1,01% des crédits ouverts) consacre le phénomène récurrent de sous-estimation des dépenses sur ce chapitre, constaté depuis 1995. De 1980 à 1995, hormis des ajustements de quelques francs, il n'y avait pas eu de dépassements sur les crédits de pensions.

Votre Rapporteur général réitère donc les observations formulées par son prédécesseur les années précédentes selon lesquelles on ne peut se satisfaire du calcul au plus juste, voire par défaut, de dotations inscrites pour assurer des dépenses tout à fait prévisibles.

La situation de l'exercice 2001 met en évidence l'absence de prise en compte de ces observations : s'il est exact que les augmentations du point d'indice de 0,5% le 1er mai 2001 et de 0,7% le 1er novembre 2001 n'avaient pas été prévues dans la loi de finances initiale, la revalorisation unilatérale des traitements et pensions ayant été décidée au printemps 2001, le Gouvernement aurait dû ouvrir les crédits correspondants dans le projet de loi de finances rectificative de fin d'année. En tout état de cause, l'impact des revalorisations du point d'indice sur les rémunérations se limite à 0,45% en 2001 et ne peut donc suffire à expliquer, sinon justifier, le dépassement constaté.

DÉPASSEMENTS ET ANNULATIONS POUR LES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT ET D'INTERVENTION

(en millions d'euros)

	1995		1996		1997		1998	
	Ouvertures	**Annulations**	**Ouvertures**	**Annulations**	**Ouvertures**	**Annulations**	**Ouvertures**	**Annulations**
Budgets civils								
III-1 Rémunérations d'activité	0	320,14	1,25	357,56	1,72	211,77	0,68	368,35
III-2 Pensions et allocations (y compris les pensions militaires)	16,87	0,01	69,32	25,22	99,44	44,47	35,60	59,37
III-3 Charges sociales	36,09	157,88	343,07	166,88	146,96	199,82	127,40	77,64
Sous-total : Dépenses de personnel	*52,96*	*478,03*	*413,64*	*549,66*	*248,12*	*456,06*	*163,68*	*505,37*
III-4 Matériel et fonctionnement des services	0,00	22,84	0,00	10,28	0,00	17,47	0,00	39,31
III-5 Travaux d'entretien	0,00	1,11	0,00	0,52	0,00	0,11	0,00	0,55
III-6 Subventions de fonctionnement	0,00	2,93	0,00	3,20	0,00	1,31	0,00	5,66
III-7 Dépenses diverses	51,65	69,50	48,13	40,97	30,21	18,16	33,65	43,96
Sous-total : Autres dépenses	*51,65*	*96,38*	*48,13*	*54,96*	*30,21*	*37,06*	*33,65*	*89,48*
Total titre III Budgets civils	**104,61**	**574,40**	**461,77**	**604,62**	**278,33**	**493,12**	**197,33**	**594,85**
Budget militaire								
III-1 Rémunérations d'activité	0	72,94	0	60,16	0	17,14	0	45,27
III-2 Pensions et allocations	0	0	0	0	0	0,01	0	0
III-3 Charges sociales	0	49,63	13,34	35,33	0	39,65	4,88	13,14
Sous-total : Dépenses de personnel	*0*	*122,57*	*13,34*	*95,50*	*0*	*56,80*	*4,88*	*58,40*
III-4 Matériel et fonctionnement des services	0	66,37	0	91,59	0	102,32	0	114,95
III-6 Subventions de fonctionnement	0	8,10	0	0	0	0,30	0	0,12
III-7 Dépenses diverses	2,16	0,21	3,89	3,35	1,23	0,05	0	3,01
Sous-total : Autres dépenses	*2,16*	*74,69*	*3,89*	*94,94*	*1,23*	*102,67*	*0,00*	*118,09*
Total Titre III Budget militaire	**2,16**	**197,26**	**17,23**	**190,43**	**1,23**	**159,47**	**4,92**	**176,49**
Total Titre III Budgets civils et militaire	**106,77**	**771,67**	**479,00**	**795,06**	**279,56**	**652,59**	**202,25**	**771,34**
IV-1 Interventions politiques et administratives	0	71,73	0	8,45	0	3,42	0	3,15
IV-2 Action internationale	0	46,67	0,40	8,42	0	5,38	0	22,24
IV-3 Action éducative et culturelle	2,25	42,43	0	40,30	22,79	49,32	6,14	147,63
IV-4 Action économique, encouragements et interventions économiques	999,32	280,77	74,63	324,65	417,47	65,07	15,44	228,78
IV-5 Subventions aux entreprises d'intérêt national	0	0,20	0	0	0	0	0	0,15
IV-6 Action sociale - Assistance et solidarité	36,24	341,44	230,38	184,05	134,65	87,97	78,41	84,42
IV-7 Action sociale - Prévoyance	0	30,53	0	37,21	0	5,63		18,71
Total Titre IV	**1.037,81**	**813,77**	**305,41**	**603,08**	**574,91**	**216,80**	**99,99**	**505,11**
Total Titres III et IV	**1.144,58**	**1.585,44**	**784,41**	**1.398,14**	**854,47**	**869,39**	**302,24**	**1.276,45**

DÉPASSEMENTS ET ANNULATIONS POUR LES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT ET D'INTERVENTION

(en millions de francs)

	1995		1996		1997		1998	
	Ouvertures	**Annulations**	**Ouvertures**	**Annulations**	**Ouvertures**	**Annulations**	**Ouvertures**	**Annulations**
Budgets civils								
III-1 Rémunérations d'activité	0	2.099,96	8,18	2.345,45	11,26	1.389,12	4,47	2.416,25
III-2 Pensions et allocations (y compris les pensions militaires)	110,68	0,08	454,72	165,42	652,31	291,72	233,53	389,46
III-3 Charges sociales	236,73	1.035,60	2.250,38	1.094,68	964,02	1.310,74	835,67	509,26
Sous-total : Dépenses de personnel	*347,41*	*3.135,64*	*2.713,28*	*3.605,55*	*1.627,58*	*2.991,59*	*1.073,67*	*3.314,98*
III-4 Matériel et fonctionnement des services	0	149,83	0	67,46	0	114,62	0	257,86
III-5 Travaux d'entretien	0	7,27	0	3,38	0	0,73	0	3,61
III-6 Subventions de fonctionnement	0	19,19	0	20,98	0	8,60	0	37,12
III-7 Dépenses diverses	338,77	455,90	315,73	268,72	198,16	119,13	220,71	288,39
Sous-total : Autres dépenses	*338,77*	*632,20*	*315,73*	*360,53*	*198,16*	*243,08*	*220,71*	*586,98*
Total titre III Budgets civils	**686,18**	**3.767,84**	**3.029,01**	**3.966,08**	**1.825,74**	**3.234,67**	**1.294,39**	**3.901,96**
Budget militaire								
III-1 Rémunérations d'activité	0	478,47	0	394,65	0	112,42	0	296,92
III-2 Pensions et allocations	0	0,02	0	0	0	0,04	0	0
III-3 Charges sociales	0	325,54	87,53	231,76	0	260,10	32	86,17
Sous-total : Dépenses de personnel	*0*	*804,02*	*87,53*	*626,41*	*0*	*372,56*	*32*	*383,09*
III-4 Matériel et fonctionnement des services	0	435,38	0	600,80	0	671,20	0	754,04
III-6 Subventions de fonctionnement	0	53,16	0	0	0	2,00	0	0,81
III-7 Dépenses diverses	14,18	1,41	25,51	21,95	8,06	0,30	0	19,75
Sous-total : Autres dépenses	*14,18*	*489,95*	*25,51*	*622,74*	*8,06*	*673,49*	*0*	*774,60*
Total Titre III Budget militaire	**14,18**	**1.293,97**	**113,05**	**1.249,16**	**8,06**	**1.046,05**	**32,27**	**1.157,69**
Total Titre III Budgets civils et militaire	**700,36**	**5.061,81**	**3.142,06**	**5.215,24**	**1.833,80**	**4.280,72**	**1.326,66**	**5.059,65**
IV-1 Interventions politiques et administratives	0	470,50	0	55,46	0	22,46	0	20,63
IV-2 Action internationale	0	306,12	2,61	55,25	0	35,31	0	145,88
IV-3 Action éducative et culturelle	14,78	278,34	0	264,32	149,51	323,50	40,30	968,39
IV-4 Action économique, encouragements et interventions économiques	6.555,14	1.841,76	489,57	2.129,54	2.738,45	426,85	101,28	1.500,72
IV-5 Subventions aux entreprises d'intérêt national	0	1,30	0	0	0	0	0	1
IV-6 Action sociale - Assistance et solidarité	237,69	2.239,67	1.511,17	1.207,26	883,22	577,03	514,32	553,78
IV-7 Action sociale - Prévoyance	0	200,28	0	244,10	0	36,94		122,70
Total Titre IV	**6.807,61**	**5.337,98**	**2.003,35**	**3.955,93**	**3.771,18**	**1.422,09**	**655,90**	**3.313,29**
Total Titres III et IV	**7.507,97**	**10.399,79**	**5.145,41**	**9.171,17**	**5.604,98**	**5.702,81**	**1.982,56**	**8.372,94**

DÉPASSEMENTS ET ANNULATIONS POUR LES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT ET D'INTERVENTION

(en millions d'euros)

	1999		2000		2001	
	Ouvertures	**Annulations**	**Ouvertures**	**Annulations**	**Ouvertures**	**Annulations**
Budgets civils						
III-1 Rémunérations d'activité	0	691,08	0	545,13	0	460,19
III-2 Pensions et allocations (y compris les pensions militaires)	23,95	1,34	58,24	2,54	305,38	0,01
III-3 Charges sociales	92,67	38,14	49,92	67,61	223,84	56,70
Sous-total : Dépenses de personnel	*116,62*	*730,56*	*108,16*	*615,28*	*529,22*	*516,91*
III-4 Matériel et fonctionnement des services	0	0	0	0,06	0	0,27
III-5 Travaux d'entretien	0	0	0	0	0	0
III-6 Subventions de fonctionnement	0	1,76	0	2,11	0	2,96
III-7 Dépenses diverses	16,46	34,13	41,68	36,84	53,51	93,73
Sous-total : Autres dépenses	16,46	*35,89*	41,68	*39,01*	*53,51*	*96,96*
Total titre III Budgets civils	**133,07**	**766,45**	**149,84**	**654,29**	**582,74**	**613,87**
Budget militaire						
III-1 Rémunérations d'activité	0	193,02	0	42,22	0	81,80
III-2 Pensions et allocations	0	0,01	0	0	0	0,01
III-3 Charges sociales	0,88	11,28	24,60	25,78	29,42	20,73
Sous-total : Dépenses de personnel	*0,88*	*204,31*	*24,60*	*68,01*	*29,42*	*102,55*
III-4 Matériel et fonctionnement des services	0	21,13	0	0	0	0
III-6 Subventions de fonctionnement	0	0	0	0	0	0
III-7 Dépenses diverses	0	1,02	0	0,98	0	7,61
Sous-total : Autres dépenses	*0*	*22,16*	*0*	*0,98*	*0*	*7,61*
Total Titre III Budget militaire	**0,88**	**226,47**	**24,60**	**68,99**	**29,42**	**110,15**
Total Titre III Budgets civils et militaire	**133,95**	**992,91**	**174,44**	**723,27**	**612,16**	**724,02**
IV-1 Interventions politiques et administratives	0	3,01	0	6,40	0	7,76
IV-2 Action internationale	0	12,19	0	5,91	0	3,02
IV-3 Action éducative et culturelle	2,42	29,31	9,04	8,16	31,97	2,81
IV-4 Action économique, encouragements et interventions économiques	1,53	316,10	185,96	119,73	148,52	25,43
IV-5 Subventions aux entreprises d'intérêt national	0	0	0	0,28	0	3,35
IV-6 Action sociale - Assistance et solidarité	100,03	58,91	126,76	141,15	103,20	119,68
IV-7 Action sociale - Prévoyance	0	12,21	0	9,70	0	5,83
Total Titre IV	**103,98**	**431,73**	**321,76**	**291,32**	**283,69**	**167,84**
Total Titres III et IV	**237,93**	**1.424,65**	**496,21**	**1.014,60**	**895,85**	**891,86**

DÉPASSEMENTS ET ANNULATIONS POUR LES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT ET D'INTERVENTION

(en millions de francs)

	1999		2000		2001	
	Ouvertures	**Annulations**	**Ouvertures**	**Annulations**	**Ouvertures**	**Annulations**
Budgets civils						
III-1 Rémunérations d'activité	0	4.533,20	0	3.575,79	0	3.018,67
III-2 Pensions et allocations (y compris les pensions militaires)	157,11	8,78	382,05	16,66	2.003,18	0,06
III-3 Charges sociales	607,85	250,16	327,43	443,48	1.468,31	371,96
Sous-total : Dépenses de personnel	*764,96*	*4.792,14*	*709,48*	*4.035,94*	*3.471,48*	*3.390,70*
III-4 Matériel et fonctionnement des services	0	0	0	0,38	0	1,75
III-5 Travaux d'entretien	0	0	0	0	0	0
III-6 Subventions de fonctionnement	0	11,53	0	13,85	0	19,41
III-7 Dépenses diverses	107,96	223,90	273,42	241,67	351,01	614,85
Sous-total : Autres dépenses	107,96	*235,43*	273,42	*255,90*	*351,01*	*636,02*
Total titre III Budgets civils	**872,91**	**5.027,57**	**982,90**	**4.291,83**	**3.822,50**	**4.026,72**
Budget militaire						
III-1 Rémunérations d'activité	0	1.266,16	0	276,93	0	536,60
III-2 Pensions et allocations	0	0,04	0	0,03	0	0,07
III-3 Charges sociales	5,75	73,97	161,38	169,13	192,99	136,00
Sous-total : Dépenses de personnel	*5,75*	*1.340,17*	*161,38*	*446,09*	*192,99*	*672,67*
III-4 Matériel et fonctionnement des services	0	138,63	0	0	0	0
III-6 Subventions de fonctionnement	0	0	0	0	0	0
III-7 Dépenses diverses	0	6,72	0	6,43	0	49,89
Sous-total : Autres dépenses	*0*	*145,35*	*0*	*6,43*	*0*	*49,89*
Total Titre III Budget militaire	**5,75**	**1.485,52**	**161,38**	**452,52**	**192,99**	**722,56**
Total Titre III Budgets civils et militaire	**878,66**	**6.513,08**	**1.144,28**	**4.744,35**	**4.015,48**	**4.749,27**
IV-1 Interventions politiques et administratives	0	19,72	0	41,98	0	50,93
IV-2 Action internationale	0	79,98	0	38,76	0	19,80
IV-3 Action éducative et culturelle	15,90	192,28	59,30	53,51	209,73	18,42
IV-4 Action économique, encouragements et interventions économiques	10,04	2.073,46	1.219,85	785,39	974,20	166,82
IV-5 Subventions aux entreprises d'intérêt national	0	0	0	1,84	0	22
IV-6 Action sociale - Assistance et solidarité	656,15	386,41	831,49	925,88	676,94	785,07
IV-7 Action sociale - Prévoyance	0	80,12	0	63,60	0	38,26
Total Titre IV	**682,08**	**2.831,98**	**2.110,63**	**1.910,96**	**1.860,87**	**1.100,93**
Total Titres III et IV	**1.560,75**	**9.345,07**	**3.254,92**	**6.655,31**	**5.876,36**	**5.850,21**

c) Les ouvertures de crédits pour charges sociales

Les cotisations sociales (part de l'Etat) et les prestations sociales versées par l'Etat (chapitres 33-90 et 33-91) sont des crédits évaluatifs inscrits à l'état F de la loi de finances pour 2001.

Les chapitres 33-90 retracent les cotisations sociales et les chapitres 33-91 les prestations sociales obligatoires. Il s'y ajoute, dans la troisième partie du titre III, les chapitres 33-92 qui retracent les autres dépenses d'action sociale et le chapitre 33-94 des Services généraux du premier ministre « Action sociale interministérielle, prestations et versements facultatifs » qui ont un caractère limitatif.

Le tableau des dépassements et annulations pour les dépenses de fonctionnement et d'intervention retrace, s'agissant de la troisième partie du titre III, les mouvements intervenant en loi de règlement. Ces mouvements sont variables d'une année à l'autre : les ouvertures avaient décuplé en 1996 par rapport à 1995 pour atteindre 356,43 millions d'euros (2.338 millions de francs) dont 343,07 millions d'euros, soit 2.250 millions de francs, aux budgets civils et 13,34 millions d'euros, soit 88 millions de francs, au budget militaire. Elles ont été ramenées depuis à 49,92 millions d'euros (327,43 millions de francs) en 2000 pour les seuls budgets civils. Il s'est ajouté à ce montant, en 2000, 24,60 millions d'euros (161,38 millions de francs) au budget militaire (2,74% des dépenses du chapitre 33-90 de la Défense).

L'exercice 2001 est caractérisé par une forte augmentation des ouvertures, sur la troisième partie du titre III, qui atteignent 223,84 millions d'euros (1.468,31 millions de francs) pour les dépenses civiles et 29,42 millions d'euros (192,99 millions de francs) pour les dépenses militaires. Elles s'imputent exclusivement sur les chapitres évaluatifs.

Sur treize chapitres 33-90 de cotisations sociales, les dépassements ont atteint 112,45 millions d'euros (737,60 millions de francs) dont 29,42 millions d'euros (192,99 millions de francs) au titre des dépenses militaires, à comparer à 33,67 millions d'euros (220,85 millions de francs) d'annulations. Les dépassements sont supérieurs à 0,45% (effet des hausses du point de la fonction publique sur les rémunérations et donc sur les cotisations théoriques) des crédits ouverts, pour douze chapitres.

Comme pour les exercices précédents, on constate de très grandes disparités dans la gestion des ministères pour des dépenses pourtant prévisibles, s'agissant des seules cotisations sociales. Ainsi, les chapitres 33-90 des budgets des Affaires étrangères, de l'Agriculture et de l'Aménagement du territoire sont constamment sous-dotés depuis 1998 et ont nécessité des ouvertures en loi de règlement. On constate que certains départements ministériels se distinguent une nouvelle fois par leur imprévision en matière de crédits de cotisations sociales des chapitres 33-90 : le rapport des dépassements au total net des crédits ouverts atteint 13,23% à l'Outre-mer, 11,11% à l'Agriculture, 10,46% à l'Environnement, 7,47% à l'Aménagement

du territoire. Le fort dépassement constaté sur le chapitre 33-90 de l'Enseignement scolaire (43,76 millions d'euros, soit 287,03 millions de francs) représente 1,50% du total net des crédits ouverts.

Les dotations de prestations sociales des chapitres 33-91 sont forcément moins prévisibles, quoiqu'elles retracent des prestations obligatoires dont on peut supposer toutefois qu'en masse, les montants n'ont pas lieu de varier d'une année sur l'autre.

En 2001, il a été constaté, sur sept chapitres 33-91, 140,82 millions d'euros (923,69 millions de francs) de dépassements à comparer à 29,77 millions d'euros (195,30 millions de francs) d'annulations.

Un dépassement très substantiel est intervenu au chapitre 33-91 de l'Enseignement scolaire, d'un montant de 91,22 millions d'euros (598,37 millions de francs), soit 11,31% des crédits ouverts.

Sur les seuls chapitres évaluatifs 33-90 et 33-91, la sous-estimation des besoins s'est traduite par une amélioration optique du solde du collectif budgétaire de fin d'année, à hauteur du solde net des ouvertures et annulations en loi de règlement, soit 189,82 millions d'euros (1.245,14 millions de francs).

d) Les dépassements relatifs aux frais de justice et de réparations civiles

Les frais de justice et de réparations civiles [(1)] ont nécessité, en 2001, des ouvertures de crédits supérieures à celles de 2000 : elles s'élèvent à 84,66 millions d'euros (555,34 millions de francs) au lieu de 42,70 millions d'euros (280,10 millions de francs) en 2000, 16,46 millions d'euros (108 millions de francs) en 1999 et 33,65 millions d'euros (220,71 millions de francs) en 1998.

Ces dépassements concernent six chapitres du budget général.

Trois chapitres des crédits des Charges communes, de l'Economie et de l'Intérieur représentent, à eux seuls 98% des dépassements constatés.

Les dépenses du chapitre 15-03 « Frais de poursuites et de contentieux » des Charges communes sont erratiques d'une année sur l'autre. Le dépassement en 2001 s'élève à 31,15 millions d'euros (204,33 millions de francs) et met en évidence une insuffisance de dotation puisque celle-ci a été minorée de 15,24 millions d'euros (100 millions de francs) par la loi de finances initiale pour 2001 au regard de la dotation de 2000.

(1) Septième partie du titre III des différents ministères et chapitres 15-03 et 20-63 des Charges communes.

CHARGES COMMUNES - FRAIS DE POURSUITES ET DE CONTENTIEUX

(en millions d'euros)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Crédits ouverts	152,45	228,67	243,92	243,92	228,67	259,16	259,16	259,16	243,92
Dépenses	233,09	245,29	247,58	233,25	262,67	247,12	257,33	260,23	275,02
Taux de dépassement (en %)	52,97	7,29	1,50	– 4,34	– 14,89	– 4,67	– 0,71	0,39	12,77

CHARGES COMMUNES - FRAIS DE POURSUITES ET DE CONTENTIEUX

(en millions de francs)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Crédits ouverts	1.000	1.500	1.600	1.600	1.500	1.700	1.700	1.700	1.600
Dépenses	1.529	1.609	1.624	1.530	1.723	1.621	1.688	1.707	1.804
Taux de dépassement (en %)	52,97	7,29	1,50	– 4,34	– 14,89	– 4,67	– 0,71	0,39	12,77

Sur le chapitre 37-91 « Frais de justice et réparations civiles » des crédits de l'Economie, un dépassement de 21,96 millions d'euros (144,06 millions de francs) est constaté, soit 129,46% des crédits ouverts.

Selon les informations obtenues auprès du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, le contentieux ouvert par certaines communes en matière de calcul de la dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP) aurait eu pour effet la condamnation de l'Etat dans plusieurs instances. 24,42 millions d'euros (160,154 millions de francs) auraient été ouverts à ce titre sur instruction de novembre 2001 et imputés sur le chapitre 37-91. Le chapitre avait fait l'objet d'un abondement de 3,81 millions d'euros (25 millions de francs) par la loi de finances rectificative de fin d'année ; toutefois la consommation au 30 novembre s'élevait déjà à 17,14 millions d'euros (112,40 millions de francs) pour 16,97 millions d'euros (111,30 millions de francs) de dotation après la prise en compte des ouvertures prévues par le collectif. Le Gouvernement aurait donc dû abonder ce chapitre par amendement dans le cours de la discussion du projet de loi de finances rectificative pour 2001.

ÉCONOMIE - FRAIS DE JUSTICE ET RÉPARATIONS CIVILES

(en millions d'euros)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Crédits ouverts	3,35	10,52	5,79	16,46	11,89	15,09	13,42	46,19	16,92
Dépenses	12,65	12,04	5,03	15,55	16,77	18,45	9,76	47,41	38,87
Taux de dépassement (en %)	278,67	13,79	– 12,9	– 5,94	39,78	21,49	– 26,68	2,56	129,46

ÉCONOMIE - FRAIS DE JUSTICE ET RÉPARATIONS CIVILES

(en millions de francs)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Crédits ouverts	22	69	38	108	78	99	88	303	111
Dépenses	83	79	33	102	110	121	64	311	255
Taux de dépassement (en %)	278,67	13,79	– 12,9	– 5,94	39,78	21,49	– 26,68	2,56	129,46

Enfin, un nouveau dépassement de 29,75 millions d'euros (195,12 millions de francs) est constaté sur le chapitre 37-91 « Frais de contentieux et réparations civiles » des crédits de l'Intérieur. Le tableau ci-après a été publié dans le rapport du contrôleur financier sur l'exécution de l'exercice 2001.

INTÉRIEUR - FRAIS DE CONTENTIEUX ET RÉPARATIONS CIVILES

(en millions d'euros)

Chapitre 37-91	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Crédits ouverts	99,29	69,26	68,80	79,47	68,80	76,27	76,27	76,27
Mandatements	125,70	101,48	95,21	90,60	87,45	78,85	94,66	106,02
Crédits ouverts/mandatements	127%	147%	138%	114%	127%	103%	124%	139%

INTÉRIEUR - FRAIS DE CONTENTIEUX ET RÉPARATIONS CIVILES

(en millions de francs)

Chapitre 37-91	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Crédits ouverts	651,31	454,31	451,31	521,30	451,31	500,30	500,30	500,31
Mandatements	824,57	665,66	624,52	594,27	573,63	517,21	620,94	695,42
Crédits ouverts/mandatements	127%	147%	138%	114%	127%	103%	124%	139%

Le contrôleur financier du ministère de l'intérieur a, dans son rapport sur l'exercice 2001, fait les remarques suivantes :

« *L'année 2001 se solde par un montant de paiements de 695,42 MF, en dépassement de 39% par rapport aux crédits ouverts.*

Ce montant global comprend des dépenses liées à la mise en jeu de la responsabilité de l'Etat à raison de 643 MF dont :

– refus de concours de la force publique..... 343 MF

– indemnisation des dommages causés par des attroupements et manifestations ..... 76 MF

– protection des fonctionnaires..... 27 MF.

S'agissant des engagements juridiques soumis au visa du contrôleur financier (annexe 18 bis*), on constate une augmentation du nombre des fonctionnaires ayant bénéficié de la protection de l'Etat puisque celui-ci est passé de 138 en 2000 à 204 en 2001.* »

D'une année sur l'autre, le chapitre est sous-doté, ce qu'avaient souligné aussi bien mon prédécesseur, M. Didier Migaud, que le contrôleur financier du ministère de l'intérieur.

Il n'a été tenu aucun compte de ces remarques réitérées pour la préparation des projets de loi de finances de ces dernières années. Ainsi, la loi de finances initiale pour 2002 a ouvert 76,271 millions d'euros de crédits de frais de justice au budget de l'Intérieur, soit les 500,30 millions de francs invariés depuis 1999. Cette dotation, insuffisante, avait été consommée à hauteur de 81,2% au 31 août 2002.

Il convient enfin de se féliciter que les observations conjointes du contrôleur financier du ministère de l'équipement et de mon prédécesseur, M. Didier Migaud, sur l'insuffisance de dotation du chapitre 37-72 « Frais judiciaires et réparations civiles » du ministère de l'équipement aient été prises en compte. La loi de finances rectificative pour 2001 du 28 décembre 2001 a majoré la dotation du chapitre de 9,76 millions d'euros (64 millions de francs), ce qui a permis de constater une annulation de 3,90 millions d'euros (25,59 millions de francs) en exécution.

e) Les ouvertures de crédits d'intervention

En 2001, quatre chapitres évaluatifs par inscription à l'état F de la loi de finances, et appartenant au titre IV, qui regroupe les crédits d'interventions publiques, ont supporté des dépenses au-delà des dotations ouvertes [(1)].

Les dépenses de dations en paiement, nécessairement soumises à des aléas, sont inscrites au chapitre 43-94 du budget de la Culture, non doté en loi de finances initiale. Elles ont représenté 31,97 millions d'euros (209,73 millions de francs) en 2001 à comparer à 9,04 millions d'euros (59,30 millions de francs) en 2000 et 2,42 millions d'euros (15,90 millions de francs) en 1999. Le montant exceptionnel de 2001 s'explique, pour l'essentiel, par le règlement de la succession Matisse, qui a donné lieu, le 7 décembre 2001, à une écriture de 27,61 millions d'euros (181,09 millions de francs).

Le chapitre 44-91 « Encouragements à la construction immobilière-Primes à la construction » du budget des Charges communes a connu un dépassement de 93,51 millions d'euros (613,39 millions de francs) en 2001, soit 5,74% des crédits ouverts. La consommation est très irrégulière sur ce chapitre où 185,29 millions d'euros (1.215,44 millions de francs) avaient été ouverts en 2000 alors que 214,06 millions d'euros (1.404,14 millions de francs) d'annulations avaient été constatés en 1999. La Cour des comptes explique ce phénomène par le nombre

(1) Il s'y ajoute le chapitre 42-07 de l'Economie, finances et industrie pour 524,06 euros (3.437,60 francs).

important de clôtures de plans d'épargne logement en 2001 comme en 2000, non prévues dans le cadre budgétaire.

Il est à noter que l'insuffisance de dotation du chapitre a été atténuée par un arrêté de transfert bien tardif, du 28 décembre 2001, qui ponctionne une nouvelle fois le chapitre 65-48 « Construction et amélioration de l'habitat » des crédits du Logement de 137,20 millions d'euros (900 millions de francs) de crédits de paiement.

Le chapitre 44-97 « Participation de l'Etat au service d'emprunts à caractère économique » des crédits de l'Economie, finances et industrie a connu en 2001 un dépassement de 55 millions d'euros (360,80 millions de francs), soit 10,45% des crédits ouverts.

Autrefois inscrit au budget des Charges communes, ce chapitre, qui a notamment pour objet d'assurer des dépenses liées aux activités de l'agence française de développement, connaît soit des dépassements soit des annulations d'une ampleur élevée au regard de ses dotations. Ainsi les annulations constatées en 2000 avaient représenté 7,76% des crédits ouverts, celles de 1999 7,27% et celles de 1998 près de 17%.

Enfin, le chapitre 46-71 « Fonds national du chômage » du budget de l'Emploi a connu un dépassement de 103,20 millions d'euros (676,94 millions de francs), soit 8,20% des crédits ouverts, à comparer à des dépassements de 126,76 millions d'euros (831,49 millions de francs), soit 8,48% des crédits ouverts en 2000, 99,53 millions d'euros (652,89 millions de francs) en 1999, 78,41 millions d'euros (514,32 millions de francs) en 1998, 134,65 millions d'euros (883,22 millions de francs) en 1997 et 230,38 millions d'euros (1.511,17 millions de francs) en 1996. Comme il a déjà été suggéré dans le rapport sur le projet de loi de règlement de l'an dernier « *il conviendrait de porter le niveau des dotations de ce chapitre à un niveau correspondant à la réalité de la consommation* ».

Au total, l'analyse des dépassements de crédits constatés en 2001 dans le cadre du budget général met en évidence une amélioration qui ne s'explique que par la très forte diminution des ouvertures de crédits pour dépenses en atténuation de recettes. Un phénomène préoccupant a marqué l'exercice 2001 : l'augmentation très nette des dépassements sur les crédits évaluatifs de pensions (deuxième partie du titre III) et de cotisations et prestations sociales (troisième partie du titre III).

On peut déplorer que les mêmes remarques portant sur la gestion des mêmes chapitres, depuis tant d'années, n'aient manifestement aucun effet sur la préparation et la gestion des lois de finances postérieures.

Les crédits de pensions sont insuffisants depuis 1995 et nécessitent des ouvertures en loi de règlement. Les chapitres de cotisations sociales des budgets des Affaires étrangères, de l'Agriculture et de l'Aménagement du territoire sont également sous-dotés depuis 1998. Le chapitre des frais de justice de l'Intérieur est insuffisamment doté depuis 1994. Enfin, les chapitres 44-91 « Encouragements à la construction immobilière-Primes à la construction » du budget des Charges communes et 46-71 « Fonds national du chômage » du budget de l'Emploi

connaissent des dépassements de crédits depuis plusieurs années. Faudra-t-il déposer bientôt des amendements majorant ces dotations afin d'améliorer la sincérité budgétaire pour que les observations réitérées du Parlement et de la Cour des comptes soient enfin prises en considération ?

2.- Les annulations de crédits

Les annulations de crédits non consommés demandées au budget général atteignent 1.626,33 millions d'euros (10.668 millions de francs), représentant 0,51% des crédits initialement approuvés par le Parlement, soit un montant supérieur à celui de 2000, année où elles avaient atteint 1.080,10 millions d'euros (7.085 millions de francs).

Comme chaque année, l'analyse des annulations de crédits est rendue malaisée par un déficit d'information, les documents présentés à l'appui du projet de loi de règlement ne fournissant même pas d'éléments succincts d'explication de la nature de ceux que le Gouvernement fournit, dans l'exposé des motifs de l'article 3, sur les crédits complémentaires demandés au profit des chapitres évaluatifs.

Au **titre premier**, les annulations de crédits, qui affectent cinq chapitres du budget des Charges communes, représentent 734,12 millions d'euros (4.815,49 millions de francs), soit 48,41% du total des annulations, au lieu de 65,10 millions d'euros (427 millions de francs) pour l'exercice 2000.

La principale part des annulations au titre I^{er}, soit 681,53 millions d'euros (4.470,54 millions de francs), ce qui représente 2,34% des crédits ouverts, concerne le chapitre 15-01 « Dégrèvements, remises et annulations, remboursements et restitutions sur contributions directes ». Ce chapitre avait été abondé de 2.517,70 millions d'euros (16.515 millions de francs) par la loi de finances rectificative de fin d'année pour, d'une part, tenir compte de la révision à la baisse des recettes d'impôt, notamment d'impôt sur les sociétés, et d'autre part, financer le doublement de la prime pour l'emploi, d'un coût estimé à 1,22 milliard d'euros (8 milliards de francs). Il apparaît donc que la dotation nécessaire a été surestimée.

Une annulation de 38,82 millions d'euros (254,64 millions de francs), soit 0,40% des crédits ouverts, a été constatée sur le chapitre 11-06 « Intérêts des bons du Trésor à court ou moyen terme et valeurs assimilées ».

Une autre annulation de 10,44 millions d'euros (68,49 millions de francs), soit 17,79% des crédits ouverts, est demandée sur le chapitre 13-03 « Frais divers de trésorerie » qui avait été abondé de 11,43 millions d'euros (75 millions de francs) par la loi de finances rectificative de décembre 2001 « *en raison des frais occasionnés par la conception et l'émission des obligations assimilables du Trésor indexées sur l'indice des prix à la consommation dans la zone euro (OATei)* » [(1)]. Force est de constater que la nouvelle dotation ouverte dans le collectif de fin d'année était quelque peu excessive.

---

(1) Rapport n° 3427 de M. Didier Migaud, Rapporteur général, sur le projet de loi de finances rectificative pour 2001 du 3 décembre 2001, page 88.

Sur le chapitre 12-02 « Bons du Trésor non négociables », l'annulation de 2,84 millions d'euros (18,62 millions de francs) représente 2,62% des crédits disponibles.

Sur le chapitre 12-05 « Service de la dette de divers organismes d'emprunts, d'annuités et d'intérêts divers », l'annulation de 0,49 million d'euros (3,20 millions de francs) représente 9,13% des crédits disponibles. Il est à noter que ces deux derniers chapitres avaient déjà fait l'objet d'annulations substantielles dans le cadre de la gestion 2001.

Au **titre II**, deux annulations de très faible montant (0,34 million d'euros, soit 2,25 millions de francs) concernent la Cour de justice de la République (33,56% des dotations initiales).

Au **titre III**, consacré aux **moyens des services,** pour les seuls **services civils**, les annulations représentent 613,87 millions d'euros (4.026,72 millions de francs), au lieu de 654,29 millions d'euros (4.291,83 millions de francs) pour l'exercice 2000. Les crédits de rémunérations de la première partie du titre III restés inutilisés à la fin de l'exercice atteignent 460,19 millions d'euros (3.018,67 millions de francs), soit 0,9% des 50.999,99 millions d'euros (334.538 millions de francs) dépensés. Le taux d'annulation des crédits de rémunérations tend à diminuer alors qu'il avait augmenté jusqu'en 1999 : de 0,46% en 1997, il était passé à 0,79% en 1998, à 1,44% en 1999 et avait diminué à 1,10% en 2000.

Force est de constater que l'explication donnée par la direction du budget à la Cour des comptes du dépassement exceptionnel constaté sur les dépenses de pensions, qui tiendrait à des augmentations du point de la fonction publique postérieures au vote de la loi de finances initiale est très peu convaincante [(1)]. Les annulations des dotations de rémunérations d'activité ont représenté 0,9% des dépenses alors que la sous-dotation des crédits de pensions est supérieure à 1% et que leur gestion est unifiée dans le cadre des crédits des Charges communes.

De surcroît, la plus grande partie des 460,19 millions d'euros (3.018,67 millions de francs) d'annulations de crédits de rémunérations concerne le chapitre 31-94 « Mesures générales intéressant les agents du secteur public » pour 198,70 millions d'euros (1.303,36 millions de francs), soit la totalité de la dotation qui n'a pas été consommée. Les annulations rapportées aux consommations ne représentent pour l'ensemble des ministères que 0,5% des dépenses constatées.

Les principales annulations sur les chapitres de la première partie du titre III concernent les ministères suivants :

– Justice avec 58,05 millions d'euros (380,77 millions de francs), soit 3,05% des dépenses nettes ;

– Intérieur avec 47,03 millions d'euros (308,50 millions de francs), soit 1% des dépenses nettes ;

---

(1) Rapport de la Cour des comptes sur l'exécution des lois de finances pour l'année 2001, page 69.

– Equipement, transports et logement I.- Services communs avec 41,52 millions d'euros (272,35 millions de francs), soit 1,76% des dépenses nettes ;

– Economie, finances et industrie avec 34,81 millions d'euros (228,36 millions de francs), soit 0,57% des dépenses nettes ;

– Education nationale I.- Enseignement scolaire avec 25,68 millions d'euros (168,44 millions de francs), soit 0,09% des dépenses nettes.

Les crédits de pensions de la deuxième partie (services civils et militaires) supportent, en 2001, 9.625 euros (63.141 francs) d'annulations sur le chapitre 32-91 « Pensions et retraites. Prestations et versements de l'Etat » du budget des Transports.

Les dépenses de charges sociales de la troisième partie du titre III laissent inutilisés 56,70 millions d'euros (371,96 millions de francs, 0,54% des 10.431,57 millions d'euros, soit 68.427 millions de francs, dépensés).

Sur les dix-neuf départements ministériels pour lesquels sont constatées des annulations en matière de charges sociales, sept enregistrent plus de 5 millions de francs d'annulations. Les plus importantes annulations sont constatées sur la troisième partie du titre III des ministères suivants :

– Equipement, transports et logement I.- Services communs, avec 20,35 millions d'euros (133,51 millions de francs), soit 6,44% des dépenses nettes ;

– Justice avec 15,32 millions d'euros (100,49 millions de francs), soit 6,69% des dépenses nettes ;

– Services généraux du Premier ministre avec 11,94 millions d'euros (78,30 millions de francs), soit 10,67% des dépenses nettes.

Comme il a déjà été indiqué, l'exécution du budget 2001 est caractérisée par des dépassements d'une ampleur inaccoutumée sur les crédits de cotisations et prestations sociales obligatoires. Si les annulations constatées à l'Equipement et à la Justice s'imputent principalement sur ce type de crédits, celles des services du Premier ministre affectent, pour la quasi-totalité de leur montant, deux chapitres de prestations facultatives.

Les quatrième, cinquième, sixième et septième parties du titre III regroupent, hors rémunérations et charges sociales, les moyens matériels de fonctionnement. Les annulations demandées pour cet ensemble atteignent 96,96 millions d'euros (636,02 millions de francs), au lieu de 39,01 millions d'euros (255,90 millions de francs) en 2000, soit 0,59% des 16.432,33 millions d'euros (107.789 millions de francs) dépensés en 2001 pour les moyens matériels de fonctionnement des administrations civiles.

Sur le budget des Charges communes, 27,29 millions d'euros (179 millions de francs), soit 59,66% des crédits initiaux du chapitre 37-94 « Dépenses éventuelles », et 39,27 millions d'euros (257,62 millions de francs), soit 69,62% des

crédits initiaux du chapitre 37-95 « Dépenses accidentelles », ont été annulés, ces chapitres servant à la couverture de besoins de financement dont le montant est d'évaluation délicate lors de l'élaboration de la loi de finances.

Les autres annulations concernent essentiellement des chapitres de frais de justice pour les ministères suivants :

– Justice, avec 9,22 millions d'euros (60,51 millions de francs), soit 3,26% des crédits ouverts ;

– Education nationale I.- Enseignement scolaire avec 7,79 millions d'euros (51,11 millions de francs), soit 15,30% des crédits ouverts ;

– Equipement, transports et logement I.- Services communs avec 3,90 millions d'euros (25,59 millions de francs), soit 15,06% des crédits ouverts ;

– Culture et communication avec 2,04 millions d'euros (13,40 millions de francs), soit 84,42% des crédits ouverts.

Parmi d'autres annulations de faibles montants, on observe que sur les crédits de la Ville, le chapitre 37-82 « Dépenses de modernisation et d'animation de la politique de la ville » subit une annulation de 1,98 million d'euros (13 millions de francs), soit 10,45% des crédits ouverts.

Sur le **titre III** des crédits de **la Défense**, compte non tenu des charges de pensions transférées en début de gestion au budget des Charges communes, les annulations de crédits non consommés atteignent, au total, 110,15 millions d'euros (722,56 millions de francs) soit 0,64% des dépenses au lieu de 68,99 millions d'euros (452,52 millions de francs) en 2000, 226,47 millions d'euros (1.485,52 millions de francs) en 1999 et 176,49 millions d'euros (1.157,69 millions de francs) en 1998.

Les crédits de rémunérations non consommés atteignent 81,80 millions d'euros (536,60 millions de francs) soit 0,68% des dépenses de la première partie du titre III et les annulations de charges sociales 20,73 millions d'euros (136 millions de francs), soit 1,57% des dépenses.

Au **titre IV** [(1)], les crédits inutilisés annulés s'élèvent à 167,84 millions d'euros (1.100,93 millions de francs), soit 0,22% de la dépense constatée, au lieu de 291,32 millions d'euros (1.910,96 millions de francs) en 2000 (0,39% de la dépense constatée).

Les annulations constatées en 2001 sur le titre IV concernent un nombre limité de chapitres budgétaires. Ainsi, 133,49 millions d'euros (875,62 millions de francs) d'annulations (80% de l'ensemble) sont concentrés sur cinq départements ministériels : les Charges communes, l'Agriculture, la Justice, l'Economie et les Anciens combattants.

---

(1) Pour les seuls services civils, car il n'existe pas de crédits de subventions de fonctionnement sur le budget de la Défense.

Sur le budget des Anciens combattants, 52,74 millions d'euros (345,94 millions de francs) d'annulations sont opérés sur les subventions d'assistance et de solidarité, dont 24,10 millions d'euros (158,11 millions de francs) sur le chapitre 46-20 « Pensions d'invalidité et allocations et indemnités diverses » (0,97% des dépenses nettes), 14,86 millions d'euros (97,48 millions de francs) sur le chapitre 46-21 « Retraite du combattant » (3,34% des dépenses nettes) et 8,30 millions d'euros (54,46 millions de francs) sur le chapitre 46-10 « Fonds de solidarité pour les anciens combattants d'Afrique du Nord et d'Indochine » (8,70% des dépenses nettes).

Comme pour l'année 2000, la diminution des dépenses s'explique par la démographie déclinante des anciens combattants pensionnés de guerre. La Cour des comptes observe également que l'amélioration du marché du travail a contribué à la diminution des dépenses du fonds de solidarité pour les anciens combattants d'Afrique du Nord et d'Indochine.

Sur le budget des Charges communes, une économie de constatation explique l'annulation de 38,11 millions d'euros (250 millions de francs) soit 400% des dépenses nettes sur le chapitre 46-98 « Réparation de préjudices dans le domaine de la santé ».

A la Justice, une autre économie de constatation se traduit par l'annulation de 23,98 millions d'euros (157,32 millions de francs) soit 11,86% des dépenses nettes sur le chapitre 46-12 « Aide juridique ».

Au budget de l'Agriculture, 12,45 millions d'euros (81,69 millions de francs) d'annulations sont constatées sur le chapitre 44-42 « Prêts à l'agriculture. – Charges de bonifications », ce qui témoigne, compte tenu des 84,35 millions d'euros (553,30 millions de francs) d'annulations en gestion, d'un meilleur ajustement des crédits que pour les années précédentes.

Au budget de l'Economie, finances et industrie, une annulation de 6,80 millions d'euros (44,60 millions de francs), soit 36% des crédits ouverts, est demandée sur le chapitre 44-98 « Bonifications d'intérêt dans le domaine de l'artisanat ».

S'agissant des **dépenses civiles et militaires en capital**, il est traditionnel que l'intégralité des crédits non consommés soit reportée sur l'année suivante, les ajustements de centimes justifiant la demande d'annulation de quelques francs au total (articles 4 et 6 du présent projet de loi).

B.- LES BUDGETS ANNEXES

Les résultats des budgets annexes ainsi que les demandes d'ouvertures et d'annulations sont retracés à l'article 8 du présent projet. Les demandes d'ouvertures de crédits, avec 725,64 millions d'euros (4.759,87 millions de francs) sont supérieures à celles des exercices précédents : l'exercice 2000 avec 423,28 millions d'euros (2.776,55 millions de francs) et l'exercice 1999 (436,56 millions d'euros, soit 2.863,64 millions de francs). Les demandes d'annulations s'élèvent à 145,77 millions d'euros (956,21 millions de francs), au lieu de 101,06 millions d'euros (662,93 millions de francs) en 2000.

1.- Les dépassements de crédits

BUDGETS ANNEXES : ÉVOLUTION DES DÉPASSEMENTS DE CRÉDITS

(en millions d'euros)

	1998	**1999**	**2000**	**2001**	***2001 : dépassements rapportés aux crédits (en %)***
Aviation civile	60,62	117,84	25,16	129,53	*8,41*
Journaux officiels	3,75	2,23	6,49	6,80	*3,37*
Légion d'honneur	0,31	0,18	0,60	0,22	*1,02*
Monnaies et médailles	5,83	8,85	15,90	0,00	*0,00*
Ordre de la Libération	0,06	0,18	0,21	0,20	*18,00*
BAPSA	211,69	307,28	374,91	588,88	*3,49*
TOTAL	**282,25**	**436,56**	**423,28**	**725,64**	***3,85***

BUDGETS ANNEXES : ÉVOLUTION DES DÉPASSEMENTS DE CRÉDITS

(en millions de francs)

	1998	**1999**	**2000**	**2001**	***2001 : dépassements rapportés aux crédits (en %)***
Aviation civile	397,61	772,98	165,07	849,65	*8,41*
Journaux officiels	24,58	14,64	42,59	44,62	*3,37*
Légion d'honneur	2,04	1,18	3,93	1,46	*1,02*
Monnaies et médailles	38,25	58,06	104,32	0,00	*0,00*
Ordre de la Libération	0,37	1,15	1,38	1,31	*18,00*
BAPSA	1.388,57	2.015,62	2.459,25	3.862,83	*3,49*
TOTAL	**1.851,42**	**2.863,64**	**2.776,55**	**4.759,87**	***3,85***

Comme pour les années précédentes, les demandes d'ouvertures de crédits concernent, pour l'essentiel, le budget annexe des Prestations sociales agricoles (588,88 millions d'euros [3.862,83 millions de francs], soit 81,15% du total). Sur ce montant, 504,89 millions d'euros (3.311,83 millions de francs) correspondent à des reversements et restitutions de droits indûment perçus et 54,30 millions d'euros (356,17 millions de francs) à des prestations sociales (0,39% des crédits ouverts), principalement au titre des prestations vieillesse des non-salariés.

Les dépassements sur le chapitre 37-91 « Reversement et restitution de droits indûment perçus », évaluatif par nature, traduisent une dégradation de la prévision de consommation du chapitre dont les dépenses avaient été sous-estimées [(1)] de 8,4% en 1997, de 20,8% en 1998, de 23,16% en 1999, de 26,45% en 2000 et de 36,86% en 2001.

La dégradation des comptes du BAPSA a été mise en évidence par mon prédécesseur, M. Didier Migaud, Rapporteur général [(2)], par le rapporteur spécial des crédits du BAPSA, M. Charles de Courson [(3)] et le budget annexe fait l'objet d'une synthèse particulière dans le rapport de la Cour des comptes sur l'exécution des lois de finances pour l'année 2001. On peut s'étonner de la dégradation constante de la situation du chapitre 37-91 dont la dotation en 2001 n'aurait même pas suffi à couvrir la simple reconduction de la dépense constatée en 2000.

Le budget annexe de l'Aviation civile fait l'objet d'une demande d'ouverture de crédits de 129,53 millions d'euros (849,65 millions de francs), dont un dépassement de 14,64 millions d'euros (96,03 millions de francs) au titre des dotations aux provisions et un autre dépassement de 114,06 millions d'euros (748,18 millions de francs) correspondant à l'augmentation du fonds de roulement consécutif à l'excédent constaté en 2001.

Pour les autres budgets annexes, les dépassements de crédits ne représentent au total que 7,22 millions d'euros (47,39 millions de francs) et sont justifiés en quasi-totalité par des excédents de recettes qui se traduisent par une augmentation du fonds de roulement ou le reversement au Trésor des montants en cause.

---

(1) Rapport Ouvertures/Dépenses nettes.

(2) Rapport sur le projet de loi de finances rectificative pour 2001 (n° 3427) du 3 décembre 2001, pages 232 et suivantes.

(3) Rapport sur le projet de loi de finances pour 2002 (n° 3330), annexe 42, 2 novembre 2001.

2.- Les annulations de crédits

Elles représentent 145,77 millions d'euros (956,21 millions de francs), au lieu de 101,06 millions d'euros (662,93 millions de francs) en 2000.

BUDGETS ANNEXES : ÉVOLUTION DES ANNULATIONS DE CRÉDITS

(en millions d'euros)

	1998	**1999**	**2000**	**2001**	***2001 : annulations rapportées au total net des crédits (en %)***
Aviation civile	20,54	26,34	15,18	13,30	*0,86*
Journaux officiels	3,57	4,10	3,69	2,61	*1,29*
Légion d'honneur	0,25	0,63	0,56	0,43	*1,96*
Monnaies et médailles	2,97	63,28	40,14	6,29	*2,66*
Ordre de la Libération	0,06	0,05	0,07	0,01	*0,76*
BAPSA	83,66	93,81	41,43	123,14	*0,73*
TOTAL	**111,04**	**188,20**	**101,06**	**145,77**	*0,77*

BUDGETS ANNEXES : ÉVOLUTION DES ANNULATIONS DE CRÉDITS

(en millions de francs)

	1998	**1999**	**2000**	**2001**	***2001 : annulations rapportées au total net des crédits (en %)***
Aviation civile	134,71	172,81	99,55	87,22	*0,86*
Journaux officiels	23,40	26,87	24,20	17,11	*1,29*
Légion d'honneur	1,64	4,10	3,67	2,81	*1,96*
Monnaies et médailles	19,51	415,06	263,28	41,26	*2,66*
Ordre de la Libération	0,37	0,33	0,47	0,06	*0,76*
BAPSA	548,75	615,35	271,75	807,76	*0,73*
TOTAL	**728,39**	**1.234,52**	**662,93**	**956,21**	*0,77*

Des annulations sont constatées pour 123,14 millions d'euros (807,76 millions de francs) sur le budget annexe des Prestations sociales agricoles, en totalité sur les prestations sociales, principalement celles des non-salariés du régime agricole.

Sur le budget annexe de l'Aviation civile, 13,30 millions d'euros (87,22 millions de francs) sont annulés, dont 10,97 millions d'euros (71,98 millions de francs) de charges de personnel.

Au budget annexe des monnaies et médailles, une demande d'annulation de 6,29 millions d'euros (41,26 millions de francs) correspond, pour l'essentiel, à des économies de dépenses de matériel.

Au budget annexe des Journaux officiels, 2,61 millions d'euros (17,11 millions de francs) d'annulations correspondent, pour l'essentiel, à des économies sur les achats.

C.- LES COMPTES SPECIAUX DU TRESOR

L'article 9 du présent projet retrace les ajustements demandés en loi de règlement sur les comptes spéciaux du Trésor dont les opérations se poursuivent en 2002.

Sur les **comptes d'affectation spéciale**, des ouvertures de crédits complémentaires sont demandées pour 20,11 millions d'euros (131,90 millions de francs) à comparer à 4,98 millions d'euros (32,68 millions de francs) en loi de règlement pour 2000, dont la quasi-totalité sur le compte d'affectation n° 902-24 des produits de cession de titres, parts et droits de sociétés.

Les prévisions de recettes de privatisations ont été supérieures aux réalisations en 2001 et le dépassement ne représente que 0,50% des crédits initiaux.

Un total de 2.277,66 millions d'euros (14.940,45 millions de francs) d'annulations est demandé, dont la quasi-totalité (2.264,06 millions d'euros, soit 14.851,29 millions de francs) sur le même CAS n° 902-24, pour le même motif : les recettes ont été inférieures de 1.942,27 millions d'euros (12.740,47 millions de francs) aux prévisions.

Les autres annulations sont de faibles montants, 13,59 millions d'euros (89,16 millions de francs) au total, dont 13,06 millions d'euros (85,65 millions de francs) sur le compte n° 902-15 « Compte d'emploi de la taxe parafiscale affectée au financement des organismes du secteur public de la radiodiffusion sonore et de la télévision », au titre des versements aux organismes bénéficiaires de la redevance audiovisuelle (0,54% des dépenses opérées à ce titre).

Sur les **comptes d'opérations monétaires**, des autorisations de découverts complémentaires sont demandées au compte d'opérations avec le FMI, doté pour mémoire en loi de finances initiale. Le montant de 9.720,83 millions d'euros (63.764,47 millions de francs) correspond au solde débiteur de 10.527,11 millions d'euros (69.053,29 millions de francs) au 1er janvier 2001 diminué du solde créditeur des opérations de l'année 2001, soit 806,28 millions d'euros (5.288,82 millions de francs).

Les **comptes d'avances**, qui retracent les flux financiers, font l'objet de demandes d'ouvertures de crédits pour 5.948,04 millions d'euros (39.016,58 millions de francs) dans le présent projet de loi de règlement.

Ces dépassements correspondent, à hauteur de 5.486,78 millions d'euros (35.990,93 millions de francs), aux avances à l'agence centrale des organismes d'intervention dans le secteur agricole au titre des besoins temporaires de préfinancement de dépenses communautaires.

A hauteur de 407,77 millions d'euros (2.674,80 millions de francs), il s'agit d'avances sur le montant des impôts locaux accordées aux collectivités locales (compte n° 903-54) et, à hauteur de 53,49 millions d'euros (350,85 millions de francs), d'avances sur le produit de la taxe différentielle sur les véhicules à moteur (compte n° 903-52).

Des annulations de crédits sont demandées pour 11,40 millions d'euros (74,81 millions de francs) au lieu de 423,40 millions d'euros (2.777,32 millions de francs) en 2000. Dans cet ensemble, 4,79 millions d'euros (31,39 millions de francs) sont annulés sur le compte d'avances n° 903-59 « Avances à des particuliers et associations » et 6,62 millions d'euros (43,43 millions de francs) sur le compte d'avances n° 903-53 « Avances aux collectivités et établissements publics, territoires, établissements et états d'outre-mer ».

Par ailleurs, l'article 10 du présent projet retrace les ajustements demandés en loi de règlement sur le compte spécial du Trésor définitivement clos au titre de l'année 2001, ce qui entraîne une économie de constatation de 6,61 millions d'euros (43,39 millions de francs) sur le compte d'affectation spéciale n° 902-23 « Actions en faveur du développement, des territoires et des collectivités territoriales d'outre-mer ».

DEUXIEME PARTIE

EXAMEN EN COMMISSION

I.- AUDITION DE M. FRANÇOIS LOGEROT, PREMIER PRÉSIDENT DE LA COUR DES COMPTES ET DE MM. FRANÇOIS DELAFOSSE, PRESIDENT DE LA PREMIERE CHAMBRE, ET JEAN-RAPHAËL ALVENTOSA, CONSEILLER-MAITRE

La Commission des finances, de l'économie générale et du Plan a procédé, le mercredi 25 septembre 2002, à l'audition de **M. François Logerot,** Premier président de la Cour des comptes, et de **MM. François Delafosse,** Président de la première chambre, et **Jean-Raphaël Alventosa,** Conseiller-maître, sur le projet de loi (n° 2) portant règlement définitif du budget 2001.

Présentant les travaux de la Cour des comptes sur l'exécution du budget 2001, **M. François Logerot, Premier président**, a souligné que la Cour avait été en mesure de faire évoluer le rapport élaboré à cette occasion, afin de répondre aux attentes suscitées par la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances. La Cour a voulu situer ses travaux dans cette optique, même si l'essentiel des dispositions de la loi organique n'est pas encore entré en vigueur.

Désireuse d'adopter une approche plus synthétique et de simplifier le rapport sur l'exécution du budget 2001, la Cour a organisé ses travaux autour de quatre axes : les résultats de l'exécution budgétaire, une analyse générale sur les conditions d'exécution des lois de finances, des synthèses ministérielles qui préfigurent les travaux de la Cour lorsque la nouvelle structure budgétaire issue de la loi organique sera mise en œuvre, et une analyse des comptes de l'Etat.

S'agissant des synthèses ministérielles, M. François Logerot a rappelé que ces travaux permettent d'avoir une lecture matricielle des dépenses de l'Etat, plus concrète, donc mieux à même de répondre aux attentes des rapporteurs des commissions parlementaires.

M. François Logerot a également relevé que la Cour des comptes s'était efforcée de présenter des observations sur le calendrier de mise en œuvre de la future loi organique et l'état des systèmes de contrôle de gestion mis en œuvre dans les administrations.

Abordant les modalités de préparation du rapport de la Cour, M. François Logerot a souligné que ses travaux avaient été soumis au principe du contradictoire, vis-à-vis du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie ainsi que de chaque administration concernée par une synthèse ministérielle.

En effet, l'article 58 de la loi organique du 1er août 2001 prévoit que le rapport élaboré par la Cour des comptes, déposé conjointement au dépôt du projet de loi de règlement, peut être accompagné des réponses apportées par les ministres aux observations de la Cour. Le respect du principe du contradictoire exige toutefois que les ministres soient en mesure de répondre dans des délais extrêmement brefs, le rapport de la Cour des comptes devant être, à compter de 2006, déposé à la fin du mois de mai.

S'agissant de l'exécution des lois de finances pour 2001, M. François Logerot a rappelé que le déficit de l'Etat, évalué à 32 milliards d'euros, s'était aggravé en 2001 après cinq années d'amélioration consécutive. Cette détérioration est à mettre au compte de la dégradation du contexte économique mondial, notamment après les attentats du 11 septembre 2001. Les recettes nettes de l'Etat sont en augmentation de 1,7%, rythme inférieur à la croissance des dépenses du budget général nettes des remboursements et dégrèvements, évaluée à 2,4%. Le ratio de la dette publique au PIB n'a pas diminué en 2001, contrairement à la situation observée dans tous les autres Etats membres de l'Union européenne, à l'exception de l'Allemagne. Certes, la France continue de dégager en 2001 un excédent primaire, mais cet excédent primaire demeure faible et recule par rapport à 2000.

M. François Logerot a ensuite évoqué certains points particuliers illustrant le manque de clarté et de lisibilité des lois de finances et des comptes de l'Etat :

– la prime pour l'emploi a été payée par chèque à des bénéficiaires qui, dans leur grande majorité, n'étaient pas imposables à l'impôt sur le revenu, et imputée en dégrèvement dans la comptabilité du budget de l'Etat. Or, la Cour considère qu'un impôt non dû ne peut donner lieu à remboursement ou à restitution ;

– la Cour appelle le ministère du budget à poursuivre le plan destiné à apurer les comptes d'imputation provisoire. Jusqu'à présent, les efforts la direction générale de la comptabilité publique ont permis de réduire le solde de ces comptes d'imputation provisoire, sans aboutir pour autant à un solde nul ;

– en matière de comptabilisation des effectifs réellement employés dans les ministères, la Cour a noté des cas de dépassement des limites d'emplois votées par le Parlement, notamment au sein des ministères de l'intérieur, des affaires étrangères et de la justice. De manière générale, il n'existe pas de suivi rigoureux des effectifs réels de l'administration, si bien que de nombreuses irrégularités peuvent être observées ;

– la Cour déplore la très grande disparité des systèmes d'information, qui empêche toute liaison automatisée permettant d'appréhender la continuité de la chaîne des dépenses de l'Etat. Par ailleurs, il n'existe pas de comptabilité analytique et la comptabilité spéciale des investissements souffre d'insuffisances. C'est pourquoi la réussite du projet informatique ACCORD constitue un enjeu majeur pour que puisse se mettre en place un système comptable commun aux différentes administrations, qui, seul, permettra de piloter la dépense publique. Un tel système comptable est indispensable à la mise en œuvre de la loi organique du 1er août 2001 et à la certification des comptes de l'Etat ;

– les efforts consentis pour une meilleure comptabilisation des immobilisations corporelles et incorporelles doivent être poursuivis, notamment en matière d'inventaire des immobilisations et de suivi des sorties. La valorisation des participations et des dotations de l'Etat doit être affinée pour refléter la diversité des situations et pour permettre l'approbation des comptes annuels par l'autorité délibérante ;

– la comptabilité de l'Etat souffre encore d'insuffisances : il est urgent de mettre en place une comptabilisation des engagements, afin de recenser, en fin d'exercice, le montant des charges à payer et des produits à recevoir. M. François Logerot a souligné, à cet égard, que la loi organique du 1er août 2001 impose de tenir la comptabilité générale de l'Etat en droits constatés, domaine dans lequel des progrès importants restent à accomplir.

M. Gilles Carrez, Rapporteur général, a demandé des précisions quant à l'écart, constaté une nouvelle fois en 2001, entre les montants initialement prévus et les montants effectivement constatés des remboursements et dégrèvements.

Evoquant l'article 32 de la loi organique du 1er août 2001 qui dispose que la sincérité des lois de finances « *s'apprécie compte tenu des informations disponibles et des prévisions qui peuvent raisonnablement en découler* », le Rapporteur général a relevé la volonté exprimée par la Cour des comptes dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour 2001 de tenter d'apprécier les éléments relatifs à cette sincérité, s'agissant des prévisions de recettes fiscales, à compter des lois de finances pour 2002. Il s'est enquis du contenu des travaux de la Cour et de leur degré d'avancement.

Le Rapporteur général a souhaité connaître la position de la Cour des comptes sur la démarche du Gouvernement tendant à ne pas tenir compte de dépenses dites « exceptionnelles » pour apprécier la réalisation de l'objectif initial d'évolution des dépenses.

Le Rapporteur général a ensuite rappelé une critique récurrente de la Cour des comptes sur les déficiences constatées en matière de comptabilisation et de gestion des autorisations de programme, qui deviendront des autorisations d'engagement à compter de la loi de finances pour 2006. La loi organique du 1er août 2001 permet-elle que cette comptabilisation et cette gestion soient à l'avenir plus satisfaisantes ?

Evoquant les difficultés récemment constatées dans l'élaboration, la présentation et la certification des comptes de certaines entreprises, le Rapporteur général s'est interrogé sur ce que serait la future certification des comptes de l'État, mission dévolue à la Cour des comptes par le 5° de l'article 58 de la loi organique du 1er août 2001, au vu par exemple, de la récente et nécessaire réévaluation de 50%, en cours d'exercice, du déficit budgétaire pour 2002 et de l'opacité qui caractérise les montants des engagements hors bilan contractés par la puissance publique.

M. François Logerot, Premier président, est convenu qu'une fois encore, le montant constaté des remboursements et dégrèvements s'était établi, en 2001, à un niveau nettement supérieur au montant initialement prévu. L'écart s'élève à

4,7 milliards d'euros, soit 8,5% du montant évalué en loi de finances initiale. Les modalités de recouvrement de certains impôts, pour lesquels les recettes constatées sont très sensibles aux variations de l'activité économique, expliquent une grande partie de cet écart. Ainsi, certains montants dus de TVA et d'impôt sur les sociétés ont été initialement recouvrés en 2001 sur la base des montants dus en 2000, exercice pendant lequel l'activité économique a été plus vigoureuse qu'en 2001. Dès lors, au vu des montants effectivement dus en 2001, l'administration fiscale a été tenue de procéder à des remboursements de trop-perçus sur la TVA et l'impôt sur les sociétés. Ceci concerne 2,5 milliards d'euros pour la TVA et 1,5 milliard d'euros pour l'impôt sur les sociétés. L'écart résiduel, soit 700 millions d'euros, résulte des modalités choisies pour comptabiliser, sur le plan budgétaire, le paiement d'une partie des primes pour l'emploi versées en 2001.

L'appréciation du respect de la norme de progression des dépenses se fait aujourd'hui en excluant les dépenses dites « exceptionnelles ». Le précédent Gouvernement avait effectivement décidé que les comparaisons annuelles, d'une part, tiendraient compte de la modification du périmètre du budget lui-même et, d'autre part, excluraient certaines dépenses considérées comme exceptionnelles parce qu'ayant vocation à n'être constatées qu'une seule fois. Cette démarche n'est pas en soi illégitime. La Cour des comptes estime cependant que la prise en compte des modifications de périmètre doit répondre à des règles précises qui ne sauraient être modifiées d'année en année. A ce titre, la « charte de budgétisation » présentée par le précédent Gouvernement, à l'appui du projet de loi de finances pour 2002, contient des éléments positifs mais n'en demeure pas moins insuffisante. Par ailleurs, la Cour des comptes ne rejette pas de façon définitive la notion de dépenses exceptionnelles. Il faut cependant constater, à titre d'exemple, que certaines dépenses relatives aux tempêtes subies par la France, à la fin de l'année 1999, ont été considérées, pour 2000, comme des dépenses exceptionnelles et exclues, à ce titre, de l'appréciation de l'évolution des dépenses au cours de cet exercice. En revanche, elles ont été considérées comme des dépenses ordinaires en 2001. Enfin, l'intérêt de la notion de dépenses exceptionnelles trouve assez rapidement ses limites dès lors qu'il faut constater que toutes les dépenses doivent être financées et constituent, *in fine*, une charge pour le budget de l'État.

M. François Delafosse, Président de la première chambre, a rappelé que, traditionnellement, la Cour des comptes présentait une étude descriptive, répétitive et assez superficielle des encaissements effectifs de recettes fiscales. Dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour 2001, la Cour des comptes a souhaité s'inscrire dans la problématique de sincérité des lois de finances posée par l'article 32 de la loi organique du 1er août 2001 et, partant, amorcer l'étude de la sincérité des prévisions de recettes fiscales des lois de finances initiales. La Cour des comptes a, en premier lieu, opéré une comparaison rétrospective depuis quinze ans des prévisions de recettes fiscales et des montants effectivement recouvrés. Il n'a pas été constaté de biais systématique à sens unique des prévisions par rapport aux montants des recouvrements. Il faut cependant noter que les effets pro-cycliques du cycle économique sur les montants recouvrés de recettes fiscales sont très souvent sous-évalués. En deuxième lieu, la Cour des comptes a tenté de comprendre quel était le processus interne au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie conduisant à élaborer une prévision de recette fiscale, question qui, à tout le moins,

semble avoir surpris certains représentants du ministère du budget. Il apparaît que la prévision du montant d'une recette fiscale pour l'année *n* + 1 fait l'objet de deux évaluations, en février et juillet de l'année *n*, réalisées par les services de la direction générale des impôts (notamment la direction de la législation fiscale), de la direction de la prévision et de l'Institut national de la statistique et des études économiques, sous la coordination de la direction du budget. A la fin de l'été de l'année *n*, ces évaluations, transmises sous forme de note aux cabinets des ministres, font l'objet d'un arbitrage en vue de l'élaboration du projet de loi de finances de l'année *n* + 1. A partir des développements encore très modestes de son rapport sur l'exécution des lois de finances pour 2001, la Cour des comptes cherchera à savoir, d'une part, si le ou les auteurs de l'arbitrage politique disposaient effectivement de toute l'information disponible pour effectuer ledit arbitrage et, d'autre part, si les services, auteurs des premières évaluations, disposaient de systèmes d'information suffisamment fiables pour les élaborer. Il faut reconnaître qu'actuellement, la Cour des comptes ne dispose pas des informations nécessaires pour procéder à une évaluation.

Le **Rapporteur général** s'est demandé s'il n'était pas possible d'extraire d'études historiques rétrospectives des éléments permanents concernant les taux d'élasticité reliant l'activité économique et l'évolution des recettes fiscales.

M. François Delafosse, Président de la première chambre, a relevé que ce type d'études se heurtait encore aujourd'hui à des difficultés diverses, comme, par exemple, la prise en compte des modifications de la législation fiscale.

M. Jean-Raphaël Alventosa, Conseiller-maître, a rappelé que la Cour des comptes constate simplement que l'informatique recouvre, grossièrement, deux réalités différentes : d'une part, les consommables, comme la bureautique, et, d'autre part, les systèmes de gestion et le matériel. Il serait pertinent que les produits consommables relèvent du titre III et que les achats de matériel soient isolés comme des investissements de long terme et non des moyens de fonctionnement.

M. Jean-Raphaël Alventosa a ensuite concédé que la comptabilité spéciale des investissements (CSI) n'était pas dénuée de faiblesses. De plus, les données de la CSI peuvent difficilement être rapprochées de celles de la comptabilité budgétaire, les nomenclatures étant fondamentalement différentes. En effet, la CSI a été élaborée il y a déjà fort longtemps.

Cependant, le Gouvernement a entrepris un réexamen en profondeur de la comptabilité de l'Etat, notamment à travers la mise en œuvre du projet ACCORD, ce qui conduira à renouveler les nomenclatures et, à terme, à rendre concordantes les différentes comptabilités patrimoniale, budgétaire et d'investissement.

Un certain nombre de dysfonctionnements des pratiques comptables ont récemment défrayé la chronique, y compris en matière d'audit et de certification des comptes. Comme le rappellent les conclusions du rapport de M. Daniel Bouton, le contexte est très différent en Europe et aux Etats-Unis, notamment pour ce qui concerne la comptabilité commerciale.

Pour sa part, à l'image de la plupart des Etats européens, mais de façon plus précoce, la France a engagé un effort significatif de refonte de la comptabilité de l'Etat, qui vise à permettre une véritable certification des comptes. Fort des enseignements des scandales survenus outre-Atlantique, le comité des normes de comptabilité publique, créé en 2002 pour répondre aux exigences de la loi organique du 1er août 2001, élaborera des référentiels comptables qui s'inspirent de référentiels internationaux définis notamment par l'IFAC. De même, l'aboutissement du projet ACCORD devrait contribuer à fiabiliser le système d'information comptable de l'Etat.

Sur tous ces sujets, la Cour prend ses dispositions pour mettre en place des contrôles approfondis. A bien des égards, la France semble, sous réserve des pratiques de la Grande-Bretagne en Europe, être un précurseur d'évolutions inéluctables.

M. Philippe Auberger a souhaité revenir sur le traitement comptable de la prime pour l'emploi, approuvant le terme d'« anomalie comptable » employé par la Cour, bien que la formule soit, à ses yeux, trop « mesurée ». La prime pour l'emploi relève moins de la catégorie des remboursements et dégrèvements que de celle des dépenses budgétaires. D'ailleurs, cette comptabilisation en atténuation de recettes a pour effet de minorer les prélèvements obligatoires et les dépenses publiques. L'intégration de la prime pour l'emploi dans les dépenses du budget général aurait certainement conduit à remettre en cause le respect du programme de stabilité en 2001.

Les mêmes questions se font jour quant aux modalités de versement et d'imputation budgétaire du complément de prime pour l'emploi, décidé par la loi de finances rectificative du 28 décembre 2001. Ce complément a-t-il été totalement liquidé en 2001 ? A-t-il été imputé sur l'exercice 2002 et, le cas échéant, le biais affectant le calcul des prélèvements obligatoires et des dépenses publiques en est-il aggravé ?

M. Jean-Raphaël Alventosa, Conseiller-maître, a moins regretté la comptabilité « astucieuse » du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie que l'instabilité des règles d'imputation selon les exercices concernés. Il n'en reste pas moins que la Cour conteste le traitement qui a été fait en comptabilité budgétaire de la prime pour l'emploi. Il serait d'ailleurs intéressant de connaître le véritable taux de progression des dépenses, en ne tenant pas compte des dépenses exceptionnelles et des changements de périmètre. S'il est vrai que certains versements du complément de prime pour l'emploi ont été reçus par leurs bénéficiaires en 2002, les dépenses ont été imputées sur l'exercice 2001 dans la mesure où les pièces étaient préparées et signées avant le 31 décembre 2001.

M. François Logerot, **Premier président,** a ajouté que ces dépenses relevaient logiquement de l'exercice 2001 en comptabilité budgétaire, bien qu'elles se soient traduites par des décaissements effectifs en 2002.

M. Michel Bouvard a indiqué que, lisant attentivement depuis plusieurs années le rapport de la Cour des Comptes sur l'exécution du budget, il avait le

sentiment que les éléments fournis à la Commission des finances semblaient moins complets depuis deux ou trois ans, s'agissant notamment des éléments statistiques et des analyses portant sur les annulations de crédits, les décrets d'avances, les transferts et virements de crédits. Ces éléments sont nécessaires pour la Commission des finances. Par ailleurs, les synthèses ministérielles ne couvrent pas l'ensemble des crédits et ne permettent donc pas de disposer d'une vision d'ensemble.

L'évolution des investissements est affectée par des phénomènes regrettables. Le volume des autorisations de programmes provisionnelles relatives aux routes est considérable, les « avances » sur fonds de concours représentant 2,5 fois le flux annuel de fonds de concours rattachés. Il serait souhaitable que la Commission des finances puisse prendre connaissance des recommandations que pourrait faire la Cour des comptes pour éviter ce type de dérive.

L'instauration d'une comptabilité patrimoniale de l'Etat fiable et rigoureuse est indispensable pour que le Parlement soit à même de porter un jugement pertinent sur la situation financière de l'Etat. Des progrès significatifs doivent encore être accomplis sur ce sujet.

La procédure de gel budgétaire est légitime, mais peut avoir des conséquences négatives en termes de consommation des crédits communautaires. En effet, l'exécution de certains programmes communautaires et la consommation des crédits correspondants supposent la mise en place de contreparties budgétaires nationales, notamment pour les actions à destination des territoires fragiles. Or, si ces contreparties nationales font l'objet de gel, la consommation d'une partie des crédits communautaires devient impossible, ce qui pénalise le déroulement des projets concernés.

M. François Logerot, Premier président, a rappelé que la modification du rapport et de son contenu résulte d'un choix délibéré de la Cour des comptes au vu des préoccupations exprimées par le Parlement quant à l'amélioration de la gestion publique. En matière de gestion des autorisations budgétaires, les conditions d'application de l'ordonnance organique de 1959 n'appellent parfois pas de commentaires particuliers.

La Cour des comptes a constaté que le système organisé par l'ordonnance du 2 janvier 1959 pour exprimer l'autorisation parlementaire en matière d'investissements avait subi des déviations. Ainsi, la notion d'autorisation de programme s'est affadie par rapport à celle de crédits de paiement, du fait de deux éléments : d'une part, le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie exige à l'avance la couverture des autorisations de programme par des crédits de paiement avant de permettre l'utilisation des autorisations de programme ; d'autre part, le Gouvernement demande parfois, dans un souci d'affichage, l'ouverture d'autorisations de programme importantes, inégalement couvertes en crédits de paiement.

Pour toutes sortes de raisons – non-couverture en crédits de paiements, impréparation des projets, difficulté de leur mise en œuvre, incapacité des

administrations à utiliser les crédits dans des délais brefs (à l'exemple du ministère de la justice) – la notion d'autorisation de programme est devenue moins nette.

D'ailleurs, le gel des crédits et les mesures de régulation budgétaire en cours d'exercice concernent le plus souvent les dépenses d'investissement (les rapports de la Cour des comptes ayant souvent analysé le cas particulier du budget de la défense).

M. François Logerot est convenu que les gels de crédits pouvaient avoir des répercussions sur les financements européens. Ils peuvent aboutir, dans quelques cas, au financement par avance, notamment par les régions, de la part des dépenses qui revient à l'Etat. La loi organique du 1er août 2001, qui n'interdit pas la régulation budgétaire, prévoit dans son article 14 une meilleure information du Parlement sur tout acte ayant pour objet ou pour effet de rendre des crédits indisponibles.

M. François Delafosse, Président de la première chambre, a précisé que, depuis 42 ans, le rapport de la Cour des comptes sur l'exécution du budget a oscillé entre deux approches différentes : une fresque exhaustive de l'utilisation et des mouvements de crédits, et une observation concentrée sur quelques points intéressants, actuels et sensibles. Si la première tendance a prévalu jusqu'à il y a deux ou trois ans, la deuxième semble être plus en accord avec les préoccupations actuelles du Parlement. C'est pourquoi elle est désormais mise en œuvre.

La Cour faisait traditionnellement une analyse très précise de la totalité des mouvements de crédits. Elle a choisi de réduire l'étude de ces opérations, souvent répétitives, à celles qui paraissent vraiment critiquables. De plus, la Cour cherche à adopter une attitude prospective et s'attache de plus en plus à développer ses analyses conformément aux principes novateurs qui sous-tendent la loi organique du 1er août 2001.

Les synthèses ministérielles ne sont pas simplement descriptives, mais ont vocation à analyser le lien entre une politique ministérielle et sa traduction en termes budgétaires, dans la perspective du contrôle de l'exécution des programmes et de la performance des administrations. Mais la période dont dispose la Cour pour faire ce travail étant limitée, elle n'est pas actuellement en mesure de fournir dans le même rapport une synthèse sur tous les ministères. Cependant, elle vise à passer en revue les principaux ministères sur une période triennale.

M. Jean-Raphaël Alventosa, Conseiller-maître, a expliqué que l'article 58 de la loi organique du 1er août 2001 imposait à la Cour des comptes de satisfaire plusieurs objectifs ambitieux : le contrôle des performances, des objectifs, des résultats et des indicateurs, et la certification de la régularité, de la sincérité et de la fidélité des comptes de l'Etat. En ce qui concerne la performance, la Cour devra analyser tous les programmes. S'agissant de la certification, la Cour s'efforce d'examiner plus en amont la façon dont est construite peu à peu une comptabilité patrimoniale de l'Etat rénovée. Ceci l'amène à se concerter avec l'administration des finances pour que soient adoptées les méthodes les plus pertinentes pour l'analyse des immobilisations, de la dette et du hors-bilan de l'Etat. La certification doit être annexée au projet de loi de règlement et accompagnée des vérifications opérées. Le

délai de mise en œuvre de cette nouvelle mission est bref puisque les dispositions de la loi organique du 1er août 2001 relatives au rapport de la Cour conjoint au projet de loi de règlement et à la certification des comptes s'appliquent dès la loi de règlement du budget 2006.

M. Alain Rodet s'est déclaré préoccupé des gels de crédits survenus au mois d'août 2002, quelques jours seulement après l'adoption de la loi de finances rectificative pour 2002. Une si grande proximité temporelle affaiblit la portée de l'autorisation parlementaire et la sincérité de ladite loi de finances.

Il a souhaité que la mesure de la performance des services de l'Etat s'applique particulièrement à la direction générale de la comptabilité publique et a demandé des précisions sur les éventuelles difficultés entraînées par la suppression de la conscription sur l'exécution du budget de la Défense.

M. François Logerot, Premier président, a indiqué que le travail de la Cour des comptes sur les gels de crédits opérés en 2002 n'avait pas commencé. Il est vrai qu'on peut considérer ces gels avec une certaine surprise, dans la mesure où ils ont été opérés peu après la loi de finances rectificative du 6 août 2002, alors que le « collectif budgétaire » de fin d'année est un meilleur texte pour arrêter les comptes les plus justes de l'exercice.

Le **Rapporteur général** a estimé que l'année 2002, marquée par des échéances électorales, avait été particulière puisqu'un « gel républicain » avait été mis en place jusqu'au 31 juillet 2002. Dès lors, la mise en réserve de crédits au 12 août 2002 – d'ailleurs moins rigoureuse que le gel de février – est apparue indispensable pour ne pas diluer l'effet des mesures précédentes.

M. François Delafosse, Président de la première chambre, a indiqué que la mesure des performances de la direction générale de la comptabilité publique constituait un sujet important et une des missions essentielles qu'il souhaitait accomplir. Cependant, l'analyse ne peut être menée sans une évaluation conjointe des performances de la direction générale des impôts et des chantiers informatiques en cours. Ce travail peut imposer le recours à des expertises extérieures. L'analyse des contrats d'objectifs et de moyens des grandes directions chargées d'établir et de recouvrer l'impôt constituera une première approche.

M. Jean-Raphaël Alventosa, Conseiller-maître, a considéré que la seule évaluation de la direction générale de la comptabilité publique supposait la définition d'une méthode particulière, compte tenu de la multiplicité de ses missions : la DGCP assure notamment le paiement de dépenses publiques, le recouvrement de nombreux impôts et l'assistance aux collectivités locales. Il convient donc de bien hiérarchiser les priorités.

La suppression de la conscription n'a pas créé de difficulté majeure pour les personnels des armées, à ceci près que de nombreux appelés du contingent exerçaient en fait des fonctions de « valets d'armes ». Leur remplacement par des personnels civils est problématique, compte tenu de la faible attractivité de ce genre de fonction, particulièrement dans certaines régions. Cependant, les armées indiquent avoir bon espoir que ces difficultés soient résorbées prochainement.

M. Charles de Courson a souhaité poser à nouveau le problème du traitement budgétaire des dégrèvements et des prélèvements sur recettes. La Cour des comptes demandait la suppression des prélèvements sur recettes. Un texte serait probablement bienvenu pour définir ces prélèvements et, également, reclasser les dégrèvements sur impôts locaux dans la catégorie des dépenses. Les dégrèvements ne seraient plus admis que pour les impôts d'Etat. Le prélèvement européen pourrait être supporté par des crédits du ministère des affaires européennes.

Abordant la question des engagements de l'Etat sur les retraites, il a rappelé que le Président d'EDF avait chiffré ce poste à 41,6 milliards d'euros pour son entreprise, les comptes d'EDF n'ayant été approuvés par les commissaires aux comptes qu'assortis de réserves. Il convient donc de préciser le montant des engagements supportés par l'Etat en matière de pensions.

Enfin, il apparaît nécessaire de recenser les obligations de l'Etat qui ont déjà été localisées dans ce que l'on peut appeler des « faux nez ». Ainsi, l'établissement public de financement et de restructuration (EPFR) n'a pratiquement plus d'actifs et une dette que l'on peut évaluer à un montant compris entre 8,2 et 10 milliards d'euros. Réseau ferré de France (RFF) permet le cantonnement d'une dette de plus de 24 milliards d'euros et fait l'objet d'environ 1,8 milliard d'euros de dotation en capital par an pour combler un pur déficit d'exploitation. Il serait donc souhaitable que la Cour des comptes travaille au recensement des structures servant à loger des dettes qui ne peuvent être que de l'Etat, en dernier ressort, et publie l'analyse des plus importantes d'entre elles dans un prochain rapport. Il est important que la dette réelle de l'Etat apparaisse enfin clairement.

M. François Logerot, Premier président, a indiqué que lorsque les dégrèvements ne concernent pas des impôts d'Etat mais des impôts locaux, ils devraient être considérés comme des dépenses budgétaires. Cependant, les prélèvements sur recettes doivent être réexaminés sous le jour nouveau de la loi organique du 1er août 2001 qui consacre en droit cette pratique, alors que l'ordonnance du 2 janvier 1959 était totalement silencieuse sur ce sujet. Les réticences manifestées pendant longtemps par la Cour des comptes vis-à-vis de la méthode du prélèvement sur recettes ont été relativisées dès lors que le Conseil constitutionnel en a admis le caractère licite. La Cour a commencé à analyser la question des engagements hors bilan dans plusieurs de ses rapports récents, notamment celui de 2001, en émettant, pour certains, des critiques sévères. Cependant, les réponses recueillies auprès du ministère des finances ont toujours mis en avant l'autorisation accordée initialement par le législateur. Il est souhaitable que la Cour puisse établir, à terme, la liste de l'ensemble de ces engagements afin de les consolider dans le cadre de la future certification des comptes de l'Etat. Enfin, il faut souligner les difficultés rencontrées par la Cour pour obtenir, de la part du ministère des finances, une évaluation précise des charges actualisées concernant l'opération de défaisance du Crédit lyonnais.

M. François Delafosse, Président de la première chambre, a souligné qu'il n'appartenait pas à la Cour des comptes mais au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie d'avancer une évaluation chiffrée des engagements hors bilan, le rôle de la Cour devant être d'analyser, voire de critiquer, ce chiffrage. La

Cour s'efforcera de dresser la liste de ces engagements hors bilan, dont les retraites, mais devant la difficulté de l'exercice, elle ne pourra, à court terme, qu'en présenter une liste dont elle ne pourra garantir l'exhaustivité.

Le **Rapporteur général** a rappelé que la loi organique du 1er août 2001 a fait le choix de consacrer les prélèvements sur recettes, notamment en vue de préserver l'initiative parlementaire en matière d'amendement, compte tenu des contraintes posées par l'article 40 de la Constitution. Au demeurant, un progrès très significatif va être enregistré dans le projet de loi de finances pour 2003 puisque le tableau d'équilibre général va être complété pour faire apparaître le montant des prélèvements sur recettes.

M. Charles de Courson, évoquant à nouveau le cas de l'EPFR, a rappelé que la Cour des comptes avait évoqué, dans des rapports antérieurs, deux méthodes d'évaluation du coût de l'opération de défaisance concernant le Crédit lyonnais. Réuni le 24 septembre 2002, le conseil d'administration de l'EPFR a choisi l'une de ces méthodes, qui n'est d'ailleurs pas sans présenter certains inconvénients. Pour autant, la prochaine publication des comptes de l'EPFR permettra de connaître dans sa quasi-totalité le coût actualisé de cette opération.

II.- DISCUSSION GENERALE

La Commission a examiné le présent projet de loi dans sa séance du 25 septembre 2002.

Après l'exposé du Rapporteur général, plusieurs commissaires sont intervenus.

M. Augustin Bonrepaux a estimé que, pour bien comprendre les conditions d'exécution du budget 2001, il faut relire le rapport présenté le matin même par le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, qui affirme que l'économie française avait un rythme de croissance de 2% jusqu'au premier semestre 2002 et que des craintes sérieuses se font jour pour le second semestre 2002 seulement. Les éléments d'information apportés par le Rapporteur général ne peuvent venir infirmer les appréciations formulées officiellement par le ministre quelques heures auparavant. La majorité actuelle a décidé, dans le collectif budgétaire d'août 2002, une diminution des recettes de 2,5 milliards d'euros, une augmentation des dépenses de 3,7 milliards d'euros et une régulation budgétaire artificielle : elle doit assumer ses choix.

M. Charles de Courson a souligné la cruelle réalité des chiffres : de 1999 à 2001, les déficits publics ont été égaux, respectivement, à 1,3%, 1,4% et 1,4% du PIB alors que les prélèvements obligatoires sont restés égaux à 45,0% du PIB. La vérité oblige à dire qu'aucune promesse du précédent Gouvernement en matière budgétaire n'a été tenue. De plus, il n'y a jamais eu de baisse des impôts, mais simplement de moindres hausses.

La Commission a ensuite examiné les articles du projet de loi, les commissaires du groupe UMP et du groupe UDF s'abstenant sur le votre de chacun des articles et sur l'ensemble du projet de loi.

III.- EXAMEN DES ARTICLES

Article premier

Résultats généraux de l'exécution des lois de finances pour 2001.

Cet article tend à constater pour 2001 les montants des ressources et des charges du budget général, des budgets annexes et des comptes spéciaux du Trésor.

S'agissant du budget général, les ressources font l'objet d'une appréciation globale, en distinguant néanmoins les recettes brutes et les recettes nettes des remboursements et dégrèvements. Les dépenses du budget général font l'objet de deux distinctions, entre les dépenses civiles et les dépenses militaires, d'une part, entre les dépenses ordinaires et les dépenses en capital, d'autre part.

S'agissant des comptes spéciaux du Trésor, les ressources et les charges sont présentées par catégorie de comptes, en distinguant, au sein de la catégorie des comptes d'affectation spéciale, les comptes relatifs à des opérations à caractère définitif et les comptes relatifs à des opérations à caractère temporaire. Les montants des ressources et des charges des budgets annexes sont précisés pour chacun desdits budgets.

Cet article précise enfin le montant du solde issu de l'exécution des lois de finances pour 2001. Le montant de ce solde débiteur s'établit ainsi à 32.038,87 millions d'euros (210.161,24 millions de francs), hors opérations avec le FMI et le Fonds de stabilisation des changes.

Ces éléments sont analysés dans la partie générale qui ouvre le présent rapport.

*
* *

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

*
* *

Article 2

Recettes du budget général.

Cet article tend à constater, pour 2001, le montant définitif des recettes brutes du budget général. Il s'établit à 297.771,33 millions d'euros (1.953.251,87 millions de francs).

Ce montant et ses composantes sont analysés dans la partie générale qui ouvre le présent rapport.

*
* *

La Commission a *adopté* l'article 2 sans modification.

*
* *

Article 3

Dépenses ordinaires civiles du budget général.

Cet article tend à constater, pour 2001, les montants définitifs des dépenses ordinaires civiles du budget général, par titre puis de façon consolidée. Le montant global de ces dépenses en 2001 s'est ainsi établi à 285.224,35 millions d'euros (1.870.949,06 millions de francs).

Cet article propose, par ailleurs, des ouvertures de crédits complémentaires et des annulations de crédits non consommés, réparties par titre, pour les crédits de l'exercice 2001 sur lesquels sont imputées les dépenses ordinaires civiles du budget général.

Ces éléments sont analysés dans la partie générale qui ouvre le présent rapport.

*
* *

La Commission a *adopté* l'article 3 sans modification.

*
* *

Article 4

Dépenses civiles en capital du budget général.

Cet article tend à constater pour 2001, les montants définitifs des dépenses civiles en capital du budget général, par titre puis de façon consolidée. Le montant global de ces dépenses en 2001 s'est ainsi établi à 16.304,16 millions d'euros (106.948,29 millions de francs).

Cet article propose, par ailleurs, des annulations de centimes car la comptabilité publique a été tenus en centimes, alors que les crédits ont été arrêtés en francs.

Ces éléments sont analysés dans la partie générale qui ouvre le présent rapport.

*
* *

La Commission a *adopté* l'article 4 sans modification.

*
* *

Article 5

Dépenses ordinaires militaires du budget général.

Cet article tend à constater, pour 2001, les montants définitifs des dépenses ordinaires militaires du budget général, par titre puis de façon consolidée. Le montant global de ces dépenses en 2001 s'est ainsi établi à 17.022,80 millions d'euros (111.662,25 millions de francs).

Cet article propose, par ailleurs, des ouvertures de crédits complémentaires et des annulations de crédits non consommés, réparties par titre, pour les crédits de l'exercice 2001 sur lesquels sont imputés les dépenses ordinaires militaires du budget général.

Ces éléments sont analysés dans la partie générale qui ouvre le présent rapport.

*
* *

La Commission a *adopté* l'article 5 sans modification.

*
* *

Article 6

Dépenses militaires en capital du budget général.

Cet article tend à constater, pour 2001, les montants définitifs des dépenses militaires en capital du budget général, par titre puis de façon consolidée. Le montant global de ces dépenses s'est ainsi établi à 10.825,12 millions d'euros (70.008,11 millions de francs).

Cet article propose, par ailleurs, des ouvertures de crédits complémentaires et des annulations de crédits marginales, qui ne portent que sur des centimes.

Ces éléments sont analysés dans la partie générale qui ouvre le présent rapport.

*
* *

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

*
* *

Article 7

Résultat du budget général de 2001.

Cet article tend à arrêter le solde du budget général en 2001, en opérant la comparaison des montants globaux des recettes retracées à l'article 2 et des dépenses figurant aux articles 3 à 6. En 2001, le solde débiteur du budget général s'est établi à 31.605,09 millions d'euros (207.315,84 millions de francs).

Les éléments afférents à ce solde sont analysés dans la partie générale qui ouvre le présent rapport.

*
* *

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

*
* *

Article 8

Résultats des budgets annexes.

Le présent article tend à constater les montants en 2001 des dépenses et des recettes de chacun des six budgets annexes existant durant cet exercice budgétaire. Pour chaque budget annexe, le montant des dépenses et le montant des recettes sont égaux. Au total, le montant des dépenses et des recettes des six budgets annexes s'est établi en 2001 à 17.184,85 millions d'euros (112.725,24 millions de francs).

Cet article propose par ailleurs des ouvertures de crédits complémentaires et des annulations de crédits non consommés, réparties par budget annexe.

Ces éléments sont analysés dans la partie générale qui ouvre le présent rapport.

*
* *

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

*
* *

Article 9

Comptes spéciaux dont les opérations se poursuivent en 2002.

Le **I** du présent article tend à constater, par catégorie de comptes spéciaux du Trésor dont les opérations se poursuivent en 2002 et en distinguant au sein de la catégorie des comptes d'affectation spéciale, les comptes relatifs à des opérations à caractère définitif et les comptes relatifs à des opérations à caractère temporaire, le montant des dépenses et le montant des recettes constatés au cours de l'année 2001. Il mentionne par ailleurs, selon la même répartition, les propositions du présent projet de loi s'agissant des ouvertures de crédits complémentaires, des annulations de crédits non consommés et des autorisations de découverts complémentaires.

Ces éléments sont analysés dans la partie générale qui ouvre le présent rapport.

Le **II** du présent article tend à constater, par catégorie de comptes spéciaux du Trésor dont les opérations se poursuivent en 2002, les montants non compensés des soldes constatés au 31 décembre 2001.

Ces éléments sont analysés dans la partie générale qui ouvre le présent rapport.

Le **III** du présent article propose que les soldes constatés au II soient reportés à l'exercice 2003, en application de l'alinéa 3 de l'article 24 de l'ordonnance organique n° 59–2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative au loi de finances, qui dispose que *« sauf dispositions contraires prévues par une loi de finances, le solde de chaque compte est reporté d'année en année »*.

Il propose néanmoins que trois soldes, précisés par catégorie de comptes spéciaux du Trésor dont les opérations se poursuivent en 2002, ne soient pas reportés. Il note que ces soldes non reportés *« font l'objet d'une affectation par l'article de transport aux découverts du Trésor. »*, c'est–à–dire l'article 14 du présent projet de loi. Cette affectation consiste bien sûr à transporter ces soldes débiteurs en augmentation des découverts du Trésor.

Le premier de ces trois soldes débiteurs est le solde constaté pour 2001 sur le compte d'opérations monétaires n° 906–01 « Pertes et bénéfices de change », pour un montant de 85,96 millions d'euros (563,86 millions de francs). Il est en effet classiquement considéré que les pertes et bénéfices de change retracés dans les écritures du compte d'opération monétaire n° 906–01 constituent en totalité des *« profits et pertes »* au sens de l'alinéa 2 de l'article 24 de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 et qu'à ce titre, *« ils sont imputés aux résultats de l'année dans les conditions prévues à l'article 35 »* de ladite ordonnance, c'est–à–dire transportés au compte permanent des découverts du Trésor.

Le deuxième de ces trois soldes concerne trois comptes de prêts pour un montant de 85,23 millions d'euros (559,07 millions de francs). Ces soldes

correspondent à des abandons de créances en capital [1] détenus par la France sur les pays les moins développés. Il s'agit donc d'une « perte » au sens du deuxième alinéa de l'article 24 de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959, sans que cette appellation strictement comptable ne minore, bien sûr, l'utilité sociale et collective des abandons de créances sur les pays les moins développés. Les comptes de prêts concernés sont :

– le compte de prêts n° 903–05 « Prêts du fonds de développement économique et social » pour un montant de 39.760,01 euros (260.808,57 francs) ;

– le compte de prêts n° 903–07 « Prêts du Trésor à des Etats étrangers et à l'agence française de développement en vue de favoriser le développement économique et social », pour un montant de 26,82 millions d'euros (175,92 millions de francs) ;

– le compte de prêts n° 903–17 « Prêts du Trésor à des Etats étrangers pour la consolidation de dettes envers la France », pour un montant de 58,37 millions d'euros (382,89 millions de francs).

33 pays ont bénéficié en 2001 de remises de dettes en capital, imputées sur ces trois comptes de prêts. Cinq d'entre eux ont bénéficié de 75% des remises ainsi consenties. Ces pays sont les suivants :

– le Maroc, pour un montant de 43,21 millions d'euros (283,45 millions de francs), au titre de l'application du dispositif de remises consenties dans le cadre du fonds de conversion de dettes. Ce montant représente 50,7% des créances en capital abandonnées en 2001 ;

– le Kenya, pour un montant de 7,92 millions d'euros (51,92 millions de francs), au titre de l'application du dispositif Dakar I ;

– l'Ouganda, pour un montant de 6,64 millions d'euros (43,58 millions de francs), au titre de l'application des dispositifs de Dakar I, de Toronto et de remises consenties dans le cadre du fonds de conversion de dettes ;

([1]) Il faut noter que l'abandon de créances en capital sur les comptes de prêts concernés, qui ne comprend donc pas a priori d'abandons d'intérêts dus, comprend néanmoins les « intérêts » à payer en application du dispositif d'annulations des créances dit de « Toronto ». Ce dispositif permet de consentir à certains pays des prêts représentatifs de dettes antérieures consolidées, c'est-à-dire composées du capital et des intérêts. En conséquence, le prêt consenti, en capital, permet le financement d'une dette consolidée comportant, initialement, des intérêts. Dès lors, dans ce dispositif, les créances d'intérêts abandonnées constituent en fait une perte en capital et sont donc imputées, à bon droit, sur les comptes de prêts concernés.

– le Sénégal, pour un montant de 4,55 millions d'euros (29,85 millions de francs), au titre de l'application des dispositifs de Dakar I et de Dakar II ;

– le Congo–Brazaville, pour un montant de 1,63 million d'euros (10,70 millions de francs), en application du dispositif de Dakar I.

Le dernier des trois soldes débiteurs concerne le compte d'avances n° 903-52 « Avances aux départements sur le produit de la taxe différentielle sur les véhicules à moteur », pour un montant de 168,31 millions d'euros (1.104,01 millions de francs). Au cours d'un exercice, le compte d'avances n° 903–52 reçoit en recettes le produit du recouvrement de la taxe différentielle sur les véhicules à moteur, dite vignette. Ces recettes sont notamment encaissées entre le 1er novembre et le 30 novembre de chaque année, soit au cours du mois qui précède le début de chaque période annuelle d'imposition. Les dépenses du compte d'avances n° 903–52 sont constituées des avances versées chaque mois aux conseils généraux sur le produit du recouvrement de la vignette.

La loi de finances initiale pour 2001 (n° 2000–1352 du 30 décembre 2000) avait ouvert un crédit de 330,96 millions d'euros (2.171 millions de francs) sur le compte d'avances n° 903–52, ce qui constituait de fait une évaluation du produit attendu du recouvrement de la vignette en 2001, compte tenu de la mise en œuvre du dispositif d'exonération, concernant notamment les véhicules de tourisme des particuliers, issu de l'article 6 de loi de finances initiale pour 2001. *In fine*, les avances réalisées au cours de l'exercice comptable de 2001 se sont élevées à 384,45 millions d'euros (2.521,85 millions de francs). En conséquence le présent projet de loi propose l'ouverture d'un crédit supplémentaire de 53,49 millions d'euros (350,87 millions de francs), afin d'établir les crédits ouverts au niveau des dépenses constatées.

L'évaluation initiale des recettes du compte n° 903–52 pour 2001 s'élevait au montant de l'évaluation des dépenses, soit 330,96 millions d'euros (2.171 millions de francs). Ce montant avait été révisé par la loi de finances rectificative pour 2001 (n° 2001–1276 du 28 décembre 2001) à 190,71 millions d'euros (1.251 millions de francs), du fait de la mise en œuvre dès 2001 des dispositions de l'article 24 de la loi de finances pour 2002 (n° 2002–1275 du 28 décembre 2001), qui prévoient l'élargissement des dispositifs d'exonération issus de l'article 6 de la loi de finances pour 2001 au bénéfice des particuliers, ainsi que leur extension partielle au bénéfice, notamment, des entreprises. Le montant des recettes s'est établi au terme de l'exercice comptable 2001 à 216,15 millions d'euros (1.417,84 millions de francs).

Le solde débiteur entre les dépenses et les recettes constatées s'établit ainsi à 168,31 millions d'euros (1.104,01 millions de francs). Il est proposé de ne pas opérer le report de ce solde à la gestion 2002, compte tenu de son caractère ponctuel, puisqu'il a pour origine une disposition légale adoptée après l'ouverture de l'exercice comptable 2001 et qui s'appliquait avant sa clôture, disposition tendant à minorer le montant des recettes constatées par rapport au montant des recettes prévisionnelles. Il est proposé de considérer ce solde comme une perte au sens du deuxième alinéa de l'article 24 de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 et, en conséquence, de le transporter au compte permanent des découverts du Trésor.

*
* *

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

*
* *

Article 10

Comptes spéciaux définitivement clos au titre de l'année 2001.

Le présent article a pour objet de constater les résultats pour 2001 du compte d'affectation spéciale n° 902–23 « Action en faveur du développement des départements, des territoires et des collectivités territoriales d'outre–mer », qui est l'unique compte spécial du Trésor clos au 31 décembre 2001.

Le compte d'affectation spéciale n° 902–23 était doté en recettes des bénéfices nets de l'institut d'émission des départements d'outre–mer (IEDOM), qui assure l'émission des signes monétaires dans les départements d'outre–mer (DOM) et à Saint–Pierre–et–Miquelon, ainsi que des bénéfices nets de l'institut d'émission d'outre–mer (IEOM), qui assure la même mission dans les territoires d'outre–mer (TOM) et, jusqu'en 1999, à Mayotte. Les dépenses de ce compte permettaient le financement d'actions dans les domaines agricole, immobilier ou social dans les départements, les territoires et les collectivités territoriales d'outre–mer.

La mise en œuvre du système européen des banques centrales (SEBC) a nécessité la modification des statuts légaux de l'IEDOM. En conséquence, il a été prévu que les bénéfices nets de l'IEDOM seraient reversés à la Banque de France, pour moitié s'agissant de l'exercice comptable 2001, et intégralement à compter de l'exercice comptable 2002. Dès lors, à compter du 1er janvier 2002, le compte d'affectation spéciale n° 902–23 n'aurait plus été doté en ressources que des recettes de l'IEOM. Le 1° du II de l'article 34 de la loi de finances pour 2001 (n° 2000–1352 du 30 décembre 2000) a donc prévu la clôture le 31 décembre 2001 du compte d'affectation spéciale n° 902–23. Le 3° dudit article prévoit que les bénéfices nets de l'IEOM sont affectés au budget général à compter du 1er janvier 2002 (1).

Le présent article constate les résultats comptables du compte n° 902–23 pour l'exercice comptable 2001, c'est–à–dire le dernier exercice qui a précédé sa clôture :

– les dépenses se sont élevées à 19,49 millions d'euros (127,86 millions de francs). Les dépenses ont uniquement concerné la ligne 01 « Actions en faveur des départements d'Outre–mer et Saint–Pierre–et–Miquelon ». Les dépenses se sont établies en 2001 à un niveau élevé par rapport aux exercices comptables antérieurs. Ce niveau est certes à peine supérieur aux dépenses constatées en 1999 mais il est deux à quatre fois supérieur aux montants constatés pour chacun des autres exercices comptables depuis 1996. 0,59 million d'euros (3,86 millions de francs) ont permis le financement d'opérations de réhabilitation de logements. 18,90 millions d'euros (124 millions de francs) ont été versés au fonds DOM, logé dans les écritures de la société française pour l'assurance du capital risque des PME (SOFARIS) et géré conjointement avec l'agence française du développement (AFD). Le fonds DOM a

(1) *Pour une étude approfondie de la modification des statuts de l'IEDOM et de l'ensemble du dispositif de l'article 34 de loi de finances pour 2001, voir Didier Migaud, Rapport général sur le projet de loi de finances pour 2001 (n° 2624), tome II, volume 1, pages 533 à 544.*

vocation à contribuer au développement économique et social des DOM en favorisant l'accès au crédit des très petites entreprises et PME locales [1] ;

– les recettes se sont élevées à 9,78 millions d'euros (64,15 millions de francs), alors que les prévisions issues de la loi de finances initiale pour 2001 les estimaient nulles. Il s'agit, pour leur totalité, de la moitié des bénéfices nets de l'IEDOM. Il faut ajouter à ces recettes le montant des reports issus du solde de l'exercice comptable 2000, soit 17,32 millions d'euros (113,62 millions de francs). Les crédits disponibles pour 2001 s'élevaient ainsi à 27,10 millions d'euros (177,77 millions de francs) ;

– le solde créditeur du compte d'affectation spéciale n° 902–23 s'élevait ainsi à la clôture de l'exercice comptable 2001 à 7,61 millions d'euros (49,93 millions de francs).

Le présent projet de loi propose l'annulation d'une partie des crédits de ce solde pour un montant de 6,61 millions d'euros (43,39 millions de francs). La partie du solde pour laquelle le présent projet de loi ne demande pas l'annulation des crédits, a d'ores et déjà fait l'objet d'un report au **chapitre 65–01 – aide au logement dans les départements d'outre–mer, à Saint–Pierre–et–Miquelon et à Mayotte** du budget de l'Outre–mer, pour un montant de 994.273 euros (6,52 millions de francs), par un arrêté du 29 mars 2002 [2]. Selon les informations recueillies par votre Rapporteur général, le montant ainsi reporté correspond aux montants engagés, avant sa clôture, sur des crédits inscrits sur le compte d'affectation spéciale n° 902–23, qui ont donné ou donneront lieu à des dépenses après sa clôture. Il apparaît en effet que le versement d'une subvention d'équipement sur les crédits inscrits au compte d'affectation spéciale n° 902–23, permettant de contribuer à une opération de rénovation de logement dans les départements d'outre–mer et à Saint–Pierre–et–Miquelon, n'était effectué qu'après constatation du fait que les travaux avaient effectivement été réalisés. Le chapitre 65–01 du budget de l'Outre–mer constituera ainsi le support des versements des subventions engagées, sur des crédits du compte d'affectation spéciale n° 902–23, avant le 31 décembre 2001, mais non encore payées à cette date.

---

(1) Il faut noter que le fonds DOM avait déjà bénéficié en 1999 d'un versement de crédits ouverts sur le compte d'affectation spéciale n° 902–23. Or ce versement avait été critiqué par la Cour des comptes dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour 1999. La Cour des comptes estimait notamment que l'aide au secteur privé que constituait le versement au fonds DOM n'était pas compatible avec les textes constitutifs du compte d'affectation spéciale n° 902–23 qui prévoient que celui–ci contribue au financement d'organismes publics de caractère agricole, immobilier ou social. La Cour des comptes n'a pas réitéré cette critique s'agissant du versement de même nature constaté en 2001, dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour 2001.

(2) JO Lois et décrets, pages 5908 et 5909.

On peut noter que s'il est ainsi proposé d'annuler une partie des crédits constitutifs du solde créditeur au 31 décembre 2001 du compte d'affectation spéciale n° 902–23, tandis que l'autre partie desdits crédits a d'ores et déjà fait l'objet d'une affectation par arrêté de report au chapitre 65–01 du budget de l'Outre–mer, le 2° du II de l'article 34 de la loi de finances pour 2001 précise qu'*« à la date de clôture du compte d'affectation spéciale n° 902–23, les opérations en compte seront reprises au sein du budget général, sur lequel seront également reportés les crédits disponibles. »*, ce qui semblait exclure que ces crédits disponibles puissent être annulés. Le présent projet de loi tend ainsi à revenir sur le dispositif initial de la loi de finances pour 2001.

*
* *

La Commission a *adopté* l'article 10 sans modification.

*
* *

Article 11

Pertes et profits sur emprunts et engagements de l'Etat.

Le cinquième alinéa (c) de l'article 35 de l'ordonnance n° 59–2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances précise que le projet de loi de règlement établit le compte de résultat de l'année, qui comprend *« les profits ou les pertes résultant éventuellement de la gestion des opérations de trésorerie dans des conditions prévues par un règlement de comptabilité publique. »*. Le présent article énumère ainsi les différentes catégories des profits et pertes issus de la gestion de la trésorerie et constate, pour 2001, leur montant respectif. Il arrête le montant du solde qui en résulte. En 2001, ce solde est débiteur pour un montant de 1.632,86 millions d'euros (10.710 millions de francs).

I.- Annuités non supportées par le budget général ou un compte spécial du Trésor

S'agissant des annuités non supportées par le budget général ou un compte spécial du Trésor, annuités dont le montant total s'élève à 401,18 millions d'euros (2.631,58 millions de francs), on constate notamment une perte de 400,79 millions d'euros (2.629 millions de francs) correspondant au montant des remboursements effectués par l'Etat en 2001 au bénéfice des entreprises détentrices d'une créance de TVA au titre de la suppression, en 1993, de la règle du décalage d'un mois de l'imputation des crédits de TVA sur la déclaration du chiffre d'affaires.

Cette suppression a été prévue par l'article 2 de la loi de finances rectificative pour 1993 n° 93–859 du 22 juin 1993. Afin de limiter l'impact de cette mesure sur le solde budgétaire de l'Etat en 1993, l'un des éléments du dispositif consistait à étaler sur plusieurs années une partie de l'avantage de trésorerie que ladite mesure constituait pour les entreprises concernées, en attribuant à chacune d'entre elles une créance rémunérée sur l'Etat. Une telle créance est remboursée en totalité l'année de son inscription comptable, si sa valeur faciale n'excède pas 22.867,35 euros (150.000 francs). Elle est remboursée à hauteur de 25% de sa valeur faciale et pour un montant minimum de 22.867,35 euros (150.000 francs), l'année de son inscription comptable, dès lors que ladite valeur est supérieure audit montant. Dans ce cas, 10% du solde de la créance est remboursé l'année suivante puis 5% chaque année pendant treize ans [(1)].

([1]) Ces dispositions figurent à l'article 8 du décret n° 93–1078 du 14 septembre 1993 portant application de l'article 271 A du code général des impôts et à l'article 1[er] du décret n° 94–296 du 6 avril 1994 relatif aux modalités de remboursement des créances prévues à l'article 271 A du code général des impôts.

Chaque année, il est ainsi constaté une perte sur les engagements de l'Etat correspondant au remboursement de ces créances, qu'il s'agisse de créances dont l'inscription comptable est nouvelle ou de créances délivrées antérieurement pour lesquelles le remboursement ne concerne plus qu'un solde [1].

Il faut noter que conformément à un engagement pris par M. Laurent Fabius, alors ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, au cours des débats relatifs au projet de loi de finances pour 2002, le solde des créances dues par l'Etat a été intégralement remboursé au début de l'année 2002, en application du décret n° 2002–179 du 13 février 2002 relatif au remboursement par anticipation des créances sur le Trésor nées de la suppression de la règle du décalage d'un mois en matière de TVA[2]. Les créances qui n'auraient pas encore donné lieu à une inscription comptable à cette date seront intégralement remboursées dès que cette formalité aura été accomplie. En conséquence, le projet de loi de règlement pour 2002 devrait permettre de constater une augmentation importante du montant des pertes sur emprunts et engagements de l'Etat issues de la suppression de la règle du décalage d'un mois en matière de TVA, puisque les remboursements auxquels l'Etat aurait normalement dû procéder au cours des années 2003 et suivantes, ont été réalisés par anticipation en 2002. En revanche, à compter de 2003, cette catégorie de pertes ne devrait plus figurer dans les comptes de l'Etat qu'à titre résiduel [3].

Par ailleurs, en 2001, l'Etat a procédé, pour un montant de 343.565,92 euros (2.253.644,73 francs) au remboursement d'une partie de la dette d'une société d'économie mixte, la société pour la mise en valeur agricole de la Corse (SOMIVAC), en application de l'article 19 de la loi de finances rectificative pour 1984 (n° 84–1209 du 29 décembre 1984). La SOMIVAC, créée en 1958, avait pour vocation de financer des actions tendant au développement rural de la Corse. Suite à l'adoption de la loi n° 82–659 du 30 juillet 1982 portant statut particulier de la Corse, le Gouvernement a décidé de substituer à la SOMIVAC deux offices respectivement en charge du développement agricole et rural de la Corse et de son développement hydraulique. Afin que l'activité des deux nouveaux offices ne soient pas handicapée par *« la situation financière difficile »* [4] de la SOMIVAC, le Gouvernement avait pris l'engagement, d'une part, que le Trésor abandonnerait ses créances détenues sur elle et, d'autre part, que l'Etat prendrait en charge sa dette à moyen et long terme détenue par des tiers. Le Parlement, par l'adoption de l'article 19 de la loi de finances rectificative pour 1984, a permis que ce second volet soit effectivement mis en œuvre.

([1]) Il faut noter que les intérêts dus par l'Etat sur le solde des créances non encore remboursées sont financés par le budget général. Les crédits correspondants sont inscrits à l'article 21 « Rémunération de la dette de l'Etat au titre de la suppression du décalage d'un mois de la TVA » du chapitre 12-05–Service de la dette de divers organismes, d'emprunts, d'annuités et d'intérêts divers du budget des Charges communes.

([2]) JORF, débats parlementaires de l'Assemblée nationale, compte–rendu intégral des séances du mardi 16 octobre 2001, page 5975. Cette mesure devait permettre une amélioration de la situation de la trésorerie de 15.000 entreprises pour un montant global de 1,2 milliard d'euros (7,87 milliards de francs).

([3]) En effet, à compter de 2003, subsisteront uniquement les pertes liées à l'inscription et au remboursement de nouvelles créances.

([4]) Christian Pierret, Rapport sur le projet de loi de finances rectificative pour 1984, tome I, document n° 2474 (rectifié), septième législature, pages 86 à 88.

Les créanciers initiaux de la SOMIVAC sont la caisse régionale de crédit agricole mutuel de la Corse, la Caisse des dépôts et consignations et l'agence de l'eau Rhône–Méditerranée–Corse. La dette contractée par la SOMIVAC envers le dernier de ces créanciers, lui avait été remboursée en totalité avant 2001.

Au 31 décembre 2001, l'Etat avait donc remboursé 5.755.647 euros (37.754.575,28 francs) de dettes, en lieu et place de la SOMIVAC. L'encours demeurant dû aux créanciers de la SOMIVAC s'élevait, à cette date, à 4.353.356,03 euros (28.556.143 francs). Le solde de cet encours devrait être remboursé le 25 février 2015. Au total, à cette date, le montant des dettes prises en charge par l'Etat se sera élevé à 10.109.003,92 euros (66.310.718,87 francs). Le plafond du montant des dettes prises en charge par l'Etat pour le compte de la SOMIVAC, fixé par l'article 19 de la loi de finances pour 2002 à 19,82 millions d'euros (130 millions de francs), devrait ainsi être respecté [(1)].

Comme chaque année, la Cour des comptes « *recommande que l'effet de la suppression du décalage d'un mois de la TVA et les annulations de dettes qui augmentent en loi de règlement les montants à transporter aux découverts du Trésor soient reclassés en opérations budgétaires* » [(2)]. La Cour des comptes estime en effet que :

– le remboursement des créances de TVA issues de la suppression du décalage d'un mois constitue une opération budgétaire qui, ainsi, devrait affecter le solde de l'exécution du budget de l'Etat. Ce remboursement constitue, selon la Cour des comptes, une charge permanente. Autrement dit, la créance de TVA, si elle constitue légalement une créance en vertu de la première loi de finances rectificative pour 1993 du 22 juin 1993, n'en est pas moins un avatar d'une charge budgétaire permanente, constituée en l'espèce de crédits de TVA que certaines entreprises détiennent sur l'Etat, crédits normalement financés par le budget général ;

– le remboursement par l'Etat des dettes de la SOMIVAC ne peut être considéré comme une opération de trésorerie, puisque les emprunts correspondants n'ont pas été encaissés par l'Etat. Les décaissements correspondants devraient donc être, selon la Cour des comptes, imputés sur le budget de l'Etat.

II.- Pertes et bénéfices de change

En 2001, aucun profit et aucune perte n'ont été constatés en matière de change. S'il demeure difficile de savoir les raisons pour lesquelles il est constaté un montant nul en 2001 pour chacune des lignes de la catégorie des pertes et bénéfices de change, il semblerait que l'année 2000 fut la dernière pendant laquelle des bénéfices de change ont été comptabilisés au titre de la reprise par l'Etat d'un emprunt initialement émis, en devises, par le fonds spécial des grands travaux (FSGT). Le FSGT avait été créé par la loi n° 82–669 du 3 août 1982. Il avait pour mission de contribuer au financement d'infrastructures de transport public routier et

---

([1]) Il faut noter que l'existence de ce plafond procède d'un amendement parlementaire. Le projet de loi initial n'avait pas prévu que la prise en charge par l'Etat de la dette de la SOMIVAC puisse être limitée dans son montant.

([2]) Cour des comptes, L'exécution des lois de finances pour l'année 2001, *juin 2002, page 17.*

de maîtrise de l'énergie. L'article 104 de la loi de finances pour 1988 (n° 87–1060 du 30 décembre 1987) a supprimé le FSGT et a transféré à l'Etat ses droits et obligations. L'Etat a ainsi repris les emprunts contractés par le FSGT.

III.- Dotations aux amortissements – Charges financières

Cette catégorie de pertes sur les emprunts et engagements de l'Etat comprend, en premier lieu, les dotations aux amortissements au titre des suppléments résultant des indexations, pour un montant, en 2001, de 3 millions d'euros (19,71 millions de francs). Il s'agit des charges financières issues de l'indexation sur la valeur de l'or des emprunts d'Etat contractés en 1952, à l'époque à laquelle Antoine Pinay était Président du Conseil. Selon les informations recueillies par votre Rapporteur général, la dernière échéance de paiement des dotations aux amortissements des suppléments résultant des indexations sur la valeur de l'or des emprunts « Pinay » interviendra en 2006.

En second lieu, les dotations aux amortissements retracent le montant des décotes à l'émission des emprunts. En effet, un titre est émis à une valeur nominale supérieure au montant réel que le prêteur consent à l'Etat pour l'acquisition du titre, dès lors que l'adjudication fait apparaître que le taux d'intérêt attaché à la valeur nominale dudit titre et proposé par l'Etat aux opérateurs sur le marché de la dette, est inférieur au taux que ceux–ci exigent pour procéder à cette acquisition. La différence entre la valeur nominale du titre et le montant réel versé par le prêteur pour l'acquisition de ce titre constitue la décote.

Depuis 1999, conformément aux règles du système européen de comptabilité (SEC 95), la comptabilisation de la décote constatée à l'émission d'un titre, est répartie sur chacune des années de vie du titre. Le montant des décotes repris dans le projet de loi de règlement pour 2001 s'élève à 991,39 millions d'euros (6.503,1 millions de francs). Ce montant correspond ainsi à la somme des parts annuelles pour 2001 des décotes constatées sur chacun des titres dont la date de remboursement est postérieure au 1er janvier 2001, quelles que soient la date d'émission desdits titres.

IV.- Quote–part des primes sur emprunts et BTAN

Cette catégorie de profits sur les emprunts et engagements de l'Etat constitue le pendant des dotations aux amortissements des décotes. Les primes sur les emprunts de l'Etat sont égales à la différence entre le montant réel consenti par un prêteur pour l'acquisition d'un titre et la valeur nominale du titre. Cette différence est positive dès lors que le taux d'intérêt attaché à la valeur nominale du titre est supérieur au taux d'intérêt pour lequel la vente par adjudication du titre a été conclue. Les primes sont comptabilisées comme il a été précisé s'agissant des décotes. Le montant de ces primes s'est élevé en 2001 à 978,02 millions d'euros (6.415,39 millions de francs).

V.- Pertes et profits divers sur emprunts et engagements

Les pertes sur emprunts à long terme se sont élevées en 2001 à 1.457,09 millions d'euros (9.557,86 millions de francs), alors qu'elles s'étaient établies en 2000 à 752,09 millions d'euros (4.933,4 millions de francs) en 2000. Cette forte progression des pertes sur emprunts à long terme est liée à la mise en œuvre en 2001 d'un programme important de rachat d'obligations assimilables du trésor (OAT). Il s'agissait ainsi de raccourcir la durée de vie moyenne de la dette de l'Etat, afin d'en limiter, à terme, le coût, en partant du constat que la courbe des taux est la plupart du temps croissante et qu'en conséquence, il est préférable de financer à plus court terme, un même volume d'encours de la dette. Le rachat des titres anciennement émis est mis en œuvre par la procédure de l'adjudication à l'envers. Des émissions de titres nouveaux sont réalisées concomitamment à ces rachats, afin que la capacité de financement de l'Etat soit maintenue. Comme le note la Cour des comptes dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour 2001 [(1)], les titres ainsi rachetés en 2001 portaient un taux d'intérêt moyen supérieur d'environ cent points de base au taux d'intérêt moyen auquel les agents économiques ont consenti à acquérir les titres émis en 2001 par l'Etat. Autrement dit, les rachats de titres en 2001 ont été réalisés à des « prix » souvent supérieurs aux valeurs nominales desdits titres. Cette différence explique l'importance du montant des pertes sur emprunts à long terme constaté en 2001.

On pourrait considérer qu'à terme, constitue un jeu à somme nulle le rachat de titres engendrant, d'une part, des pertes immédiates sur emprunts à long terme et, d'autre part, des gains de trésorerie à l'avenir issus d'une baisse du coût moyen de l'encours de la dette. Il faut cependant rappeler que le premier objectif des programmes de rachat de titres est le raccourcissement de la durée de vie moyenne de la dette, qui, lui, constitue un gain net dès lors qu'il est effectivement vérifié que la courbe des taux est croissante. Le programme mis en œuvre en 2001 a permis un gain d'une semaine sur la durée de vie moyenne de la dette.

Le programme de rachat des OAT a aussi concerné en 2001 des titres initialement émis à des taux d'intérêt inférieurs au prix du marché en 2001. Dès lors, la procédure de l'adjudication à l'envers a permis leur rachat à des « prix » inférieurs à leur valeur nominale. Cette différence permet à l'Etat de bénéficier lors du rachat d'un profit sur emprunts à long terme. Le montant des profits sur emprunts à long terme s'est établi en 2001 à 250,66 millions d'euros (1.644,21 millions de francs).

Les opérations de rachat de titres peuvent, le cas échéant, concerner des bons du Trésor à taux fixe et intérêts annuels (BTAN), dont l'échéance à l'émission court entre deux et cinq ans. Le montant des pertes correspondantes en 2001 s'est élevé à 9,06 millions d'euros (59,43 millions de francs).

---

(1) *Cour des comptes,* L'exécution des lois de finances pour 2001*, juin 2002, page 215.*

VI.- Le solde pour 2001 des pertes et profits sur emprunts et engagements de l'Etat

Le tableau suivant retrace l'évolution du solde des pertes et profits sur emprunts et engagements de l'Etat depuis 1994.

ÉVOLUTION DES PERTES ET PROFITS SUR EMPRUNTS ET ENGAGEMENTS DE L'ETAT

(en millions d'euros)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Dépenses	24.512,57	3.153,39	1.980,40	2.565,79	2.868,45	828,09	2.376,92	2.861,73
Recettes	646,20	833,24	1.677,03	2.180,54	2.346,53	91,77	1.703,36	1.228,86
Solde [(a)]	– 23.866,35	– 2.320,15	– 303,36	– 385,25	– 521,92	– 736,31	– 673,57	– 1.632,85

(a) Pertes : signe « - » ; profits : « + ».

ÉVOLUTION DES PERTES ET PROFITS SUR EMPRUNTS ET ENGAGEMENTS DE L'ETAT

(en millions de francs)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Dépenses	160.791,9	20.684,9	12.990,6	16.830,5	18.815,8	5.431,9	15.591,6	18.771,7
Recettes	4.238,8	5.465,7	11.000,6	14.303,4	15.392,2	602,0	11.173,3	8.060,8
Solde [(a)]	– 156.553,0	– 15.219,2	– 1.989,9	– 2.527,1	– 3.423,6	– 4.829,9	– 4.418,3	– 10.710,8

(a) Pertes : signe « - » ; profits : « + ».

Le solde débiteur des pertes et profits sur emprunts et engagements de l'Etat s'élève en 2001 à 1.632,85 millions d'euros (10.710,85 millions de francs), soit un montant nettement supérieur aux montants constatés en 1999 et 2000 qui s'élevaient respectivement à 736,3 millions d'euros (4.829,9 millions de francs) et 673,6 millions d'euros (4.418,3 millions de francs). Cette augmentation procède avant tout de la conjonction de deux éléments :

– l'absence en 2001 des pertes et bénéfices de change, qui constituaient classiquement ces dernières années un élément positif du solde des pertes et profits sur emprunts et engagements de l'Etat. Ainsi, en 2000, les bénéfices de change s'étaient élevés à 494,41 millions d'euros (3.243,13 millions de francs) ;

– la très forte augmentation en 2001 des pertes sur emprunts à long terme.

En 2002, même si les effets de ces deux éléments sur le solde des pertes et profits sur emprunts et engagements de l'Etat ne sont plus observés, ledit solde devrait néanmoins être fortement affecté par le remboursement anticipé, en 2002, de la totalité des créances de TVA nées de la suppression en 1993 du décalage d'un mois des remboursements de crédits de TVA. En effet, il était initialement prévu qu'il soit procédé à une partie du remboursement de ces créances lors des années 2003 et suivantes. En revanche, ce remboursement anticipé aura un effet positif sur

les soldes des pertes et profits sur emprunts et engagements de l'Etat que les lois de règlement constateront à compter de l'exercice 2003.

Il faut noter que le montant du solde des pertes et profits sur emprunts et engagements de l'Etat constaté par le présent article, ne constitue pas un simple détail comptable. Outre le fait, dont l'importance est certes toute relative, que l'article 14 du présent projet de loi propose, pour 2001 comme pour chaque année, de le porter, puisqu'il est débiteur, en augmentation des découverts du Trésor, l'apparition au cours d'un exercice de pertes sur les emprunts et engagements de l'Etat contribue à accroître le besoin de financement de l'Etat et donc l'encours de la dette. Il faut cependant préciser que, souvent, ces pertes de trésorerie ont une contrepartie comptable :

– le remboursement des créances de TVA a, en quelque sorte, pour contrepartie l'avantage de trésorerie pour l'Etat que constituait la règle du décalage d'un mois des remboursements de crédits de TVA ;

– les pertes constatées sur les opérations de rachat de titres seront globalement compensées, à l'avenir, par des gains issus d'un taux d'intérêt moyen de la dette inférieur au taux d'intérêt moyen de la dette constaté avant les opérations de rachat.

*
* *

La Commission a *adopté* l'article 11 sans modification.

*
* *

Article 12

Perte en trésorerie sur devises.

Le présent article propose le transport au compte permanent des découverts du trésor d'une perte en trésorerie sur devises d'un montant de 197.320,30 deutsche marks, soit, aujourd'hui, 100.888,27 euros (661.783,67 francs). Cette perte correspond à la valeur des avoirs de l'ambassade de France en Bosnie–Herzégovine dans les écritures de la banque SAB Banka à Sarajevo, que l'ambassade n'a pas pu récupérer suite à la faillite de cette banque [(1)].

Après la suspension des paiements de la SAB Banka au mois d'avril 1998, et sa mise en faillite au mois de mai 1999, la représentation française en Bosnie–Herzégovine a été représentée par le bureau du haut représentant de la communauté internationale en Bosnie dans la défense de ses intérêts, s'agissant des avoirs évoqués [(2)]. Le bureau du haut représentant a ainsi défendu trente créanciers internationaux de la SAB Banka, dont, notamment, le Royaume–Uni, la Norvège et l'Union européenne.

Puis, selon les termes d'un télégramme diplomatique, en date du 30 mai 2000, adressé par notre représentation permanente au Gouvernement : *« le bureau du haut représentant qui représentait le groupe des 30 créanciers internationaux,* […]*, nous a informé qu'il ne pouvait plus assurer ce rôle et il avait été convenu qu'il appointe au nom des créanciers internationaux un avocat local pour le remplacer dans cette tâche.*

Cet avocat a été ensuite proposé puis nommé président du comité des créanciers, sa tâche consistera à préparer les réunions du comité avec le liquidateur et le tribunal chargé de la banqueroute, ainsi que de suivre le dossier de liquidation.

Ses honoraires se montent à 3.000 DEM [Deutsche Marks] *par mois, et le bureau du haut représentant nous demande de participer à cette dépense, soit un montant à 100 DEM par mois, compte tenu du nombre de créanciers qui souhaiteront se faire représenter (montant susceptible d'être révisé à la hausse si tous les créanciers ne devaient pas donner leur accord).*

Notre réponse doit lui parvenir avant le 12 juin. ».

Un relevé des informations diffusées par la télévision de Bosnie-Herzégovine, établi par le bureau du haut représentant, le lundi 19 mai 2000, précise d'ailleurs que les créanciers de la banque en faillite SAB Banka avaient

---

([1]) On pourrait s'étonner que l'ambassade de France en Bosnie–Herzégovine possède dans ce pays des devises dans la monnaie d'un pays tiers. De fait, si la France a constamment tenté de promouvoir en Bosnie–Herzégovine la monnaie officielle de ce pays, c'est–à–dire, le convertible–Marka, le fonctionnement normale de notre représentation permanente exigeait de posséder des avoirs dans la monnaie courante du pays, c'est-à-dire le deutsche Mark et, désormais, l'euro.

([2]) Le haut représentant de la communauté internationale en Bosnie–Herzégovine est chargé de mettre en œuvre dans ce pays le volet civil des accords de Dayton du 21 novembre 1995, qui ont donné lieu à la signature du traité de paix de Paris du 14 décembre 1995. L'actuel haut représentant est M.Paddy Ashdown.

l'intention de poursuivre l'agence bancaire du gouvernement fédéral de Bosnie-Herzégovine, afin de récupérer la totalité de leurs avoirs.

Il apparaît cependant que le bureau du haut représentant a renoncé par la suite à engager un avocat pour représenter les créanciers de la SAB Banka, comme le signale un télégramme diplomatique de notre représentation permanente en Bosnie–Herzégovine en date du 13 décembre 2001. Celle–ci aurait pu, dès lors, financer les services d'un avocat pour défendre ses seuls intérêts et tenter de récupérer sa créance possédée dans les écritures de la SAB Banka. Au regard de la faible probabilité d'un succès à venir s'agissant de la récupération de cette créance et compte tenu des tarifs proposés en matière de représentation par un avocat, tarifs que les conditions précisées dans le premier télégramme diplomatique évoqué permettent d'évaluer, il a paru préférable au Gouvernement de proposer de passer ladite créance par perte, en proposant son transport au compte permanent des découverts du Trésor.

*
* *

La Commission a *adopté* l'article 12 sans modification.

*
* *

Article 13

Reconnaissance d'utilité publique des dépenses comprises dans une gestion de fait.

Le présent article propose de reconnaître d'utilité publique certaines dépenses relevant d'une gestion de fait.

On rappellera que, conformément à une définition classique, la gestion de fait consiste dans le maniement irrégulier de deniers publics par des personnes qui ne sont pas comptables publics ou qui n'agissent pas sous le contrôle ou pour le compte de comptables publics.

Constitue ainsi une gestion de fait tout maniement de deniers publics ou de sommes assimilées (les deniers privés réglementés) selon des modalités non conformes aux règles de compétence des comptables publics prévues par les textes relatifs à la comptabilité publique.

I.- La gestion de fait

A.- Les règles de la comptabilité publique

Les règles de la comptabilité publique sont fondées sur le respect de trois principes :

– la nécessité d'une autorisation préalable aux opérations de recettes et de dépenses publiques. S'agissant des dépenses et des recettes de l'Etat, cette autorisation préalable est donnée par le Parlement, lors du vote de la loi de finances ;

– le principe de séparation des ordonnateurs et des comptables [(1)]. Ce principe implique le contrôle des comptables sur les actes des ordonnateurs. Il s'agit d'un contrôle de régularité formelle qui comprend plusieurs opérations, notamment l'obligation de vérifier l'autorisation de percevoir les recettes et, en dépenses, la vérification de l'habilitation de l'ordonnateur, de l'imputation de la dépense, de la disponibilité des crédits, de l'intervention des contrôles antérieurs, ainsi que de la justification de l'existence des dettes de l'administration ;

– le principe de la reddition des comptes d'exécution des opérations financières, selon lequel les ordonnateurs rendent compte de leur administration aux

---

([1]) Conformément à l'article 5 du décret n° 62–1587 du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique, les ordonnateurs constatent les créances des organismes publics, en arrêtent le montant et en ordonnent le recouvrement, et créent ou constatent les dettes de ces organismes, en arrêtent le montant et en ordonnent le paiement. Conformément à l'article 11 de ce même décret, les comptables publics exercent les fonctions suivantes : la prise en charge des ordres de recettes des ordonnateurs et le recouvrement et la perception des recettes publiques ; le paiement des dépenses publiques, en application des ordres émis par les ordonnateurs, des titres des créanciers ou en paiement d'office ; l'exécution des opérations de trésorerie ; la conservation des fonds ; la comptabilité des opérations qu'ils effectuent ; la conservation des pièces justificatives.

corps délibérants, c'est à dire au Parlement s'agissant de l'Etat, et les comptables au juge des comptes.

Lorsqu'elle est conforme aux règles qui découlent de ces principes, la gestion est régulière.

A l'opposé, la gestion de fait consiste soit dans la confusion des fonctions d'ordonnateur et de comptable, de la part des ordonnateurs, pour s'affranchir notamment du contrôle des comptables et, ainsi, du respect des autorisations budgétaires, comme de l'obligation de rendre compte, soit, d'une manière plus générale, dans le fait d'usurper les fonctions de comptable de droit.

Ceux qui se rendent responsables d'une gestion de fait sont qualifiés de comptables de fait. En outre, les tiers peuvent engager leur responsabilité dans une gestion de fait sans détenir ou recevoir les fonds. Dans ce cas, ils peuvent être déclarés solidairement comptables de fait.

On observera qu'une gestion de fait ne constitue pas nécessairement une gestion occulte.

La gestion occulte n'est en effet caractérisée que lorsque les agissements irréguliers des comptables de fait sont accompagnés de simulations ou de dissimulations.

B.- La reddition de leurs comptes à la Cour des comptes par les comptables de fait

Comme les comptables de droit [(1)], les comptables de fait doivent rendre compte de leur gestion au juge des comptes. S'agissant des deniers de l'Etat, le juge des comptes est la Cour des comptes.

De manière plus précise, aux termes de l'article 60-XI de la loi du 23 février 1963, toute personne qui, sans avoir la qualité de comptable public ou sans agir sous son contrôle et pour le compte d'un comptable public, s'ingère dans le recouvrement de recettes affectées ou destinées à un organisme public doit, sans préjudice de poursuites devant la juridiction pénale, rendre compte au juge des comptes de l'emploi des fonds ou valeurs qu'elle a irrégulièrement détenus ou maniés.

Les mêmes principes s'appliquent aux personnes qui reçoivent ou manient directement ou indirectement des fonds ou valeurs extraits irrégulièrement de la caisse d'un organisme public et à celles qui, sans avoir la qualité de comptable public, procèdent à des opérations portant sur les fonds ou valeurs n'appartenant pas aux organismes publics, mais que les comptables publics sont exclusivement chargés d'exécuter en vertu de la réglementation en vigueur.

([1]) Les comptables publics de droit sont également appelés comptables patents.

Amenée à se prononcer sur de tels agissements, la Cour des comptes procède à plusieurs opérations successives, à l'occasion d'une procédure qui est essentiellement écrite, organisée conformément au principe du double arrêt ou jugement, qui permet de concilier l'absence des parties à l'audience avec le principe du contradictoire.

• En premier lieu, la Cour formule un arrêt provisoire permettant de notifier aux comptables de fait les charges relevées contre eux et leur enjoint de se justifier. Ainsi, cet arrêt provisoire :

– déclare une ou plusieurs personnes, physiques ou morales, comptables de fait ; en application d'une jurisprudence constante, lorsqu'une même gestion de fait implique plusieurs coauteurs, ceux–ci sont déclarés solidairement tenus des obligations et responsabilités qui en résultent ;

– énonce les opérations constitutives de la gestion de fait, sans en fixer, en principe, le montant, sauf de manière purement indicative, afin de ne pas préjuger du règlement du compte ;

– impartit à toute personne déclarée comptable de fait un délai pour discuter la qualification, ou, à défaut, pour rendre le compte de sa gestion et remettre les fonds ou valeurs qu'il détiendrait encore entre les mains du comptable de droit compétent ; ce délai est, en pratique, de deux mois.

Une fois que l'arrêt déclaratif provisoire est notifié, celui qui est présumé le comptable de fait est tenu de répondre dans le délai qui lui est imparti. Il peut demander à compléter ses observations écrites par des observations orales présentées à l'audience, en vue de l'arrêt définitif.

• En deuxième lieu, la Cour rend un arrêt définitif qui statue sur la valeur des justifications produites et, en conséquence, confirme ou infirme la décision provisoire, ou rectifie ses premières conclusions. L'arrêt définitif a l'autorité de la chose jugée.

Dans cette situation, la Cour « alloue » le montant des dépenses en cause, puis arrête provisoirement la ligne de compte.

C.- Le sens du vote du Parlement et de la reconnaissance d'utilité publique sollicitée

La Cour des comptes a souhaité disposer d'une procédure permettant d'apurer et de régulariser rétroactivement les gestions de fait, et a ainsi pris l'habitude d'inclure dans l'arrêt définitif une injonction aux comptables de fait de deniers de l'Etat de produire une décision du Parlement statuant sur l'utilité publique des dépenses en cause.

Cette reconnaissance ne règle pas le problème de la régularisation comptable, qui n'est pas du ressort du Parlement, mais du juge des comptes, c'est-à-dire de la Cour des comptes.

L'acte demandé au Parlement tend à reconnaître rétroactivement l'utilité publique des dépenses que les comptables de fait prétendent avoir effectuées dans l'intérêt de l'Etat. Il vaut, pour les ressources, autorisation d'encaisser des recettes, *a posteriori*, et, pour les charges, ouverture rétroactive de crédits.

Ainsi pourvue d'un fondement juridique équivalent à un budget propre, la gestion de fait peut alors faire l'objet de la régularisation comptable.

Survenant après l'exécution des dépenses, la reconnaissance d'utilité publique constitue également une approbation de ces dépenses.

Afin d'éviter tout risque de conflit, la vérification de la Cour précède ainsi l'examen du Parlement, lequel statue sur l'utilité publique des dépenses que la Cour a provisoirement allouées.

D'un point de vue formel, la reconnaissance d'utilité publique des dépenses de gestion de fait des deniers de l'Etat est accordée, comme toute autre autorisation budgétaire, par le Parlement, à l'initiative du Gouvernement, dans une loi de règlement, laquelle présente le caractère d'une loi de finances conformément à l'article 2 de l'ordonnance n° 59–2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances.

Par ailleurs, on rappellera qu'à défaut d'autorisation, la perception d'impôts, de droits ou taxes fiscales et parafiscales dans une gestion de fait constituerait une exaction, dont les auteurs répondraient non aux organismes publics mais aux parties lésées.

Quant aux dépenses, à défaut de reconnaissance d'utilité publique, elles ne peuvent être que rejetées par le juge des comptes, c'est-à-dire par la Cour des comptes, comme des dépenses payées sans autorisation préalable ou sans crédits.

Elles restent alors à la charge personnelle des comptables de fait conformément aux principes de la responsabilité personnelle pécuniaire des comptables publics.

II.- Le cas d'espèce soumis au Parlement : la gestion de fait de l'association pour la recherche à l'école des hautes études en sciences sociales (AREHESS)

A.- Le contexte

L'Ecole des hautes études en sciences sociales (EHESS) trouve son origine dans la création de l'Ecole pratique des hautes études (EPHE) par le décret impérial du 31 juillet 1868, pris à l'initiative de Victor Duruy alors ministre de l'instruction publique. En 1947, la section des sciences économiques de l'EPHE est devenue la section des sciences économiques et sociales, par l'assimilation de l'Ecole des annales, fondées par Marc Bloch et Lucien Febvre en 1929. Cette section a été détachée de l'EPHE et a acquis le statut d'établissement public administratif par un décret du 23 janvier 1975, sous le nom d'Ecole des hautes études en sciences sociales. L'EHESS a acquis le statut de grand établissement d'enseignement supérieur en 1985.

En préalable, on peut relever que la gestion de l'EHESS a déjà contrevenu dans le passé aux règles de la comptabilité publique. Dans deux arrêts des 1er décembre 1982 et 9 octobre 1985, la Cour des comptes, statuant définitivement, a jugé, d'une part, que la manipulation de certains fonds par le président de l'association Marc Bloch constituait une gestion de fait des deniers publics appartenant en fait à l'EHESS et, d'autre part, que cette association et son président étaient solidairement débiteurs envers le Trésor d'une somme de 829.164,87 francs représentative des dépenses jugées irrégulières financées par ces deniers publics. Le ministre délégué chargé du budget, par une décision du 10 février 1987, a fait remise au président de l'association Marc Bloch du débet que la Cour avait mis à sa charge. Ledit président a de plus été condamné par la Cour de discipline budgétaire et financière dans un arrêt du 30 septembre 1987, à une amende de 762,25 euros (5.000 francs), jugeant en effet que la gestion de fait évoquée s'était accompagnée d'opérations tendant à contrevenir au code des domaines.

Quelques années plus tard, la Cour des comptes relevait en 1996 dans un développement de son rapport au Président de la République consacré à l'EHESS que, *« de nouvelles investigations* […] *ont montré que l'administration de l'établissement n'avait pas mis fin aux facilités de gestion qu'elle s'était octroyées, mais les avait au contraire perpétuées, qu'il s'agisse du fonctionnement général de l'école, de ses activités de recherche, ou de ses relations avec son ministère de tutelle ou les associations qui gravitent autour d'elle. »* [(1)]. Au moment de la publication dudit rapport, la Cour des comptes avait déjà jugé, dans un arrêt des 15, 19 et 22 février 1996, que plusieurs personnes morales et privées devaient être déclarées comptables de fait des deniers de l'Etat.

---

(1) *La Cour des comptes,* Le rapport public 1996*, octobre 1996, page 210.*

B.- Les faits et les jugements

1.- L'arrêt de la Cour des comptes des 15, 19 et 22 février 1996 (1)

Le 13 mai 1987, les services de l'Etat enregistrent la création de l'association pour la recherche à l'Ecole des hautes études en sciences sociales (AREHESS), dont l'objet est *« le soutien aux activités de recherche de l'EHESS, l'aide à la diffusion des résultats de la recherche ainsi que toute action de nature à favoriser et à développer le rayonnement national et international de l'école. »*.

Par ailleurs, l'article premier d'un arrêté du 26 avril 1989 (2) fait mention de l'existence d'un comité scientifique de la recherche universitaire (CSRU), directement rattaché au ministre de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports. Le directeur financier de l'EHESS, madame Anne–Marie Meunier, assure dès lors les fonctions de secrétaire général du CSRU, sans qu'aucun texte ait d'ailleurs prévu cette nomination.

Une convention est ensuite conclue entre l'EHESS et l'AREHESS, les 8 janvier et 7 mars 1990, représentées par leurs présidents respectifs. Cette convention stipule que l'EHESS s'engage à transférer à l'AREHESS *« les subventions accordées et versées par le ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports ou tout autre organisme, pour le fonctionnement du comité scientifique auprès du ministre de l'éducation nationale »*, c'est–à–dire le CSRU. Par ailleurs, par application de ladite convention *« l'AREHESS, conformément aux directives et sous la responsabilité de Mme Meunier, procède à l'engagement des dépenses du comité et à leur règlement. »*.

L'AREHESS a ainsi encaissé, entre 1989 et 1994, 336.767,06 euros (2.209.047,11 francs), selon le circuit financier suivant :

– un directeur, un directeur–adjoint ou un sous–directeur de l'administration centrale du ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports signe un ordre de versement au bénéfice de l'EHESS. Souvent, l'ordre de versement ainsi signé a explicitement pour objet le financement du fonctionnement du CSRU ;

– quelques semaines plus tard, un responsable administratif de l'EHESS signe un ou plusieurs ordres de paiement au bénéfice de l'AREHESS, pour un montant global correspondant au montant du versement immédiatement antérieur réalisé par le ministère au bénéfice de l'EHESS.

La Cour des comptes a estimé que les statuts de l'AREHESS ne lui permettaient pas d'engager et de régler les dépenses du CSRU et qu'ainsi, la convention des 8 janvier et 7 mars 1990 passée entre l'AREHESS et l'EHESS ne

---

(1) Cour des comptes, arrêt n° 13.313 des 15, 19 et 22 février 1996, Ecole des hautes études en sciences sociales, exercice 1984 à 1992.

(2) JO, Lois et décrets, arrêté du 26 avril 1989 modifiant l'arrêté du 20 décembre 1984 portant organisation de l'administration centrale du ministère de l'éducation nationale, 10 mai 1989, pages 5.873 à 5.875.

constituait pas un titre suffisant pour manier les deniers publics versés par cette dernière. Par ailleurs, la Cour des comptes a estimé que le ministère avait néanmoins conservé la maîtrise de l'utilisation de ces deniers. En conséquence, la Cour des comptes, dans son arrêt des 15, 19 et 22 février 1996 a considéré que *« lesdits deniers ont été extraits irrégulièrement de la caisse de l'Etat, qu'ils ont conservé leur caractère de deniers publics et que leur emploi a été soustrait aux règles de la comptabilité publique ; »*.

La Cour des comptes a déclaré l'AREHESS, dans la personne de son président en exercice et son trésorier, comptables de fait des deniers de l'Etat. Par ailleurs, la Cour des comptes a déclaré également comptables de fait des deniers de l'Etat, conjointement et solidairement avec l'AREHESS et son trésorier :

– les cinq directeurs, directeurs–adjoints et sous–directeurs de l'administration centrale du ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports, signataires des ordres de versement des subventions décrites au bénéfice de l'EHESS, ainsi qu'un chef de mission scientifique et technique au ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche. Même si les ordres de versement évoqués ne mentionnaient pas que l'AREHESS était le destinataire final des fonds, afin qu'il soit procédé à l'engagement et au règlement des dépenses nécessaires au fonctionnement du CSRU, la Cour des comptes a estimé que ces six personnes ne pouvaient ignorer quel était le circuit financier suivi par lesdits fonds. L'une d'entre elles a reconnu durant l'instruction l'irrégularité commise. Une autre de ces personnes, s'adressant par courrier en date du 22 novembre 1993 au directeur financier de l'EHESS, explique que *« pour vous permettre d'assurer le financement des réunions du conseil scientifique de la recherche universitaire qui se tiendront en 1994, j'ai décidé de mettre à la disposition de l'EHESS un crédit de 300.000 francs* [soit 45.734,71 euros] *; compte tenu de l'accord passé entre votre établissement et l'association pour la recherche à l'EHESS, je ne vois pas d'objection à ce que vous continuiez à confier à l'AREHESS la gestion de cette opération. »*, décrivant ainsi avec précision le circuit financier constitutif de la gestion de fait ;

– le président, le secrétaire général et les deux comptables successifs de l'EHESS, qui ne pouvaient pas méconnaître l'objet des fonds versés par elle à l'AREHESS, c'est–à–dire le financement des dépenses du CSRU. Ils ont soit signé les ordres de versement des fonds au bénéfice de l'AREHESS, soit contribué à les rendre effectifs ;

– le directeur financier de l'EHESS, qui exerçait concomitamment les fonctions de secrétaire général du CSRU. Cette personne a d'ailleurs reconnu, dans une lettre datée du 8 janvier 1992, adressée au ministre de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports, l'irrégularité du circuit financier permettant l'engagement et le règlement des dépenses du CSRU, puisqu'il lui paraissait *« évidemment impossible d'espérer* [voir ledit circuit] *accepté par la Cour des comptes. »*.

La conclusion de l'arrêt des 15, 19 et 22 février 1996 est l'injonction faite aux personnes déclarées comptables de fait, de produire un compte unique de toutes les opérations effectuées par l'AREHESS et de justifier du reversement dans la caisse de l'Etat du reliquat éventuellement demeuré entre leurs mains.

2.- L'arrêt du 17 janvier 2000 [1]

En premier lieu, la Cour des comptes statue définitivement sur la déclaration de gestion de fait. Elle juge que l'un des sous–directeurs de l'administration centrale du ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports, déclaré provisoirement comptables de fait par l'arrêt des 15, 19 et 22 février 1996, n'est pas, *in fine*, concerné par la gestion de fait relative à l'AREHESS, puisqu'il est apparu que l'ordre de versement d'un montant de 5.640,61 euros (37.000 francs) au bénéfice de l'EHESS, dont il est le signataire, ne concernait pas des fonds ensuite reversés par elle à l'AREHESS afin de financer le fonctionnement du CSRU.

Les autres personnes déclarées provisoirement comptables de fait par l'arrêt des 15, 19 et 22 février 1996, le sont de nouveau de façon définitive, à raison de la totalité des opérations irrégulières pour l'AREHESS et à raison de chacune des opérations auxquelles elles ont pris part pour chacune des autres personnes concernées.

La Cour des comptes a ensuite examiné le compte des opérations transmis collectivement par les personnes déclarées initialement et provisoirement comptables de fait par son arrêt des 15, 19 et 22 février 1996. S'agissant des recettes, pour lesquelles ledit compte établissait un montant de 358.151,07 euros (2.349.317 francs), la Cour des comptes a jugé que deux subventions versées par l'Etat à l'EHESS, pour des sommes respectives de 5.640,61 euros (37.000 francs) [2] et 22.867,35 euros (150.000 francs), ne pouvaient pas être assimilées aux fonds versés par l'EHESS à l'AREHESS, afin d'assurer le financement des dépenses du CSRU. En conséquence, les recettes sont admises provisoirement par la Cour des comptes pour un montant de 329.643,10 euros (2.162.317 francs).

S'agissant des dépenses que le compte des opérations transmis à la Cour des compte fixe à un montant de 337.547 euros (2.214.168,18 francs), celle–ci a procédé à un ajustement de leur périmètre, en rejetant dudit compte les dépenses suivantes :

– les dépenses qui ont été financées par les deux subventions écartées du compte en recettes, pour un montant de 28.507,97 euros (187.000 francs) ;

– divers dépenses dont le lien avec les activités du CSRU n'a pas pu être établi, pour des achats de divers équipements de bureautique et pour assurer leur maintenance. Ces dépenses, qu'il convient ainsi de rejeter du compte, s'élèvent à 25.132,23 euros (164.856,65 francs) ;

– une dépense concernant le paiement d'une chambre d'hôtel, parce qu'elle a été en fait payée deux fois ; un ensemble de dépenses relatif à des nuitées et des repas, parce que leur montant dépasse les montants des remboursements forfaitaires

---

([1]) Cour des comptes, arrêt n° 24.817 du 17 janvier 2000, association pour la recherche à l'Ecole des hautes études en sciences sociales, gestion de fait.

([2]) Cette subvention a déjà été évoquée plus haut, s'agissant de la personne déclarée initialement et provisoirement comptable de fait et pour laquelle, in fine, l'arrêt du 17 janvier 2000 ne retient plus cette qualification.

prévus par décret. Le montant des dépenses ainsi rejetées s'élève à 156,41 euros (1.026 francs) [1].

En conséquence, les dépenses sont allouées pour un montant de 283.751,15 euros (1.861.285,53 francs).

Le solde entre les recettes admises et les dépenses allouées s'établit ainsi à 45.891,95 euros (301.031,47 francs). Il est enjoint aux comptables de fait, sauf à ce qu'ils contestent le compte provisoire établi par la Cour des comptes, de reverser cette somme dans la caisse du Trésor.

De plus, la Cour des comptes enjoint les comptables de fait de produire des pièces justificatives supplémentaires s'agissant de plusieurs dépenses provisoirement allouées, dont le montant cumulé s'élève à 3.768,06 euros (24.716,85 francs), afin précisément qu'elle puisse définitivement les considérer comme allouées. Sans les justifications supplémentaires exigées, il est enjoint aux comptables de fait de reverser les sommes correspondantes dans la caisse du Trésor.

3.- L'arrêt du 26 février 2001 [2]

L'arrêt du 26 février 2001 maintient le montant des recettes admises pour un montant de 329.643,10 euros (2.162.317 francs).

S'agissant des dépenses, la Cour des comptes juge dans cet arrêt que :

– les comptables de fait ont justifié le lien entre l'activité du CSRU et les dépenses diverses relatives à l'achat de divers équipements bureautiques ainsi qu'à leur maintenance, dépenses dont le montant total s'élevait à 25.132,23 euros (164.856,65 francs). Ces dépenses sont donc allouées ;

– les explications et les pièces justificatives fournies par les comptables de fait lui permettent de lever les injonctions de l'arrêt du 17 janvier 2000 qui leur étaient adressées, tendant à ce qu'ils fournissent des justifications supplémentaires s'agissant de certaines dépenses provisoirement allouées, pour un montant cumulé de 3.768 euros (24.716,85 francs) ;

– la preuve est faite que l'AREHESS a reversé une somme de 20.603,30 euros (135.148,82 francs) à l'EHESS, qui correspond au montant du solde initialement issu du compte établi par les personnes déclarées provisoirement comptables de fait par l'arrêt des 15, 19 et 22 février 1996, compte que ledit arrêt leur avait enjoint d'élaborer.

En conséquence, l'excédent du compte de la gestion de fait non reversé s'élève à 156,41 euros (1.026 francs). Il est donc enjoint aux comptables de fait de justifier du reversement de cette somme dans la caisse du Trésor.

([1]) S'agissant de l'ensemble des dépenses rejetées pour le motif que leur montant dépasse les montants fixés forfaitairement par décret, seules les sommes dépassant ces montants sont rejetées.

([2]) Cour des comptes, arrêt n° 28.594 du 26 février 2001, association pour le rayonnement de L'Ecole des hautes études en sciences sociales, gestion de fait.

Par ailleurs, il est fait injonction aux comptables de fait de produire une décision du Parlement, prise en la forme constitutionnellement requise pour le vote des lois de finances et statuant sur l'utilité publique des dépenses de la gestion de fait. Cette injonction leur était déjà faite dans l'arrêt du 17 janvier 2000. La Cour des comptes précise que *« tant que le Parlement ne s'est pas prononcé sur l'utilité publique desdites dépenses, la ligne de compte ne peut être fixée à titre définitif ; »*.

C.- L'utilité publique des dépenses comprises dans la gestion de fait des deniers de l'Etat

Les arrêts de la Cour des comptes n'ont pas vocation à juger de l'utilité publique des dépenses comprises dans la gestion de fait des deniers de l'Etat. C'est pourquoi, d'ailleurs, ces arrêts disposent que le Parlement est l'autorité publique qui doit juger de l'utilité publique desdites dépenses. Celui–ci ne peut cependant pas s'inspirer des faits considérés dans les jugements de la Cour des comptes, qui n'ont pour objet que d'établir la gestion de fait, d'identifier ses auteurs, de leur enjoindre de rendre compte et, le cas échéant, de les mettre à l'amende dans les cas graves d'infraction aux règles de la comptabilité publique. Autrement dit, en l'espèce, il reste au Parlement à déterminer l'utilité publique des dépenses engagées et réglées par l'ARHESS pour le fonctionnement et les travaux du CSRU, au–delà de l'appréciation de la nature de ce circuit financier, constitutif, selon la Cour des comptes, d'une gestion de fait.

Selon les informations recueillies par votre Rapporteur général, le CSRU était composé des chercheurs français et étrangers les plus renommés dans leur discipline respective. Plusieurs d'entre eux ont ainsi été récompensés, au cours de leur carrière, par l'attribution d'un Prix Nobel. Le CSRU se réunissait en règle générale deux fois chaque année, pendant environ trois jours, afin d'évaluer la politique de recherche mise en œuvre par le ministère et, le cas échéant, émettre, dans un avis, des propositions afin d'améliorer cette politique. Les dépenses de fonctionnement du CSRU concernaient le transport à Paris, parfois en provenance de l'étranger, des membres du CSRU, une indemnité journalière de participation qui devait leur permettre de financer au moins une partie de leurs repas et de leur logement, ainsi que l'achat d'équipements de bureautique permettant d'assurer le fonctionnement efficace des réunions.

S'agissant des transports et du matériel de bureautique, il apparaît que les dépenses auraient pu être réglées par imputation sur les chapitres budgétaires correspondants du ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports. La crainte de difficultés quant au respect des autorisations de dépenses, dans le cas où leur financement aurait été mis en œuvre par imputation sur les chapitres budgétaires relatifs à des dépenses administratives classiques de fonctionnement, a conduit l'administration centrale du ministère à imaginer un circuit financier permettant ce financement par imputation sur des chapitres d'intervention, concernant notamment le soutien à la recherche universitaire. Ces chapitres permettent en principe de verser des subventions à des établissements scolaires pour leur fonctionnement propre. S'agissant des indemnités journalières versées aux membres du CSRU, les dépenses correspondantes n'auraient pu être effectuées par imputation sur un chapitre

budgétaire du ministère qu'à la suite de la publication d'un acte réglementaire autorisant précisément cette opération. Le choix d'un circuit financier constitutif de la présente gestion de fait permettait donc de financer ces indemnités, dans l'attente de la publication de l'acte réglementaire évoqué.

Au–delà de ces considérations sur l'utilité publique des dépenses constitutives de la gestion de fait, considérations qui tendent à prouver que ces dépenses ont exclusivement permis de financer un comité dont l'activité fut réelle, il est nécessaire de peser l'incidence de la décision du Parlement en la matière. Il faut rappeler que si les dépenses allouées provisoirement par l'arrêt de la Cour des comptes du 26 février 2001 ne sont pas déclarées d'utilité publique, leur montant devra être remis en intégralité dans les écritures d'un comptable public par les personnes déclarées définitivement comptables de fait de ces dépenses, au titre des opérations auxquelles elles ont pris part. Or il apparaît que le circuit financier constitutif de la gestion de fait a été largement imposé par l'administration centrale du ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports aux personnes, déclarées comptables de fait, qui agissaient au sein de l'EHESS et de l'AREHESS :

– dans sa réponse aux observations de la Cour des comptes publiées dans son rapport public 1996, le ministre de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports admet que l'initiative de la mise en œuvre du circuit financier constitutif de la gestion de fait revient au ministère. Il relate ainsi que *« les services de l'administration centrale ne disposant pas des outils lui permettant d'assurer efficacement cette gestion* [c'est–à–dire celle du CSRU] *ont recouru, à titre transitoire, à une procédure dont la Cour souligne les aspects critiquables : les fonds nécessaires à la tenue des réunions du conseil ont été délégués à l'EHESS, qui, dans le cadre d'une convention conclue avec l'association pour le recherche à l'EHESS (AREHESS), les a rétrocédés à cette dernière.*

La gestion du fonctionnement du comité, qui ne se réunit plus depuis 1994, a toutefois été effectuée dans des conditions de totale transparence vis–à–vis de l'administration centrale et le reliquat de crédits constaté sera mis à la disposition du ministère. » ; [1]

– dans le même rapport, le directeur de l'EHESS reconnaît que cette école *« gère parfois des crédits que l'administration de son ministère de tutelle n'a pas les moyens de gérer. On ne saurait oublier qu'un établissement public est souvent mal armé pour résister aux injonctions de autorité de tutelle. On ne peut que regretter, bien sûr, que le ministère soit obligé d'utiliser cette procédure.* […]. *L'école avait d'ailleurs rappelé au ministre, par courrier en date du 20 décembre 1991, les risques qu'une telle gestion, contraire à la réglementation, lui faisait courir. »* [2] ;

– Dans son arrêt du 17 janvier 2000, la Cour des comptes, statuant provisoirement, met notamment à l'amende le directeur de la recherche et des études doctorales du ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports à l'époque des faits, considérant en effet qu'il *« est le principal instigateur de la gestion de fait que selon ses propres déclarations, il a conçue, organisée et mise en*

---

(1) *Cour des comptes,* Le rapport public 1996, *octobre 1996, page 218.*
(2) *Idem, page 225.*

œuvre et qui a permis le maniement, en dehors des règles de la comptabilité publique, de sommes atteignant près de 2 millions de francs [0,305 million d'euros] *»*.

Il apparaît ainsi que les dirigeants de l'EHESS et de l'AREHESS déclarés comptables de fait ont obéi à une demande de l'administration centrale du ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports. On peut par ailleurs relever que la Cour des comptes, dans son rapport public de 1996, ne donne aucun élément tendant à prouver que les dépenses constitutives de la gestion de fait ont contribué à l'enrichissement personnel des personnes qui ont manié les deniers publics. Enfin, il ne semble pas que lesdites dépenses ont constitué une gestion occulte puisqu'il était rendu compte à l'administration centrale de l'utilisation, conforme à ses demandes, des fonds versés par elle à l'EHESS.

*
* *

La Commission a *adopté* l'article 13 sans modification.

*
* *

Article 14

Transport aux découverts du Trésor.

Cet article a pour objet, en application des deuxième à dernier alinéas de l'article 35 de l'ordonnance organique n° 59–2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances, d'établir *« le compte de résultat de l'année »* et d'en autoriser *« le transfert* […] *au compte permanent des découverts du Trésor. »*.

Le compte de résultat de l'année comprend en premier lieu *« le déficit ou l'excédent résultant de la différence nette entre les recettes et les dépenses du budget général ; »*. Pour 2001, comme le constate l'article 7 du présent projet de loi, ce montant s'élève à 31.605,09 milliards d'euros (207.315,84 milliards de francs).

Le compte de résultat de l'année comprend aussi *« les profits et les pertes constatés dans l'exécution des comptes spéciaux par application des articles 24 et 28 ; »* de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959. Le présent article reprend chacun des soldes débiteurs arrêtés par le III de l'article 9 du présent projet de loi s'agissant des comptes spéciaux du Trésor pour lesquels les opérations se poursuivent en 2002, ainsi que le solde créditeur arrêté par l'article 10 du présent projet de loi s'agissant du compte spécial du Trésor définitivement clos au titre de l'année 2001. Il s'agit :

– du solde débiteur du compte d'opérations monétaires n° 906–01 « Pertes et bénéfices de change », pour un montant de 85,96 millions d'euros (563,86 millions de francs) ;

– d'une partie des soldes débiteurs des comptes de prêts n° 903–05 « Prêts du fonds de développement économique et social », n° 903–07 « Prêts du Trésor à des Etats étrangers et à l'Agence française de développement en vue de favoriser le développement économique et social » et n° 903–17 « Prêts du Trésor à des Etats étrangers pour la consolidation de dettes envers la France », pour un total de 85,23 millions d'euros (559,07 millions de francs) ;

– du solde débiteur du compte n° 903–52 « Avances aux départements sur le produit de la taxe différentielle sur les véhicules à moteur », pour un montant de 168,31 millions d'euros (1.104,01 millions de francs) ;

– du solde créditeur du compte d'affectation spéciale n° 902–23 « Actions en faveur du développement des départements, des territoires et des collectivités territoriales d'outre–mer », clos définitivement au 31 décembre 2001, pour un montant de 7,61 millions d'euros (49,93 millions de francs).

Enfin, le compte de résultat de l'année comprend *« les profits ou les pertes résultant éventuellement de la gestion des opérations de trésorerie dans des conditions prévues par un règlement de comptabilité publique »*. A ce titre, le présent article reprend les soldes débiteurs constatés aux articles 11 et 12 du présent projet de loi :

– le solde débiteur des pertes et profits sur emprunts et engagements de l'Etat, pour un montant de 1.632,86 millions d'euros (10.710,85 millions de francs) ;

– une perte en trésorerie sur devises d'un montant de 100.888,27 euros (661.783,67 francs).

Au total, le présent article propose le transport au compte permanent des découverts du Trésor d'un solde débiteur d'un montant de 33.569,94 millions d'euros (220.204,36 millions de francs). En conséquence, le montant du solde débiteur du compte permanent des découverts du Trésor s'élevait au 31 décembre 2001 à 673.523,58 millions d'euros (4.418.025 millions de francs).

Il convient de relativiser la signification du compte de résultat de l'année au sens de l'article 35 de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 et, en conséquence, du solde du compte permanent des découverts du Trésor. Le compte de résultat de l'année comptabilise des données budgétaires, telles que le déficit ou l'excédent résultant de la différence nette entre les recettes et les dépenses du budget général, sans exhaustivité cependant, puisque, à titre d'exemple, les soldes budgétaires des budgets annexes ne sont pas comptabilisés dans le solde à transporter au compte permanent des découverts du Trésor. Par ailleurs, le compte de résultat de l'année comptabilise des données patrimoniales, telles que les pertes et profits résultant des opérations de gestion trésorerie, sans exhaustivité là encore, puisque les données comptables relatives à la variation, à titre d'exemple, de la valeur du patrimoine immobilier de l'Etat, n'y sont pas retranscrites. Le compte de résultat de l'année constitue ainsi une compilation de données budgétaires et comptables, dont l'intérêt se situe dans le détail des éléments qui le composent plus que dans le solde qui le caractérise *in fine*. On peut d'ailleurs relever que ni le compte de résultat de l'année, ni le compte permanent des découverts du Trésor n'ont de lien comptable avec la balance générale des comptes du compte général de l'administration des finances, dans lequel ils n'apparaissent que dans la partie intitulée *« développements divers »*.

Le tableau suivant retrace le détail du solde débiteur du compte permanent des découverts du Trésor au 31 décembre 2001. Il faut noter que les montants portés en augmentation et en atténuation des découverts du Trésor sont exprimés en valeur nominale, sans prise en compte de l'érosion monétaire.

MODIFICATIONS APPORTÉES AU COMPTE PERMANENT DES DÉCOUVERTS DU TRÉSOR PAR LE RÈGLEMENT DES COMPTES DE 2001

(en millions d'euros)

	Découverts constatés	Atténuation des découverts
1.- Période antérieure à 1840	0,76	-
2.- Budgets de 1840 à 1870	3,19	2,41
3.- Budgets de 1871 à 1913	1,92	1,62
4.- Budgets de 1914 à 1938	544,69	314,52
5.- Budgets de 1939 à 1958	24.025,42	9.185,72
6.- Budgets de 1959 à 1989	221.422,11	23.005,12
7.- Budget de 1990	18.662,03	-
8.- Budget de 1991	17.663,63	181,58
9.- Budget de 1992	33.902,71	715,61
10.- Budget de 1993	47.611,84	12,78
11.- Budget de 1994	66.143,57	1.834,43
12.- Budget de 1995	51.602,27	30,40
13.- Budget de 1996	45.852,82	153,35
14.- Budget de 1997	41.580,32	127,74
15.- Budget de 1998	39.316,71	123,61
16.- Budget de 1999	37.467,38	1.577,16
17.- Budget de 2000	32.073,16	647,32
Totaux	677.874,54	37.913,38
Montants nets des découverts du Trésor	639.961,16	
Projet de loi de règlement 2001	33.569,94	7,52

MODIFICATIONS APPORTÉES AU COMPTE PERMANENT DES DÉCOUVERTS DU TRÉSOR PAR LE RÈGLEMENT DES COMPTES DE 2001

(en millions de francs)

	Découverts constatés	Atténuation des découverts
1.- Période antérieure à 1840	5	-
2.- Budgets de 1840 à 1870	20,9	15,8
3.- Budgets de 1871 à 1913	12,6	10,6
4.- Budgets de 1914 à 1938	3.572,9	2.063,1
5.- Budgets de 1939 à 1958	157.596,4	60.254,4
6.- Budgets de 1959 à 1989	1.452.433,8	150.903,7
7.- Budget de 1990	122.414,9	-
8.- Budget de 1991	115.865,8	1.191,1
9.- Budget de 1992	222.387,2	4.694,1
10.- Budget de 1993	312.313,2	83,8
11.- Budget de 1994	433.873,4	12.033,1
12.- Budget de 1995	338.488,7	199,4
13.- Budget de 1996	300.774,8	1.005,9
14.- Budget de 1997	272.749,0	837,9
15.- Budget de 1998	257.900,7	810,8
16.- Budget de 1999	245.769,8	10.345,5
17.- Budget de 2000	210.386,1	4.246,1
Totaux	4.446.565,5	248.695,5
Montants nets des découverts du Trésor	4.197.870,0	
Projet de loi de règlement 2001	220.204,4	49,3

*

* *

La Commission a *adopté* l'article 14 sans modification.

*

* *

Elle a ensuite *adopté* l'ensemble du projet de loi portant règlement définitif du budget de 2001 sans modification.

TABLEAU COMPARATIF

Texte du projet de loi

Article 1er

Les résultats définitifs de l'exécution des lois de finances pour 2001 sont arrêtés aux sommes mentionnées ci-après :

(En francs)

	Charges	Ressources	Solde
A.– OPERATIONS A CARACTERE DEFINITIF			
Budget général			
Recettes brutes [a]		1.953.251.870.770,52	
A déduire :Dégrèvements et remboursements d'impôts		*398.211.304.458,24*	
Recettes nettes		1.555.040.566.312,28	
Dépenses ordinaires civiles brutes	1.870.949.063.110,53		
A déduire : Dégrèvements et remboursements d'impôts	*398.211.304.458,24*		
Dépenses ordinaires civiles nettes	1.472.737.758.652,29		
Dépenses civiles en capital	106.948.287.808,97		
Dépenses militaires	182.670.357.762,35		
Total pour le budget général	**[b] 1.762.356.404.223,61**	**1.555.040.566.312,28**	**- 207.315.837.911,33**
Comptes d'affectation spéciale à caractère définitif			
Recettes		45.530.641.820,91	
Dépenses ordinaires civiles	23.325.644.132,68		
Dépenses civiles en capital	21.194.406.928,00		
Total pour les comptes d'affectation spéciale	**44.520.051.060,68**	**45.530.641.820,91**	**1.010.590.760,23**
Totaux (budget général et comptes d'affectation spéciale)	**1.806.876.455.284,29**	**1.600.571.208.133,19**	**- 206.305.247.151,10**
Budgets annexes			
Aviation civile	9.519.808.769,00	9.519.808.769,00	
Journaux officiels	1.252.620.115,92	1.252.620.115,92	
Légion d'honneur	132.294.538,98	132.294.538,98	
Monnaies et médailles	1.247.344.833,82	1.247.344.833,82	
Ordre de la Libération	7.100.854,42	7.100.854,42	
Prestations sociales agricoles	100.566.068.060,02	100.566.068.060,02	
Totaux budgets annexes	**112.725.237.172,16**	**112.725.237.172,16**	"
Totaux des opérations à caractère définitif (A)	**1.919.601.692.456,45**	**1.713.296.445.305,35**	**- 206.305.247.151,10**
B.– OPERATIONS A CARACTERE TEMPORAIRE			
Comptes spéciaux du Trésor			
Comptes d'affectation spéciale à caractère temporaire	15.513.575,78	6.403.974,08	- 9.109.601,70
Comptes de prêts	3.865.985.890,22	5.641.353.457,62	1.775.367.567,40
Comptes d'avances	400.210.770.824,47	401.077.468.937,38	866.698.112,91
Comptes de commerce (résultat net)	3.734.537.549,33		- 3.734.537.549,33
Comptes de règlement avec les gouvernements étrangers (résultat net)	- 22.291.236,91		22.291.236,91
Comptes d'opérations monétaires hors FMI (résultat net)	2.697.077.692,34		- 2.697.077.692,34
Totaux des opérations à caractère temporaire hors FMI (B)	**410.501.594.295,23**	**406.725.226.369,08**	**- 3.776.367.926,15**
Solde d'exécution des lois de finances hors FMI (A+B)	"	"	**- 210.081.615.077,25**
Solde d'exécution des lois de finances hors FMI, hors FSC	"	"	**- 210.161.238.915,57**

(a) Après déduction des prélèvements sur recettes de l'Etat (303.051.898.120,54 F) au profit des collectivités locales et des Communautés européennes.

(b) Le montant des dépenses brutes du budget général s'établit à 2.160.567.708.681,85 F.

Propositions de la Commission

Article 1er

Sans modification.

Texte du projet de loi

Propositions de la Commission

Article 2

Le montant définitif des recettes du budget général de l'année 2001 est arrêté à 1.953.251.870.770,52 F. La répartition de cette somme fait l'objet du tableau A annexé à la présente loi.

Article 2

Sans modification.

Article 3

Le montant définitif des dépenses ordinaires civiles du budget général de 2001 est arrêté aux sommes mentionnées au tableau ci-après. Les crédits ouverts sont modifiés comme il est dit au même tableau et répartis par ministère conformément au tableau B annexé à la présente loi.

Article 3

Sans modification.

(En francs)

Désignation des titres	Dépenses	Ajustements de la loi de règlement	
		Ouvertures de crédits complémentaires	Annulations de crédits non consommés
I.- Dette publique et dépenses en atténuation de recettes	660.060.908.499,52	1.340.395.029,37	4.815.486.529,85
II.- Pouvoirs publics	4.956.600.619,20	»	2.248.880,80
III.- Moyens des services	710.494.631.260,61	3.822.495.130,92	4.026.716.070,31
IV.- Interventions publiques	495.436.922.731,20	1.860.875.691,96	1.100.932.791,76
TOTAUX	**1.870.949.063.110,53**	**7.023.765.852,25**	**9.945.384.272,72**

Article 4

Le montant définitif des dépenses civiles en capital du budget général de 2001 est arrêté aux sommes mentionnées au tableau ci-après. Les crédits ouverts sont modifiés comme il est dit au même tableau et répartis par ministère conformément au tableau C annexé à la présente loi.

Article 4

Sans modification.

(En francs)

Désignation des titres	Dépenses	Ajustements de la loi de règlement	
		Ouvertures de crédits complémentaires	Annulations de crédits non consommés
V.- Investissements exécutés par l'Etat	24.727.556.791,94	»	24,06
VI.- Subventions d'investissement accordées par l'Etat	82.220.177.548,17	»	30,83
VII.- Réparations des dommages de guerre	553.468,86	»	0,14
TOTAUX	**106.948.287.808,97**	**»**	**55,03**

Texte du projet de loi

Propositions de la Commission

(En francs)

Article 5

Le montant définitif des dépenses ordinaires militaires du budget général de 2001 est arrêté aux sommes mentionnées au tableau ci-après. Les crédits ouverts sont modifiés comme il est dit au même tableau et répartis conformément au tableau D annexé à la présente loi.

Article 5

Sans modification.

(En francs)

Désignation des titres	Dépenses	Ajustements de la loi de règlement	
		Ouvertures de crédits complémentaires	Annulations de crédits non consommés
III.- Moyens des armes et services	111.662.246.809,56	192.989.853,26	722.556.538,70
TOTAUX	**111.662.246.809,56**	**192.989.853,26**	**722.556.538,70**

Article 6

Le montant définitif des dépenses militaires en capital du budget général de 2001 est arrêté aux sommes mentionnées au tableau ci-après. Les crédits ouverts sont modifiés comme il est dit au même tableau et répartis conformément au tableau E annexé à la présente loi.

Article 6

Sans modification.

(En francs)

Désignation des titres	Dépenses	Ajustements de la loi de règlement	
		Ouvertures de crédits complémentaires	Annulations de crédits non consommés
V.- Equipement	69.298.456.353,93	»	44,07
VI.- Subventions d'investissement accordées par l'Etat	1.709.654.598,86	0,11	2,25
TOTAUX	**71.008.110.952,79**	**0,11**	**46,32**

Texte du projet de loi	Propositions de la Commission

Article 7

Le résultat du budget général de 2001 est définitivement fixé comme suit :

Recettes	1.953.251.870.770,52 F
Dépenses	2.160.567.708.681,85 F
Excédent des dépenses sur les recettes	207.315.837.911,33 F

La répartition des recettes et des dépenses fait l'objet du tableau F annexé à la présente loi.

Article 7

Sans modification.

Article 8

Les résultats des budgets annexes sont arrêtés aux sommes mentionnées au tableau ci-après. Les crédits ouverts sont modifiés comme il est dit au même tableau. Ces crédits sont répartis par budget conformément au tableau G annexé à la présente loi.

(En francs)

Désignation des budgets	Totaux égaux en recettes et en dépenses	Ajustements de la loi de règlement	
		Ouverture de crédits complémentaires	Annulations de crédits non consommés
Aviation civile	9.519.808.769,00	849.646.655,96	87.219.446,96
Journaux officiels	1.252.620.115,92	44.615.717,96	17.105.094,04
Légion d'honneur	132.294.538,98	1.459.848,90	2.811.909,92
Monnaies et médailles	1.247.344.833,82	»	41.256.805,18
Ordre de la Libération	7.100.854,42	1.314.590,24	55.313,82
Prestations sociales agricoles	100.566.068.060,02	3.862.832.964,05	807.764.904,03
TOTAUX	**112.725.237.172,16**	**4.759.869.777,11**	**956.213.473,95**

Article 8

Sans modification.

Texte du projet de loi	Propositions de la Commission
Article 9	**Article 9**
I. – Les résultats des comptes spéciaux du Trésor dont les opérations se poursuivent sont arrêtés, pour 2001, aux sommes mentionnées au tableau ci-après. Les crédits et les	Sans modification.

Texte du projet de loi

Propositions de la Commission

autorisations de découverts sont modifiés comme il est dit au même tableau et répartis par catégorie de comptes et ministère gestionnaire, conformément au tableau I, annexé à la présente loi.

(En francs)

Désignation	Opérations de l'année 2001		Ajustements de la loi de règlement		
	Dépenses	Recettes	Ouvertures de crédits complémentaires	Annulations de crédits non consommés	Autorisations de découverts complémentaires
I.- Opérations à caractère définitif					
Comptes d'affectation spéciale	44.392.188.560,68	45.466.490.527,99	131.898.046,29	14.940.445.452,61	»
	44.392.188.560,68	45.466.490.527,99	131.898.046,29	14.940.445.452,61	»
II.- Opérations à caractère temporaire					
Comptes d'affectation spéciale	15.513.575,78	6.403.974,08	»	9,22	»
Comptes de commerce	25.780.756.525,61	22.046.218.976,28	»	»	»
Comptes de règlement avec les gouvernements étrangers	»	22.291.236,91	»	»	»
Comptes d'opérations monétaires	15.778.639.301,61	18.370.382.789,18	»	»	63.764.472.003,47
Comptes de prêts	3.865.985.890,22	5.641.353.457,62	»	1.000.007,78	»
Comptes d'avances	400.210.770.824,47	401.077.468.937,38	39.016.584.492,80	74.813.668,33	»
Totaux	**445.651.666.117,69**	**447.164.119.371,45**	**39.016.584.492,80**	**75.813.685,33**	**63.764.472.003,47**
Totaux généraux	**490.043.854.678,37**	**492.630.609.899,44**	**39.148.482.539,09**	**15.016.259.137,94**	**63.764.472.003,47**

II. – Les soldes des comptes spéciaux du Trésor dont les opérations se poursuivent, sont arrêtés, à la date du 31 décembre 2001, aux sommes ci-après et répartis par ministère conformément au tableau I annexé à la présente loi.

Texte du projet de loi

Propositions de la Commission

(En francs)

Désignation des catégories de comptes spéciaux	Soldes au 31 décembre 2001	
	Débiteurs	Créditeurs
Comptes d'affectation spéciale : opérations à caractère définitif et à caractère temporaire		8.367.348.203,51
Comptes de commerce	9.809.320,09	4.426.727.857,15
Comptes de règlement avec les gouvernements étrangers	172.633.097,41	
Comptes d'opérations monétaires	64.328.334.430,15	12.307.719.095,06
Comptes de prêts	114.102.950.201,05	
Comptes d'avances	100.378.072.918,13	
TOTAUX	**278.991.799.966,83**	**25.101.795.155,72**

III. – Les soldes arrêtés au II sont reportés à la gestion 2002 à l'exception d'un solde débiteur de 563.862.426,68 F concernant les comptes d'opérations monétaires, d'un solde débiteur de 559.071.704,56 F concernant les comptes de prêts et d'un solde débiteur de 1.104.013.273,97 F relatif aux comptes d'avances qui font l'objet d'une affectation par l'article de transport aux découverts du Trésor.

Article 10

Article 10

Les résultats du compte spécial du Trésor définitivement clos au 31 décembre 2001 sont arrêtés aux sommes mentionnées au tableau ci-après. Les crédits sont modifiés comme il est dit au même tableau.

Sans modification.

(En francs)

	Opérations de l'année		Soldes au 31 décembre 2001		Ajustements de la loi de règlement	
Désignation	Dépenses	Recettes	Débit	Crédit	Ouvertures	Annulations
Comptes d'affectation spéciale						
902-23- Actions en faveur du développement des départements, des territoires et des collectivités territoriales d'outre-mer	127.862.500,00	64.151.292,92	»	49.934.843,09	»	43.387.703
TOTAL GÉNÉRAL	**127.862.500,00**	**64.151.292,92**	**»**	**49.934.843,09**	**»**	**43.387.703**

Article 11

Article 11

Le solde débiteur des pertes et profits sur emprunts et engagements de l'Etat est

Sans modification.

(En francs)

Opérations	Dépenses	Recettes
Annuités non supportées par le budget général ou un compte spécial du Trésor	2.631.579.399,23	

Texte du projet de loi	Propositions de la Commission
Article 11	**Article 11**
Le solde débiteur des pertes et profits sur emprunts et engagements de l'Etat est arrêté au 31 décembre 2001 à la somme de 10.710.850.636,21 F conformément au tableau ci-après :	Sans modification.
Article 12	**Article 12**
Une perte de 661.783,67 F correspondant à la contre valeur de l'avoir en deutsche marks, détenu par l'ambassade de France, en Bosnie-Herzégovine, sur un compte ouvert dans une banque à Sarajevo, est définitivement apurée par transport en augmentation des découverts du Trésor.	Sans modification.
Article 13	**Article 13**
Sont reconnues d'utilité publique, pour un montant de 2.026.142,18 F les dépenses comprises dans la gestion de fait des deniers de l'Etat, jugée par la Cour des comptes dans ses arrêts des 15, 19 et 22 février 1996, 17 janvier 2000 et 26 février 2001 au titre du ministère de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche.	Sans modification.
Article 14	**Article 14**

Texte du projet de loi	Propositions de la Commission
I. – Les sommes énumérées ci-après, mentionnées aux articles 7, 9 (III), 11, 12 sont transportées en augmentation des découverts du Trésor :	Sans modification.

- Excédent des dépenses sur les recettes du budget général de 2001	207.315.837.911,33 F
- Résultat net du compte spécial du Trésor « Pertes et bénéfices de change » soldé chaque année	563.862.426,68 F
- Remises de dettes aux pays les moins avancés	559.071.704,56 F
- Perte sur le compte d'avances 903-52 *« Avances aux départements sur le produit de la taxe différentielle sur les véhicules à moteur »*	1.104.013.273,97 F
- Pertes et profits sur emprunts et engagements	10.710.850.636,21 F
- Pertes de trésorerie	661.783,67 F
Total I – augmentation des découverts du Trésor	**220.254.297.736,42 F**

II. – La somme visée à l'article 10 est transportée en atténuation des découverts du Trésor :

- Résultat net du compte spécial clos au 31 décembre 2001	49.934.843,09 F
Total II – atténuation des découverts du Trésor	**49.934.843,09 F**
Total net à transporter en augmentation des découverts du Trésor (I – II)	**220.204.362.893,33 F**

ANNEXE

RÉPONSES DE LA COUR DES COMPTES AUX QUESTIONS POSÉES PAR LE RAPPORTEUR GÉNÉRAL

QUESTION N° 1

PROCEDURES BUDGETAIRES DEROGATOIRES AU PRINCIPE D'ANNUALITE

1. La Cour peut-elle recenser les textes législatifs et réglementaires autres que le décret n° 86-451 du 14 mars 1986, antérieurs ou postérieurs à l'entrée en vigueur de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959, qui permettent de déroger au principe d'annualité tel que défini par les articles afférents de l'ordonnance de 1959 ?

La Cour peut-elle, notamment, préciser si les décrets intervenus, éventuellement, en application de l'article 112 du décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique comportent des dispositions dérogeant au principe d'annualité ?

La Cour peut-elle également présenter les différents textes fondant la procédure de recomplètement des fonds d'avance au ministère de la défense ? Existe-t-il des « fonds d'avance » similaires dans les autres ministères ?

2. Selon la Cour, dans quelle mesure les textes législatifs et réglementaires évoqués au 1° sont-ils compatibles avec, d'une part, les dispositions de l'ordonnance de 1959 et, d'autre part, celles de la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances ?

Selon la Cour, la souplesse de gestion procurée par ces textes est-elle toujours justifiée ? Dans la négative, quelles pourraient être les orientations applicables à une refonte de ces procédures ?

3. Quelle appréciation la Cour peut-elle porter sur les différentes dérogations au principe d'annualité définies par le décret n° 86-451 du 14 mars 1986, dans ses articles 5 à 12 ?

Selon la Cour, comment devraient s'articuler les dispositions du décret précité et celles du deuxième alinéa de l'article 9 de la loi organique du 1er août 2001, qui dispose que « *les conditions dans lesquelles des dépenses peuvent être engagées par anticipation sur les crédits de l'année suivante sont définies par une disposition de loi de finances* » ?

RÉPONSE

1. En vertu du principe d'annualité budgétaire, les autorisations de recettes et de dépenses ne sont valables que pour un an.

Ce principe, dégagé sous la Révolution afin de faciliter le contrôle parlementaire du pouvoir exécutif, est rappelé à quatre reprises par l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 : les lois de finances de l'année portent prévision et autorisation « pour chaque année civile » (article 2) ; « l'autorisation de percevoir les impôts est annuelle » (article 4) ; le budget décrit les ressources et les charges de l'Etat « pour une année civile » (article 16) ; « les crédits ouverts au titre d'un budget ne créent aucun droit au titre du budget suivant » (article 17).

La loi organique du 1er août 2001 conforte ce principe : « les lois de finances déterminent, pour un exercice, la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'Etat » (article 1er) ; « le budget décrit, pour une année, l'ensemble des recettes et des dépenses budgétaires de l'Etat » (article 6) ; « les crédits ouverts… ne créent aucun droit au titre des années suivantes » (article 15) ; « la loi de finances de l'année autorise, pour l'année, la perception des ressources de l'Etat… » (article 34).

Le principe d'annualité budgétaire a un corollaire : l'exécution comptable du budget dans un cadre annuel (annualité comptable). Celle-ci est cependant compatible avec deux systèmes différents de rattachement des opérations : système de l'exercice (rattachement juridique des

opérations, en fonction de l'année où les droits et obligations sont constatés) ; système de la gestion (rattachement matériel des opérations, en fonction de l'année où se produisent les encaissements et décaissements). Sous le régime de la loi organique du 1er août 2001 (article 30), la comptabilité générale de l'Etat obéira au système de l'exercice. En revanche, la comptabilité budgétaire restera fondée sur le système de la gestion (loi organique du 1er août 2001, article 28).

Les principes d'annualité budgétaire et comptable connaissent toutefois des aménagements prévus par les textes organiques eux-mêmes : lois de programme (ordonnance organique du 2 janvier 1959, article 1er) ; autorisations de programme (ordonnance organique du 2 janvier 1959, articles 8 et 12) ou d'engagement (loi organique du 1er août 2001, article 8) ; reports (ordonnance organique du 2 janvier 1959, article 17 ; loi organique du 1er août 2001, article 15) ; comptes spéciaux du trésor (ordonnance organique du 2 janvier 1959, article 24 ; loi organique du 1er août 2001, article 20) ; engagements par anticipation de crédits (ordonnance organique du 2 janvier 1959, articles 2 et 11 ; loi organique du 1er août 2001, article 9).

Par ailleurs, l'article 16 de l'ordonnance organique de 1959 (tout comme l'article 28 de la loi organique du 1er août 2001) renvoie à un décret en Conseil d'Etat pour fixer les modalités d'application du principe d'annualité comptable. Il s'agit aujourd'hui du décret n° 86-451 du 14 mars 1986 (1) évoqué par le questionnaire.

En outre, le décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962 prévoit (article 112) des régimes dérogatoires pour l'engagement, la liquidation et l'ordonnancement des dépenses des corps de troupe et des établissements pénitentiaires. Il renvoie pour leur description à deux décrets contresignés respectivement par les ministres des armées et de la justice. Ces deux textes n'ayant jamais été pris, les dépenses des corps de troupe et des établissements pénitentiaires restent régis par des textes anciens et/ou partiels :

– corps de troupe : loi n° 48-1347 du 27 août 1948 (article 34) et loi n° 55-1046 du 6 août 1955 (article 8) pour les fonds d'avance, décret n° 71-336 du 29 avril 1971 pour les masses militaires ;

– établissements pénitentiaires : décret du 31 décembre 1957 (2).

A l'occasion de ces contrôles, la Cour n'a pas eu connaissance d'autres procédures dérogatoires dans d'autres ministères.

2. On examinera successivement les procédures spécifiques au ministère de la défense, puis au ministère de la justice. Concernant le ministère de la défense, ces procédures dérogatoires sont regroupées sous l'appellation de « dépenses à bon compte ».

La procédure des dépenses à bon compte du ministère de la défense

Description

Dans leur acception la plus large, les dépenses à bon compte regroupent diverses procédures de dépenses au sein des armées qui présentent des caractéristiques communes :

– elles constituent une exception aux étapes de la dépense publique ordinaire (procédure ELOP) en ce que le paiement intervient préalablement à la dépense réelle et de manière globale par le truchement d'une « facturation » préalable aux services du Trésor de montants déterminés ;

---

(1) Précisé par l'arrêté du ministre des finances du 2 juin 1986 relatif aux modalités de comptabilisation des recettes et dépenses de l'Etat.

(2) Commenté par l'instruction R 62 – ministère de la justice, ministère des finances (direction de la comptabilité publique) du 10 juin 1963.

– la facturation n'intervient pas au profit des créanciers ultimes de l'Etat mais au profit d'organismes militaires, les fonds déposés sur des CCP, constituant une trésorerie sur laquelle seront effectués les paiements ;

– la dépense (effectuée selon une procédure comparable à la procédure de droit commun) et sa restitution sont menées de manière interne au ministère de la défense.

En conséquence, les dépenses réalisées selon ces procédures ne donnent pas lieu à la production de pièces justificatives au niveau du comptable public mais font l'objet d'un contrôle interne au ministère par les officiers des corps des commissariats aux armées. La responsabilité des militaires qui manient ces fonds est susceptible d'être engagée par le ministre de la défense (loi du 13 juillet 1972, article 17 et décret n° 74-05 du 6 août 1974).

Les dépenses qui obéissent à ces procédures concernent essentiellement les soldes et prestations familiales, l'alimentation, les frais de déplacement et de changement de résidence ainsi que diverses dépenses de fonctionnement des formations militaires.

Ces « dépenses à bon compte » recouvrent deux types de procédures.

Les dépenses de solde, de prestations familiales et d'alimentation font l'objet de **fonds d'avances**. La caisse des comptables des unités est alimentée avant le début de l'exercice grâce à une procédure dérogatoire de délégation des crédits par anticipation : un arrêté annuel du Ministre chargé du budget autorise chaque année le ministre de la défense à déléguer les crédits nécessaires au recomplétement des fonds d'avances des unités et services. Les fonds disponibles sont destinés à financer les dépenses du début de l'exercice suivant de manière à éviter toute solution de continuité dans le paiement des rémunérations des militaires. A cette fin, il arrive qu'une fraction de ces fonds soit utilisée pour régler les dépenses de la fin de l'exercice en cours, quand les crédits budgétaires correspondants sont épuisés, permettant ainsi un report de charges d'une année sur l'autre.

Les **masses** sont constituées de fonds destinés à subvenir forfaitairement aux besoins de services nécessaires au fonctionnement des formations militaires : entretien des personnels et dépenses diverses ; chauffage, éclairage, eau et force motrice ; casernement ; entretien courant du matériel. Elles sont alimentées chaque année par des allocations calculées à partir d'éléments d'appréciation divers à dominante forfaitaire (nombre de journées de solde, surface des locaux…). Les masses sont réputées acquises par les corps de troupe ; partant, le montant résiduel des ressources disponibles en fin d'exercice n'est pas reversé au comptable public, le décret de 1971 étant, sur ce point, dérogatoire à la règle de l'annualité budgétaire.

Appréciation

La Cour s'est prononcée à de nombreuses reprises sur ces procédures dérogatoires du droit commun.

Elle a constaté dans le rapport sur l'exécution des lois de finances pour l'année 2000 (1) que le champ des dérogations avait été réduit depuis 1999, à la fois dans son montant (réduction de 30% des montants des fonds d'avance) (2), et dans ses délais (mise en place fin décembre au lieu de fin novembre). Elle a noté, par ailleurs, que, depuis 1999, des progrès favorables à la transparence dans l'utilisation de ces procédures avaient été enregistrés grâce à la mise en œuvre d'une information systématique des services de la comptabilité publique par le biais d'états mensuels de ventilation des dépenses au niveau du paragraphe et d'états trimestriels des effectifs soldés.

Mais, sans remettre en cause leur existence, la Cour a également souligné à plusieurs reprises que les textes fondant ces procédures étaient « *partiels, souvent anciens et (…) de niveau variable* ». En effet, si les articles 110 et 112 du décret de 1962 prévoient le principe de dispositifs

---

(1) Rapport sur l'exécution des lois de finances pour l'année 2000, p.264 et 265.

(2) Les textes de référence utilisés par les comptables sont l'instruction DGCP-DB du 21 décembre 1998 et la circulaire n°99-481 du 26 novembre 1999.

jugés nécessaires au déroulement des « opérations provoquées par les nécessités de la défense », l'article 112 dispose que ces règles propres sont définies par un décret. Depuis 1962, aucun décret n'est venu préciser le régime général de ces dépenses « à bon compte » qui résulte, soit de textes antérieurs (loi de 1948 précitée) ou de textes partiels (décret de 1971 sur le régime des masses).

Dans sa dernière communication publique sur le sujet [1], la Cour a demandé aux ministères de l'économie, des finances et de l'industrie, d'une part, et de la défense, d'autre part, de lui faire connaître les propositions de modernisation de ces procédures qui pouvaient être envisagées, sans mettre en péril le fonctionnement opérationnel des armées.

La loi organique du 1er août 2001 disposant que « les conditions dans lesquelles des dépenses peuvent être engagées par anticipation sur les crédits de l'année suivante sont définies par une disposition de loi de finances » (article 9), à compter du 1er janvier 2005, il importe que les procédures dérogatoires du ministère de la défense s'inscrivent dans ce cadre et reposent sur une base législative claire.

La comptabilité autonome des établissements pénitentiaires

Description

Les recettes et les dépenses des établissements pénitentiaires sont retracées sans contraction dans le cadre du budget de l'Etat. Mais chaque établissement doit tenir une comptabilité autonome de type commercial. Pour toutes les dépenses de fonctionnement, le ministre de la justice effectue une délégation de crédits au profit du directeur régional de l'administration pénitentiaire qui émet ensuite au nom du greffier-comptable de l'établissement des mandats trimestriels globaux, appelés dotations.

Au titre des opérations de fin de gestion, le greffier-comptable peut prendre en charge les ordonnancements de dépenses et de recettes concernant la gestion précédente jusqu'au 20 janvier. Le 20 janvier, le directeur de l'établissement doit être en mesure de déterminer par chapitre les fonds budgétaires non utilisés et de communiquer au directeur régional le montant des reversements à opérer. Le directeur régional procède à l'émission immédiate d'un ordre de reversement du montant du reliquat et d'un titre de perception du montant des recettes propres du quatrième trimestre au titre des produits divers de l'Etat. Ces titres sont datés du 31 décembre et adressés sans délai au trésorier-payeur général assignataire.

Appréciation

Le fondement juridique de la comptabilité des établissements pénitentiaires est fragile. Le décret d'application prévu par l'article 112 du règlement général de la comptabilité publique n'a jamais été pris et un texte antérieur (décret n° 57-1409 du 31 décembre 1957) continue à s'appliquer.

Dans une communication déjà ancienne [2], la Cour a relevé les problèmes posés par cette comptabilité en matière de respect de la spécialité des crédits et de mise en jeu de la responsabilité des comptables publics.

Du point de vue du respect du principe d'annualité, les délais spécifiques accordés en fin de gestion aux greffiers-comptables des établissements pénitentiaires devront à compter du 1er janvier 2005 être adaptés pour tenir compte de la limitation de la période complémentaire à vingt jours prévue l'article 28 de la loi organique du 1er août 2001.

3. L'article 16 de l'ordonnance organique de 1959 et l'article 28 de la loi organique du 1er août 2001 posent le principe d'une comptabilisation budgétaire annuelle selon le système de la gestion. L'ordonnance de 1959 précise toutefois que « un décret en Conseil d'Etat pris sur le rapport

---

(1) Ibid.
(2) Référé du 29 novembre 1985 adressé aux ministres des finances et de la justice.

du ministre des finances fixe les modalités d'application des principes qui précèdent et les conditions dans lesquelles les exceptions peuvent y être apportées, notamment en ce qui concerne les opérations de régularisation » [1]. Ce décret est le décret n° 86-451 du 14 mars 1986 modifié par le décret n° 96-1172 du 26 décembre 1996 [2]. Il rappelle les règles de comptabilisation prévues à l'article 16 de l'ordonnance, fixe les périodes complémentaires et prévoit un mécanisme d'engagements des crédits par anticipation.

Les règles de comptabilisation budgétaire annuelle

Les articles 2 et 3 du décret du 14 mars 1986 reprennent les formulations de l'article 16 de l'ordonnance de 1959 concernant la comptabilisation des recettes et des dépenses. Ils précisent notamment (article 3) que les dépenses payables après ordonnancement sont prises en compte « au titre du budget au cours de laquelle les ordonnances ou mandats sont visés par les comptables assignataires ». La loi organique de 2001 revient à une application plus stricte du système de la gestion : « les dépenses sont prises en compte au titre de l'année au cours desquelles elles sont payées par les comptables assignataires » (article 28). L'article 3 du décret du 14 mars 1986 n'est pas compatible avec ce nouveau texte.

Les périodes complémentaires

L'article 6 du décret du 14 mars 1986 rappelle que « les engagements de dépenses s'imputent sur les crédits du budget de l'année en cours ». A cette fin, l'article 5 exige que les engagements de dépenses ordinaires autres que de personnel aient lieu jusqu'au 30 novembre inclus.

Le texte aménage cependant des exceptions, tant en ce qui concerne l'engagement que l'enregistrement comptable de la dépense.

Les engagements de dépenses ordinaires autres que de personnel peuvent intervenir en cas d'urgence ou pour la régularisation d'un engagement antérieur jusqu'au 15 janvier pour les comptables principaux de l'Etat, jusqu'au 23 ou au 30 janvier pour les opérations désignées par un arrêté du ministre chargé du budget et jusqu'au 7 février pour l'agent comptable central du Trésor (articles 5 et 10). Cette période complémentaire est mentionnée par la loi organique du 1er août 2001 mais celle-ci limite cependant sa durée à vingt jours. Les textes d'application, qui remplaceront le décret de 1986, devront donc en tenir compte.

S'agissant plus particulièrement des opérations de régularisation, la Cour avait déploré en 1999 [3] que les dispositions de l'article 10 du décret du 14 mars 1986 qui impliquent que les recettes et les dépenses enregistrées sur les comptes d'imputation provisoire au titre de l'année précédente soient soldées à la fin de la période complémentaire n'étaient pas respectées. Le rapport sur l'exécution des lois de finances pour 2001 constate un effort sensible d'apurement. Entre 1999 et 2001, les soldes des comptes d'imputation provisoire susceptibles de recevoir des opérations budgétaires se sont réduits de 62% pour les dépenses et de 50% pour les recettes. Ils n'ont cependant pas disparu. Or l'article 28 de la loi organique du 1er août 2001 rappelle expressément cette obligation de solder les comptes d'imputation provisoire à la fin de la période complémentaire. Elle l'assortit cependant d'un assouplissement : les recettes qui n'auraient pu être imputées sur un compte définitif à cette date seront précisées dans le compte général de l'Etat joint au projet de loi de règlement.

Une période complémentaire de même durée que celle concernant les engagements est prévue par le décret du 14 mars 1986 pour la prise en compte des mandats émis jusqu'au 31 décembre de l'année et des ordonnances émises jusqu'au 10 janvier de l'année suivante pour le

---

(1) De même, la loi organique du 1er août 2001 renvoie à un décret en Conseil d'Etat pour fixer les conditions dans lesquelles « des recettes et des dépenses budgétaires peuvent être comptabilisées au cours d'une période complémentaire à l'année civile ».

(2) Précisé par l'arrêté du ministre des finances du 2 juin 1986 relatif aux modalités de comptabilisation des recettes et dépenses de l'Etat (modifié par l'arrêté du 26 décembre 1996).

(3) Rapport sur l'exécution des lois de finances pour 1999 et réponse à la question n° 2 posée par la commission des finances de l'Assemblée nationale à l'occasion de l'examen du projet de loi de règlement pour 1999.

paiement des dépenses ordinaires autres que de personnel se rapportant à des droits nés de la gestion précédente (article 9) ainsi que les règlements réciproques autres que les recettes fiscales et les fonds de concours se rapportant à des créances ou à des dettes nées au plus tard le 31 décembre de l'année précédente (article 11) [1]. La durée de cette période complémentaire devra également être revue pour tenir compte de la limite de vingt jours fixée par la loi organique du 1er août 2001. En revanche, la loi organique du 1er août 2001 élargit la liste des recettes et dépenses susceptibles d'être exécutées au cours de la période complémentaire aux opérations prévues par une loi de finances rectificative, lorsque celle-ci est adoptée au cours du dernier mois de l'année.

Par ailleurs, selon l'article 12 du décret du 14 mars 1986, les opérations de fin d'année et d'inventaire [2] peuvent être prises en compte au titre du budget de l'année précédente jusqu'à la date de clôture du compte général de l'administration des finances, fixée par le ministre chargé du budget. Sous le régime de la loi organique du 1er août 2001, cette clôture devra intervenir avant le dépôt du projet de loi de règlement, soit au plus tard le 1er juin de l'année suivant l'exécution du budget auquel se rapporte la loi [3]. Cette période s'ajoutant à la période complémentaire n'est expressément prévue ni par le nouveau texte organique, ni par le précédent.

L'engagement de crédits par anticipation

L'article 8 du décret du 14 mars 1986 prévoit, dans la limite d'un quart des crédits de l'année en cours, la possibilité d'engager par anticipation à partir du 1er novembre des crédits de l'année suivante, dans le cas de dépenses ordinaires autres que de personnel dont l'exécution n'interviendra qu'après le 1er janvier suivant. Il s'agit là d'une procédure distincte de celle prévue par l'article 11 de l'ordonnance organique de 1959 qui fait allusion à des « dispositions spéciales prévoyant un engagement par anticipation sur les crédits de l'année suivante », autorisées chaque année dans la loi de finances initiale et récapitulées dans son état annexe D [4]. Cette juxtaposition de procédures était légitimée par ce même article 11 qui dispose que ces « dispositions spéciales » s'appliquent « sans préjudice des exceptions au principe d'annualité qui pourront être apportées par le décret prévu à l'article 16 » (c'est-à-dire le décret du 14 mars 1986). La loi organique du 1er août 2001 maintient la possibilité d'engager des dépenses par anticipation sur les crédits de l'année suivante, mais exige que ces engagements par anticipation soient autorisés « par une disposition de loi de finances » (article 9). A la différence de celle de l'article 11 de l'ordonnance de 1959, cette formulation est exclusive et privera de base légale la procédure prévue par l'article 8 du décret du 14 mars 1986.

---

(1) Sur les opérations réalisées par la période complémentaire et les éventuels abus, cf. réponse à la question n° 3 posée par la commission des finances de l'Assemblée nationale à l'occasion de l'examen de la loi de règlement pour 1997 et réponse à la question n° 1 posée par la commission des finances de l'Assemblée nationale à l'occasion de l'examen de la loi de règlement pour 1999.

(2) Ces opérations sont définies à l'article 10 de l'arrêté du 2 juin 1986 : intégration des opérations des comptables subordonnés, rectification d'erreurs dans la comptabilité des comptables principaux, centralisation à l'agence comptable centrale du Trésor, évaluation des éléments patrimoniaux, détermination des résultats.

(3) Pour la gestion 2001, le CGAF a été produit le 29 mars 2002.

(4) Cf. réponse à la question n° 2 posée par la commission des finances de l'Assemblée nationale à l'occasion de l'examen de la loi de règlement pour 1989.

QUESTION N° 2

LES DEPASSEMENTS DE CREDITS

Le chapitre 44-97 « Participation de l'Etat au service d'emprunts à caractère économique » des crédits de l'économie, finances et industrie a connu en 2001 un dépassement de 360,80 millions de francs, soit 10,45% des crédits ouverts.

Autrefois inscrit au budget des charges communes, ce chapitre, qui a notamment pour objet d'assurer des dépenses liées aux activités de l'Agence française de développement, connaît soit des dépassements soit des annulations d'une ampleur élevée au regard de ses dotations. Ainsi les annulations constatées en 2000 ont représenté 7,76% des crédits ouverts, celles de 1999 7,27%, celles de 1998 près de 17%.

Comment le dépassement de 2001 est-il justifié ?

Peut-on envisager une meilleure prévision des dotations du chapitre ?

RÉPONSE

Le chapitre 44-97, intitulé « Participation de l'Etat au service d'emprunts à caractère économique », permet d'assurer le financement des prêts de l'Agence française de développement. Il retrace également les charges liées à diverses procédures de bonifications, dont plusieurs sont en voie d'extinction.

Les charges de bonification étant pour partie dépendantes de l'évolution des taux d'intérêt, ce chapitre, inscrit à l'état F des crédits évaluatifs, se prête mal à une évaluation précise de ses dépenses prévisionnelles. On constate de ce fait chaque année un décalage significatif entre le montant des dépenses nettes d'une part, le montant des crédits initiaux et des crédits ouverts d'autre part. Les exécutions 2000 et 2001 ont ainsi respectivement débouché sur une sous-consommation de 51,4 millions d'euros (337,5 millions de francs) et sur un dépassement de 55 millions d'euros (360,8 millions de francs) par rapport aux crédits ouverts :

Une analyse par article fait mieux ressortir le décalage entre prévision et exécution constaté sur certaines procédures :

(en millions d'euros)

	2000		**2001**	
	Crédits initiaux	**Dépenses nettes des rétab. de crédit**	**Crédits initiaux**	**Dépenses nettes des rétab. de crédit**
44-97-10 secteur public		0,02		0,02
44-97(20 secteur concurrentiel	1,22	0,38	1,07	0,09
44-97-31 SDR	17,53	8,20	4,19	4,48
44-97-32 Natexis (ex Crédit national)	3,96	5,32	1,83	0,20
44-97-33 CEPME	5,79	5,00	6,17	1,60
44-97-34 Caisse française de développement industriel	28,66	25,40	14,09	18,95
44-97-35 Caisse centrale de crédit coopératif.	1,52	1,11	1,37	0,52
44-97-36 Agence française de développement	524,27	543,95	481,89	521,54
44-97-37 Société centrale de crédit maritime mutuel	10,67	17,47	12,96	13,26
44-97-38 Natexis (ex BFCE)	60,98			
44-97-80 PPR Corse				16,94
44-97-90 diverses bonifications	3,81	4,13	2,29	3,67
Total 44-97 (millions d'euros)	658,43	610,97	525,86	581,26
Total 44-97 (millions de francs)	*4.319*	*4.007,7*	*3.449,4*	*3.812,8*

L'Agence française de développement (article 44-97-36) représente le plus gros poste de dépenses : 521,5 millions d'euros en 2001 (3421,1 millions de francs), pour un montant de crédits initiaux de 481,9 millions d'euros (3161 millions de francs). Ces dépenses se divisent en quatre catégories :

– § 11 « bonifications d'intérêts » : bonifications sur un volume d'emprunts levés aux conditions du marché par l'Agence dont le plafond est fixé annuellement par la direction du Trésor ; ces emprunts fournissent la ressource à l'opérateur pour effectuer des prêts aux Etats étrangers aux conditions de l'aide publique au développement, et aux DOM-TOM ; ce poste de dépenses est sensible à l'évolution des taux à long terme car la période de décaissement des prêts projets de l'AFD est longue (six ans, voire plus) ; le taux des emprunts de l'AFD varie en effet au fur et à mesure des décaissements relatifs aux projets ;

– § 12 « bonifications d'intérêts-Facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance » (FRPC ; ex-Facilité d'ajustement structurel renforcée) du FMI : bonifications versées à l'Agence sur les emprunts qu'elle lève à long terme pour financer la contribution de la France sous forme de prêts au FMI libellés en droits de tirages spéciaux (DTS) et assortis de conditions concessionnelles ; la bonification de l'Etat compense à chaque échéance la différence entre le taux de ces prêts au FMI et le taux des emprunts de marché effectués par l'AFD ;

– § 13 « indemnisation au titre des annulations de dettes » : remboursement à l'Agence des annulations d'échéances de dettes des Etats étrangers en matière d'aide publique au développement (APD) décidées dans le cadre des accords dits « Dakar I et II » : il s'agit respectivement de l'annulation partielle de la dette APD des 35 pays les plus pauvres et les plus endettés d'Afrique subsaharienne décidée par la France à la conférence de Dakar de mai 1989 et de l'annulation de la totalité de la dette des pays les moins avancés de la zone franc et de la moitié de la dette des pays à revenus intermédiaires de la même zone (Congo, Côte d'Ivoire, Gabon et Cameroun) décidée par la France au Sommet de Dakar en janvier 1994, suite à la dévaluation du franc CFA ;

– § 14 « indemnisation au titre de la réduction des taux d'intérêt des prêts aux pays à revenu intermédiaire » : remboursement à l'Agence des réductions d'échéances de dettes des quatre Etats à revenus intermédiaires de la zone franc, décidées par la France au sommet de la Baule en juin 1990.

Sur les procédures AFD, les décalages entre prévision et exécution proviennent pour l'essentiel des paragraphes 11 et 12, sensibles à l'évolution des taux d'intérêt :

(en millions d'euros)

	2000		2001	
	Crédits initiaux	Dépenses nettes des rétab. de crédit	Crédits initiaux	Dépenses nettes des rétab. de crédit
§ 11	137,36	152,43	139,49	173,07
§ 12	42,69	46,75	42,68	48,55
§ 13	339,65	339,75	296,82	296,75
§ 14	4,57	5,02	2,90	3,17
Total 44-97-36 AFD (millions d'euros)	524,27	543,95	481,89	521,54
Total 44-97-36 AFD (millions de francs)	3.439	3.568,11	3.161	3.421,08

Sur les autres procédures, le décalage entre prévision et exécution s'explique également par l'évolution des taux d'intérêt :

– pour certaines procédures, la bonification est calculée prêt par prêt comme étant la différence entre, d'une part, le taux d'intérêt des prêts consentis et, d'autre part, les taux retenus par convention majorés d'une marge concédée à l'établissement ;

– pour d'autres procédures, la bonification est calculée globalement et résulte de l'écart entre le coût des ressources affectées au financement de la procédure et le produit des emplois. Cette méthode, utilisée dans des procédures désormais anciennes, peut avoir comme conséquence des ressauts de dépense en fonction des charges ou produits exceptionnels (prime d'émission, refinancement, abandon de créances ou reports d'échéances...) ;

– enfin, pour certaines procédures, la bonification est fixée en nombre de points de base et calculée en fonction de l'encours des prêts, et reste indépendante de l'évolution des taux de marché.

En règle générale, les nouvelles procédures mises en place font l'objet d'un paiement forfaitaire à l'établissement de crédit à la date de mise en place des prêts. C'est notamment le cas des prêts à la pêche gérés par le Crédit maritime, depuis octobre 2001. Pour les autres procédures, la bonification est due, selon les règles fixées à la date de mise en place du prêt, tout au long de la durée du prêt.

Deux éléments exceptionnels ont par ailleurs eu un impact sur l'exécution 2001 :

– les dépenses du CEPME (article 44-97-33) ont été minorées en 2001 par un retard dans la transmission de ses factures, obligeant à régler en 2002 des factures qui auraient du être réglées l'année précédente. La dotation en loi de finances initiale 2002, fixée à 10,3 millions d'euros (67,4 millions de francs) contre 6,2 millions d'euros (40,5 millions de francs) en 2001, reflète le décalage enregistré dans les paiements, ainsi que la réduction des produits générés par l'encours de prêts, en raison d'un important volume de remboursements anticipés.

– les dépenses nettes du chapitre 44-97 reflètent également en 2001 la prise en charge des prêts globalisés accordés en 1975 par le Crédit agricole aux agriculteurs corses, et dont le paiement avait été différé depuis 1991 du fait des difficultés rencontrées dans la vérification des pièces justificatives. Le montant de cette dernière mesure s'est élevé à 16,9 millions d'euros (111,1 millions de francs) en 2001 (article 44-97-80).

QUESTION N° 3

LES DATIONS EN PAIEMENT

Le chapitre des dations en paiement n° 43-94 des crédits de la culture et de la communication a connu en 2001 une consommation record de 209,73 millions de francs. Selon la réponse au questionnaire budgétaire sur le projet de loi de finances 2002, la valeur des œuvres remises en dation s'élevait à 21,2 millions de francs pour le premier semestre 2001. Quelles sont les œuvres correspondant au montant de 209,73 millions de francs inscrit au projet de loi de règlement ?

RÉPONSE

Le chapitre 43-94 du budget du ministère de la culture et de la communication a effectivement connu une consommation record de 209,73 millions de francs en 2001, dont 20,3 millions de francs inscrits au premier semestre et 189,4 millions de francs au second semestre.

Ce dernier montant s'explique essentiellement par le règlement de la succession Matisse, qui a donné lieu, le 7 décembre 2001, à une écriture de 181.085.753 francs correspondant aux œuvres suivantes :

– **Jeune femme à la pelisse blanche.** 1944. Huile sur toile. 73 x 60 cm.

– **Lorette à la tasse de café.** 1917. Huile sur toile. 91 x 147,5 cm.

– **Pont Saint-Michel.** Vers 1900. Huile sur toile. 58 x 71 cm.

– **Nu rose assis.** 1935-36. Huile sur toile. 92 x 73 cm.

– **Faune et Nymphe.** Fusain sur toile. 154 x 167 cm.

Le reliquat de 8,35 millions de francs correspond à la remise des archives (dessins, documents, correspondance) de Constantin Brancusi.

Le caractère tardif de ces dations, qui ont été affectées au Musée national d'art moderne, explique que le ministère n'ait pas été en mesure de fournir une information complète au Parlement lors des réponses aux questionnaires sur le projet de loi de finances pour 2002.