

Document mis  
en distribution  
le 30 septembre 2003



N° 1089

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 24 septembre 2003.

## RAPPORT

(1<sup>ère</sup> partie)

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE  
GÉNÉRALE ET DU PLAN SUR LE PROJET DE LOI (N° 983) *portant*  
**règlement définitif *du budget de 2002,***

PAR M. GILLES CARREZ,

Rapporteur général,

Député.

---

---

Lois de règlement.



## SOMMAIRE

	Pages
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
première partie : présentation générale .....	4
i.- LES chiffres clés POUR 2002 .....	4
A.- L'ENVIRONNEMENT ECONOMIQUE et les résultats français.....	4
b.- les principaux résultats du budget de l'état .....	4
ii.- la politique budgétaire en 2002 : une année de transition sous contraintes .....	4
A.- Réduire le déficit : 1997-2002, une législature perdue.....	4
1.- Une dégradation sans précédent du solde budgétaire .....	4
2.- Un à-coup regrettable dans l'assainissement des finances publiques .....	4
b.- DE MOINDRES RESSOURCES FISCALES : LA FIN DES PLUS-VALUES CONJONCTURELLES .....	4
1.- La fin d'un cycle exceptionnel de croissance des recettes du budget général de l'Etat.....	4
2.- Retrouver les voies d'une politique fiscale responsable .....	4
C.- du dérapage à la maîtrise des dépenses.....	4
1.- L'évolution globale des crédits au cours de l'année 2002 .....	4
2.- Un important réajustement de dotations sous-évaluées .....	4
deuxième partie : les modifications de crédits demandées DANS le projet de loi de règlement	
I.- LE BUDGET GÉNÉRAL	
A.- Les dépassements et ouvertures de crédits	
1.- Evolution et ventilation des dépassements de crédits du budget général	
2.- Les ouvertures de crédits au titre premier	
3.- Les ouvertures de crédits de pensions	
4.- Les ouvertures de crédits pour charges sociales	
5.- Les dépassements relatifs aux frais de justice et de réparations civiles	
6.- Les ouvertures de crédits d'intervention	

B.- Les annulations de crédits .....	<b>Erreur ! Signet non défini.</b>
1.- Les grandes évolutions .....	<b>Erreur ! Signet non défini.</b>
2.- Les annulations de crédits inscrits au titre III .....	<b>Erreur ! Signet non défini.</b>
3.- Les annulations de crédits inscrits au titre IV .....	<b>Erreur ! Signet non défini.</b>
II.- les budgets annexes .....	<b>Erreur ! Signet non défini.</b>
A.- Les dépassements de crédits .....	<b>Erreur ! Signet non défini.</b>
B.- Les annulations de crédits .....	<b>Erreur ! Signet non défini.</b>
III.- les comptes spéciaux du trésor .....	<b>Erreur ! Signet non défini.</b>
troisième partie : examen en commission .....	<b>Erreur ! Signet non défini.</b>
I.- Discussion générale .....	<b>Erreur ! Signet non défini.</b>
II.- EXAMEN DES ARTICLES .....	<b>Erreur ! Signet non défini.</b>
<i>Article premier</i> : Résultats généraux de l'exécution des lois de finances pour 2002 .....	99
<i>Article 2</i> : Recettes du budget général .....	100
<i>Article 3</i> : Dépenses ordinaires civiles du budget général .....	100
<i>Article 4</i> : Dépenses civiles en capital du budget général .....	101
<i>Article 5</i> : Dépenses ordinaires militaires du budget général .....	101
<i>Article 6</i> : Dépenses militaires en capital du budget général .....	102
<i>Article 7</i> : Résultats du budget général de 2002 .....	102
<i>Article 8</i> : Résultats des budgets annexes .....	103
<i>Article 9</i> : Comptes spéciaux dont les opérations se poursuivent en 2003 .....	103
<i>Article 10</i> : Pertes et profits sur emprunts et engagements de l'Etat .....	106
<i>Article 11</i> : Transport aux découverts du Trésor des résultats définitifs de 2002 .....	113
TABLEAU COMPARATIF .....	<b>Erreur ! Signet non défini.</b>

MESDAMES, MESSIEURS,

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.

Au-delà de ce compte rendu « notarial » de l'exécution budgétaire 2002, celle-ci est caractérisée par les conséquences de l'alternance à la suite de la décision que le peuple français a prise lors des élections présidentielles et législatives.

Lorsqu'il a rendu compte des premiers éléments disponibles <sup>(1)</sup> concernant l'exécution du budget en 2002, le 25 mars dernier, votre Rapporteur général a relevé les caractéristiques de cette gestion budgétaire :

– un dérapage des dépenses par rapport à l'exécution 2001 trouvant son origine quasi exclusive dans des dotations insuffisantes et l'absence de provisionnement en loi de finances initiale ;

– des recettes fiscales sensiblement affectées par le ralentissement économique, les résultats apparaissant dans l'ensemble relativement proches des estimations révisées ;

– une aggravation du déficit général d'exécution.

Ce constat est bien celui qu'il faut avoir à l'esprit au moment où s'engage, ainsi que l'a voulu la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001, le débat sur le projet de loi de finances pour 2004. L'année budgétaire 2002 aura été celle d'une transition, mais les conséquences d'un environnement économique moins porteur et de mesures prises antérieurement et non durablement financées exercent de fortes contraintes sur la mise en place de la nouvelle politique budgétaire.

---

(1) M. Gilles Carrez, Rapporteur général, rapport d'information sur les premiers éléments disponibles concernant l'exécution du budget en 2002 (n° 720).



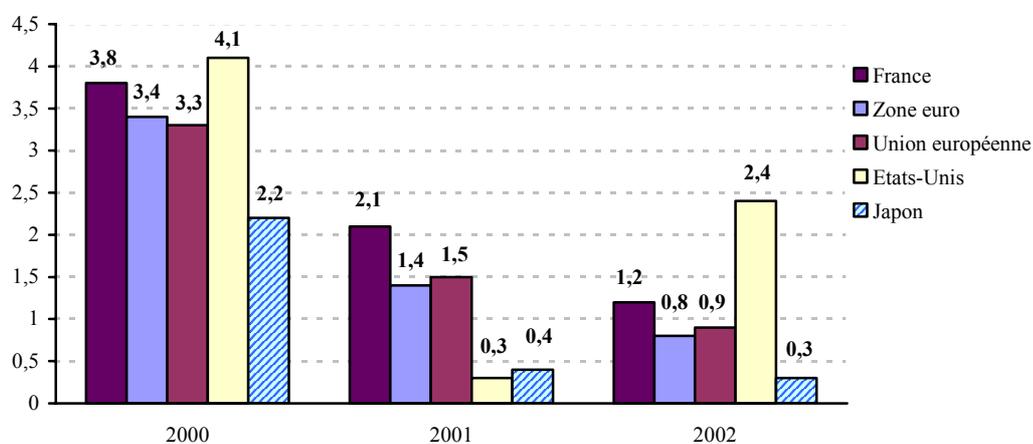
## PREMIÈRE PARTIE

### PRÉSENTATION GÉNÉRALE

#### I.- LES CHIFFRES CLÉS POUR 2002

##### A.- L'ENVIRONNEMENT ECONOMIQUE ET LES RÉSULTATS FRANÇAIS

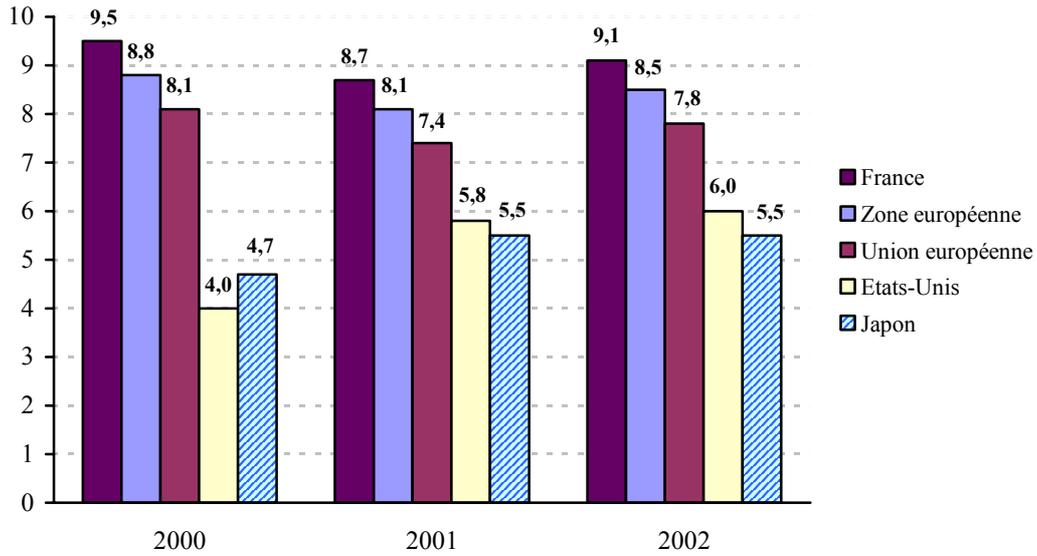
##### EVOLUTION DU PIB DANS LES GRANDES ZONES ÉCONOMIQUES



Source : Rapports de la Banque de France au Président de la République et au Parlement pour l'exercice 2001 et 2002.

En 2002, le ralentissement de l'économie française, amorcé en 2001, se poursuit. Toutefois, la croissance française reste supérieure à la moyenne observée dans la zone euro ou dans l'ensemble de l'Union européenne.

### TAUX DE CHÔMAGE DANS LES GRANDES ZONES ÉCONOMIQUES

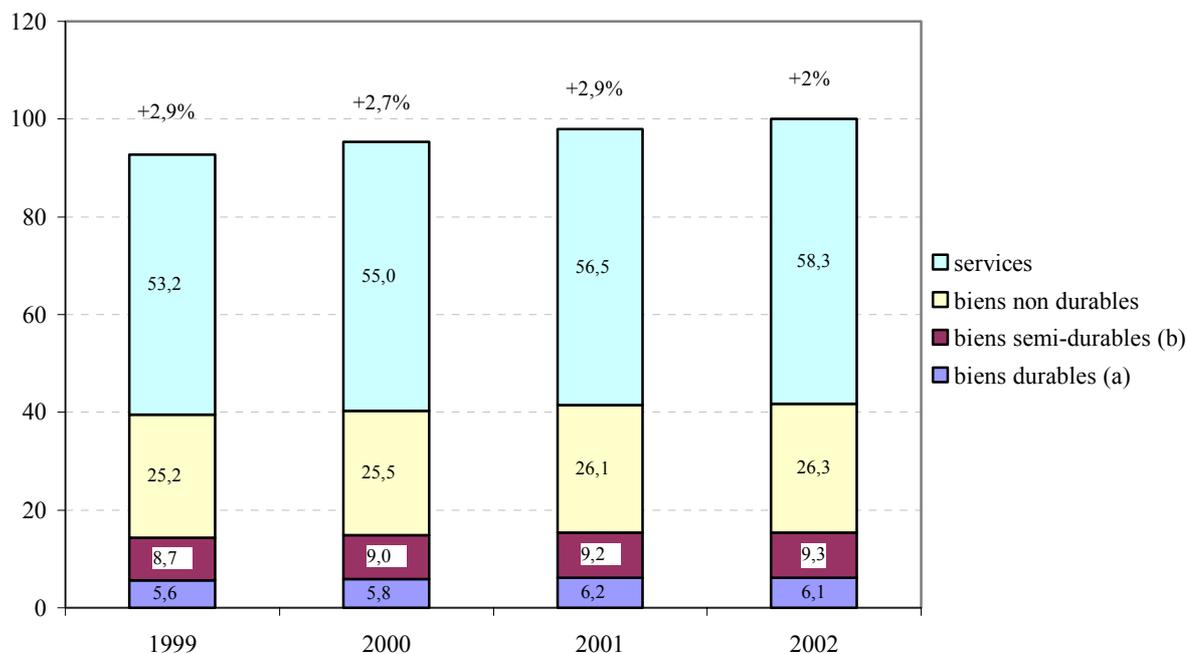


Source : Rapports de la Banque de France au Président de la République et au Parlement pour l'exercice 2001 et 2002.

Le ralentissement de la croissance française se traduit en 2002 par une remontée du taux de chômage. Celui-ci demeure supérieur à la moyenne observée dans la zone euro ou dans l'Union européenne.

### EVOLUTION DE LA CONSOMMATION DES MÉNAGES EN FRANCE

(répartition de la consommation effective des ménages par catégorie de produits, base 100 en 2002 à l'intérieur des histogrammes, évolution annuelle de chaque catégorie de produits, en pourcentage)



(a) Biens durables importants : véhicules, meubles, équipement ménager ou de loisir.

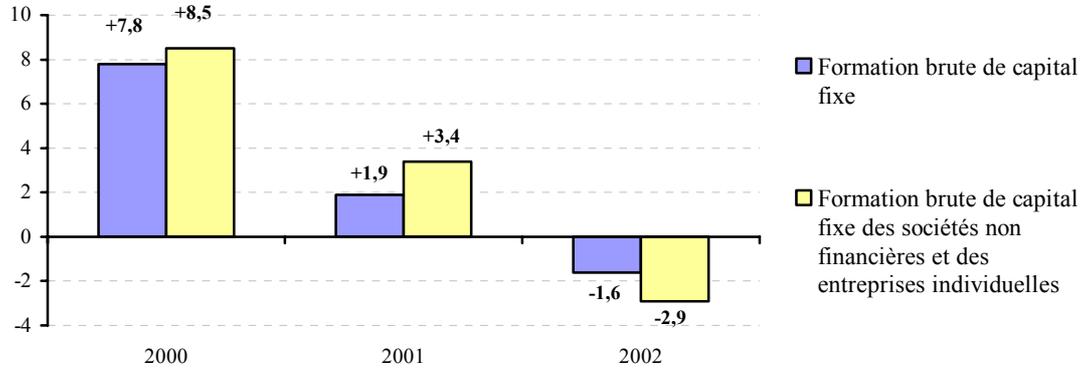
(b) Biens semi-durables : textile, habillement, autres biens semi-durables.

Source : Informations Rapides Insee, 29 avril 2003, n° 125.

En 2002, la consommation des ménages continue de soutenir la croissance, mais sa progression est freinée (+ 2% contre + 2,9% en 2001). La contribution à la croissance de la consommation effective des ménages est ainsi de 1,4 point en 2002. La consommation de services reste dynamique (+ 3,1%). En revanche, la consommation de biens durables accuse une dégradation marquée (- 1,2%).

### EVOLUTION DE L'INVESTISSEMENT EN FRANCE

(En pourcentage)

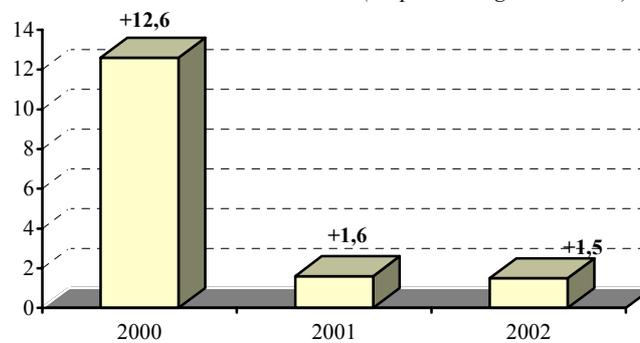


Source : Insee, comptes de la nation 2002 - base 95.

En 2002, sous l'effet du ralentissement de la croissance, un mouvement de repli de l'investissement s'amorce, particulièrement marqué par l'investissement des sociétés non financières et des entreprises individuelles.

### EVOLUTION DES EXPORTATIONS

(En pourcentage, en volume)



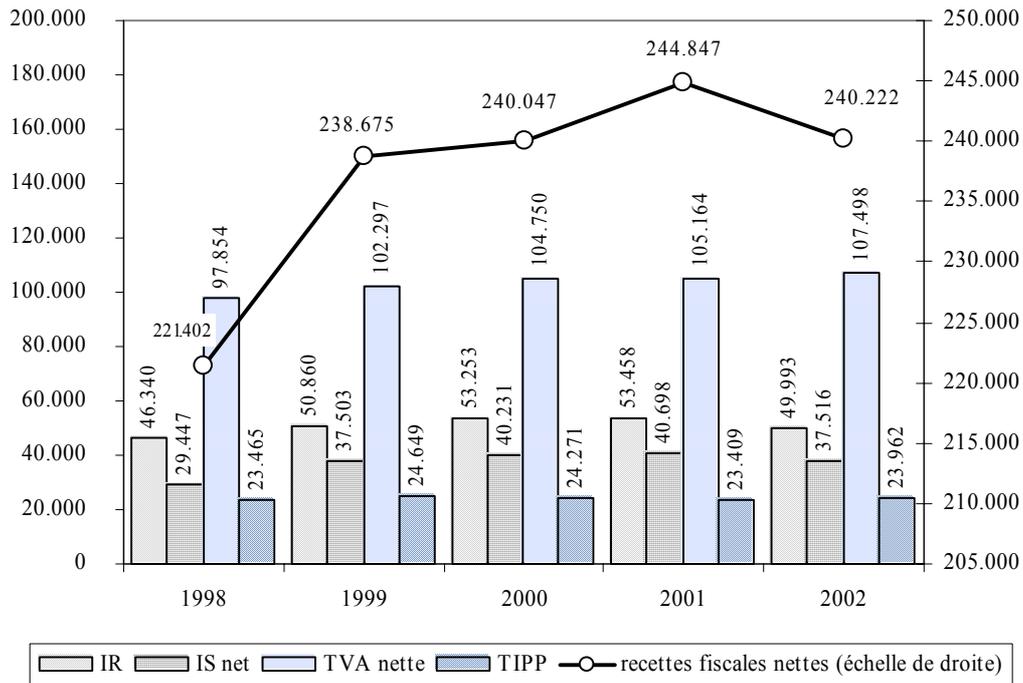
Source : Insee, comptes de la nation 2002 - base 95.

En 2002, les exportations françaises subissent les effets du ralentissement mondial, mais restent stables. En 2002, elles contribuent pour 0,4 point à la croissance du PIB (après 0,2 point en 2001).

## B.- LES PRINCIPAUX RÉSULTATS DU BUDGET DE L'ETAT

### RECETTES FISCALES NETTES

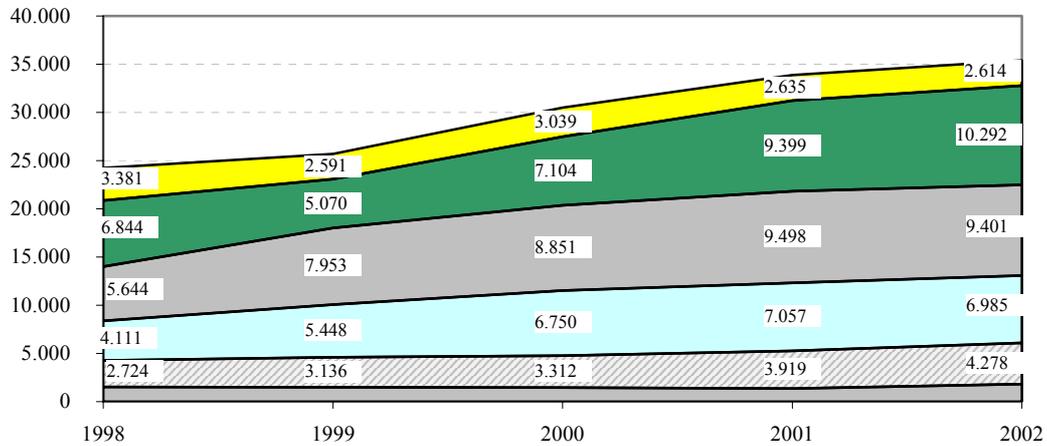
(en millions d'euros)



En 2002, les recettes fiscales nettes s'inscrivent en recul de 1,89% par rapport à 2001. La baisse est particulièrement marquée s'agissant des recouvrements d'impôt sur les sociétés net (- 7,82%) et d'impôt sur le revenu (- 6,48%), tandis que les produits de TIPP (+ 2,36%) et de TVA nette (+ 2,22%) restent modérément dynamiques.

## RECETTES NON FISCALES

(en millions d'euros)

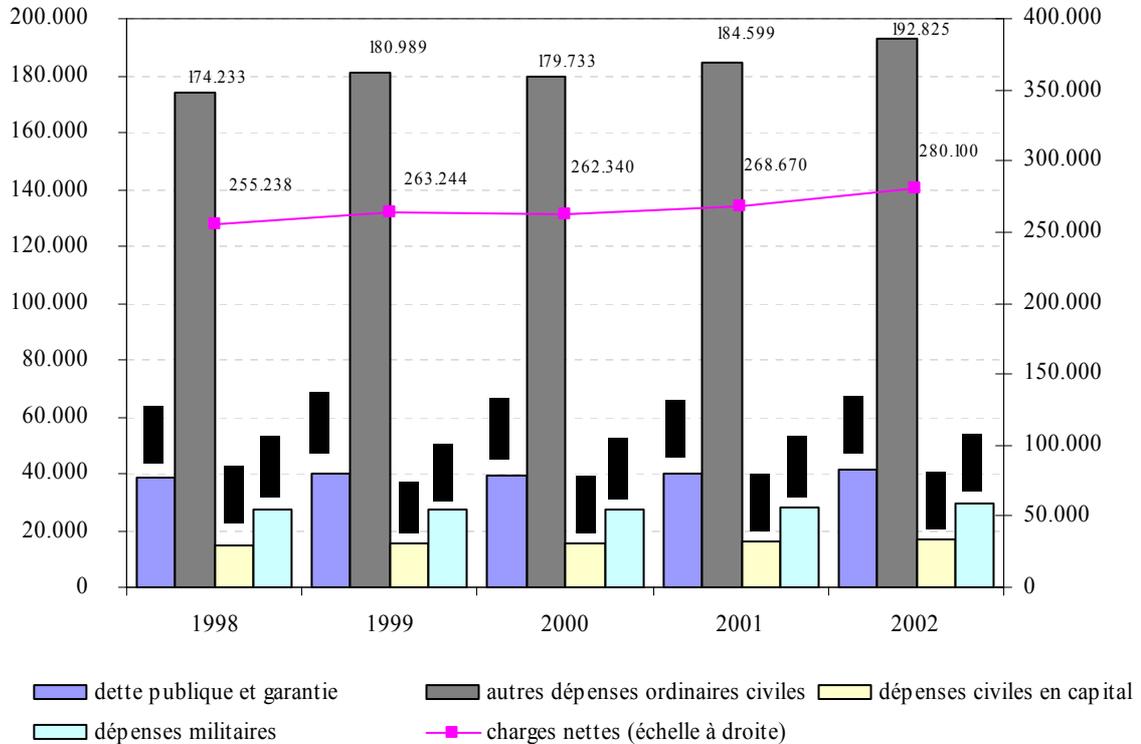


- recettes d'ordre relative à la dette
- divers (hors recettes d'ordre)
- retenues et cotisations sociales au profit de l'Etat
- taxes, redevances et recettes assimilées
- exploitations industrielles et commerciales, établissements financiers
- Autres

Le rythme de croissance des recettes non fiscales ralentit notablement en 2002 (+ 5,07% après 11% en 2001 et 18,7% en 2000). Il reste néanmoins porté par les produits des exploitations industrielles et commerciales (+ 10,2%) grâce aux dynamismes des participations financières de l'Etat (+ 24,3%), et par la progression des produits du poste divers (+ 7,3%) avec un montant élevé de recettes accidentelles à différents titres (ligne 805 : + 0,5 milliard d'euros) et l'augmentation du versement de la CADES au budget de l'Etat (ligne 816 : + 1,1 milliard d'euros).

## CHARGES NETTES DU BUDGET GÉNÉRAL DE L'ETAT

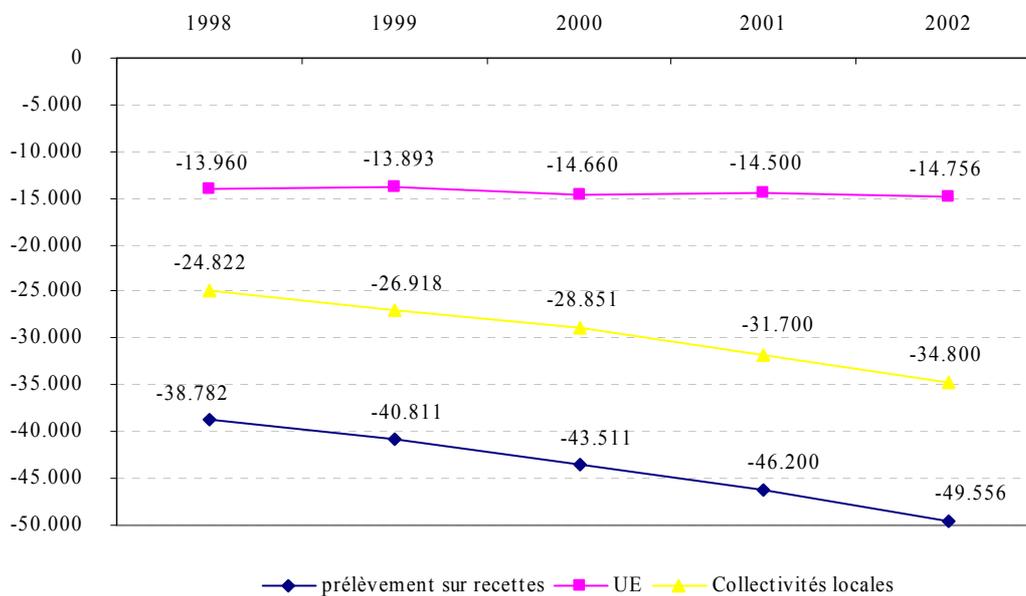
(en millions d'euros)



La croissance des dépenses nettes du budget général de l'Etat atteint 4,25% entre 2001 et 2002, contre une moyenne annuelle entre 1998 et 2001 de 1,72% (compte non tenu de la débudgétisation du FOREC). L'ensemble des dépenses s'inscrit en nette accélération : le retournement de tendance est marqué s'agissant des charges de dette publique et garanties (titre I) qui progressent de 3,34% (contre 0,83% en moyenne entre 1998 et 2001) et pour les dépenses militaires (+ 4,91% contre une moyenne de + 0,78%). Le rythme de croissance des autres dépenses ordinaires civiles (titres II, III et IV) double, la progression passant de 1,95% en moyenne entre 1998 et 2001 à 4,46% entre 2001 et 2002. En revanche, l'augmentation des dépenses civiles en capital (titre V et VI), qui atteint 3,09% en 2002, est proche de sa tendance constatée durant les cinq dernières années (+ 3,15%).

### PRÉLÈVEMENTS SUR RECETTES

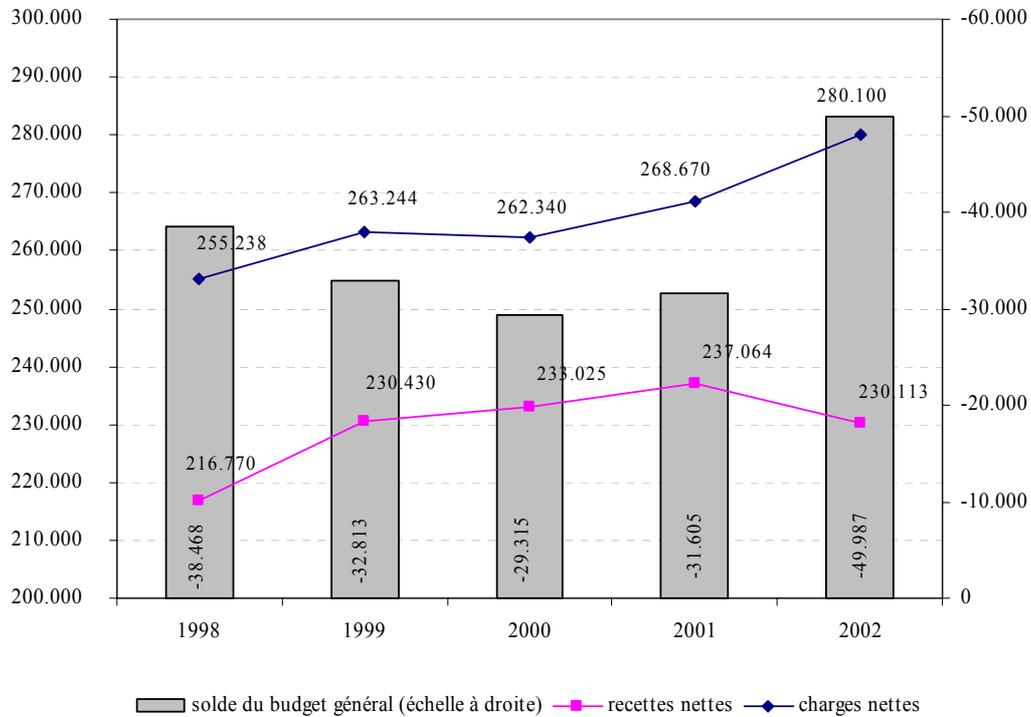
(en millions d'euros)



Les prélèvements sur recette augmentent de 7,3% avec une progression de 9,8% des prélèvements au profit des collectivités locales imputable principalement au prélèvement au titre de la compensation de la suppression de la part salariale de la taxe professionnelle.

### EQUILIBRE DU BUDGET GÉNÉRAL DE L'ETAT

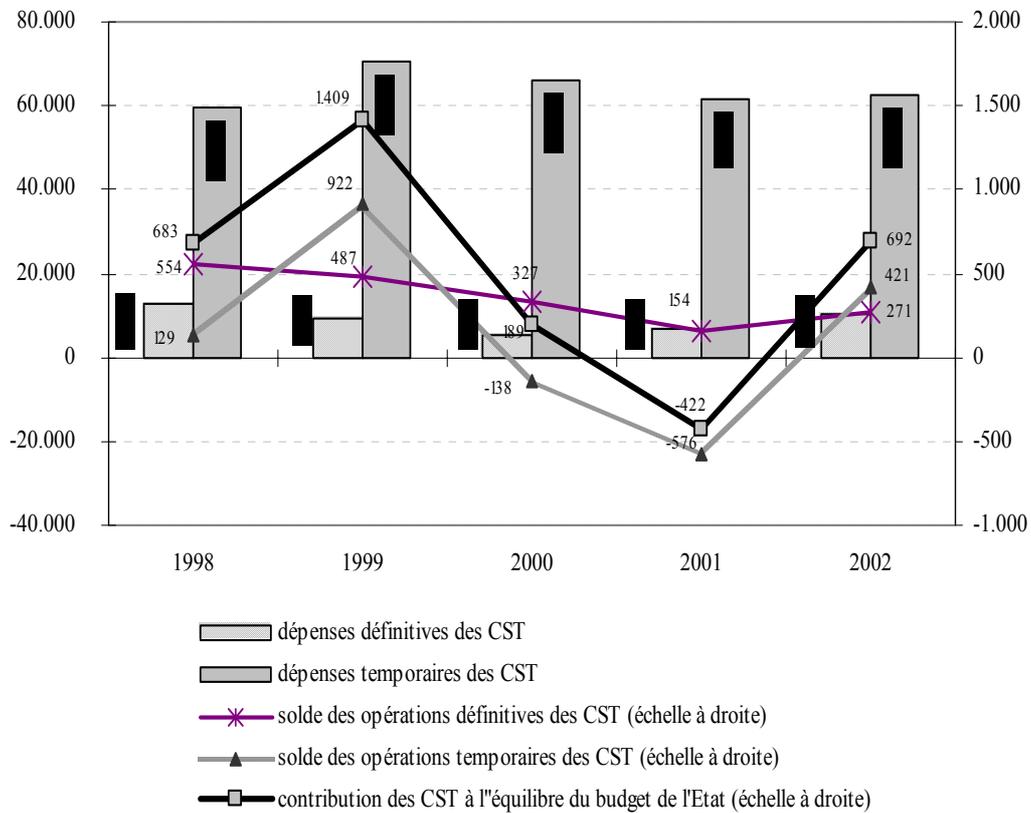
(en millions d'euros)



L'effet de ciseau entre des recettes peu dynamiques (-2,93%, contre une croissance moyenne entre 1998 et 2001 supérieure à 3%) et des dépenses en forte augmentation (+4,25%) induit un creusement très marqué du déficit du budget général de l'Etat lequel, à 49,99 milliards d'euros, progresse de 58,16% par rapport à 2001 (après une diminution moyenne de 12,6% par an entre 1998 et 2000 et une augmentation de 7,8% entre 2000 et 2001).

### DÉPENSES ET SOLDES DES COMPTES SPÉCIAUX DU TRÉSOR

(en millions d'euros)



Les comptes spéciaux du Trésor apportent une contribution positive de 0,69 milliard d'euros à l'équilibre du budget de l'Etat, avec un doublement de l'excédent dégagé par les opérations définitives des comptes d'affectation spéciale, qui atteint 0,27 milliard d'euros, et l'apparition d'un solde positif des opérations temporaires des comptes spéciaux du Trésor de 0,42 milliard d'euros, après un déficit de 0,58 milliard d'euros en 2001.

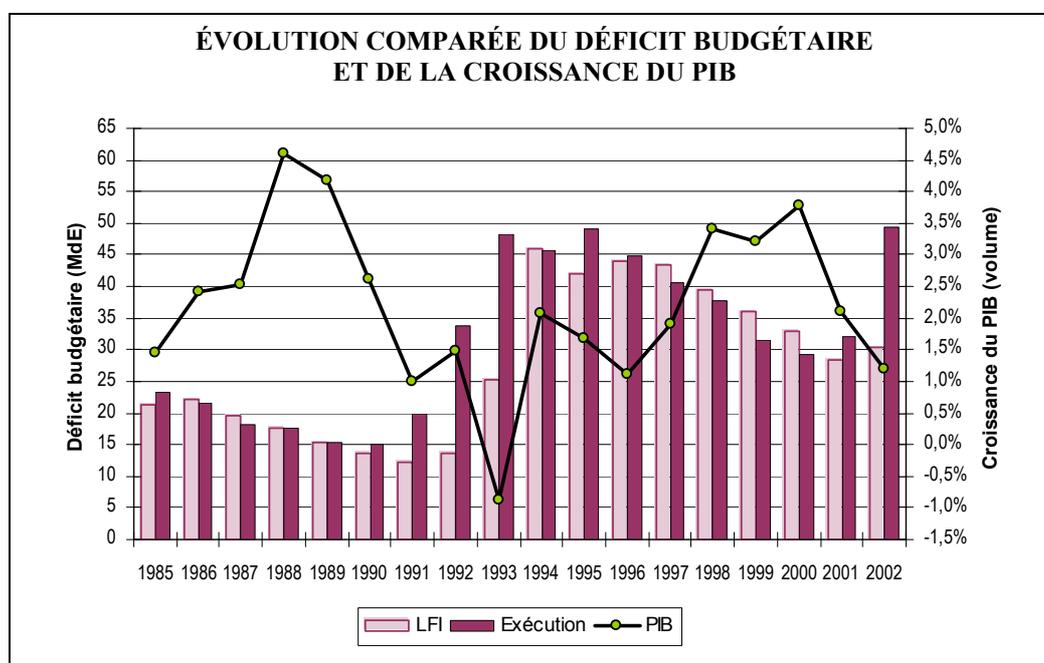
## II.- LA POLITIQUE BUDGÉTAIRE EN 2002 : UNE ANNÉE DE TRANSITION SOUS CONTRAINTES

### A.- RÉDUIRE LE DÉFICIT : 1997-2002, UNE LÉGISLATURE PERDUE

#### 1.- Une dégradation sans précédent du solde budgétaire

Le solde général d'exécution des lois de finances pour 2002 – hors opérations avec le FMI et opérations du Fonds de stabilisation des changes (FSC) – s'établit à **-49,3 milliards d'euros**. Le déficit est supérieur de 17,3 milliards d'euros à celui enregistré en 2001 : **il s'agit d'une dégradation, en valeur absolue, plus forte que celles enregistrées à l'issue de l'année 1992 (13,9 milliards d'euros) et de l'année 1993 (14,4 milliards d'euros)**. Cette seule comparaison permet de mesurer la tension extrême exercée sur les finances de l'Etat par les conditions d'exécution de l'année 2002.

En 1993, le déficit budgétaire avait atteint 48,1 milliards d'euros. La majorité de l'époque a entrepris un effort considérable de redressement, qui a porté ses fruits : malgré une croissance faible, le déficit est revenu à 40,7 milliards d'euros en 1997. Dans un contexte économique autrement plus dynamique, générateur de fortes recettes, la majorité précédente a poursuivi ce processus de réduction jusqu'en 2000, à un rythme cependant insuffisant.



Au demeurant, **l'exécution 2002 ne fait que confirmer et amplifier la dérive déjà observée en 2001**. C'est cette année là qu'on a dû constater l'interruption du processus ayant conduit pendant quatre années consécutives, à la fois, à réduire le déficit et à dégager un solde en exécution plus favorable que celui prévu dans les lois de finances initiales. Indifférente aux signaux inquiétants qui émanaient alors des indicateurs conjoncturels – ou peut-être soucieuse de ne pas alarmer le pays, à l'approche de consultations électorales importantes – la majorité précédente a préféré parler de « *pause dans la réduction des déficits* », certaine de voir cette réduction reprendre dès 2002. Elle affichait ainsi une confiance excessive, moins dans le scénario officiel de croissance pour 2002 – car on sait bien que cet exercice est difficile, surtout dans les périodes de retournement conjoncturel – que dans les vertus supposées de sa stratégie budgétaire.

A dix ans d'intervalle, on voit resurgir le même scénario, qui combine une chute importante de la croissance, sur deux ou trois années, conjuguée à une explosion du déficit budgétaire <sup>(1)</sup>. Le graphique ci-avant suggère que 1% de croissance annuelle constitue un « niveau critique » à partir duquel le déficit semble échapper au contrôle des autorités publiques, avant que soient mises en place les mesures correctrices.

Il n'y a, bien sûr, dans cette observation aucun caractère mécanique, ne serait-ce que parce que le contexte monétaire et financier est radicalement différent entre 1991-92 et 2001-02 : des taux d'intérêt nominaux faibles plutôt qu'élevés et une monnaie unique plutôt qu'un système monétaire européen.

La coïncidence est pourtant troublante, en ce qu'elle suggère une certaine cécité des gouvernants face aux risques économiques et financiers et, à tout le moins, une incapacité de leur part à protéger les finances de l'Etat de leurs conséquences adverses. Lorsque survient le retournement conjoncturel, les quelques milliards de francs ou d'euros chichement concédés à la réduction du déficit, pendant les « bonnes » années, s'évaporent sans délai...

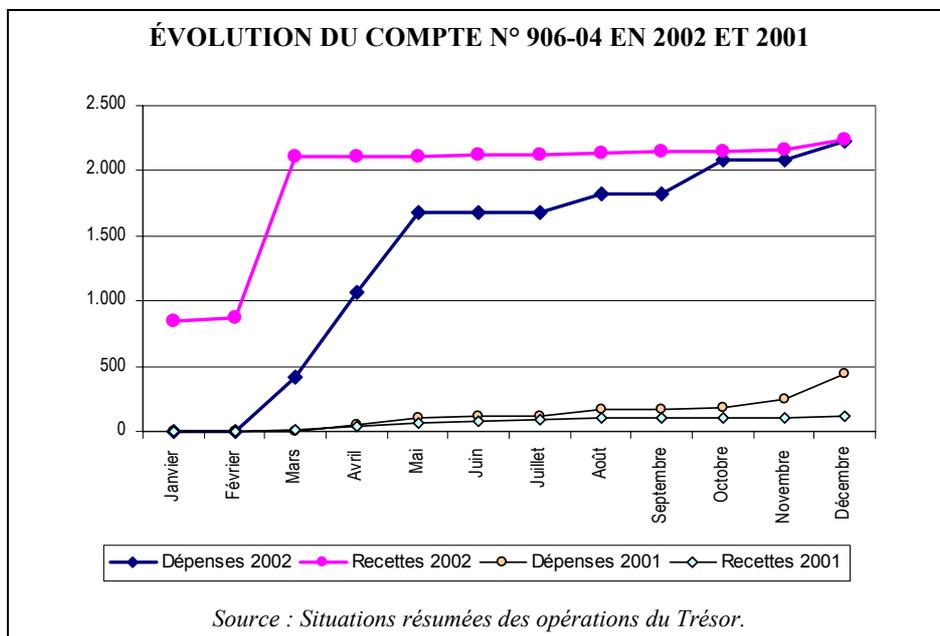
- Toutes les composantes du solde budgétaire n'ont pas contribué à l'aggravation du déficit. Présentés en léger excédent dans les lois de finances initiales, les comptes d'affectation spéciale dégagent en 2002, pour leurs opérations définitives, un excédent de 0,27 milliard d'euros, supérieur de 0,12 milliard d'euros à celui observé en 2001. Pour leur part, les opérations temporaires (hors opérations avec le FMI) font apparaître un excédent arrêté à 0,42 milliard d'euros, qu'il convient de rapprocher du déficit de 0,58 milliard d'euros observé en 2001.

Le rapport présenté par votre Rapporteur général, le 25 mars 2003, sur les premiers éléments d'exécution du budget 2002 apporte des explications techniques sur certains facteurs de ces évolutions. Quelques mois après, un éclairage complémentaire peut être apporté.

---

(1) Sans même qu'il soit ici question de la récession de 1993. Dans le cycle précédent, la chute de la croissance concernait les années 1990 et 1991, le dérapage budgétaire apparaissant dès 1990 et se développant en 1991 puis, pleinement, en 1992, malgré un léger regain de vigueur économique.

Tout d'abord, on ne saurait faire grief aux deux Gouvernements qui se sont succédé pendant l'année 2002 d'avoir eu quelque difficulté à évaluer correctement les perspectives d'exécution du compte d'opérations monétaires n° 906-04 « Compte d'émission des monnaies métalliques ». Le remplacement du franc par l'euro ne pouvait être assimilé, dans son ampleur comme dans les mécanismes économiques et psychologiques qu'il actionnait, à l'opération courante consistant à substituer une pièce à une autre. Prévoir l'appétence des citoyens pour une nouvelle monnaie fiduciaire n'est pas chose facile et, en termes budgétaires, l'année 2002 apparaît clairement comme exceptionnelle. Le graphique ci-après confirme que les volumes enregistrés de recettes et de dépenses sont sans commune mesure avec les volumes habituellement recensés sur le compte. Les prévisions de dépenses et de recettes jointes au projet de loi de finances pour 2003 s'inscrivent d'ailleurs en net retrait par rapport à l'année écoulée : respectivement 745 et 695 millions d'euros.



Cependant, alors que la loi de finances initiale pouvait logiquement tabler sur un excédent substantiel du compte en fin d'année, on peut s'interroger sur les éléments d'information qui ont amené le Gouvernement à envisager un déficit de 767 millions d'euros dans la loi de finances rectificative du 6 août 2002. La montée en puissance des dépenses a été très vigoureuse, à partir du mois de mars, mais les recettes avaient atteint un niveau inégalé (plus de 2 milliards d'euros) dès le même mois. Rétrospectivement, la stabilisation de l'excédent a été acquise en mai, le second semestre voyant celui-ci progressivement érodé jusqu'à dégager un solde légèrement positif au 31 décembre (11 millions d'euros).

La deuxième remarque porte sur le compte d'affectation spéciale n° 902-24, qui retrace l'utilisation des produits de cession, droits et titres de sociétés appartenant à l'Etat ou, exceptionnellement, à des entités contrôlées par lui.

Les dépenses inscrites sur le compte se sont élevées à 5.944 millions d'euros, dont 1.362,2 millions d'euros comme dotation en capital au profit de Réseau ferré de France (RFF) et 454 millions d'euros comme dotation en capital au profit de Charbonnages de France.

S'agissant de RFF, l'ensemble des dotations en capital versées depuis 1997 s'élève à 8.908,5 millions d'euros. Ces dotations sont inscrites à l'actif du bilan de RFF, dans la rubrique « Dotation complémentaire en capital ». Conjuguées à la dotation initiale en capital, constituée à la création de l'entreprise (856,2 millions d'euros), elles couvrent à peine le report à nouveau négatif de 9.167,1 millions d'euros. Ainsi, la réalisation par l'Etat de ses actifs financiers et l'affectation à RFF d'une partie de leur produit ne sert qu'à maintenir le niveau des capitaux propres aux environs de 2 milliards d'euros c'est-à-dire, en fait, à couvrir les pertes récurrentes de l'entreprise tout en se contentant de stabiliser la dette financière (27,9 milliards d'euros au 31 décembre 2002 après 28,5 milliards d'euros en 2001 et 27,3 milliards d'euros en 2000 <sup>(1)</sup>). En d'autres termes, l'Etat baptise « dotation en capital » ce qui n'est que la compensation, bon an mal an, des charges financières nettes supportées par RFF. Or, si la dette ne se réduit pas – ce qui nécessiterait de dégager un résultat d'exploitation structurellement et fortement positif – ce dispositif de vases communicants peut durer sans limite... tout au moins tant que l'Etat dispose d'actifs financiers susceptibles d'être vendus. Le maintien du système dans sa forme actuelle aboutit à appauvrir progressivement, sans grand profit pour la collectivité, le patrimoine de l'Etat que constituent ses participations publiques, sans pour autant dégager l'horizon financier de RFF et donner à cet organisme de véritables capacités de développement.

Une logique similaire est à l'œuvre pour ce qui concerne Charbonnages de France, bien que les mécanismes soient légèrement différents. Comme l'indique le rapport d'activité pour 2002, « *les besoins de financements sont couverts par [des subventions, des cessions d'actifs, etc. et] des dotations en capital dont le montant est calculé pour couvrir la perte courante de l'activité houille et les charges de restructuration (hors Provence)* ». Cette simple phrase suffit à montrer combien la pratique s'écarte de la vocation naturelle d'une dotation en capital. De plus, le montant effectif de la dotation versée par l'Etat est susceptible d'être modulé en fonction des perspectives financières de l'exercice. Ainsi, la dotation en capital prévue au titre de 2001 n'a pas été versée en totalité en 2001 : 404 millions d'euros ont été payés par l'Etat le 24 avril 2002 seulement. Compte tenu d'encaissements liés à certaines cessions d'actifs, le groupe Charbonnages de France a pu réduire ses dettes financières, de 5.458 millions d'euros au 31 décembre 2001 à 5.163 millions d'euros au 31 décembre 2002. Mais, souligne le rapport d'activité, « *cette amélioration aurait été plus forte si la dotation en capital prévue pour 2002 avait été versée à CdF* ». Tout se passe donc comme si l'Etat jugeait inutile de grever ses dépenses budgétaires par des dotations en capital « excessives », dès lors que la dette financière de Charbonnages de France apparaît pouvoir être stabilisée de façon

---

(1) Chiffres 2001 et 2000 établis pro forma 2002, selon les informations communiquées par RFF à l'occasion de la présentation de ses résultats, le 15 avril 2003.

autonome. Lorsque disparaîtra l'entreprise CdF, il sera toujours temps de reprendre la dette résiduelle par le biais d'une opération de trésorerie, indolore pour le budget.

Les comptes d'affectation spéciale appellent une dernière remarque de la part de votre Rapporteur général. L'examen de leurs balances de sortie au 31 décembre 2002 – c'est-à-dire du solde budgétaire cumulé depuis la création de chaque compte, compte tenu des opérations exécutées en 2002 – fait apparaître des soldes créditeurs qui, comparés au niveau des recettes et dépenses annuelles, semblent dans certains cas singulièrement élevés.

Ce n'est pas le cas du compte n° 902-15, qui recueille le produit de la redevance audiovisuelle et des compensations d'exonérations et effectue les versements nécessaires aux organismes de l'audiovisuel public : le solde créditeur de 50,1 millions d'euros ne représente que 2% des dépenses annuelles. Il en est de même pour le compte n° 902-24, pour lequel le solde créditeur représente, au 31 décembre 2002, 8,4% seulement des dépenses de l'année. Cette situation est normale, les produits recueillis sur ces comptes ayant vocation à être utilisés dans l'année. Les soldes créditeurs des comptes n° 902-19 « Fonds national des courses et de l'élevage » et 902-25 « Fonds d'intervention pour les aéroports et le transport aérien », bien que plus importants, ne suggèrent pas véritablement de problèmes de gestion.

#### SOLDES CRÉDITEURS DES COMPTES D'AFFECTATION SPÉCIALE

(par importance croissante du solde cumulé)

Compte	Objet	Exécution 2002			Solde cumulé	
		Dépenses	Recettes	Solde	en M€	en % des dépenses
902-33	Charges de retraites	619,2	619,2	+ 0,0	0,0	0,0%
902-15	Redevance audiovisuelle	2.543,2	2.561,6	+ 18,4	50,1	2,0%
902-24	Privatisations	5.944,0	6.126,0	+ 182,0	502,0	8,4%
902-25	FIATA	76,9	69,3	- 7,6	13,1	17,0%
902-19	Fonds Courses/élevage	84,2	88,5	+ 4,3	23,5	27,9%
902-10	Soutien Cinéma	453,0	447,3	- 5,6	186,8	41,2%
902-20	FNDVA	7,1	8,0	+ 0,9	3,2	45,4%
902-31	Indemnisation Russie	2,6	0,0	- 2,6	2,5	98,2%
902-17	FNDS	204,1	250,6	+ 46,6	243,7	119,4%
902-00	Fonds national de l'eau	186,2	208,8	+ 22,6	445,0	239,1%
902-32	Modernisation presse	15,4	26,8	+ 11,5	76,2	495,7%
	<b>Total</b>	<b>10.135,8</b>	<b>10.406,3</b>	<b>+ 270,5</b>	<b>1.546,1</b>	<b>15,3%</b>

Source : *Projet de loi de règlement du budget 2002.*

En revanche, sous réserve d'investigations plus détaillées, on peut considérer que le solde du compte n° 902-10 « Soutien financier de l'industrie cinématographique et de l'industrie audiovisuelle », qui atteint 41,2% des dépenses annuelles, est trop important, le compte bénéficiant ainsi d'un « matelas » sur lequel peuvent être financées des dépenses excédant l'autorisation parlementaire annuelle. Il en est de même pour le compte n° 902-20 « Fonds national pour le développement de la vie associative », où le solde créditeur s'élève à 45,4% des dépenses annuelles – il est vrai, bien plus faibles que dans les cas précédents, puisqu'elles représentent 8 millions d'euros en 2002. Ces flux financiers modestes devraient amener à

s'interroger sur l'utilité de mettre en œuvre dans ce cas d'espèce la formule, lourde, du compte spécial du Trésor. Il est vrai que celle-ci permet, justement, une certaine « sécurisation » de la recette et, par voie de conséquence, aboutit à faire échapper l'objet de la dépense au processus normal des arbitrages budgétaires.

En dernier lieu, trois comptes d'affectation spéciale dégagent des soldes créditeurs extrêmement élevés, hormis le cas très spécifique du compte n° 902-31. Ces soldes, supérieurs au montant des dépenses annuelles (le double pour le fonds national de l'eau et presque le quintuple pour le fonds de modernisation de la presse quotidienne et assimilée) montrent que le processus de consommation des crédits n'est pas optimal et / ou que le niveau structurel de la recette affectée est excessif. L'examen du projet de loi de finances pour 2003 a déjà donné lieu à des débats contradictoires sur la situation et les perspectives du fonds national de l'eau, qui ont débouché sur un début de clarification des phénomènes sous-jacents à la faible consommation des crédits. Des questions similaires pourraient être posées, des débats similaires pourraient être engagés sur les deux autres comptes concernés.

• Le lieu principal du déficit est, naturellement, le budget général. L'année 2002 montre que celui-ci a subi un « effet de ciseau » inhabituel, qui a vu les dépenses grevées de 11,43 milliards d'euros par rapport à 2001 (+ 4,3%) et les recettes réduites de 6,95 milliards d'euros (– 2,9%)<sup>(1)</sup>.

#### L'ÉQUILIBRE DES LOIS DE FINANCES POUR 1997, 2001 ET 2002

(montants et écarts en milliards d'euros, variations en %)

	Résultats d'exécution			Analyse des écarts			
	1997	2001	2002	2002-01	%	2002-97	%
<b>I.- Opérations définitives</b>							
<b>A.- Dépenses nettes</b>							
– budget général .....	252,37	268,67	280,10	+ 11,43	+ 4,3%	+ 27,73	+ 11,0%
– comptes d'affectation spéciale .....	13,31	6,79	10,13	+ 3,35	+ 49,3%	– 3,17	– 23,8%
<b>Total Dépenses nettes .....</b>	<b>265,67</b>	<b>275,46</b>	<b>290,23</b>	<b>+ 14,78</b>	<b>+ 5,4%</b>	<b>+ 24,56</b>	<b>+ 9,2%</b>
<b>B.- Recettes nettes</b>							
– budget général .....	211,33	237,06	230,11	– 6,95	– 2,9%	+ 18,79	+ 8,9%
– comptes d'affectation spéciale .....	13,61	6,94	10,41	+ 3,46	+ 49,9%	– 3,20	– 23,5%
<b>Total Recettes nettes .....</b>	<b>224,93</b>	<b>244,01</b>	<b>240,52</b>	<b>– 3,49</b>	<b>– 1,4%</b>	<b>+ 15,59</b>	<b>+ 6,9%</b>
<b>C.- Soldes</b>							
– budget général .....	– 41,04	– 31,61	– 49,99	– 18,38		– 8,94	
– comptes d'affectation spéciale .....	+ 0,30	+ 0,15	+ 0,27	+ 0,12		– 0,03	
<b>Solde Opérations définitives .....</b>	<b>– 40,74</b>	<b>– 31,45</b>	<b>– 49,72</b>	<b>– 18,26</b>		<b>– 8,97</b>	
<b>II.- Opérations temporaires</b>							
– dépenses <sup>(a)</sup> .....	61,24	61,77	62,55	+ 0,77	+ 1,3%	+ 1,31	+ 2,1%
– recettes <sup>(a)</sup> .....	61,20	62,00	63,57	+ 1,57	+ 2,5%	+ 2,37	+ 3,9%
<b>Solde Opérations temporaires<sup>(a)</sup> .....</b>	<b>+ 0,05</b>	<b>– 0,58</b>	<b>+ 0,42</b>	<b>+ 1,00</b>		<b>+ 0,37</b>	
<b>III.- Solde général (hors FMI et FSC)</b>							
– solde effectif .....	– 40,69	– 32,04	– 49,30	– 17,26		– 8,61	
– solde primaire .....	– 6,61	+ 4,64	– 11,22	– 15,86		– 4,61	

(a) Les dépenses et recettes des opérations temporaires incluent les opérations avec le FMI mais, conformément à la tradition, le solde est présenté hors FMI.

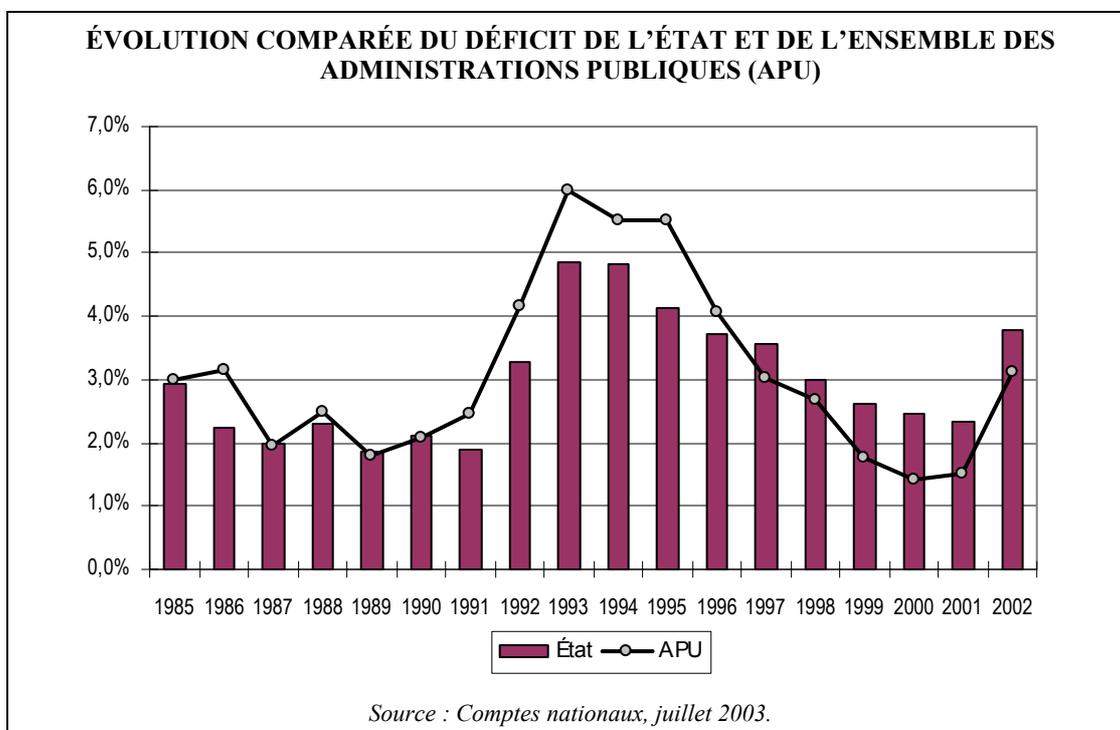
(1) Ces chiffres s'entendent des dépenses et recettes nettes des remboursements et dégrèvements mais incluent les montants représentatifs des recettes venant en atténuation des charges de la dette.

Les parties du présent rapport consacrées à l'analyse des recettes et des dépenses en 2002 <sup>(1)</sup> présentent de façon détaillée les principaux déterminants de ces évolutions respectives. Au-delà de ces explications techniques, la violence de l'effet de ciseau ne laisse pourtant pas de surprendre. Elle traduit simplement le caractère artificiel de la réduction du déficit constatée les années précédentes, qui s'est en partie construite sur la base de recettes fiscales non pérennes, de prélèvements non fiscaux épuisant les capacités des organismes concernés et de dépenses cachées sous forme de dette au sein de divers établissements, notamment dans le secteur des administrations sociales.

On doit aussi relever le processus qui a consisté à dépouiller progressivement l'Etat de certaines ressources (droits sur les tabacs, taxe spéciale sur les conventions d'assurance, etc.) pour financer par affectation directe de recettes des politiques publiques mises en œuvre par les organismes sociaux, mais décidées par lui. Les « 35 heures » et le FOREC resteront, à cet égard, emblématiques de cette fuite en avant budgétaire organisée pendant la précédente législature.

## 2.- Un à-coup regrettable dans l'assainissement des finances publiques

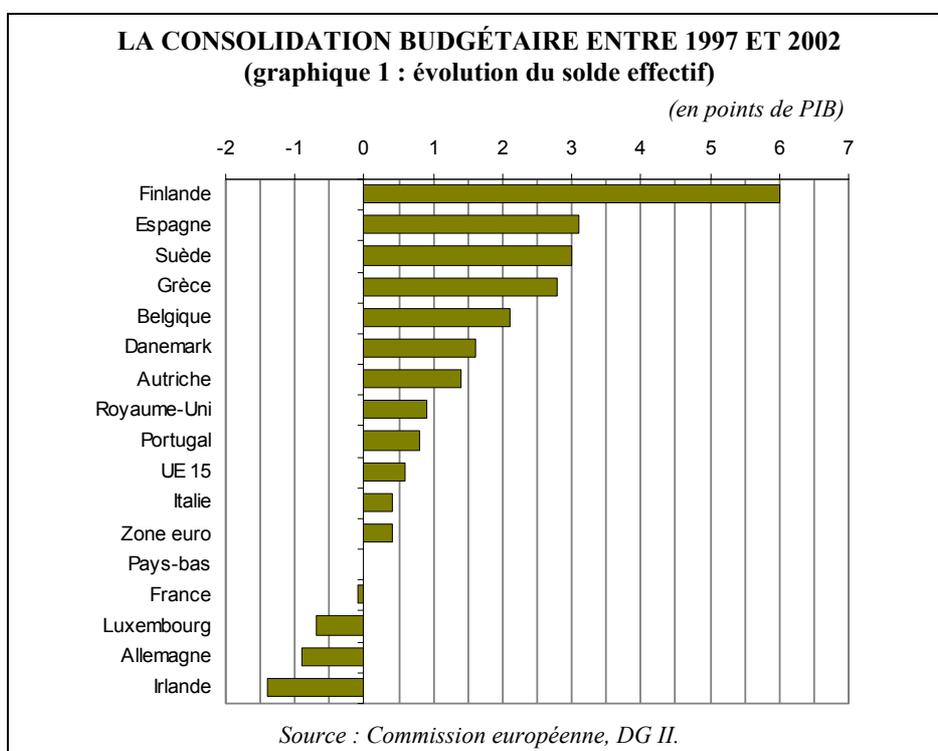
Miroir légèrement déformant de l'exécution budgétaire, le besoin de financement de l'Etat s'est dégradé de 1,5 point de PIB en 2002 et a atteint 3,8% du PIB. La résistance du léger excédent dégagé par les autres administrations publiques n'a pas empêché le déficit public total de dépasser 3% du PIB, pour la première fois depuis 1997.



(1) Ainsi, d'ailleurs, que le rapport établi par votre Rapporteur général le 25 mars dernier sur « les premiers éléments disponibles concernant l'exécution du budget en 2002 ».

• Eu égard aux efforts entrepris par nos partenaires de la zone euro et, plus largement, de l'Union européenne, depuis 1997, année de naissance du Pacte de stabilité et de croissance, la France occupe une place peu enviable au palmarès de la consolidation budgétaire. En apparence, pourtant, l'écart n'est pas si grand entre la légère dégradation constatée pour la France (- 0,1 point de PIB entre 1997 et 2002) et la légère amélioration observée pour la zone euro dans son ensemble (+ 0,4 point de PIB)<sup>(1)</sup>. C'est faire peu de cas du poids conjugué de la France et de l'Allemagne dans les statistiques *pondérées* de la zone euro, nécessairement « tirées vers le bas » par les médiocres résultats de ces deux pays.

Les performances comparées en matière de consolidation doivent tenir compte des cas particuliers du Luxembourg et de l'Irlande, pays pour lesquels la dégradation du solde budgétaire doit être analysée à la lumière du niveau absolu de ce solde en 2002, qui reste fortement positif pour le Luxembourg (+ 2,5% du PIB) et équilibré pour l'Irlande (0% du PIB).



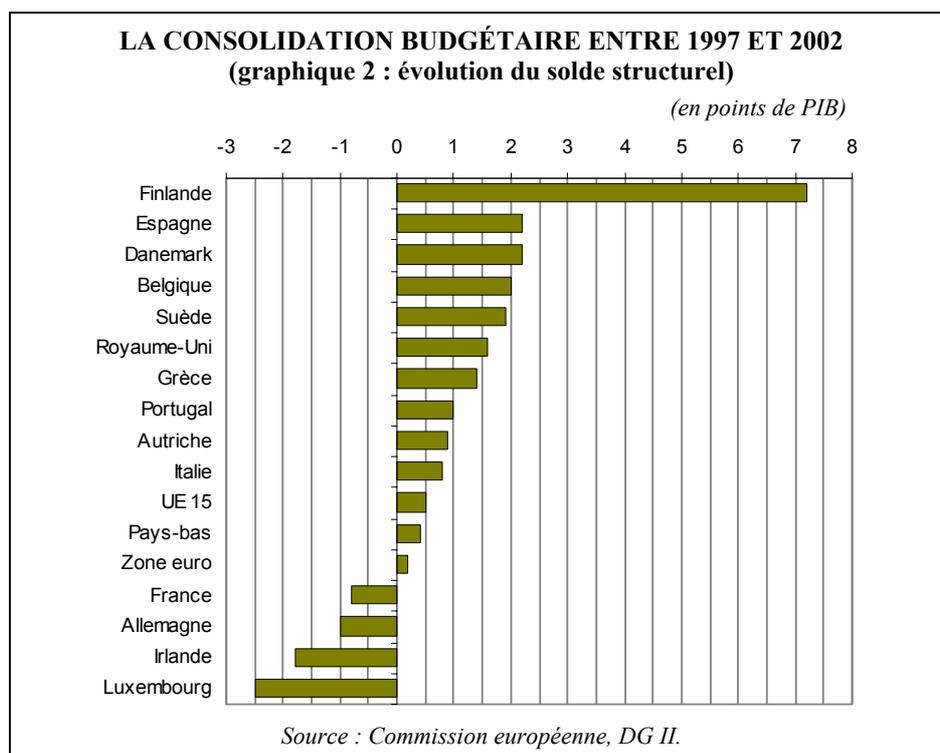
Pour le reste, les politiques budgétaires conduites chez nos partenaires européens et leur succès manifeste dans la lutte contre le déficit donnent la mesure des décisions prises, en France, pendant la même période.

La croissance a, bien sûr, apporté une heureuse contribution au redressement des finances publiques, presque partout en Europe. Faire abstraction de

(1) Dans les développements qui suivent, les grandeurs chiffrées sont extraites de la publication statistique *Cyclical Adjustment of Budget Balances* (ECFIN/158/2003-EN), Commission européenne, Direction générale Affaires économiques et financières, 28 mars 2003. Ces données devraient être mises à jour – y compris pour 2002 – à l'occasion de la publication, dans le courant du mois d'octobre prochain, des « prévisions d'automne » présentées par les services de la Commission européenne.

cet effet suppose de distinguer entre un déficit dit « structurel » et un déficit dit « conjoncturel ». Si le concept est séduisant, sa mise en œuvre est délicate : il n'existe pas de méthode incontestable pour faire la distinction entre la part du déficit attribuable aux effets de la conjoncture et la part attribuable aux caractéristiques structurelles de l'économie et du système de dépenses et de recettes publiques.

La Commission européenne a utilisé pendant quelques années une méthode fondée sur le « filtrage » des évolutions de court terme, visant à faire apparaître les tendances de moyen terme, supposées représentatives des grandeurs structurelles. A la suite du conseil ECOFIN du 12 juillet 2002, elle a entrepris d'utiliser une méthode alternative, fondée sur une modélisation de la production potentielle de l'économie et une évaluation des grandeurs d'équilibre (taux de chômage et stock de capital) <sup>(1)</sup>, quantités nécessaires des facteurs de production pour maximiser celle-ci sans exercer de tensions sur l'appareil productif. Quelle que soit la méthode utilisée pour évaluer l'écart entre le niveau effectif et le niveau structurel de la production, il faut également, dans un second temps, modéliser l'impact d'une conjoncture donnée sur les dépenses et recettes publiques.

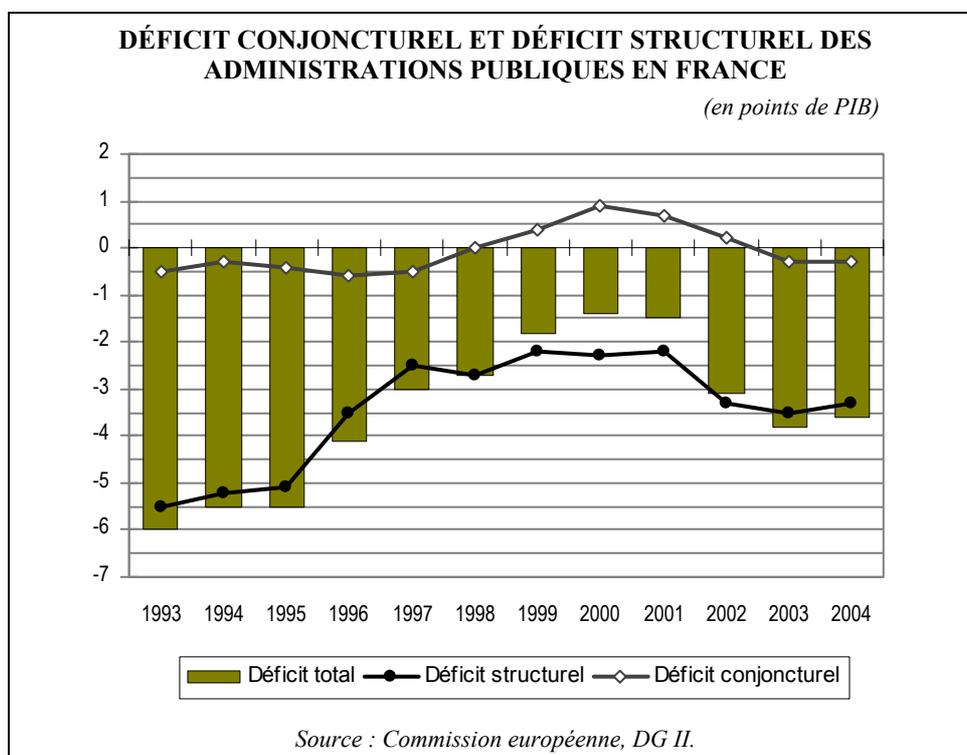


L'analyse de la consolidation budgétaire en termes structurels confirme, à quelques nuances près, les performances relatives des pays européens. Réserve faite de la situation particulière du Luxembourg et de l'Irlande, la France et l'Allemagne sont bel et bien à la traîne par rapport à la plupart de leurs partenaires. Entre 1997 et 2002, le déficit structurel des administrations publiques françaises s'est dégradé de

(1) Dans la publication précitée de mars 2003, les services de la Commission européenne précisent qu'à la suite des observations présentées par ces pays, les soldes structurels de l'Allemagne, de l'Autriche, de l'Espagne et du Luxembourg restent calculées par filtrage et non grâce à la modélisation de la production potentielle.

0,8 point de PIB, cette évolution intervenant, en fait, pendant la seule année 2002. Le déficit structurel a stagné à environ 2,1 points de PIB de 1999 à 2001.

Même si les notions de solde structurel et de solde conjoncturel sont d'un maniement délicat, en raison des incertitudes méthodologiques qui affectent leur détermination numérique, le décalage est évident entre le redressement structurel observé entre 1995 et 1997 – au prix, il est vrai, d'une croissance ralentie – et l'inertie constatée entre 1997 et 2001. Votre Rapporteur général rappelle que les prévisions portant sur 2003 et 2004 ont été établies avant la réunion du Conseil ECOFIN du 3 juin 2003, qui, dans le cadre du déclenchement de la procédure de « déficit excessif », a notamment recommandé « *aux autorités françaises de prendre des mesures capables de réduire en 2004 le déficit corrigé des influences conjoncturelles à raison de 0,5% du PIB ou plus, afin de faire en sorte que l'amélioration cumulée en 2003-2004 soit suffisante pour ramener le déficit nominal en dessous de 3% en 2004 au plus tard* ». Cet engagement ne peut donc pas être représenté sur le graphique ci-après.



En définitive, pendant la précédente législature, les finances publiques françaises n'ont pas fait l'objet d'un engagement suffisamment ferme des autorités en faveur d'une réduction des déséquilibres. Ce choix politique – car c'en est un – apparaît aujourd'hui malheureux, car la forte croissance dont a bénéficié l'économie durant cette période aurait justement pu être mise à profit pour atténuer l'impact dépressif à court terme qu'exerce inévitablement l'ajustement budgétaire.

• Engager, en 2002, le déficit et la dette sur les tendances que l'on sait, était donc prendre un risque malvenu. Ce risque est d'abord de nature budgétaire : le creusement du besoin de financement en 2002 crée à nouveau les conditions d'un

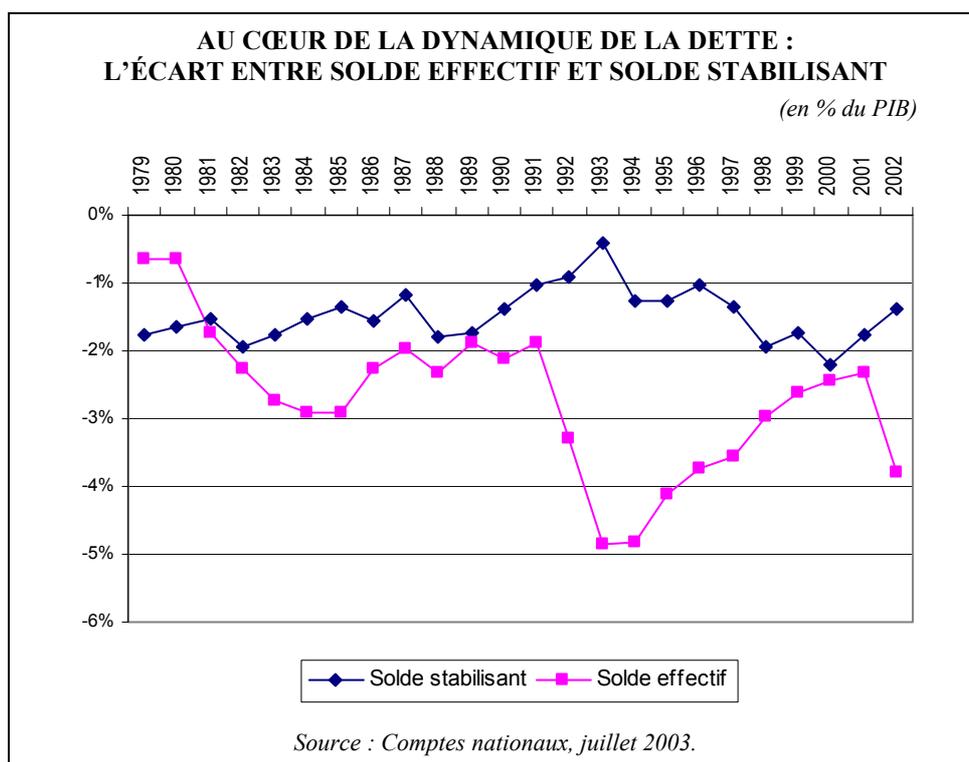
accroissement incontrôlé, d'une « prolifération », de la dette – et au premier chef de la dette de l'Etat. Le graphique ci-après montre que les années 1993 à 2000 ont vu se rapprocher peu à peu le solde effectif<sup>(1)</sup> et le solde stabilisant, qui est le niveau théorique du solde qui permettrait de stabiliser le poids de la dette dans le PIB<sup>(2)</sup> :

– d'une part, le besoin de financement effectif de l'Etat s'est réduit de façon continue depuis le point bas de 1993 (4,9% du PIB) jusqu'à atteindre 2,5% en 2000 ;

– d'autre part, les conditions favorables en termes de taux d'intérêt ont permis de faire décroître progressivement le coût moyen de la dette après 1993, ce qui a contribué à abaisser le solde stabilisant ;

– enfin, le retour de la croissance après 1997 a également contribué à diminuer le solde stabilisant vers des niveaux de plus en plus proches du solde effectif.

En 2000, l'écart entre solde stabilisant et solde effectif est revenu à 0,3 point de PIB seulement, laissant croire que l'état de la dette pourrait enfin être desserré. Mais dès 2001, cet écart s'est accru : le ralentissement de la croissance a rendu plus exigeante la condition de stabilisation de la dette et a contrecarré l'ultime progrès réalisé en termes de réduction du besoin de financement effectif de l'Etat.



(1) Dans les développements qui suivent, les soldes budgétaires et la dette sont déterminés dans les conventions de la comptabilité nationale et non de la comptabilité budgétaire, selon les données numériques des Comptes nationaux publiés en juillet 2003 par l'INSEE.

(2) Votre Rapporteur général rappelle que le niveau du solde stabilisant dépend directement du stock de dette, du taux d'intérêt moyen applicable à celle-ci et du taux de croissance de l'économie.

En 2002, le nouveau ralentissement de la croissance et l'aggravation du besoin de financement ont créé un « effet de ciseau » et porté l'écart entre solde stabilisant et solde effectif à 2,4 points de PIB. En d'autres termes, si l'Etat avait voulu stabiliser sa dette en 2002, il aurait dû dégager un besoin de financement de 21,2 milliards d'euros seulement, au lieu des 57,5 milliards d'euros constatés.

Cette dette supplémentaire, qui s'alimente de façon à nouveau autonome, pèsera d'autant dans les déficits à venir et rendra plus difficile le redressement, nonobstant le bas niveau des taux d'intérêt en 2002, qui aura permis de financer ce surplus de dette dans des conditions relativement avantageuses. Il reste qu'après avoir décrié, en proportion du PIB, de 1995 à 2001, le poids des intérêts de la dette de l'Etat devrait s'inscrire à nouveau sur une pente ascendante en 2003 et au-delà, réduisant par là même les marges de manœuvre budgétaires offertes au Gouvernement.

#### LES CONTOURS DE LA DETTE PUBLIQUE

La dette des administrations publiques se répartit entre :

- l'État : 732,8 milliards d'euros au 31 décembre 2002, soit 81,7% du total ;
- les organismes divers d'administration centrale (ODAC) : 44,9 milliards d'euros, soit 5% du total. On y compte notamment les structures de défaisance (EPFR, EPRD), la CADES et Charbonnages de France ;
- les administrations publiques locales : 104,1 milliards d'euros, soit 11,6% du total ;
- les administrations de sécurité sociale : 14,9 milliards d'euros, 1,7% du total.

A ces « lieux » de dette dûment identifiés, on peut également ajouter divers risques ou charges futures pour les finances publiques, notamment les engagements de retraite (évalués à 700 milliards d'euros environ dans le Compte général de l'administration des finances pour 2002, les engagements liés à des garanties accordées par l'État, les engagements en matière d'épargne-logement (évalués à 10 milliards d'euros). D'autres sources éventuelles de charges futures sont encore plus imprécises et difficiles à chiffrer : responsabilité du fait d'activités polluantes, indemnisation de divers préjudices liés à la santé, etc.

*Source : INSEE, Comptes nationaux, juillet 2003*

La deuxième conséquence de la dérive des déficits, en 2002, peut-être plus inquiétante encore, tient à la crédibilité de la parole de la France sur la scène internationale et, en particulier, vis-à-vis de ses partenaires européens. Les objectifs fixés dans les programmes de stabilité fournis chaque année par la France à la Commission européenne et soumis à l'examen du Conseil des ministres des finances n'ont cessé d'être repoussés à des dates toujours plus éloignées. Votre Rapporteur général convient que la France n'est pas seule dans ce cas et que la plupart des programmations budgétaires en Europe ont péché par excès d'optimisme...

Mais il faut aussi constater qu'à part le Portugal, sous le coup d'une procédure de « déficit excessif » pour le besoin de financement public apparu en 2001 (4,1% du PIB), seule la France et l'Allemagne ont connu en 2002 un déficit public excédant la valeur de référence de 3% du PIB fixée par le Traité. Malgré les difficultés économiques, largement communes à tous les pays européens, les autres

pays de la zone euro ont jusqu'ici évité de placer leurs finances publiques dans une situation nécessitant le déclenchement des procédures de « discipline commune ».

Les années passées ont montré la difficulté de redresser rapidement la trajectoire des finances publiques, après un choc budgétaire de l'ampleur constatée en 2002. De ce fait, la dérive amorcée en 2001 et aggravée en 2002 ne peut qu'affaiblir la position de la France dans les instances européennes. Il s'agit moins d'une question de sanctions pécuniaires que du rôle de notre pays au sein du concert de nations partageant un destin commun – y compris monétaire, pour certaines d'entre elles.

- Des déboires budgétaires de l'année 2002, votre Rapporteur général tire l'intime conviction que les principes qu'il a déjà évoqués à l'occasion du débat d'orientation budgétaire pour 2004 doivent devenir la pierre angulaire d'un redressement aussi nécessaire qu'exigeant. On ne reviendra pas sur la « double règle » relative aux évaluations prévisionnelles de recettes présentées au Parlement dans les projets de lois de finances : adossement du projet de loi à un scénario de croissance prudent d'une part, passage du scénario économique aux évaluations de recettes par le biais de chiffrages également prudents, d'autre part. On ne reviendra pas non plus sur l'absolue nécessité de tenir, en exécution, le niveau de la dépense autorisée par le Parlement dans la loi de finances initiale.

Il faut aller plus loin et préciser quelques guides pour la politique budgétaire des années à venir. En premier lieu, votre Rapporteur général affirme que la logique des « stabilisateurs automatiques » doit être menée jusqu'à son terme. Après des années d'oubli, la thématique des stabilisateurs est revenue sur le devant de la scène en 2001, au moment, justement, où le ralentissement économique a commencé de devenir perceptible et où les perspectives budgétaires se sont subitement assombries. Fallait-il voir dans cette « redécouverte » l'aboutissement nécessaire d'une consolidation financière réussie ? N'était-ce pas plutôt la tentation de justifier l'immobilisme des gouvernants d'alors en matière de déficit ? Il est plutôt curieux que l'on ne fasse valoir les vertus « stabilisatrices » de la politique budgétaire que lorsqu'il s'agit de soutenir l'activité en laissant filer le déficit...

Or les stabilisateurs automatiques ne peuvent pas fonctionner à sens unique. C'est faire le lit d'un endettement perpétuel, donc de l'appauvrissement de l'Etat. Si les autorités politiques entendent utiliser, au service de l'économie, les indéniables qualités régulatrices des finances publiques<sup>(1)</sup>, elles doivent prendre leurs dispositions pour que les phases « hautes » du cycle conjoncturel soient mises à profit pour dégager des excédents. Et si le système fiscal est caractérisé par une proportion importante d'impôts progressifs, il ne faut pas avoir peur de la montée du taux de prélèvements obligatoires qui accompagnera inévitablement la phase haute du cycle. La stabilisation n'en sera d'ailleurs que plus efficace.

---

(1) Sans pour autant retomber dans les pièges du fine tuning, qui avait les faveurs des décideurs il y a une quarantaine d'années.

Bien que la situation actuelle des finances publiques puisse faire apparaître cette proposition comme « décalée », votre Rapporteur général estime donc que la bonne utilisation des excédents cycliques est l'une des questions majeures de la politique budgétaire pour les années futures.

En contrepoint de la gestion des cycles économique et budgétaire, la réduction du déficit structurel s'impose comme une tâche à laquelle on doit s'atteler sans relâche.

Au plan strictement mathématique, l'objectif n'apparaît pas hors de portée, pour l'Etat : si l'on se place dans un faisceau d'hypothèses correspondant aux évolutions tendanciennes de l'économie (croissance du PIB égale à la croissance potentielle, soit 2,5% par an ; élasticité des recettes fiscales égale à 1), la stabilité pendant 4 ans des dépenses budgétaires aboutit à rendre nul l'écart entre dépenses et recettes<sup>(1)</sup>. En termes de politiques publiques, votre Rapporteur général convient qu'atteindre l'objectif suppose des efforts conséquents. Maintenir pendant 4 ans la stabilité des dépenses, compte tenu de l'évolution quasi mécanique de certains postes, oblige à faire des choix et à réfléchir sur le fonctionnement de l'Etat et l'étendue des missions qu'il doit assumer.

La mise en œuvre, en 2006, de l'intégralité des dispositions de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) et, notamment, de celles d'entre elles qui organisent le budget de l'Etat autour de missions et de programmes, fournira un outil irremplaçable à cette fin. L'efficacité de cet outil dépendra cependant de la façon dont chaque acteur du budget s'appropriera son rôle. Mais il faut éviter deux écueils.

En premier lieu, il serait maladroit d'associer trop étroitement la LOLF et la consolidation budgétaire : née d'un consensus, cette loi organique n'a pas et n'a jamais eu pour but de définir, de façon implicite ou explicite, des règles de politique budgétaire, en matière de dépenses ou de déficit. Elle vise à rapprocher les objectifs des actions publiques des moyens qui leur sont assignés, de façon à rendre plus clairs les choix politiques et à améliorer la qualité de la dépense publique. La LOLF est une « loi pour la qualité » : elle laisse les autorités face à leurs responsabilités, qu'il leur revient d'exercer librement.

En second lieu, la prudence commande de ne pas attendre 2006 pour engager le travail de remodelage de la sphère publique. L'histoire de la réforme des retraites montre qu'un ajustement de cette ampleur n'a de chance de réussir que s'il est sinon accepté, du moins compris, par les forces vives de la Nation. Il doit donc être préparé, très en amont. Au contraire, attendre la crise et décider dans l'urgence serait le meilleur moyen d'aboutir à la *mauvaise* réforme.

---

(1) Votre Rapporteur général a montré, dans son rapport préalable au débat d'orientation budgétaire pour 2004, qu'en phase moyenne et haute du cycle, l'Etat couvre 90% de ses dépenses par ses recettes (mesurées par la comptabilité nationale). Le scénario développé ici tend à annuler l'écart résiduel de 10%.

Des finances publiques saines sont un bien commun dont l'utilité n'apparaît pas toujours clairement à nos concitoyens. Il est vrai qu'y parvenir, à partir de la situation actuelle, suppose quelques sacrifices. Il revient alors au politique d'endosser les habits du pédagogue et d'expliquer, par exemple, que la seule charge des intérêts de la dette représente désormais les budgets réunis de l'Emploi, de la Santé et de la solidarité, et de la Recherche, ou bien qu'il faudrait un demi-siècle d'excédent à 15 milliards d'euros pour apurer le stock de dette accumulé par l'Etat au 31 décembre 2002. Réduire le déficit et maîtriser la dette, c'est donc œuvrer à une répartition plus juste et plus efficace des ressources produites par les Français. Pour réussir ce défi, encore faut-il les en convaincre.

## B.- DE MOINDRES RESSOURCES FISCALES : LA FIN DES PLUS-VALUES CONJONCTURELLES

### 1.- La fin d'un cycle exceptionnel de croissance des recettes du budget général de l'Etat

Pour la première fois depuis 1993, les recettes nettes du budget général de l'Etat sont en net recul. Atteignant 223,4 milliards d'euros, elles diminuent de 2,9% par rapport à 2001, la baisse de 4,6 milliards d'euros (- 1,9%) des recettes fiscales nettes n'étant que partiellement compensée par le dynamisme freiné (+ 5% après + 11% en 2001 et + 18,75% en 2000) des recettes non fiscales (+ 1,6 milliard d'euros).

### ÉVOLUTION DES RESSOURCES DU BUDGET GÉNÉRAL (HORS FMI, FSC, RECETTES D'ORDRE ET FONDS DE CONCOURS)

(en milliards d'euros et en pourcentage)

	2001	2002					
		Tendanciel (hors mesures nouvelles)			Exécution (projet de loi de règlement)		
		Montant	Ecart	En %	Montant	Ecart	En %
Recettes fiscales nettes.....	244,8	245,3	0,5	0,2	240,2	- 4,6	- 1,9
Recettes non fiscales.....	31,2	31,0	- 0,2	- 0,6	32,8	1,6	5,0
Prélèvements sur recettes.....	46,2	49,6	1	2,2	49,6	3,4	7,4
Total ressources nettes du budget général <sup>(a)</sup> .....	229,8	226,7	- 0,7	- 0,3	223,4	- 6,5	- 2,9
Ressources nettes du budget général <sup>(b)</sup>	232,4	236,1	- 0,7	- 0,3	226,0	- 6,5	- 2,9

(a) Hors recettes d'ordre.

(b) Dont recettes d'ordre.

• Comme le montre le tableau ci-dessus, le ralentissement conjoncturel pèse fortement sur le volume des recettes fiscales nettes qui, hors mesures nouvelles, ne progressent que de 0,2% par rapport à 2002, après avoir augmenté spontanément de 7,4% par an en moyenne entre 1998 et 2001.

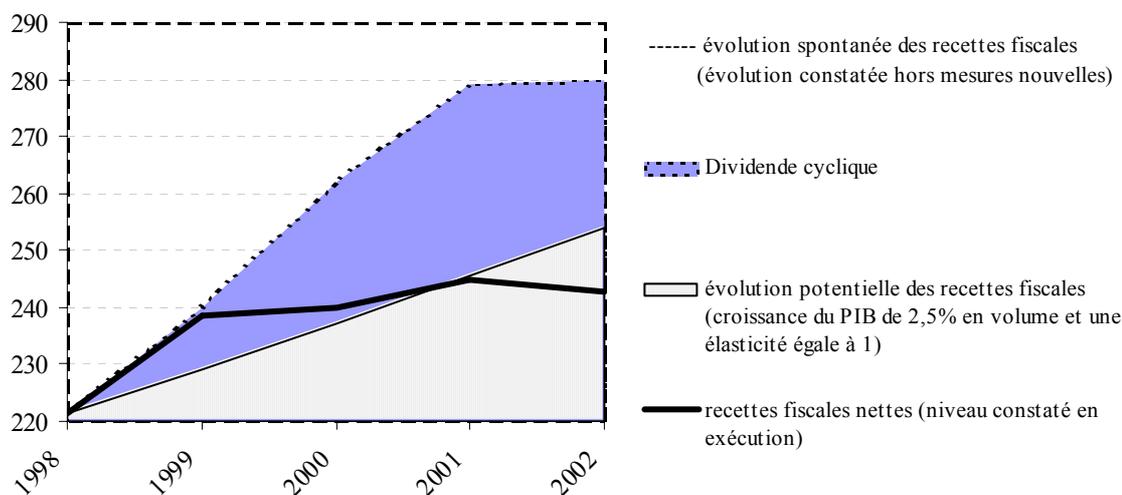
Ce fort tassement du produit des impôts résulte d'une double évolution négative. D'une part, la croissance du PIB s'inscrit en net recul (1,1%) marquant l'accroissement du ralentissement économique entamé en 2001. D'autre part, l'élasticité des recettes fiscales à la croissance du PIB diminue considérablement, atteignant 0,1 contre 2,1 en 1999, 1,9 en 2000 et 1,6 en 2001.

L'ampleur de ce retournement de tendance permet d'apprécier *a contrario* le caractère exceptionnel des plus-values conjoncturelles dont a bénéficié la précédente majorité depuis 1998.

Le graphique ci-après illustre l'incidence de l'expansion économique sur le niveau des recettes fiscales nettes de l'Etat.

#### ÉVOLUTION SPONTANÉE ET RÉELLE DES RECETTES FISCALES NETTES ENTRE 1998 ET 2002

(en milliards d'euros)



Note : La courbe « recettes fiscales nettes constatées » ne prend pas en compte l'impact de la réduction de 5% de l'impôt sur le revenu décidée en LFR 2002 (- 2,55 milliards d'euros).

A législation 1998, les recettes ont progressé spontanément entre 1998 et 2001 de **58,5 milliards d'euros**, soit de 25%.

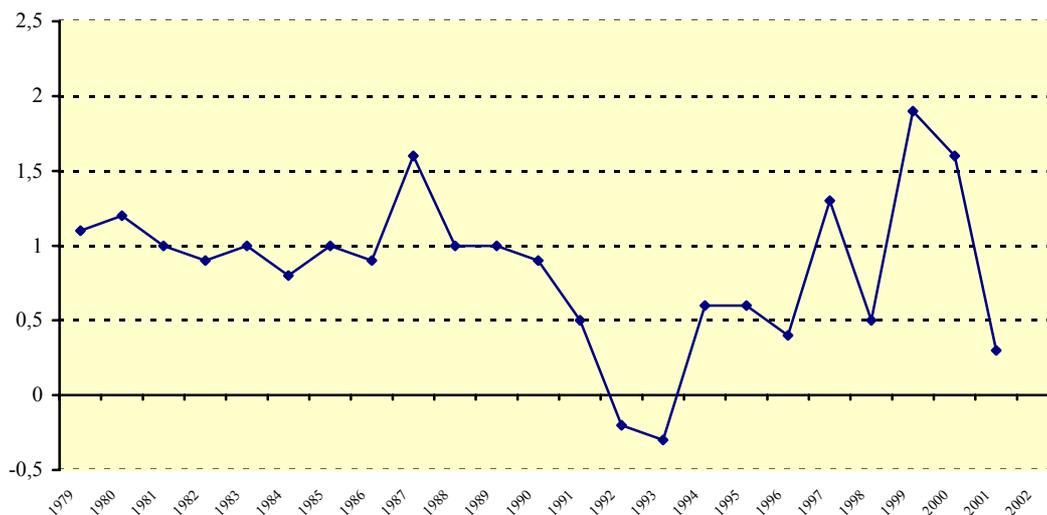
La plus-value cyclique peut être évaluée en prenant pour référence le potentiel de croissance spontanée à long terme des recettes fiscales nettes qui correspond au produit de la croissance potentielle de l'économie (estimée *en valeur* à 3,5%) et de l'élasticité à long terme des recettes fiscales à l'évolution du PIB (égale à 1). Cette hypothèse de référence est matérialisée par la courbe « évolution

potentielle des recettes fiscales » (à législation 1998, donc excluant toutes les mesures fiscales adoptées après cette date) du graphique ci-dessus. Ce dividende cyclique (en grisé dans le graphique) a atteint 33,8 milliards d'euros sur la période, résultant de deux phénomènes complémentaires :

– le maintien de la croissance à un niveau supérieur à son potentiel a induit une plus-value spontanée de recettes fiscales de 4,8 milliards d'euros ;

– cependant, l'essentiel des dividendes de la croissance, soit 29 milliards d'euros, a résulté d'une évolution exceptionnelle de l'élasticité des recettes au PIB. En effet, si cette dernière est proche de l'unité sur longue durée, cette relation entre l'évolution spontanée des ressources fiscales et la croissance économique peut être rompue à court terme, les années de croissance élevée étant accompagnées d'une augmentation de l'élasticité. Cependant, il convient de garder à l'esprit que cet effet d'amplification des fruits de la croissance est compensé à moyen terme par la réduction de l'élasticité en deçà de l'unité dans les phases basses du cycle, comme l'illustre le graphique ci-après. L'apparition d'une élasticité extrêmement faible en 2002 (0,1) témoigne de ce phénomène.

#### L'ÉLASTICITÉ DU VOLUME DES RECETTES FISCALES AU PIB



Divers facteurs expliquent cette instabilité de l'élasticité des recettes fiscales nettes au PIB.

Tout d'abord, cette élasticité dépend des conditions de formation de la croissance, une croissance appuyée sur une consommation dynamique des ménages générant des encaissements de TVA très importants et, du fait de l'importance de cet impôt dans les recettes fiscales nettes, un produit global plus dynamique que celui induit par une croissance tirée par les exportations. Le dynamisme de la consommation des ménages entre 1999 et 2001 (4,2% en valeur en moyenne) a ainsi contribué à imprimer un rythme soutenu de progression à la TVA sur la période.

En outre, le mode de recouvrement des impôts directs introduit un décalage entre la croissance de l'année et le niveau des recettes. Ainsi, 40% des ressources dépendent de l'activité économique de l'année antérieure, cet effet de décalage étant amplifié notamment par le mode de recouvrement par solde et acompte de l'impôt sur les sociétés. Cet effet a joué négativement en 2002 au détriment du produit de l'impôt sur les sociétés qui a brutalement diminué à législation constante de 4,7% en raison d'un fort tassement des bénéficiaires fiscaux en 2001 après trois années de forte croissance.

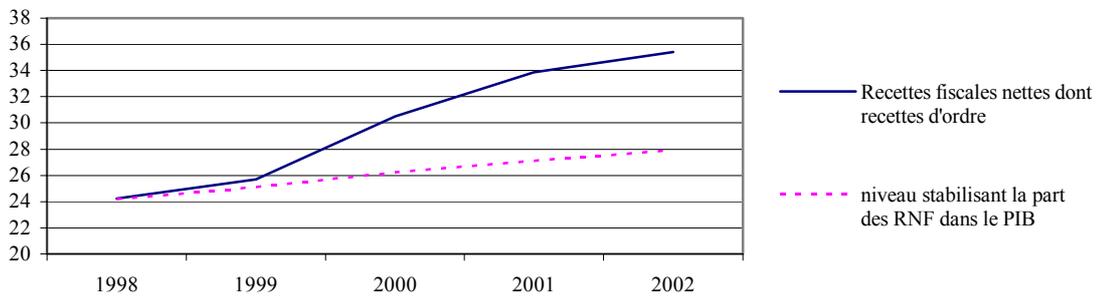
Par ailleurs, les caractéristiques propres à certains impôts contribuent à dissocier leur produit de l'évolution du PIB. A titre d'exemple, la structure de la consommation exerce un impact décisif sur les recettes de TVA. Ainsi, en 2000, la croissance de l'assiette de la TVA a atteint 5% contre une progression de la consommation de 4,2%, en raison d'une progression comparativement plus forte des produits taxés à 19,6%. A l'inverse, en 2002, la progression du produit de la TVA nette (+ 1,6%) a été très inférieure à celle de son assiette (les emplois taxables augmentant de 2,5%), en raison notamment d'une forte diminution des consommations intermédiaires des branches marchandes et d'une progression des prix en 2002 comparativement plus élevée pour les biens bénéficiant d'un taux réduit de TVA (loyers et médicaments notamment). De même, de nombreux impôts répondent à une logique de stock de patrimoine relativement indépendante des fluctuations de la conjoncture. Ainsi, en 2002, l'impôt sur le revenu, malgré une progression toujours soutenue des revenus imposables en 2001, n'a augmenté spontanément que de 4,5% contre 8,9% en 2001, la conjoncture boursière défavorable aux patrimoines financiers pesant très fortement sur le produit de l'imposition des plus-values taxées à taux proportionnel (- 30%).

Au total, en 2002, le manque à gagner en termes de ressources fiscales lié à la diminution de l'élasticité et au déficit de croissance peut être évalué à **8,8 milliards d'euros** (soit la différence entre l'augmentation potentielle des ressources liée à une croissance potentielle de 2,5% en volume et à une élasticité de long terme unitaire et le niveau constaté des recettes *hors mesure nouvelle* en 2002).

- Le niveau des recettes non fiscales en 2002 apparaît pour sa part historiquement élevé. Cela résulte du choix de la précédente majorité d'une mobilisation sans précédent de ces ressources, ce malgré la dynamique exceptionnelle des recettes fiscales. En effet, les **recettes non fiscales** ont augmenté de **11,2 milliards d'euros** depuis 1998. Comme le montre le graphique ci-après, cette évolution s'est traduite par une croissance considérable de la part des recettes non fiscales dans le PIB.

### ÉVOLUTION DES RECETTES NON FISCALES (RNF) ENTRE 1998 ET 2002

(en milliards d'euros)



L'année 2002 est néanmoins marquée par un net ralentissement de la croissance de ces ressources (elle a atteint 5,1% contre 18,7% en 2000 et 11% en 2001). Afin de distinguer l'évolution spontanée de ces ressources et celle qui résulte de choix plus proprement politiques, 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'Etat, 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.

**PRINCIPALES ÉVOLUTIONS DES RECETTES NON FISCALES EN 2002**

(différence en milliards d'euros entre le produit en 2002 et le produit en 2001)

<b>ÉVOLUTIONS LIÉES À DES FACTEURS TENDANCIELS</b>	
Produit des entreprises et établissements publics	- 0,24
Produit des jeux	+ 0,23
Retenues et cotisations sociales au profit de l'Etat	+ 0,20
Produit des amendes	- 0,14
<b>TOTAL</b>	<b>- 0,19</b>
<b>ÉVOLUTIONS LIÉES À DES FACTEURS NON TENDANCIELS</b>	
<b>Modulation de certains prélèvements</b>	
Versement de la CADES	+ 1,10
Prélèvements sur les fonds d'épargne	- 0,21
Prélèvement sur le compte de l'Etat auprès de la COFACE	+ 0,20
<b>Recettes exceptionnelles</b>	
Contribution représentative de l'impôt sur les sociétés acquittée par la Caisse des Dépôts et Consignations en 2002 (pas de versement en 2001 en raison d'un trop-perçu en 2000)	+ 0,39
Création dans la LFI 2002 d'une contribution des associés collecteurs de l'Union Economique et Sociale du Logement	+ 0,43
Plus-value sur les retraits des billets en francs suite au passage à l'euro fiduciaire	+ 0,24
Report à 2003 du versement de l'UNEDIC	- 1,10
Raccourcissement du délai de paiement des produits des jeux exploités par la Française des jeux conduisant de manière exceptionnelle au versement de 13 mois sur l'exercice 2002	+ 0,13
Remboursement par la Caisse centrale de réassurance d'un trop-perçu lors de la mise en œuvre de la garantie de l'Etat suite aux tempêtes de 1999	+ 0,24
Reprise de trésorerie du compte de l'Etat auprès de Natexis destiné à couvrir des procédures de garantie des taux	+ 0,34
<b>Incidence de mesures législatives ou conventionnelles</b>	
Relèvement des frais de perception reversés à chaque Etat membre de l'UE de 10 à 25% du produit constaté des droits de douanes reversés à l'UE	+ 0,46
Rebudgétisation des recettes de tiers (encaissements réalisés massivement en 2001)	- 0,15
Régularisation en 2001 des rémunérations des conservateurs des hypothèques (fin du mécanisme de l'imputation provisoire des prélèvements sur les salaires des conservateurs qui créait un décalage d'un an entre leur versement et leur prise en compte par le budget)	- 0,30
<b>TOTAL</b>	<b>+ 1,76</b>

Le tableau ci-dessus montre ainsi que la progression des recettes non fiscales en 2002 résulte exclusivement de facteurs non tendanciels<sup>(1)</sup>. Cette évolution est dangereuse dans la mesure où elle conduit à construire l'équilibre de la loi de finances sur des ressources par définition non pérennes, et ayant parfois vocation à se tarir. Il est par exemple révélateur qu'après les prélèvements très dynamiques sur NATEXIS (335 millions d'euros) et la COFACE (1.830 millions d'euros) en 2002, le solde du compte de l'Etat auprès des deux organismes ne s'élevait plus au 31 décembre 2002 qu'à respectivement 498 et 1.227 millions d'euros.

Au total, il est permis de conclure que le précédent gouvernement a bénéficié entre 1998 et 2001 d'un surplus spontané de plus de 70 milliards d'euros de recettes brutes<sup>(2)</sup> du budget général, dont 33,8 milliards d'euros de plus-values fiscales purement conjoncturelles et 11,2 milliards d'euros liés à la mobilisation exceptionnelle des recettes non fiscales.

A l'inverse, en 2002, la conjoncture économique a imprimé aux recettes fiscales un rythme de croissance quasi nul (+ 0,5 milliard d'euros), le ralentissement économique réduisant ainsi de 8,8 milliards d'euros le surplus de recettes qu'aurait entraîné une croissance économique conforme à son potentiel à long terme.

## 2.- Retrouver les voies d'une politique fiscale responsable

### a) Jusqu'en mai 2002, une politique fiscale non financée

Le tableau ci-après met en évidence la répartition du surplus de recettes entre 1998 et la loi de finances initiale pour 2002.

#### AFFECTATION DU SURPLUS DE RECETTES ENTRE 1998 ET LA LFI 2002

<i>(en milliards d'euros)</i>		
<b>Surplus de recettes du budget général</b> <sup>(a)</sup> .....	<b>71,8</b>	100%
Réductions d'impôt .....	30,6	43%
Augmentation des dépenses du budget général et des prélèvements sur recettes .....	26,3	37%
Réduction du déficit budgétaire .....	13	20%

(a) Recettes brutes hors prélèvements sur recettes.

Source : Rapport du Gouvernement en vue du débat d'orientation budgétaire pour 2004.

(1) Pour le détail des évolutions des lignes de recettes non fiscales, voir les rapports de M. Didier Migaud, Rapporteur général, sur le projet de loi de finances pour 2002 (Assemblée nationale, XI<sup>ème</sup> législature, n° 3320 tome I) et de votre Rapporteur Général sur les projets de loi de finances rectificatives pour 2002 (Assemblée nationale, XII<sup>ème</sup> législature, n° 56 et n° 444), ainsi que le rapport d'information de votre Rapporteur Général sur les premiers éléments de l'exécution du budget 2002 (Assemblée nationale, XII<sup>ème</sup> législature, n° 720).

(2) Hors prélèvement sur recettes.

L'effort d'allègement des impôts est indéniable, ne traduisant d'ailleurs guère une hypothétique « réhabilitation » des prélèvements obligatoires. Cependant, force est de constater que cet effort se révèle malheureusement non financé à long terme.

En effet, 80% (soit 56,8 milliards d'euros) des 71,8 milliards d'euros de recettes supplémentaires spontanées depuis 1998 ont été dépensés sous forme de baisses d'impôts ou de créations de nouveaux foyers de dépenses, dans les deux cas des facteurs pérennes de dégradation de l'équilibre du budget général. En sus de l'occasion manifestement manquée d'affecter des excédents cycliques considérables à la réduction du déficit, cette répartition souligne que les créations de nouvelles charges ou les réductions pérennes de prélèvements sont allées très au-delà des surplus conjoncturels à distribuer (estimés plus haut à 33,8 milliards d'euros), contribuant à creuser de 23 milliards d'euros le déficit structurel du budget de l'Etat entre 1998 et 2002.

L'année 2002 illustre ainsi la fragilité d'une politique fiscale qui n'est pas assortie d'un effort de rigueur comparable en termes de charges publiques. En l'absence des plus-values conjoncturelles escomptées lors de la construction de l'équilibre du projet de loi de finances initiale, les mesures fiscales nouvelles en 2002 se sont intégralement répercutées sur le niveau du déficit. En excluant les mesures adoptées par la nouvelle majorité, l'impact net des mesures nouvelles atteint 3,05 milliards d'euros.

**INCIDENCE EN 2002 DES MESURES NOUVELLES <sup>(A)</sup>  
SUR LES RECETTES FISCALES NETTES**

*(en milliards d'euros)*

<b>Mesures nouvelles ayant pour conséquence de diminuer les recettes fiscales</b>		
<b>Baisse de 5% de l'IR</b>	<b>LFR été 2002</b>	<b>- 2,5</b>
Baisse des taux du barème de l'impôt sur le revenu et relèvement des plafonds du quotient familial	LFI 2001	- 2,1
Indexation de 1,6% des tranches du barème de l'IR	LFI 2002	- 1
Doublement du montant de la prime pour l'emploi	LFI 2002	- 0,2 <sup>(b)</sup>
Réduction progressive de la contribution de 10% relative à l'impôt sur les sociétés	LFI 2001	- 1,5
Instauration d'un taux réduit d'impôt sur les sociétés pour les PME	LFI 2001	- 0,5
<b>TOTAL</b>		<b>- 7,7</b>
<b>Mesures nouvelles ayant pour conséquence d'augmenter les recettes fiscales nettes</b>		
Impact sur les recouvrements d'impôt sur les sociétés net de la réduction du taux de l'avoir fiscal pour les personnes morales	LFI 2001	+ 0,6
Incidence de la réforme de la taxe professionnelle sur l'impôt sur les sociétés net	LFI 1999	+ 0,5
Application du régime de droit commun de TVA aux entreprises autoroutières	LFR 2000	+ 0,5
<b>Suppression de la « TIPP flottante » et du bonus fiscal</b>	<b>Arrêté du 12 juillet 2002</b>	<b>+ 0,5</b>
Modification des tarifs de TIPP au 21 mars 2001	Prévision de la LFI 2001	+ 0,1
Incidence de la réforme de la taxe professionnelle sur les dégrèvements de taxe professionnelle	LFI 1999	+ 0,6
<b>TOTAL</b>		<b>+ 2,8</b>

(a) Mesures nouvelles : mesures votées en 2002 ou antérieurement ayant un impact nouveau en 2002.

(b) En décembre 2001, la PPE sur les revenus 2000 a été doublée. Cependant, le montant correspondant (1,22 milliard d'euros) a été intégralement comptabilisé au paragraphe 42 du chapitre 15-01.

*Source : D'après les données de la Direction générale de la comptabilité publique.*

*b) La politique fiscale d'après mai 2002*

Concrétisant l'engagement du président de la République, la nouvelle majorité a dès juillet 2002 mis en œuvre une baisse de l'impôt sur le revenu de 5%, dont le coût, évalué à 2,55 milliards d'euros a été strictement compensé par des annulations de crédits. En outre, il a été décidé de laisser délibérément jouer les stabilisateurs automatiques, c'est-à-dire de ne pas augmenter les prélèvements obligatoires pour compenser la perte avérée de recettes fiscales.

Cette décision a joué un rôle essentiel à court et moyen terme dans le soutien de la croissance.

Le refus d'alourdir les prélèvements a, en effet, permis de ne pas brutalement fragiliser une conjoncture économique instable. La Commission européenne a mis en évidence, dans son rapport sur les finances publiques dans l'Union économique et monétaire pour 2003, l'impact fortement récessif d'une hausse de la fiscalité, aussi bien à court qu'à moyen terme. Le tableau ci-après, construit à partir d'un modèle macroéconomique intégrant les anticipations des agents économiques et des comportements d'optimisation intertemporelle (modèle QUEST), montre ainsi qu'une hausse de 1 point de PIB de la fiscalité réduit la croissance de l'économie de 0,30 point en moyenne la première année et de 0,35 point l'année suivante. En outre, l'effet récessif d'un ajustement budgétaire par augmentation des prélèvements pèse de manière pérenne sur la croissance potentielle de l'économie, puisque ses effets sont notables plus de dix ans après sa mise en œuvre.

**IMPACT D'UNE HAUSSE DE 1 POINT DE PIB DE LA FISCALITÉ  
SUR LE TAUX DE CROISSANCE DU PIB**

*(en point de croissance)*

	Première année	Deuxième année	Cinquième année	Dixième année
Fiscalité sur les revenus du travail.	- 0,36	- 0,47	- 0,31	- 0,09
TVA.....	- 0,14	- 0,21	- 0,51	- 0,63
Fiscalité sur les entreprises .....	- 0,34	- 0,23	- 0,31	- 0,09

*Source : Commission européenne, rapport sur les finances publiques dans l'UEM, 2003.*

Il n'est à cet égard pas indifférent de constater que la baisse des prélèvements obligatoires en 2002, reflétant le jeu des stabilisateurs économiques et la poursuite d'une politique fiscale modérément expansionniste, est un mouvement commun à la plupart des Etats membres de l'Union européenne.

**VARIATION DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES EN EUROPE EN 2002**

*(en point de PIB)*

France	Allemagne	Italie	Pays-Bas	Zone euro	Royaume-Uni
- 0,5	- 0,5	- 0,6	- 0,4	- 0,3	- 1,2

En outre, le choix d'alléger de manière substantielle l'impôt sur le revenu s'est révélé décisif pour soutenir la consommation des ménages, principal moteur de la croissance en 2002. L'INSEE, dans sa note de conjoncture de juin 2003, a évalué l'impact sur la consommation de la réduction de 5% de l'impôt sur le revenu. S'appuyant sur l'observation empirique qu'une baisse de prélèvement est consommée en moyenne dans les mêmes proportions et selon la même dynamique qu'une hausse de revenus avant prélèvements obligatoires ayant le même impact sur le revenu disponible, l'Institut estime que la réduction d'impôt a stimulé la croissance de la consommation des ménages de 0,10 point au quatrième trimestre 2002 et de 0,15 point au premier trimestre 2003, soit un effet global de 0,25. Ainsi, malgré une évolution peu favorable des revenus d'activité et une nette détérioration de la confiance des ménages, la consommation est-elle restée relativement soutenue durant ces deux trimestres (respectivement 0,4 et 0,6% de croissance contre une moyenne trimestrielle de 0,25% dans la zone euro).

Mais, au-delà de cet accompagnement conjoncturel indispensable, la première mesure fiscale de la nouvelle majorité constitue le premier jalon d'une politique résolue de baisse d'impôt.

Elle témoigne en effet de la volonté affirmée de la majorité de créer les conditions propices à une réduction ample et pérenne des prélèvements qui pénalisent l'initiative et l'activité en France, dans la perspective de lever les distorsions induites par une fiscalité excessivement lourde et ainsi d'accroître le potentiel de croissance de notre économie. Mais elle illustre aussi la prise de conscience que l'efficacité d'une politique fiscale ambitieuse est étroitement liée à la réalisation de quatre principales conditions.

En premier lieu, chaque baisse d'impôt doit être **crédible** à long terme. Cela implique tout d'abord une persévérance dans l'effort de réduction, seule à même d'ancrer les anticipations des agents économiques, lesquels, afin de modifier leur comportement de travail, d'investissement, de consommation et d'épargne au regard de l'allègement de la pression fiscale, doivent être convaincus que la baisse durable de ces prélèvements est désormais une perspective crédible et irréversible.

En deuxième lieu, cette crédibilité des baisses d'impôt exige que la politique fiscale soit **soutenable**, c'est-à-dire appuyée sur un effort corrélatif d'assainissement des finances publiques, qui écarte la perspective d'un brutal ajustement à l'avenir des recettes afin de freiner la dérive des déficits. Persévérance et crédibilité ont inspiré la réduction de 5% de l'impôt sur le revenu, dans la mesure où cette décision, d'une part, s'inscrit dans une stratégie de long terme de baisse des prélèvements appelée à se poursuivre et, d'autre part, son coût (2,55 milliards d'euros) a été strictement compensé par des annulations de crédits (2,65 milliards d'euros). A l'avenir, votre Rapporteur général estime qu'une politique fiscale efficace et responsable implique le respect de ces deux règles : toute réduction d'impôt doit être gagée et par une réduction équivalente et pérenne des dépenses publiques, dès lors que cet effort ne remet pas trop brutalement en cause le fonctionnement des administrations ; les plus-values de recettes apportées par la conjoncture économique doivent concomitamment être affectées en priorité à la

réduction des déficits qui, seule, posera les conditions d'une baisse durable des prélèvements obligatoires.

En troisième lieu, les réductions d'impôts doivent être **simples et lisibles**, afin d'envoyer des signaux clairs aux agents économiques. C'est dans cet esprit que la nouvelle majorité a décidé de retenir une baisse uniforme de 5% de l'impôt sur le revenu.

En dernier lieu, il est essentiel de **cibler et de hiérarchiser** les réductions d'impôts selon leur efficacité économique, afin de diminuer les distorsions les plus importantes induites par notre système fiscal. L'allègement des charges fiscales n'est pas un objectif idéologique. Il n'est que la conclusion logique de la comparaison systématique entre le coût marginal d'un prélèvement donné (c'est-à-dire son impact négatif pour l'économie) et le gain marginal apporté par chaque dépense publique. Une politique fiscale responsable repose en effet sur une analyse équilibrée liant, d'une part, une évaluation rigoureuse de l'utilité et de l'efficacité de chaque charge publique que les prélèvements ont précisément pour objet de financer, à d'autre part, un constat lucide sur les freins que chaque prélèvement exerce sur les perspectives de croissance à long terme de l'économie et sur la compétitivité de notre pays dans un contexte de concurrence fiscale croissante.

C'est cet esprit qui a résolument guidé le premier choix fiscal de la nouvelle majorité. Le tableau ci-après montre que la France est caractérisée par des taux d'imposition élevés pesant à la fois sur les revenus du travail et sur ceux du capital (un écart respectif de 6,3 et 9,3 points par rapport à la moyenne européenne).

#### TAUX D'IMPOSITION IMPLICITE SELON LES ACTIVITÉS ÉCONOMIQUES

(en pourcentage)

	Taux d'imposition implicite de la consommation		Taux d'imposition implicite du travail		Taux d'imposition implicite du capital	
	1995	2001	1995	2001	1995	2001
France .....	22,9	21,9	43,2	43,3	30,8	39,1
Allemagne .....	19,6	19,1	39,5	39,9	21,1	22,6
Royaume-Uni .....	21,8	21,0	26,1	25,8	27,5	35,1
Espagne .....	14,3	16,0	28,9	29,4	20,8	28,2
Pays-Bas .....	22,9	25,3	35,1	31,7	24,8	31,8
Italie .....	17,2	16,7	37,8	41,6	26,3	28,3
UE .....	20,6	20,4	37,5	37,0	24,5	29,8

Source : Eurostat, Structures of the taxation systems in the EU : 1995–2001, juin 2003.

L'urgence imposait donc d'agir sur l'ensemble des revenus des agents économiques, l'impôt sur le revenu se situant à la confluence des revenus du travail et de ceux du capital. En outre, dans une perspective européenne, il convient de constater que la fiscalité des revenus a concentré dans la période récente la vaste majorité des initiatives législatives dont le tableau ci-après donne un aperçu.

**PRINCIPALES RÉFORMES DE L'IMPÔT SUR LE REVENU  
DANS L'UNION EUROPÉENNE**

<p align="center"><b>Allemagne (réforme fiscale engagée depuis 1999)</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Réduction des taux légaux inférieurs (– 9 points pour atteindre 15% en 2005) et supérieurs (– 11 points vers 42% en 2005)</li> <li>– Elargissement de la base d'imposition avec passage du minimum non imposable de 6.700 euros en 1999 à 7.665 en 2005</li> </ul>
<p align="center"><b>Espagne (1999)</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Réduction des taux marginaux de la tranche inférieure (20 à 18%) et supérieure (56 à 48%)</li> <li>– Réduction du nombre de tranches de 10 à 6</li> <li>– Partiellement compensée par un élargissement de l'assiette, notamment aux avantages en nature</li> </ul>
<p align="center"><b>Pays-Bas (2001)</b></p>	<p>Introduction d'un système cédulaire, chaque type de revenu étant imposé selon une logique propre, sans compensation entre les différents systèmes de prélèvement :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– revenus du travail imposés selon 4 tranches (32,35%, 37,6%, 42% et 52%)</li> <li>– revenus tirés des dividendes, intérêts et gains en capital provenant d'une participation substantielle selon un prélèvement libératoire à la source de 25%</li> <li>– patrimoine net mondial, taxé à un taux unique déterminé en fonction de son rendement théorique. Ainsi, en prenant pour hypothèse un rendement de 4% d'un patrimoine donné, l'impôt représente 1,2% (30% x 4%) de la valeur moyenne de l'actif durant l'année donnée</li> </ul>
<p align="center"><b>Danemark (2001)</b></p>	<p>Gel des taux, des bases et des barèmes de l'ensemble des impôts, dont l'impôt sur le revenu</p>

Dès lors, en sus du soutien de la conjoncture, la baisse de l'impôt sur le revenu répond aux objectifs les plus impérieux de la politique économique.

En effet, en réduisant les taux moyens et les taux marginaux d'imposition réelle du travail, elle exerce un effet d'offre important. Bien que la question reste débattue, l'élasticité de l'offre de travail qualifiée à sa rémunération est de l'ordre de 0,2 (Rosen, 1980). Ainsi, dans un modèle de croissance néoclassique, une réduction du taux d'imposition réel du travail de 30%, pour un niveau d'imposition initial de 40% augmente la croissance potentielle de l'économie de 0,31 point à moyen terme. Dans les cas où l'élasticité est supérieure, 0,4 étant l'hypothèse retenue pour les salariés les plus mobiles dans un contexte de concurrence fiscale ou pour les femmes inactives, le surplus de croissance potentielle peut atteindre 0,67 point dans les dix ans qui suivent la réforme.

En outre, la baisse de l'impôt contribue à l'objectif prioritaire de baisse du chômage d'équilibre en diminuant le coin fisco-social (différence entre le coût du travail pour l'entreprise et le revenu net après cotisations et impôts qu'il rapporte au salarié)<sup>(1)</sup>.

Enfin, dans la perspective du soutien des revenus du capital, pour lesquels la France se singularise par des niveaux de taxation particulièrement élevés (les impôts prélevés, dont l'impôt sur le revenu après imputation de l'avoir fiscal, grèvent 39,1% des revenus tirés de l'épargne et de l'investissement par les ménages et les sociétés, contre une moyenne européenne de 29,8%), la baisse de l'impôt sur le revenu constitue un encouragement corrélatif à l'investissement, indispensable pour augmenter le potentiel de croissance de l'économie.

### C.- DU DÉRAPAGE À LA MAÎTRISE DES DÉPENSES

L'année 2002, du fait de l'alternance politique, ne pouvait être qu'une année de transition. Mais, au-delà même de l'héritage budgétaire de choix politiques passés, le Gouvernement s'est trouvé dans l'obligation de rajuster à la hausse des crédits qui avaient été sous-évalués lors de l'élaboration du projet de loi de finances et d'apurer des dettes accumulées au cours des derniers exercices. Cet effort de « rebasage » effectué, le Gouvernement s'est résolument engagé sur la voie de la maîtrise des dépenses publiques.

#### 1.- L'évolution globale des crédits au cours de l'année 2002

Quelques chiffres rendent compte de l'évolution des grandes catégories de dépenses entre 2001 et 2002 :

– les dépenses civiles de fonctionnement (titres II et III) ont progressé de 4,6% pour atteindre 114,1 milliards d'euros et, parmi elles, les dépenses civiles de personnel – d'un montant de 95,8 milliards d'euros – ont crû de 4,3% ;

– les dépenses d'intervention (titre IV), qui représentent 78,7 milliards d'euros, ont augmenté de 4,3% mais ce chiffre global masque une évolution contrastée entre la baisse des dépenses d'action économique retracées dans le budget général (19,7 milliards d'euros) et le fort dynamisme des dépenses d'action sociale (33 milliards d'euros) ;

---

(1) Dans les analyses de type WS-PS (wage setting – price setting) le processus de négociation salariale porte sur le partage des marges. Les salariés cherchent à obtenir des gains de pouvoir d'achat et négocient un salaire nominal qui leur assure une « marge » sur l'évolution des prix TTC ; en revanche, plus le chômage est élevé, plus les salariés sont disposés à modérer leurs revendications. Les employeurs pour leur part ont pour objectif de s'assurer une marge sur leurs coûts de production, notamment les salaires. Le chômage d'équilibre est celui qui rend compatible à terme les revendications des salariés et des employeurs. Une baisse des prélèvements diminue l'écart entre le salaire désiré par les salariés et le salaire visé par l'employeur (coin fisco-social) et par la même le niveau de chômage d'équilibre nécessaire à l'ajustement des deux revendications.

– les dépenses civiles en capital (titres V et VI) enregistrent une hausse de 3,1% et s'élèvent à 16,8 milliards d'euros ;

– enfin, les dépenses militaires (29,2 milliards d'euros) ont augmenté de 4,9%.

*a) Les modifications du montant des crédits initiaux par voie législative et par voie réglementaire*

Le montant total des crédits nets (hors remboursements et dégrèvements d'impôts)<sup>(1)</sup> ouverts en loi de finances initiale pour 2002 s'élevait à **269,07 milliards d'euros** pour le budget général. Les dispositions des deux lois de finances rectificatives (ainsi que des décrets d'avances ratifiés et des décrets d'annulations associés) ont majoré ces crédits à hauteur de **5 milliards d'euros**. Il faut encore y ajouter les interventions réglementaires, qui comprennent les reports de crédits de la gestion précédente, les rattachements de fonds de concours, les annulations de crédits non associées à un décret d'avance ou à une loi de finances rectificative, ainsi que les augmentations de crédits gagées par des ressources nouvelles, mais ne comprennent pas les rétablissements de crédits<sup>(2)</sup>. Les interventions réglementaires ont accru le montant des crédits de **18,17 milliards d'euros**. Le total des crédits nets ouverts en 2002 sur le budget général s'élève donc à 292,25 milliards d'euros.

Comme l'indique le tableau suivant, qui synthétise ces éléments pour les budgets des années 1997 à 2002, les modifications apportées au montant des crédits nets du budget général ont connu une évolution majeure entre 2001 et 2002 puisque la majoration des crédits liée aux lois de finances rectificatives est en progression de 90% par rapport à 2001. La majoration associée aux mesures réglementaires a, quant à elle, progressé de 11,9%. **L'année 2002 a donc été marquée par un dérapage des dépenses par rapport aux crédits initiaux, lesquels avaient été largement sous-évalués.** En conséquence, une grande partie des modifications du solde des crédits en cours d'année n'a visé qu'à compenser ces sous-évaluations, en particulier s'agissant des dépenses d'action sociale.

---

(1) Pour mémoire, les remboursements et dégrèvements d'impôts s'élevaient, en loi de finances initiale pour 2002, à 62,71 milliards d'euros. Les remboursements et dégrèvements d'impôts apparaissent à la fois en dépenses et en recettes. Ils sont une charge du budget général car ils constituent des reversements d'imposition. Ils viennent également en diminution des recettes de l'Etat et figurent dans les évaluations de recettes. En conséquence, l'évaluation des dépenses de l'Etat peut se faire sur les crédits nets, hors remboursements et dégrèvements d'impôts.

(2) Les rétablissements de crédits permettent d'annuler des dépenses déjà effectuées en rétablissant les crédits consommés, par exemple lorsqu'un administré perçoit par erreur une somme qu'il rembourse ensuite.

**MODIFICATIONS APPORTÉES AU MONTANT DES CRÉDITS NETS <sup>(a)</sup> DU BUDGET GÉNÉRAL**

(en millions d'euros)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	Ecart 2002/2001 (en %)
<b>Crédits votés :</b>							
Loi de finances initiale .....	241.174	243.992	257.115	256.423	263.721	269.066	+ 2,03
Loi(s) de finances rectificative(s) ...	2.551	5.047	4.780	5.641	2.638	5.012	+ 90
<b>Total des crédits votés (A).....</b>	<b>243.725</b>	<b>249.039</b>	<b>261.895</b>	<b>262.064</b>	<b>266.359</b>	<b>274.078</b>	<b>+ 2,9</b>
<b>Modifications réglementaires du montant des crédits (solde) :</b>							
Hors rétablissements de crédits (B)	16.046	16.553	12.496	13.810	16.242	18.172	+ 11,9
Avec rétablissements de crédits.....	18.160	18.489	14.571	15.930	18.201	20.386	+ 12
<i>Majoration totale des crédits par voie réglementaire (B/A en %) .....</i>	<i>+ 1,01</i>	<i>+ 1,01</i>	<i>+ 0,73</i>	<i>+ 0,80</i>	<i>+ 6,10</i>	<i>+ 6,63</i>	
<b>Total des crédits ouverts (A+B) .....</b>	<b>259.771</b>	<b>265.592</b>	<b>274.392</b>	<b>275.873</b>	<b>282.601</b>	<b>292.250</b>	<b>+ 3,41</b>

(a) Hors remboursements et dégrèvements d'impôts.

Les tableaux suivants permettent une analyse de l'évolution des crédits au cours de l'année 2002 par grande catégorie de dépenses pour le budget général et pour les budgets annexes, en distinguant le budget annexe des prestations sociales agricoles (BAPSA).

Dès la loi de finances rectificative du 6 août 2002, d'importantes ouvertures de crédits ont pallié l'insuffisance manifeste de certaines dotations initiales. Ainsi, 3,8 milliards d'euros ont été ouverts pour les dépenses ordinaires civiles et 808 millions d'euros pour les dépenses militaires ordinaires. L'ouverture de 491 millions d'euros de crédits sur le BAPSA est également liée à une dérive des dépenses par rapport aux crédits initiaux largement sous-évalués. Les modifications apportées ensuite par décret d'avance et par la loi de finances rectificative du 31 décembre 2002 traduisent la justesse des estimations globales de dépenses ayant fondé le premier collectif. En effet, le solde des ouvertures et des annulations sur le budget général n'est que très légèrement positif (+ 64 millions d'euros). Cependant, malgré cet équilibre global, des ajustements entre les différents budgets ont été nécessaires.

S'agissant des modifications du montant des crédits du budget général par voie réglementaire, le montant des reports de crédits à l'exercice suivant diminue entre 2001 et 2002. Le montant des crédits rattachés par fonds de concours <sup>(1)</sup> est, lui aussi, inférieur (- 11%) à celui constaté pour l'année 2001, poursuivant l'inflexion à

(1) Dérogant 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.

la baisse engagée en 1996 avec la budgétisation de certaines dépenses de fonctionnement de l'Etat et de rémunération de personnels. En outre, les versements d'origine européenne sont en baisse, comme en 2001, du fait des difficultés de mise en œuvre de la nouvelle programmation des fonds structurels européens pour la période 2000–2006. Comme l'indique la Cour des comptes dans son rapport relatif à l'exécution des lois de finances pour l'année 2002, il convient également de souligner que près de 90% des aides communautaires ne sont pas distribuées par l'intermédiaire du budget de l'Etat et des fonds de concours, dont le rôle tend à devenir marginal dans le domaine des aides à l'agriculture. En 2002, les fonds de concours alimentés par le FEOGA-Garantie (Fonds européen d'orientation et de garantie agricole) ont fortement diminué en raison du transfert, à l'Office interprofessionnel des viandes et de l'élevage, du paiement, auparavant assuré par l'Etat, de la prime au maintien du troupeau de vaches allaitantes.

L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS NETS <sup>(a)</sup>

(en millions d'euros)

	Loi de finances initiale	L'évolution des crédits budgétaires nets par l'effet des mesures législatives								Total des crédits votés
		Loi de finances rectificative du 6 août 2002				Loi de finances rectificatives du 30 décembre 2002				
		Ouvertures	Décrets d'avance	Annulations	Variation nette	Ouvertures	Décrets d'avance	Annulations	Variation nette	
<b>A.– Charges définitives</b>										
<b>1. Budget général</b>										
Dépenses ordinaires civiles .....	219.247	3.845	–	– 56	+ 3.789	2.050	130	– 1.570	+ 610	223.646
Dépenses civiles en capital .....	12.154	265	–	– 14	+ 251	185	–	– 709	– 524	11.881
Dépenses militaires ordinaires .....	25.391	808	–	–	+ 808	88	–	–	+ 88	26.287
Dépenses militaires en capital .....	12.274	100	–	–	+ 100	211	–	– 321	– 110	12.264
<b>Total Budget général .....</b>	<b>269.066</b>	<b>5.018</b>	<b>–</b>	<b>– 70</b>	<b>+ 4.948</b>	<b>2.534</b>	<b>130</b>	<b>– 2.600</b>	<b>+ 64</b>	<b>274.078</b>
<b>2. Comptes d'affectation spéciale</b>										
Dépenses ordinaires .....	3.377	–	–	–	–	–	–	–	–	3.377
Dépenses en capital .....	6.923	–	–	–	–	–	–	–	–	6.923
<b>Total Comptes d'affectation spéciale .....</b>	<b>10.299</b>	<b>–</b>	<b>–</b>	<b>–</b>	<b>–</b>	<b>–</b>	<b>–</b>	<b>–</b>	<b>–</b>	<b>10.299</b>
<b>3. Budgets annexes .....</b>										
<b>Total Charges définitives .....</b>	<b>296.543</b>	<b>5.509</b>	<b>–</b>	<b>– 70</b>	<b>+ 5.439</b>	<b>2.534</b>	<b>130</b>	<b>– 2.600</b>	<b>+ 64</b>	<b>302.046</b>
<b>B.– Charges temporaires</b>										
<b>Comptes spéciaux du Trésor (a) .....</b>	<b>55.493</b>	<b>–</b>	<b>14</b>	<b>–</b>	<b>+ 14</b>	<b>2.086</b>	<b>–</b>	<b>–</b>	<b>+ 2.086</b>	<b>57.592</b>

(a) Uniquement les comptes spéciaux dotés de crédits.

(en millions d'euros)

	L'évolution des crédits budgétaires nets par l'effet des mesures réglementaires							Total des crédits disponibles avant PLR
	Reports de la gestion 2001	Fonds de concours	Décrets d'annulation (b)	Plus-values de recettes	Transferts et répartition	Reports à la gestion 2003	Solde des modifications réglementaires	
<b>A.– Charges définitives</b>								
<b>1. Budget général</b>								
Dépenses ordinaires civiles .....	5.236	1.665	– 3	–	8.729	– 4.440	+ 11.186	234.832
Dépenses civiles en capital .....	7.579	1.723	– 17	–	1.343	– 5.702	+ 4.926	16.807
Dépenses militaires ordinaires .....	314	460	–	–	– 8.739	– 317	– 8.281	18.006
Dépenses militaires en capital .....	1.014	182	–	–	– 1.333	– 795	– 932	11.333
<b>Total Budget général .....</b>	<b>14.142</b>	<b>4.030</b>	<b>– 20</b>	<b>–</b>	<b>0</b>	<b>– 11.253</b>	<b>+ 6.898</b>	<b>280.976</b>
<b>2. Comptes d'affectation spéciale</b>								
Dépenses ordinaires .....	330	–	–	49	–	– 357	+ 22	3.399
Dépenses en capital .....	411	–	–	11	–	– 457	– 35	6.888
<b>Total Comptes d'affectation spéciale .....</b>	<b>741</b>	<b>–</b>	<b>–</b>	<b>60</b>	<b>–</b>	<b>– 814</b>	<b>– 13</b>	<b>10.287</b>
<b>3. Budgets annexes .....</b>								
<b>Total Charges définitives .....</b>	<b>15.145</b>	<b>4.034</b>	<b>– 20</b>	<b>73</b>	<b>–</b>	<b>– 12.324</b>	<b>+ 6.907</b>	<b>308.954</b>
<b>B.– Charges temporaires</b>								
<b>Comptes spéciaux du Trésor (a) .....</b>	<b>1.080</b>	<b>–</b>	<b>–</b>	<b>–</b>	<b>–</b>	<b>– 1.406</b>	<b>– 326</b>	<b>57.267</b>

(a) Hors remboursements et dégrèvements d'impôts pour lesquels les annulations de crédits se sont élevées à 2.149 millions d'euros et les ouvertures à 1.139 millions d'euros.

(b) Annulations non associées à un décret d'avance ou à une loi de finances rectificative.

*b) Les reports de crédits*

L'article 17 de l'ordonnance organique n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances permet au Gouvernement de déroger au principe d'annualité budgétaire en lui donnant la faculté de reporter des crédits sous certaines conditions. Les crédits de paiement sont ainsi reportables dans leur intégralité par arrêté du ministre des finances ; les crédits de fonctionnement peuvent, quant à eux, être reportés dans la limite de 10% de la dotation initiale du chapitre concerné pour les crédits correspondant à des dépenses engagées mais non encore ordonnancées. S'y ajoute encore la possibilité ouverte pour les crédits inscrits à l'état H, explicitement énumérés dans ce document et dont la liste varie d'une loi de finances initiale à l'autre, qui sont reportables sans limite. La loi de finances initiale pour 2000, imitée par les lois de finances initiales suivantes, a, en outre, prévu que l'ensemble des chapitres des dépenses de fonctionnement des parties 34, 35 et 37 du budget général, à l'exception des chapitres évaluatifs et de quelques rares chapitres, soit au total 109 chapitres, seraient inscrits à l'état H.

En 2002, les reports de crédits de l'exercice 2001 du budget de l'Etat se sont élevés à **16,226 milliards d'euros**, soit une hausse de 1,2% par rapport aux reports de l'exercice 2000 à l'exercice 2001. En sens inverse, la somme des reports à l'exercice suivant, c'est-à-dire des crédits 2002 aux crédits 2003, s'est établie à **13,73 milliards d'euros**, en baisse de 15,4% par rapport aux reports de l'exercice 2001 à l'exercice 2002. La balance des reports qui en résulte, qui mesure la différence entre les reports de l'exercice précédent (n - 1) et les reports à l'exercice suivant (n + 1), est donc positive de près de 2,5 milliards d'euros, comme l'illustre le tableau ci-après :

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

*(en millions d'euros)*

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
A.- Reports de la gestion précédente...	8.115	9.311	8.336	10.329	10.641	9.805	12.197	13.724	16.037	16.226
B.- Reports à la gestion suivante .....	9.311	8.336	10.329	10.641	9.805	12.197	13.724	16.037	16.226	13.730
<b>C.- Balance des reports (A - B) .....</b>	- 1.196	+ 975	- 1.993	- 312	+ 836	- 2.392	- 1.527	- 2.313	- 188	+2.496

En soit, ce solde ne renseigne guère sur la bonne gestion des finances publiques, comme le montre son évolution erratique ces dix dernières années. D'un point de vue comptable, un solde positif apparaît préférable dans la mesure où il témoigne d'une meilleure consommation des crédits de l'année n, réduisant d'autant le montant des crédits reportables en n + 1, et donc d'une prévision initiale plus proche de la réalité des dépenses effectives. Du point de vue de l'objectif de maîtrise des dépenses publiques à moyen terme, plusieurs observations peuvent être faites. En dix ans, le montant des reports a augmenté de près de 77% en euros constants. Par ailleurs, la balance des reports négative des années 1998 à 2001 devient une balance positive en 2002. C'est ce dont s'inquiétait l'audit de la situation des finances publiques, présenté le 24 juin 2002 par MM. Jacques Bonnet et Philippe Nasse, voyant un phénomène inquiétant dans cette masse croissante des crédits

reportés dans les années récentes : « *Tout indique que, après que son gonflement a facilité l'exécution des années antérieures, ce surplomb commence à dégrader l'exécution 2002.* »

L'évolution de la balance des reports dans le temps montre en effet une augmentation progressive de la masse des crédits reportés. Cette hausse progressive est le résultat de plusieurs facteurs. Elle traduit, en premier lieu, l'incidence de l'inscription de très nombreux chapitres à l'état H qui a provoqué, dès 2000, un « saut » quantitatif important des crédits reportés à l'exercice suivant. En 2002, aux 109 chapitres de fonctionnement inscrits à cet état se sont ajoutés, expressément énumérés, 61 chapitres du budget général, 11 chapitres pour les budgets annexes et 16 comptes d'affectation spéciale.

Comme le constatait l'année dernière votre Rapporteur général, une grande majorité des crédits reportés par chapitre n'excède pas 10% des crédits initiaux, c'est-à-dire le montant des reports autorisé en droit commun pour toutes les dépenses ordinaires engagées mais non encore ordonnancées. Il conviendrait donc que l'autorité budgétaire recoure désormais avec davantage de sélectivité à l'inscription des crédits à l'état H.

Le volume des crédits reportés de 2002 s'explique aussi par l'effet conjugué du dispositif de régulation budgétaire, mis en place par le précédent Gouvernement le 25 février 2002, et des mesures de mise en réserve arrêtées par l'actuel Gouvernement le 12 août 2002. En gelant une partie significative des crédits (6,2% des crédits du budget général en août 2002, soit plus de 3,76 milliards d'euros), le montant des crédits reportables s'est en effet trouvé nécessairement « gonflé » jusqu'à ce que soient prises effectivement en fin d'année les décisions de reports définitives.

Le tableau ci-après indique la répartition des reports par nature de budget. Le budget général y affirme sa prédominance, conséquence de son poids relatif dans le total des crédits disponibles. Il totalise ainsi 78,9% des reports de 2001 à 2002 et 73,9% des reports de 2002 à 2003, ce qui correspond à son poids dans les crédits du budget de l'Etat votés en loi de finances initiale pour 2002 (90,7% des crédits votés) et dans celui des crédits disponibles après modifications apportées par les lois de finances rectificatives et les mesures réglementaires (90,9%).

#### REPORTS DE CRÉDITS

(en millions d'euros)

	2001/2002	2002/2003	Evolution en %
Budgets civils.....	12.808	10.142	- 20,82
Budgets militaires	1.328	1.111	- 16,34
Budgets annexes..	262	257	- 1,91
Comptes spéciaux du Trésor.....	1.828	2.220	21,44
<b>Total .....</b>	<b>16.226</b>	<b>13.730</b>	<b>- 15,38</b>

L'analyse comparée dans le cas des dépenses de fonctionnement et dans celui des dépenses de capital est plus instructive. Elle montre un très faible taux de reports pour les dépenses en capital du ministère de la défense – 8,26% des crédits votés en loi de finances initiale pour les reports de la gestion précédente et 7% pour les reports à la gestion suivante – alors que ces mêmes taux s'élèvent respectivement à 62,2% et 25% pour les dépenses civiles en capital, les volumes globaux des crédits ouverts étant pourtant comparables (12,15 milliards d'euros pour les budgets civils et 12,27 milliards d'euros pour la défense). Cette grande différence entre les taux de report illustre la forte capacité du ministère de la défense à mobiliser ses crédits en capital, à l'inverse des budgets civils. Parmi les ministères civils les mieux dotés en crédits en capital, les budgets de la Recherche et de l'Urbanisme et du logement semblent les plus aptes à mobiliser leurs crédits en capital avec des taux de reports en 2003 respectivement de 14% et de 13% alors que le ministère de l'intérieur et de la décentralisation totalise un taux de report élevé (31%) ; les ministères de l'économie, des finances et de l'industrie et celui des transports et de la sécurité routière connaissent quant à eux des taux de report proches de la moyenne des budgets civils, respectivement 25% et 22%.

Pour les dépenses de fonctionnement, la situation est également contrastée. Le niveau moyen des reports à l'exercice 2003 pour l'ensemble du budget général, proche de 1,5%, cache en effet des écarts sensibles entre, d'une part, des taux inférieurs à 1%, observés notamment pour les budgets de l'Enseignement scolaire et de l'Enseignement supérieur, pour ceux des Transports et de la sécurité routière et de l'Urbanisme et du logement et, d'autre part, des taux à deux chiffres avec, par ordre décroissant, le budget de l'Aménagement du territoire (29,82%), celui de la Ville (15,18%), du Tourisme (13,77%), de l'Agriculture et de la pêche (11,73%). Les années passées récentes montrent que cette situation est récurrente pour les crédits de l'agriculture et de la pêche et de l'intérieur et de la décentralisation.

Enfin, la bonne maîtrise des dépenses publiques nécessiterait un meilleur suivi des autorisations de programme. Pluriannuelles, ces dernières, une fois votées, ne peuvent faire l'objet d'un suivi rigoureux de la part du Parlement car celui-ci ne dispose pas de documents permettant d'identifier les autorisations de programme inemployées. Ainsi, aucune information n'est donnée ni sur le niveau des autorisations de programme « dormantes » ni sur le degré d'exécution des programmes. N'étant recensé dans aucun document budgétaire, le volume des autorisations de programme « en stocks » ne peut pas être déterminé. Cette situation est, d'autant plus regrettable que les autorisations de programme des services civils et militaires ont connu des évolutions significatives au cours de l'année 2002. Le second collectif a procédé à l'ouverture de 4,7 milliards d'euros au titre des dépenses militaires en capital (soit 36% des autorisations initiales).

Les tableaux suivants présentent l'évolution des crédits de fonctionnement, d'une part, et l'évolution des crédits des dépenses en capital, d'autre part, par ministère.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS BRUTS <sup>(a)</sup> DE FONCTIONNEMENT EN 2002

(en milliers d'euros)

Budget	Crédits votés en loi de finances initiale	Solde des ouvertures de crédits en loi de finances rectificative et en décrets d'avance et d'annulations associées	Report de la gestion précédente	Transferts et répartitions	Fonds de concours	Total net des crédits ouverts (A) <sup>(b)</sup>	Report à la gestion suivante (B)	% B/A
Affaires étrangères	3.101.773	113.512	249.857	- 65.965	6.017	3.405.194	133.449	3,92
Agriculture et pêche	4.915.422	371.059	808.851	- 319.611	481.430	6.257.151	733.947	11,73
Aménagement du territoire et environnement								
● Aménagement du territoire	90.838	- 41.203	70.164	- 208	78	119.669	35.680	29,82
● Environnement	631.053	- 26.410	51.866	- 134.901	1.367	522.975	49.200	9,41
Anciens combattants	3.630.891	- 140.500	1.009	- 317	735	3.491.818	6.712	0,19
Charges communes	116.979.881	183.152	102.100	25.934.164		143.199.297	65.438	0,05
Culture et communication	2.073.258	13.715	16.904	- 233.892	2.791	1.872.776	17.985	0,96
Economie, finances et industrie	13.156.704	27.885	573.523	- 1.772.736	57.502	12.042.878	514.776	4,27
Education nationale								
● Enseignement scolaire	52.582.416	128.007	140.850	- 9.989.153	20.653	42.882.773	98.815	0,23
● Enseignement supérieur	8.012.548	- 33.376	56.805	2.261	3.585	8.041.823	35.736	0,44
Emploi et solidarité:								
● Emploi	16.677.494	571.850	1.513.188	- 1.274.882	670.183	18.157.833	1.588.440	8,75
● Santé et solidarité	14.744.171	2.185.613	453.407	- 174.087	235.867	17.444.971	211.048	1,21
● Ville	306.140	- 60.130	77.614	12.450	31	336.105	51.024	15,18
Equipements, transports et logement								
● Services communs	4.164.607	25	51.120	- 804.706	140.400	3.551.446	47.600	1,34
● Urbanisme et logement	5.406.131	- 12.525	172.298			5.565.904	16.443	0,30
● Transports et sécurité routière	7.490.377	- 23.018	25.555	- 1.519.906	4.975	5.977.983	28.168	0,47
● Mer	963.382	- 24.740	17.555	- 76.265	10.642	890.574	19.598	2,20
● Tourisme	67.493	- 711	12.879	- 5.782	- 383	73.496	10.124	13,77
Intérieur et décentralisation	15.823.985	260.003	475.383	- 418.207	25.370	16.166.534	508.678	3,15
Jeunesse et sport	532.392	- 31.306	14.282	940	4	516.312	11.110	2,15
Justice	4.497.273	- 69.232	193.198	- 408.584	1.265	4.213.920	145.866	3,46
Outre-mer	809.245	- 33.089	59.482	32.029	242	867.909	42.157	4,86
Recherche	4.078.680	1.000	20.699	2.271	3	4.102.653	9.880	0,24
Services du Premier ministre :								
● Services généraux	1.139.114	26.202	69.217	- 56.155	1.698	1.180.076	51.506	4,36
● Secrétariat général de la Défense nationale	24.577	640	1.615	- 225		26.607	3.069	11,53
● Conseil économique et social	30.927					30.927		0,00
● Plan	26.031	- 1.150	6.178	201	81	31.341	3.372	10,76
<b>TOTAL BUDGETS CIVILS</b>	<b>281.956.803</b>	<b>3.385.273</b>	<b>5.235.599</b>	<b>8.728.734</b>	<b>1.664.536</b>	<b>300.970.945</b>	<b>4.439.821</b>	<b>1,48</b>
Défense	25.391.543	896.100	313.876	- 8.738.896	460.187	18.322.810	316.548	1,73
<b>TOTAL BUDGET GENERAL</b>	<b>307.348.346</b>	<b>4.281.373</b>	<b>5.549.475</b>	<b>- 10.162</b>	<b>2.124.723</b>	<b>319.293.755</b>	<b>4.756.369</b>	<b>1,49</b>

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

(b) Crédits comprenant les modifications réglementaires : fonds de concours, transferts, répartitions et annulations non-associées à une loi de finances rectificative ou à un décret d'annulation.

**ÉVOLUTION DES CRÉDITS BRUTS <sup>(a)</sup> EN CAPITAL EN 2002**

(en milliers d'euros)

Budget	Crédits votés en loi de finances initiale	Solde des ouvertures de crédits en loi de finances rectificative et en décrets d'avance et d'annulations associées	Report de la gestion précédente	Transferts et répartitions	Fonds de concours	Total net des crédits ouverts (A) <sup>(b)</sup>	Report à la gestion suivante (B)	% B/A
Affaires étrangères	527.857	89.397	385.344	849	9.462	1.012.909	55.353	5
Agriculture et pêche	191.306	- 17.472	332.044	- 5.417	52.142	552.603	197.455	36
Aménagement du territoire et environnement								
• Aménagement du territoire	194.220	- 6.877	33.117	- 3.122		217.338	38.521	18
• Environnement	138.372	- 8.630	492.827	2.732	755	626.056	317.095	51
Charges communes	930	- 930				0		
Culture et communication	536.731	- 22.628	417.019	3.923	74.572	1.009.617	431.485	43
Economie, finances et industrie	1.285.063	24.726	995.624	1.199.277	63.397	3.568.087	892.002	25
Education nationale								
• Enseignement scolaire	106.254	- 26.265	54.921	- 17	39	134.932	62.611	46
• Enseignement supérieur	723.397	- 44.374	346.240	18.939	27.154	1.071.356	286.427	27
Emploi et solidarité:								
• Emploi	76.285	10.098	70.113	- 200		156.296	90.098	58
• Santé et solidarité	56.915	- 30.944	152.210	465	1.601	180.247	86.817	48
• Ville	62.717	- 4.529	49.180			107.368	17.140	16
Equipements, transports et logement								
• Services communs	65.669	- 3.465	78.462	12.318	1.725	154.709	65.434	42
• Urbanisme et logement	1.896.810	- 228.344	269.934	23	99	1.938.522	258.520	13
• Transports et sécurité routière	1.790.725	5.305	762.523	1.357	946.845	3.506.755	755.681	22
• Mer	55.645	6.895	72.909	2.070	22.393	159.912	69.572	44
• Tourisme	7.197	4.600	15.058			26.855	12.277	46
Intérieur et décentralisation	1.799.660	43.041	2.385.875	- 23.948	518.955	4.723.583	1.474.976	31
Jeunesse et sport	8.091	646	10.752		1.198	20.687	5.247	25
Justice	191.101	- 4.360	160.779	171	1.692	349.383	32.539	9
Outre-mer	268.885	5.587	142.373	- 8.366	653	409.132	114.066	28
Recherche	2.129.791	- 94.000	82.835	173.415		2.292.041	327.081	14
Services du Premier ministre :								
• Services généraux	25.459	4.966	250.982	- 21.552	4	259.859	98.652	38
• Secrétariat général de la Défense nationale	14.787	7.500	4.250	- 8.873		17.664	10.998	62
• Conseil économique et social	870	442				1.312		0
• Plan	656	723				1.379		0
<b>TOTAL BUDGETS CIVILS</b>	<b>12.155.393</b>	<b>- 288.892</b>	<b>7.565.371</b>	<b>1.344.044</b>	<b>1.722.686</b>	<b>22.498.602</b>	<b>5.700.047</b>	25
Défense	12.273.924	- 10.440	1.013.999	- 1.332.949	182.374	12.126.908	794.997	7
<b>TOTAL BUDGET GENERAL</b>	<b>24.429.317</b>	<b>- 299.332</b>	<b>8.579.370</b>	<b>11.095</b>	<b>1.905.060</b>	<b>34.625.510</b>	<b>6.495.044</b>	19

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

(b) Crédits comprenant les modifications réglementaires : fonds de concours, transferts, répartitions et annulations non-associées à une loi de finances rectificative ou à un décret d'annulation.

*c) Les annulations de crédits*

Selon les termes de l'article 13 de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 précitée, 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 1<sup>er</sup> janvier 2002, en application de la loi organique relative aux lois de finances n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001, l'annulation des crédits devenus sans objet prend la forme d'un décret faisant l'objet, avant sa publication, d'une transmission aux commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat ainsi qu'aux autres commissions concernées. Le montant des crédits annulés (crédits devenus sans objet et crédits annulés pour compenser un décret d'avance) est limité à 1,5% des crédits ouverts par les lois de finances afférentes à l'année en cours.

Le montant total des annulations de crédits nets sur le budget général en 2002 s'élève à **2,7 milliards d'euros**, contre 3,05 milliards d'euros en 2001. Pour mémoire, les annulations de crédits sur les remboursements et dégrèvements d'impôts ont atteint 2,15 milliards d'euros.

Le montant global des annulations de crédits est donc en baisse par rapport aux années précédentes, comme le souligne le tableau suivant :

**ANNULATIONS DE CRÉDITS NETS DU BUDGET DE L'ÉTAT**

*(en millions d'euros)*

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
<b>Budget général</b>								
Dépenses civiles de fonctionnement .....	2.530,67	2.573,14	3.932,06	1.887,50	3.552,04	2.347,59	1.677,70	1.629,30
Dépenses civiles d'investissement .....	708,08	856,76	384,37	214,94	262,45	371,31	442,71	740,20
Dépenses militaires de fonctionnement ....			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	321,00
<b>Total du budget général .....</b>	<b>5.051,72</b>	<b>4.726,80</b>	<b>5.111,39</b>	<b>3.223,99</b>	<b>5.267,33</b>	<b>3.690,38</b>	<b>3.046,69</b>	<b>2.690,50</b>
<i>pour mémoire : crédits bruts <sup>(a)</sup> .....</i>	<i>6.579,26</i>	<i>6.129,33</i>	<i>5.126,63</i>	<i>3.223,99</i>	<i>5.267,33</i>	<i>3.690,39</i>	<i>3.046,69</i>	<i>4.839,50</i>
<b>Budgets annexes .....</b>	<b>18,66</b>	<b>17,84</b>			<b>0,46</b>	<b>1,49</b>	<b>3,16</b>	
<b>Comptes spéciaux du Trésor .....</b>								
Comptes d'affectation spéciale .....		839,99	9,88	7,12	40,38	11,27	3.715,49	
Comptes de prêts .....	1.044,28	25,54	5,34			8,84		
Comptes d'avances .....	606,75		463,45			1,56	564,06	
<b>Total .....</b>	<b>6.721,41</b>	<b>5.610,17</b>	<b>5.590,06</b>	<b>3.231,11</b>	<b>5.308,17</b>	<b>3.713,54</b>	<b>7.329,40</b>	<b>2.690,50</b>

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

En ce qui concerne les actes réglementaires ratifiés par les lois de finances rectificatives, la loi de finances rectificative du 6 août 2002 a ratifié le décret d'avance n° 2002-143 du 7 février 2002 qui a porté 13,8 millions d'euros sur le compte de prêts du Fonds de développement économique et social (FDES), ce montant correspondant à la première tranche du prêt du FDES accordé à la société d'exploitation AOM-Air Liberté dite Air Lib. Cette ouverture a été intégralement compensée par des annulations de crédits prises par le décret n° 2002-144 du

7 février 2002 portant sur les budgets de l'Urbanisme et de l'habitat et des Transports et de la sécurité routière. La loi de finances rectificative du 31 décembre 2002 a ratifié le décret d'avance n° 2002-1334 du 8 novembre 2002 visant à ouvrir 130 millions d'euros de crédits nécessaires à la rémunération des personnels de l'enseignement scolaire, cette ouverture étant compensée en totalité par des annulations de crédits sur les budgets de l'Enseignement scolaire et de l'Enseignement supérieur.

Les tableaux suivants présentent, par titre et par ministère, les ouvertures et annulations de crédits nets votées dans chacune des deux lois de finances rectificatives.

Quelques mouvements contradictoires sont apparus dans l'évolution des crédits de certains ministères. Sur le budget des Charges communes, les crédits affectés aux remboursements et dégrèvements d'impôts ont, dans un premier temps, été diminués de 2,14 milliards d'euros, afin de tenir compte de la révision à la baisse du montant des recettes, cette opération étant neutre sur l'équilibre. Dans un second temps, la loi de finances rectificative du 31 décembre 2002 précitée a augmenté ces mêmes crédits de 1,139 milliard d'euros, l'évolution des recettes s'étant révélée plus dynamique que prévu. Cependant, il faut souligner que ces crédits revêtent un caractère évaluatif et que ces opérations n'ont pas d'effet sur l'équilibre.

Plus fondamentalement, l'examen des mouvements de crédits intervenus en 2002 sur chaque budget permet de souligner l'effort réalisé par plusieurs ministères :

- sur le budget des charges communes ont été annulés 330 millions d'euros de crédits inemployés sur le chapitre 31-94 — Mesures générales intéressant les agents du secteur public, auxquels s'ajoute une annulation de 14 millions d'euros ;

- le budget de la Défense a également été mis à contribution avec une annulation de 321 millions d'euros de crédits de dépenses en capital. Cette annulation, qui représente 2,6% des crédits d'équipement initialement ouverts, a été bien plus limitée que les annulations opérées entre 1997 et 2002 (en 1999, le montant des annulations a atteint 11% des crédits d'équipement) ;

- le budget de l'Emploi enregistre des annulations de crédits à hauteur de 259,2 millions d'euros. Le chapitre 43-70 – Financement de la formation professionnelle du budget de la Formation professionnelle a vu ses crédits affectés aux contrats d'apprentissage diminués de 200 millions d'euros (soit près de 12% des crédits initiaux), le nombre d'entrées dans ce dispositif étant inférieur à celui prévu ;

- les crédits de l'Urbanisme et du logement ont été diminués à hauteur de 237,5 millions d'euros, dont 224,8 millions d'euros de crédits de dépenses en capital, afin d'adapter les dotations au niveau réel de leur consommation. Ces annulations ont notamment porté sur les crédits de paiement du chapitre 65-48 – Construction et amélioration de l'habitat (211,5 millions d'euros) ;

– l’année 2002 s’est en outre traduite par une forte régulation budgétaire sur les crédits de la Recherche. 94 millions d’euros ont été annulés sur les crédits du titre VI, parmi lesquels 30 millions d’euros sur le chapitre 66–21 Centre national de la recherche scientifique (CNRS), ces annulations doivent néanmoins être mises en perspective avec de faibles taux de consommation de ces crédits ;

– le budget de la Ville a vu ses crédits diminuer de 65,1 millions d’euros, ce qui représente 21,3% de ses crédits initiaux et près de 20% du total des crédits ouverts en 2002. Les taux de consommation peu élevés des chapitres concernés ont, là encore, facilité ces annulations. Ainsi, 58 millions d’euros de crédits ont été annulés sur le chapitre 46-60 – Interventions en faveur de la ville et du développement social urbain en raison d’un taux de consommation des crédits égal à 37% au 31 octobre 2002.

**BUDGET GÉNÉRAL**  
**COMPARAISON DES OUVERTURES ET DES ANNULATIONS DE CRÉDITS NETS (\*)**  
**PAR LES LOIS DE FINANCES RECTIFICATIVES DU 6 AOÛT ET DU 30 DÉCEMBRE 2002**

*(en millions d'euros)*

	Titres I et II				Titre III				Titre IV				Total
	Ouvertures		Annulations		Ouvertures		Annulations		Ouvertures		Annulations		
	LFRI	LFRII	LFRI	LFRII	LFRI	LFRII	LFRI	LFRII	LFRI	LFRII	LFRI	LFRII	
<b>I.- DEPENSES CIVILES</b>													
Affaires étrangères et coopération					27,7	10,6		-9,3	110,0	37,3		-62,8	113,5
Agriculture et pêche					5,6			-22,4	244,0	191,3		-47,0	371,5
<i>Aménagement du territoire et environnement</i>													
I.- Aménagement du territoire								-0,8				-40,5	-41,3
II.- Environnement								-16,6				-9,8	-26,4
Anciens combattants												-140,5	-140,5
Charges communes	699,0		-56,0	-14,0	48,2			-330,0	388,0				735,2
Culture et communication					7,7	183,0		-4,3		19,9		-9,7	196,6
Economie, finances et industrie					23,4	42,7		-52,2	16,9	21,2		-24,2	27,8
<i>Education nationale</i>													
I.- Enseignement scolaire					20,0	85,0		-91,7				-15,2	-1,9
II.- Enseignement supérieur						1,0		-4,9		0,5		-30,0	-33,4
<i>Emploi et solidarité</i>													
I.- Emploi						3,5		-48,2	495,0	332,5		-211,0	571,8
II.- Santé et solidarité					8,0	13,0		-10,6	1.620,0	594,0		-39,1	2.185,3
III.- Ville								-2,1				-58,0	-60,1
Équipement, transports et logement													0,0
<i>I.- Services communs</i>					8,9	6,9		-15,8					0,0
<i>II.- Urbanisme et logement</i>								-8,7		0,2		-4,0	-12,5
<i>III.- Transports et sécurité routière</i>								-2,5	11,0			-31,6	-23,1
<i>IV.- Mer</i>								-2,8	2,3	1,4		-25,5	-24,6
<i>V.- Tourisme</i>								-0,7					-0,7
Intérieur et décentralisation					100,8	50,4		-14,4		129,5		-6,3	260,0
Jeunesse et sports								-1,0				-30,3	-31,3
Justice						2,5		-12,8				-58,9	-69,2
Outre-mer					0,5	4,8			0,3	6,6		-45,2	-33,0
Recherche									7,0			-6,0	1,0
<i>Services du Premier ministre</i>													0,0
I.- Services généraux					0,4	15,1		-10,2		20,9			26,2
II.- SGDN						0,7		-0,6					0,1
III.- Conseil économique et social													0,0
IV.- Plan								-1,2					-1,2
<b>TOTAL DES BUDGETS CIVILS</b>	<b>699,0</b>	<b>0,0</b>	<b>-56,0</b>	<b>-14,0</b>	<b>251,2</b>	<b>419,2</b>	<b>0,0</b>	<b>-663,8</b>	<b>2.894,5</b>	<b>1.355,3</b>	<b>0,0</b>	<b>-895,6</b>	<b>3.989,8</b>
II.- DEFENSE					808,0	88,1							896,1
<b>TOTAL DU BUDGET GENERAL</b>	<b>699,0</b>	<b>0,0</b>	<b>-56,0</b>	<b>-14,0</b>	<b>1.059,2</b>	<b>507,3</b>	<b>0,0</b>	<b>-663,8</b>	<b>2.894,5</b>	<b>1.355,3</b>	<b>0,0</b>	<b>-895,6</b>	<b>4.885,9</b>

(\*) Incluant les décrets d'avance ou d'annulations pris en compte par les lois de finances rectificatives.

**BUDGET GÉNÉRAL**  
**COMPARAISON DES OUVERTURES ET DES ANNULATIONS DE CRÉDITS NETS (\*)**  
**PAR LES LOIS DE FINANCES RECTIFICATIVES DU 6 AOÛT ET DU 30 DÉCEMBRE 2002**  
*(Suite)*

*(en millions d'euros)*

	Titre V				Titre VI				Total CP	Total DO+CP
	Ouvertures		Annulations		Ouvertures		Annulations			
	LFRI	LFRII	LFRI	LFRII	LFRI	LFRII	LFRI	LFRII		
I.- DEPENSES CIVILES										
Affaires étrangères et coopération		1,5			137,0			-49,1	89,4	202,9
Agriculture et pêche		0,9		-0,4		0,5		-18,5	-17,5	354,0
<i>Aménagement du territoire et environnement</i>									0,0	0,0
I.- Aménagement du territoire								-6,9	-6,9	-48,2
II.- Environnement		3,0				1,6		-13,2	-8,6	-35,0
Anciens combattants									0,0	-140,5
Charges communes						1.080,0			1.080,0	1.815,2
Culture et communication				-19,1	3,9	0,1		-7,5	-22,6	174,0
Economie, finances et industrie				-7,2	43,2	23,4		-34,7	24,7	52,5
<i>Education nationale</i>									0,0	0,0
I.- Enseignement scolaire				-26,8					-26,8	-28,7
II.- Enseignement supérieur		12,2				0,2		-56,7	-44,3	-77,7
<i>Emploi et solidarité</i>									0,0	0,0
I.- Emploi		0,8				10,0			10,8	582,6
II.- Santé et solidarité				-2,0		3,1		-32,0	-30,9	2.154,4
III.- Ville		0,5						-5,0	-4,5	-64,6
Equipement, transports et logement									0,0	0,0
<i>I.- Services communs</i>		5,0		-1,0				-7,5	-3,5	-3,5
<i>II.- Urbanisme et logement</i>		4,0		-3,4				-7,6	-221,4	-240,9
<i>III.- Transports et sécurité routière</i>	66,6			-4,7	-52,0	30,9		-35,6	5,2	-17,9
<i>IV.- Mer</i>		0,3		-2,1		8,7			6,9	-17,7
<i>V.- Tourisme</i>						6,1		-1,5	4,6	3,9
Intérieur et décentralisation	9,3	2,9		-13,0	15,3	50,0		-6,2	58,3	318,3
Jeunesse et sports		0,6							0,6	-30,7
Justice		3,3		-7,7					-4,4	-73,6
Outre-mer					5,5	4,2		-4,1	5,6	-27,4
Recherche								-94,0	-94,0	-93,0
<i>Services du Premier ministre</i>									0,0	0,0
I.- Services généraux		5,0							5,0	31,2
II.- SGDN		7,5							7,5	7,6
III.- Conseil économique et social									0,0	0,0
IV.- Plan									0,0	-1,2
<b>TOTAL DES BUDGETS CIVILS</b>	<b>75,9</b>	<b>47,5</b>	<b>-4,7</b>	<b>-134,7</b>	<b>204,9</b>	<b>1.218,8</b>	<b>-9,1</b>	<b>-592,4</b>	<b>806,2</b>	<b>4.796,0</b>
II.- DEFENSE	100,0	210,6		-319,0				-2,1	-10,5	885,6
<b>TOTAL DU BUDGET GENERAL</b>	<b>175,9</b>	<b>258,1</b>	<b>-4,7</b>	<b>-453,7</b>	<b>204,9</b>	<b>1.218,8</b>	<b>-9,1</b>	<b>-594,5</b>	<b>795,7</b>	<b>5.681,6</b>

(\*) Incluant les décrets d'ouverture de crédits ou d'annulations pris en compte par les lois de finances rectificatives.

## 2.- Un important réajustement de dotations sous-évaluées

La fixation des dotations budgétaires, dont dépend par ailleurs le niveau des recettes soumis à l'approbation du législateur, est un exercice difficile qui exige d'évaluer les moyens à la fois de façon suffisante, pour couvrir les charges prévisibles, et au plus juste, afin de ne pas laisser inemployés des crédits qui pourraient être utilisés à d'autres fins. Or, nombre de chapitres budgétaires ont été manifestement sous-dotés dans la loi de finances initiale pour 2002. L'audit des finances publiques publié à mi-exécution l'a attesté. Le Gouvernement s'est ainsi trouvé dans l'obligation d'ajuster ces chapitres pour faire face à un surcroît de dépenses qui étaient pourtant prévisibles et, dans certains cas, pour apurer des dettes qui avaient été accumulées au titre des exercices précédents.

C'est essentiellement le premier collectif budgétaire du 6 août 2002 qui a dû, dans l'urgence, réajuster sensiblement les crédits des chapitres manifestement sous-dotés en loi de finances initiale. Il s'est agi, au sein du budget de la Santé et de la solidarité, par ordre d'importance :

– des crédits assurant le remboursement par l'Etat des dépenses d'allocation du revenu minimum d'insertion (RMI), inscrits à l'article 20 du chapitre 46-83, qu'il a fallu doter de 700 millions d'euros supplémentaires, soit 15,8% de la dotation initiale afin de couvrir, non seulement la hausse du nombre de bénéficiaires, la revalorisation de l'allocation et l'impact de nouvelles mesures – telles que l'instauration d'un mécanisme d'intéressement à la reprise d'un emploi et la possibilité de cumuler le RMI avec d'autres allocations –, mais aussi de rembourser les dettes auprès de la CNAF et de la CCMSA pour le versement des allocations forfaitaires de fin d'année (« primes de Noël ») de 2000 et 2001 et de prévoir le financement de celle de 2002 ;

– des crédits consacrés à l'aide médicale d'Etat (AME) en faveur des étrangers en situation irrégulière, prévus à l'article 20 du chapitre 46-82, pour lesquels il a été nécessaire d'ouvrir 445 millions d'euros de crédits supplémentaires, soit plus de sept fois le montant de la dotation initiale de cet article. Il s'est agi de régler un montant total de 265 millions d'euros de dettes cumulées en 2000 et 2001 et de 81 millions d'euros de dettes contractées entre 1995 et 2000 dans le régime antérieur à l'AME, tout en réajustant les crédits 2002 pour qu'ils permettent de couvrir l'estimation des dépenses de l'année ;

– des crédits correspondant à la contribution de l'Etat au fonds de financement de la protection complémentaire de la couverture maladie universelle (CMU), inscrits à l'article 10 du chapitre 46-82, pour lesquels l'augmentation des dépenses, en particulier hospitalières, et la sous-estimation du nombre de bénéficiaires de la CMU ont nécessité l'ouverture de 220 millions d'euros, soit 23,7% de la dotation initiale ;

– des crédits couvrant les dépenses d'allocation aux adultes handicapés (AAH), inscrits à l'article 10 du chapitre 46-33 – Prestations obligatoires en faveur du développement social, pour lesquels l'apurement des dettes cumulées au 31 décembre 2001, la hausse sensible du nombre d'allocataires, continue depuis plus de trois ans, et celle du montant de l'allocation ont nécessité une ouverture de 150 millions d'euros, soit 3,5% de la dotation initialement prévue sur cet article ;

– des crédits relatifs à la contribution de l'Etat au financement de l'allocation de parent isolé, qui ont dû être augmentés de 65 millions d'euros, soit 8,8% des crédits initiaux, afin, d'une part, d'effacer la dette de l'Etat vis-à-vis des organismes de sécurité sociale, qui s'élevait au 31 décembre 2001 à près de 35 millions d'euros et, d'autre part, de couvrir l'augmentation des dépenses résultant de la hausse du nombre d'allocataires et de la revalorisation de la prestation.

Un rajustement est également apparu inévitable pour les crédits d'action économique et, dans une moindre mesure, les crédits de fonctionnement de l'Etat. Il s'est agi, pour l'essentiel :

– au sein du budget de la Défense, d'une ouverture, lors du premier collectif, de 380 millions d'euros au chapitre 31-31 afin de couvrir, à l'instar des exercices précédents, les surcoûts en dépenses de personnel militaire engendrés par les opérations extérieures, et de 294 millions d'euros pour financer diverses mesures de fonctionnement (loyers de la gendarmerie, indemnités à la SNCF) ou de rémunération en application du plan de revalorisation de la condition militaire ;

– des crédits de compensation de certaines exonérations de cotisations sociales (zones franches, départements d'outre-mer et secteur des hôtels-cafés-restaurants) inscrits au chapitre 44-77 du budget de l'Emploi, pour lesquels le premier collectif a ouvert, en août 2002, 475 millions d'euros, afin de régler la dette de 305 millions d'euros résultant de l'exercice 2001 et de couvrir les insuffisances de crédits attendues pour 2002, et le second collectif, en fin d'année, 79 millions d'euros supplémentaires pour faire face en particulier à la montée en charge rapide du dispositif dans les DOM, soit au total une hausse de 75,7% des crédits initialement inscrits ;

– des crédits correspondant à la subvention de l'Etat au fonds de solidarité, inscrits à l'article 50 du chapitre 46-71 du budget de l'Emploi, pour lesquels la loi de finances rectificative du 30 décembre 2002 a apporté 202,5 millions d'euros de crédits supplémentaires afin de faire face à la montée en charge de l'allocation équivalent retraite (AER), manifestement sous-estimée en loi de finances initiale ;

– des crédits en faveur des contrats territoriaux d'exploitation agricole (CTE), au chapitre 44-84 du budget de l'Agriculture et de la pêche, pour lesquels l'augmentation mal maîtrisée du coût par contrat et la forte progression du nombre de contrats ont nécessité 24 millions d'euros de crédits supplémentaires dans le premier collectif et 95 millions d'euros au second collectif, soit au total 119 millions d'euros qui représentent 156% de la dotation initiale de ce chapitre ;

– au sein du même budget, au chapitre 44-92, d'une nouvelle subvention exceptionnelle de l'Etat à l'Office national des forêts (ONF) de 85 millions d'euros répartis à peu près à charge égale entre le premier et le second collectif ;

– au budget des Transports et de la sécurité routière, sur le chapitre 63-44, d'une subvention de 30,94 millions d'euros en crédits de paiement et de 231,31 millions d'euros en autorisations de programmes pour le financement de certains programmes ferroviaires, au premier rang desquels la ligne franco-espagnole Perpignan-Figueras.

**La répartition et le volume de ces crédits supplémentaires témoignent du poids croissant des dépenses d'action sociale dont le dérapage, au cours de l'année 2002, est patent.**

Ainsi, entre 2001 et 2002, les dépenses d'intervention publique (Titre IV) des budgets civils en faveur de l'action sociale ont augmenté de **8,8%**, passant de 30,28 milliards d'euros à **32,93 milliards d'euros**.



N°1089 – Rapport : règlement définitif du budget de 2002 (M. Gilles Carrez)