

N° 35

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2003-2004

Annexe au procès-verbal de la séance du 22 octobre 2003

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, portant règlement définitif du budget de 2002,

Par M. Philippe MARINI,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, *président* ; MM. Jacques Oudin, Gérard Miquel, Claude Belot, Roland du Luart, Mme Marie-Claude Beaudeau, M. Aymeri de Montesquiou, *vice-présidents* ; MM. Yann Gaillard, Marc Massion, Michel Sergent, François Trucy, *secrétaires* ; M. Philippe Marini, *rapporteur général* ; MM. Philippe Adnot, Bernard Angels, Bertrand Auban, Denis Badré, Jacques Baudot, Roger Besse, Maurice Blin, Joël Bourdin, Gérard Braun, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Jean Clouet, Yvon Collin, Jean-Pierre Demerliat, Eric Doligé, Thierry Foucaud, Yves Fréville, Paul Girod, Adrien Gouteyron, Hubert Haenel, Claude Haut, Roger Karoutchi, Jean-Philippe Lachenaud, Claude Lise, Paul Loridant, François Marc, Michel Mercier, Michel Moreigne, Joseph Ostermann, René Trégouët.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (12^e législ.) : 983, 1089 et T.A. 183

Sénat : 5 (2003-2004)

Lois de règlement.

AVANT-PROPOS

Le projet de loi de règlement présente traditionnellement, en droit et en pratique, deux intérêts.

Le premier, depuis toujours, est de valoir quitus comptable pour l'exécution d'un exercice budgétaire. Le second, de plus en plus¹, est d'apprécier la qualité de la gestion publique en comparant les intentions exprimées dans la loi de finances initiale et les réalisations constatées en loi de règlement.

De ce point de vue, l'année 2002 est atypique puisqu'un changement de gouvernement est intervenu en cours d'année, et que le gouvernement au pouvoir depuis le printemps 2002 ne saurait être comptable des intentions exprimées par son prédécesseur dans la loi de finances initiale.

Pour autant, l'année budgétaire 2002, au cours de laquelle la loi de finances initiale a été modifiée par deux lois de finances rectificatives, mérite malgré tout - ou d'autant plus - d'être examinée attentivement car elle constitue une véritable « **leçon de chose budgétaire** ». On y découvre tout d'abord un gouvernement qui, n'ayant pas tiré profit des années de croissance pour placer les finances publiques en situation de faire face à un ralentissement de l'activité, prépare un « budget d'illusionniste » en espérant éviter d'affronter la réalité jusqu'aux échéances électorales. Il revient donc à son successeur de tirer les conséquences de la situation qui lui est laissée, tout en dégagant les marges de manœuvre pour appliquer le programme pour lequel a été élue la majorité qui le soutient.

C'est la chronique de ce dérapage budgétaire, et des moyens mis en œuvre pour le contenir, que le présent rapport s'attache à retracer.

Le « chaînage vertueux » voulu par la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances nous conduit désormais, en application de son article 41, à examiner le projet de loi de règlement de l'année *n-1* avant de nous saisir du projet de loi de finances pour l'année *n+1*.

¹ Sur les conséquences de l'entrée en vigueur de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances sur le contenu et l'examen des projets de loi de règlement, voir le rapport présenté par le président Jean Arthuis, « Mise en œuvre de la LOLF : un outil au service de la réforme de l'Etat », Sénat, n° 388 (2002-2003), pp. 26-28.

L'exemple de l'exécution 2002 confirme le bien fondé de cette volonté du législateur organique **tant l'écart entre les principes qui ont guidé l'élaboration de la loi de finances initiale pour 2002 et les constats réalisés en exécution est riche d'enseignements pour la préparation du projet de loi de finances pour 2004.**

CHAPITRE PREMIER : LA SITUATION ÉCONOMIQUE EN 2002

I. UNE CROISSANCE DEUX FOIS PLUS FAIBLE QUE LA PRÉVISION DU GOUVERNEMENT

A. UNE HYPOTHÈSE DE CROISSANCE OPTIMISTE PAR RAPPORT AUX PRÉVISIONS DES CONJONCTURISTES

La loi de finances initiale pour 2002 a été caractérisée par le **fort optimisme** de son hypothèse de croissance, **dénoncé** en son temps par votre rapporteur général.

En effet, depuis les attentats perpétrés aux Etats-Unis le 11 septembre 2001, les conjoncturistes avaient **revu à la baisse** leurs prévisions de croissance pour l'économie française en 2002. Cette révision à la baisse s'expliquait par les attentats, mais aussi par le fort ralentissement de la croissance française observé depuis le début de l'année 2001. Lors de l'examen du projet de loi de finances initiale pour 2002, les prévisions des conjoncturistes étaient de l'ordre de **1,8 %**². Pourtant, le gouvernement a maintenu inchangée sa prévision de croissance pour l'année 2002, à **2,5 %** (avec une fourchette de 2,25 % à 2,75 %).

Le gouvernement prévoyait en effet une forte croissance de l'investissement des entreprises, qui pouvait sembler irréaliste, compte tenu notamment des incertitudes quant à la consommation des ménages.

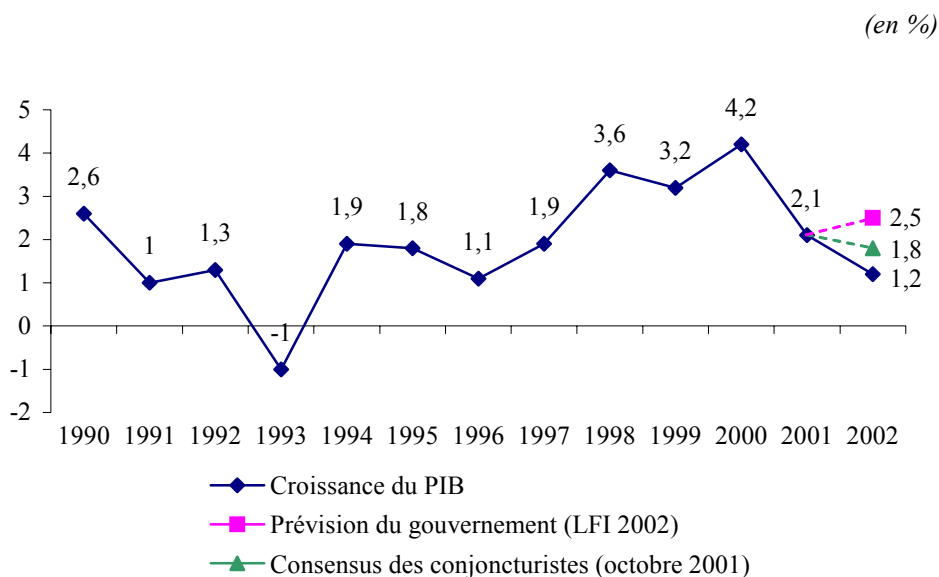
Ces divergences avaient conduit votre rapporteur général à « *s'interroger quant à la pertinence de la prévision de croissance présentée* ».

² *Consensus Forecasts (20 octobre 2001).*

B. UNE RÉALITÉ DÉCEVANTE

Les prévisions des conjoncturistes s'étant elles aussi révélées optimistes, **la croissance effectivement observée, de 1,2 %, a finalement été deux fois plus faible que la prévision du gouvernement**, comme l'indique le graphique ci-après.

Le PIB en 2002 : croissance prévue et croissance observée (en volume)



Sources : rapport économique, social et financier ; Insee ; Consensus Forecasts

Votre rapporteur général soulignait il y a un an que la croissance pourrait être encore plus faible que ce que suggéraient les prévisions des conjoncturistes.

Ses craintes se sont malheureusement révélées fondées. La demande intérieure, et donc le PIB, ont été nettement plus faibles que prévu, comme l'indique le tableau ci-après.

La situation économique en 2002 : prévision et exécution

(variation annuelle en %)

	Prévisions	Exécution
Environnement international		
Croissance des pays de l'OCDE hors France	1,8	1,6
Croissance de la zone Euro hors France	2,2	0,7
Prix à la consommation zone Euro hors France	1,9	2,3
Prix Brent spot (en \$)	23,3	25
Cours euro/dollar	0,9	0,94
Économie française		
PIB	1.522	1.521
Croissance du PIB (volume)	2,5	1,2
Croissance du PIB (valeur)	4,2	3,1
Pouvoir d'achat du revenu disponible des ménages	2,6	1,9
Dépenses de consommation des ménages	2,7	1,2
Investissement des entreprises	3,8	-2,9
Exportations	4,1	1,5
Importations	4,1	0,6
<i>Contributions à la croissance</i>		
Demande intérieure hors stocks	2,4	1,7
Variations de stocks	0,0	-0,6
Commerce extérieur	0,1	0,1
Prix hors tabac (moyenne annuelle)	1,5	1,7
Prix à la consommation (moyenne annuelle)	1,6	1,9
Solde de la balance commerciale FAB-FAB (Md€)	3,6	8
Besoin de financement des administrations publiques	-1,4	-3,1

Sources : Insee, projets de loi de finances pour 2002 et 2004

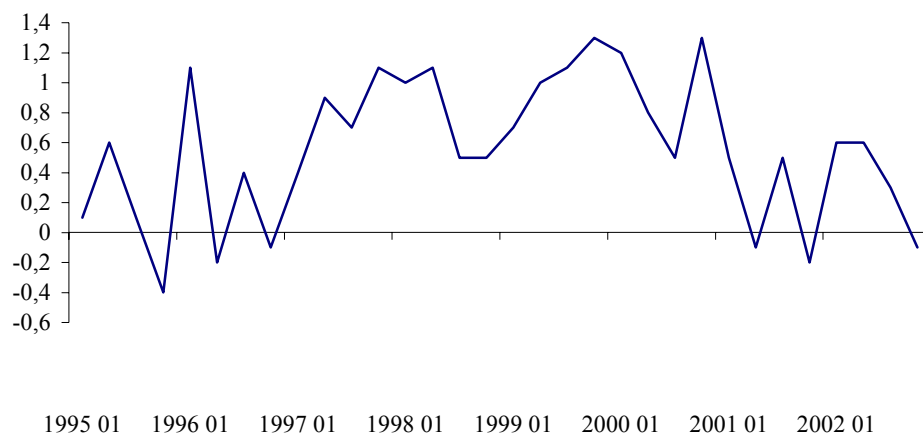
C. UNE DES CROISSANCES LES PLUS FAIBLES DE CES DERNIÈRES ANNÉES

1. Une croissance trimestrielle très faible au second semestre

Après un « semblant de reprise » aux premier et deuxième trimestres 2002, la croissance de l'économie française a ralenti fortement aux troisième et quatrième trimestres, comme le montre le graphique ci-après.

Croissance du PIB (en volume) en France

(en %, par rapport au trimestre précédent)



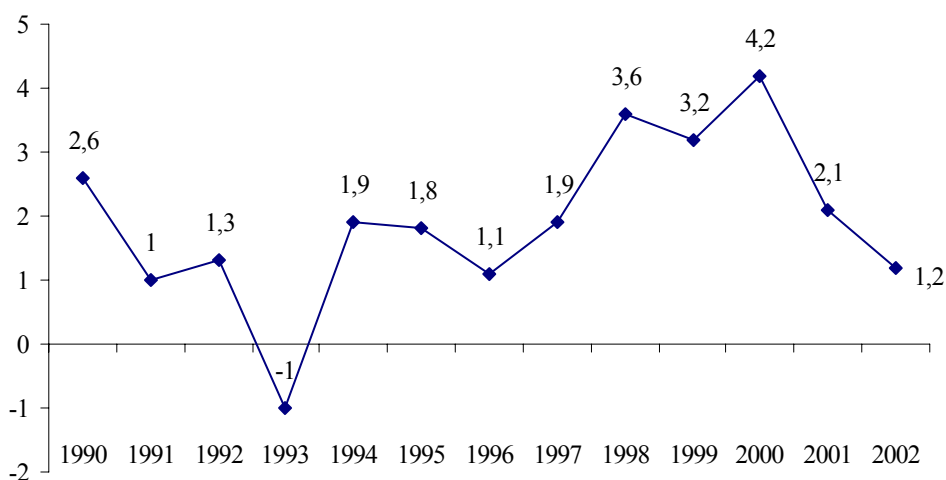
Source : Insee

2. Une croissance annuelle de 1,2 % en volume

En moyennes annuelles, la croissance a été de 4,2 % en l'an 2000 - le taux le plus élevé depuis 1989 -, de 2,1 % en 2001, et de seulement 1,2 % en 2002, soit le taux le plus faible depuis 1996, comme l'indique le graphique ci-après.

Croissance du PIB (en volume)

(en %)



Source : Insee

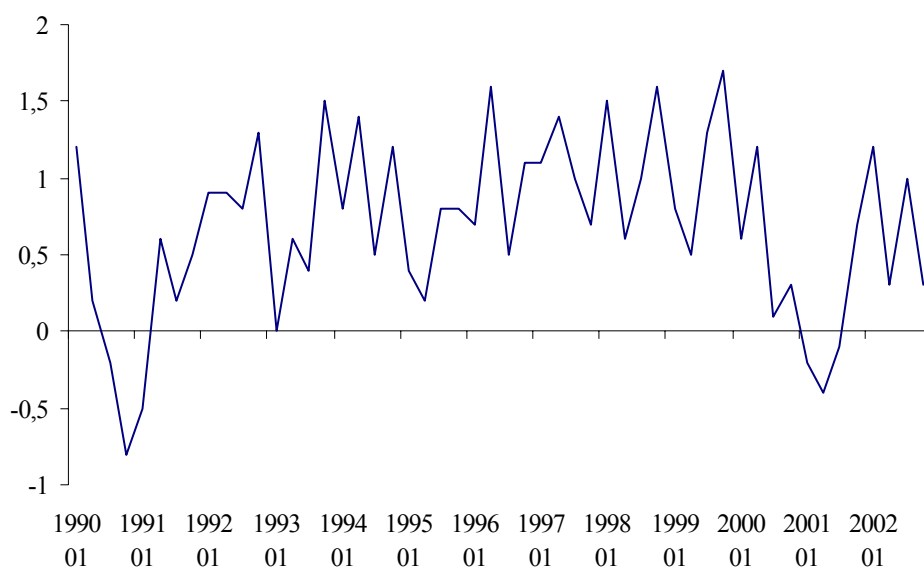
II. UNE FAIBLE CROISSANCE DÉCOULANT D'UNE DÉGRADATION DE L'ENVIRONNEMENT INTERNATIONAL PLUS MARQUÉE QUE PRÉVU

A. L'ABSENCE DE REPRISE AUX ETATS-UNIS

Le scénario de reprise partagé par la plupart des conjoncturistes reposait notamment sur l'hypothèse d'une augmentation de la croissance aux Etats-Unis. Or, la reprise américaine a été décevante, la croissance ayant été faible aux deuxième et quatrième trimestres 2002, comme l'indique le graphique ci-après.

Croissance du PIB (en volume) aux Etats-Unis

(en %, par rapport au trimestre précédent)



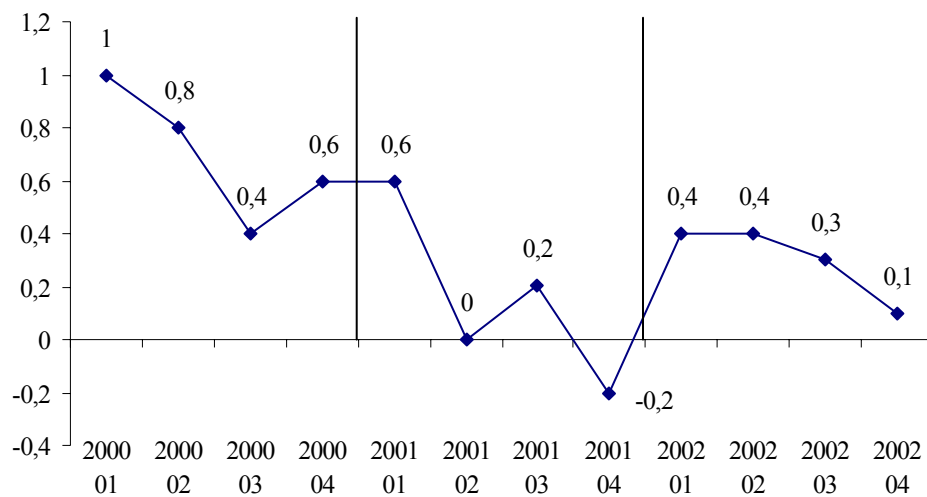
Source : Bureau of Economic Analysis

B. LA DÉCÉLÉRATION DE L'ÉCONOMIE DE LA ZONE EURO

Du fait notamment de la faiblesse de la croissance aux Etats-Unis, la croissance de la zone euro, négative au quatrième trimestre de l'année 2001, est demeurée modeste en 2002, comme l'indique le graphique ci-après.

Croissance du PIB (en volume) dans la zone euro

(en %, par rapport au trimestre précédent)

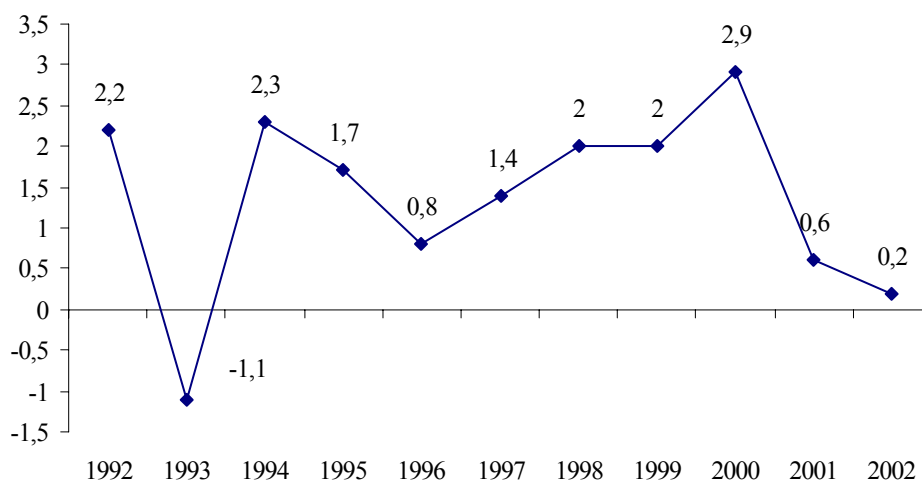


Source : Eurostat

En particulier, la croissance annuelle de l'économie allemande a été presque nulle en 2002.

Croissance du PIB (en volume) en Allemagne

(en %, par rapport à l'année précédente)



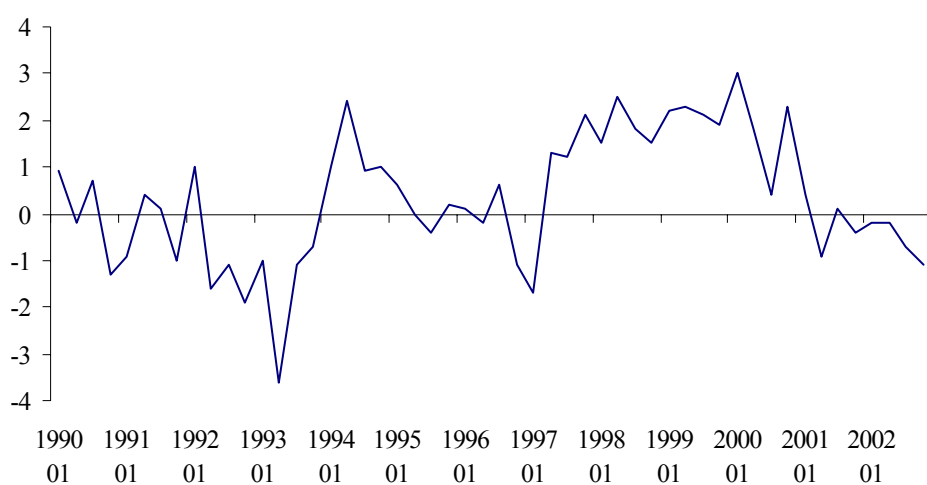
Source : Statistischen Bundesamt

C. L'ABSENCE DE REPRISE DE L'INVESTISSEMENT

Loin d'augmenter, l'investissement a **reculé** en France en 2002. Par rapport à l'année 2001, il a diminué de 1,4 %, ce qui représente la plus mauvaise performance depuis 1993.

L'investissement en France

(croissance par rapport au trimestre précédent, en %)



Source : Insee

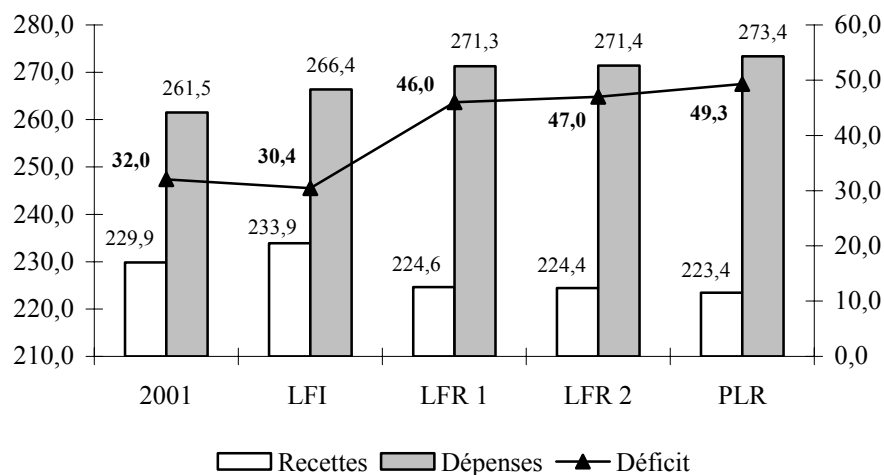
CHAPITRE II :

DU BUDGET INITIAL À LA LOI DE RÈGLEMENT

Le déficit inscrit dans le présent projet de loi de règlement s'établit à 49,3 milliards d'euros. Il est supérieur de 54 % au déficit constaté en 2001 et de 62 % au déficit inscrit dans la loi de finances initiale pour 2002.

Le profil de l'année budgétaire 2002

(en milliards d'euros)



Source : données issues de l'exposé des motifs du projet de loi de règlement. Les dépenses et les recettes sont mesurées hors remboursement et dégrèvements d'impôts, nettes des recettes d'ordre liées à la dette et hors fonds de concours

L'évolution du déficit en 2002 résulte, d'une part, d'une augmentation en volume des dépenses de 4,5 % par rapport à l'exécution 2001 et de 2,7 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2002 et, d'autre part, d'une dégradation des recettes de 2,9 % par rapport à l'exécution 2001 et de 4,5 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2002.

I. LA LOI DE FINANCES INITIALE POUR 2002 : LE BUDGET DE « LA GRANDE ILLUSION »

A. UN RELÂCHEMENT DE LA CONTRAINTE SUR LES DÉPENSES DU BUDGET DE L'ÉTAT

1. La norme de progression des dépenses

Le projet de loi de finances initiale pour 2002 affichait une **norme de progression des dépenses de l'Etat de 0,5 % en volume** (2 % en valeur, compte tenu d'une prévision d'inflation de 1,5 %), soit environ 5,3 milliards d'euros supplémentaires à structure constante. Cette prévision intervenait après un exercice 2001 déjà marqué par une progression des dépenses de l'Etat de 0,3 % en volume à structure constante, esquissant une inflexion à la hausse de la politique budgétaire du gouvernement.

2. Les dépenses inscrites dans la loi de finances initiale

Ainsi, les dépenses du budget général devaient passer de **260,9 milliards d'euros en 2001 à 266,3 milliards d'euros en 2002**. Ce montant de 266,3 milliards d'euros tenait compte de changements de périmètre limités puisqu'ils portaient sur un montant de - 99,3 millions d'euros contre + 2,4 milliards d'euros dans le projet de loi de finances pour 2001.

Compte tenu de la prévision d'un excédent de 2 milliards d'euros dégagé par les comptes spéciaux du Trésor, les charges budgétaires nettes totales devaient s'élever à 264 milliards d'euros en 2002.

Le montant brut des dépenses du budget général pour 2002 s'élevait à 331,8 milliards d'euros dont il convient de retrancher les remboursements et dégrèvements d'impôts ainsi que les recettes en atténuation des charges de la dette pour en obtenir le montant net :

Passage des dépenses brutes aux dépenses nettes dans le projet de loi de finances pour 2002

(en milliards d'euros)

Montant brut des dépenses du budget général	331,8
<i>A déduire :</i>	
Remboursements et dégrèvements	62,7
Recettes en atténuation des charges de la dette	2,7
Dépenses nettes du budget général	266,3

B. LES ÉVALUATIONS DE RECETTES

Pour 2002, le gouvernement retenait une hypothèse de croissance en volume de 2,5 % (4,2 % en valeur). Les recettes nettes du budget général devaient progresser de 2,3 % à structure constante, avec une hausse spontanée de 2,5 % pour les recettes fiscales nettes³ et un bond presque sans précédent de 13,4 % pour les recettes non fiscales. Les recettes du budget général hors recettes d'ordre s'élèveraient ainsi à 233,6 milliards d'euros, soit 4,6 milliards d'euros de plus que l'exécution prévue pour 2001.

1. Les prévisions de recettes fiscales

La hausse des recettes fiscales nettes de 2,5 %, soit en valeur 6,2 milliards d'euros devait s'expliquer presque entièrement par le dynamisme de la TVA. La loi de finances initiale retenait une hypothèse de 5 % de croissance de la **TVA nette** des remboursements en 2002 : son produit augmenterait de 5,3 milliards d'euros pour s'établir à 111,3 milliards d'euros.

Par ailleurs, **la TIPP** devait progresser de 4 % en 2002 soit un gain de 918 millions d'euros. Cette prévision s'appuyait sur l'hypothèse d'un abandon, courant 2002, de la réduction des tarifs consécutive à la mise en place du mécanisme dit de « TIPP flottante » par la loi de finances pour 2001.

L'impôt sur le revenu devait progresser de 1,2 % en 2002, soit 617 millions d'euros en valeur malgré la réduction des taux d'imposition mise en place par l'article 2 de la loi de finances pour 2001 dont le coût était estimé à 1,98 milliard d'euros et les mesures de la loi de finances dont le coût s'élevait à 1,35 milliard d'euros, soit au total 3,3 milliards d'euros d'aménagements.

S'agissant de **l'impôt sur les sociétés**, le produit net devait diminuer de 1,1 milliard d'euros en 2002, pour s'établir à 40,08 milliards d'euros sous l'effet du ralentissement de la croissance du bénéfice fiscal des entreprises en 2001 qui se traduirait, par le jeu de soldes et acomptes par une stabilité des recouvrements prévisionnels en 2002, et sous l'effet des conséquences de la suppression progressive de la majoration de 10 % instaurée en 1995.

Concernant ces évaluations de recettes fiscales, votre rapporteur général avait à l'époque contesté le pari d'une croissance « volontariste » du

³ Hors transfert d'une fraction supplémentaire de la taxe sur les conventions d'assurance pour 0,76 milliard d'euros. La progression des recettes fiscales nettes après transfert est ramenée à 2,2 %.

PIB, sur laquelle reposait une partie des évaluations de recettes fiscales. Il avait également émis des doutes sur l'évaluation de certains impôts⁴.

Les recettes fiscales dans la loi de finances initiale pour 2002

(en millions d'euros)

Désignation des recettes	Résultats 2000	LI 2001	Evaluations révisées pour 2001	LFI 002	Evolution 2002/2001 révisé
Impôt sur le revenu	52.253	52.	53.388	53.970	+1,1 %
Impôt sur les sociétés (net des restitutions)	37.702	42.	41.161	39.960	- 2,9 %
Taxe intérieure sur les produits pétroliers	24.271	25.	23.172	24.090	4,0 %
Taxe sur la valeur ajoutée (nette des remboursements)	104.750	108.	105.952	111.254	5,0 %
Recettes fiscales nettes	240.046	248.	244.970	250.371	2,2 %

Source : loi de finances initiale pour 2002

2. Les prévisions de recettes non fiscales

Les recettes non fiscales devaient progresser fortement en 2002, avec une hausse attendue de 13,4 % par rapport au révisé 2001, soit 4,4 milliards d'euros en valeur.

Votre rapporteur général avait fortement critiqué cette méthode :

« Cette hausse substantielle montre clairement que les recettes non fiscales seront utilisées dès 2002 pour « boucler » le volet recettes du budget de l'Etat, alors même que les hypothèses de croissance retenues par le gouvernement (+ 2,5 % en volume) sont supérieures pour 2002 à ce que sera l'exécution 2001 (+ 2,1 %) ».

Les ressources provenant des entreprises industrielles et commerciales et des établissements publics à caractère financier devaient ainsi s'élever à 5,67 milliards d'euros contre 3,42 milliards d'euros prévus dans la loi de finances de 2001. Il y avait donc un quasi-doublement des prélèvements avec une hausse importante des produits des participations de l'Etat dans les entreprises financières (de 815 millions d'euros à 1,4 milliard d'euros) et encore plus significative dans les entreprises non financières (de 1 milliard d'euros à 2,6 milliards d'euros).

⁴ Ainsi, s'agissant de la TVA : « On peut s'interroger sur les raisons d'une telle hausse, alors que les estimations révisées du projet de loi de finances montrent que la TVA devrait progresser de 1 % seulement cette année, soit un surplus de 1,2 milliard d'euros. Quelles raisons permettent de penser que les rentrées de TVA, beaucoup plus faibles que prévu cette année, retrouveraient un dynamisme l'an prochain ? L'exposé des motifs du projet de loi de finances explique que la progression attendue de la TVA suivrait la prévision de consommation des ménages en 2002 (+ 4,3 %). Le gouvernement fait donc le pari d'une consommation soutenue des ménages l'an prochain, malgré la dégradation de l'indice de confiance de ces ménages au cours de ce dernier trimestre 2001 ».

Les entreprises plus particulièrement touchées par l'augmentation du produit des participations devaient être celles appartenant au secteur de l'énergie (EDF-GDF).

Les recettes diverses passaient de 10,8 milliards d'euros à 12 milliards d'euros soit une hausse de 11 %. La hausse essentielle se situait sur le prélèvement de la CADES pour 3 milliards d'euros soit 1,1 milliard d'euros de plus que 2001. Il était en effet proposé de raccourcir le calendrier des versements de la CADES de 2008 à 2005 et de porter ainsi le versement annuel à 3 milliards d'euros.

Les recettes non fiscales dans la loi de finances initiale pour 2002

(en millions d'euros)

Désignation des recettes	Résultats 2000	LFI 2001	Evaluations révisées pour 2001	LFI 2002	Evolution 2002/2001 révisé
Recettes non fiscales (hors fonds de stabilisation des charges)	30.487	31.897	33.039	37.878	14,6 %
Dont recettes d'ordre	3.039	2.820	2.613	2.716	3,9 %
Dont autres recettes non fiscales (hors fonds de stabilisation des charges)	27.448	29.077	30.426	35.162	15,6 %

Source : loi de finances initiale pour 2002

3. Les prélèvements sur recettes

Dans la loi de finances initiale pour 2002, les prélèvements sur recettes étaient évalués à 51,6 milliards d'euros, dont 34,7 milliards d'euros au profit des collectivités locales (+ 9,8 %) et 16,87 milliards d'euros au profit de l'Union européenne (+ 14,8 %).

S'agissant des **prélèvements sur recettes au profit des collectivités locales**, qui devaient représenter 65,1 % des dotations de l'Etat aux collectivités locales en 2002, l'augmentation s'expliquait essentiellement par le fait que l'Etat devait consacrer 16,49 milliards d'euros à remplacer des ressources locales fiscales par des ressources budgétaires en 2002 soit une augmentation de 23,3 % par rapport à 2001, sous l'effet de la réforme de la taxe professionnelle.

S'agissant du **prélèvement européen**, la progression de la contribution française résultait :

- de la forte croissance du budget communautaire : après un doublement au cours de la dernière décennie, les perspectives financières définies en 1999 à Berlin prévoyaient une hausse de 16 % en termes réels du plafond des crédits de paiement sur la période 2000-2006 ;

- de l'entrée en vigueur de la nouvelle décision ressources propres adoptée par le Conseil le 29 septembre 2000 conformément aux accords de Berlin. Cet aménagement des modalités de calcul des contributions des Etats membres a pris effet au 1er janvier 2002.

Les prélèvements sur recettes dans la loi de finances initiale pour 2002

(en millions d'euros)

Désignation des recettes	Résultats 2000	LFI 2001	Evaluations révisées pour 2001	LFI 2002	Evolution 2002/2001 révisé
Prélèvements sur les recettes de l'Etat	- 43.512	- 46.838	- 46.339	- 51.607	11,4 %
Au profit des collectivités locales	- 28.852	- 31.669	- 31.643	- 34.737	9,8 %
Au profit des communautés européennes	- 14.660	- 15.169	- 14.696	- 16.870	14,8 %

Source : loi de finances initiale pour 2002

C. L'ÉQUILIBRE FIXÉ EN LOI DE FINANCES INITIALE

Pour la première fois depuis 1996, le déficit inscrit en loi de finances, soit 30,4 milliards d'euros, était supérieur à celui inscrit dans la loi de finances pour l'année précédente. En revanche, le déficit prévu pour 2002 était inférieur à celui constaté en 2001.

Le tableau ci-dessous retrace l'équilibre de la loi de finances pour 2002 :

L'équilibre de la loi de finances pour 2002

(en milliards d'euros)

	LFI 2001	PLF 2002	Variation en %
A. Titre I. Charges de la dette ; hors dépenses et recettes d'ordre	37,0	37,2	+ 0,54
B. Budgets civils			
Titre II. Pouvoirs publics	0,8	0,8	+ 3,07
Titre III. Fonctionnement des services	98,4	103,5	+ 5,08
Titre IV. Interventions de l'Etat	75,2	74,9	- 0,30
Titres V et VI. Investissements	12,2	12,0	- 1,64
Sous-total B	186,6	191,2	+ 2,48
C. Défense			
Titre III. Fonctionnement	24,6	25,2	+ 2,52
Titres V et VI. Investissements	12,7	12,4	- 2,53
Sous-total C	37,3	37,6	+ 0,80
D. Total des dépenses du budget général	260,9	266,0	+ 1,96
E. Solde des comptes spéciaux du Trésor	- 1,4	- 2,0	
F. Total des charges	259,5	264,0	+ 1,74
G. Recettes nettes	231,1	233,6	
H. Solde général (G-F)	- 28,4	- 30,4	+ 7,02

Exprimé en pourcentage du PIB au sens du traité de Maastricht, le besoin de financement de l'Etat s'établissait à 2,4 % du PIB.

II. UNE PRISE EN COMPTE INSUFFISANTE DE LA DÉGRADATION DE LA CONJONCTURE DURANT LE PREMIER SEMESTRE 2002

A. LES SIGNES DE LA DÉGRADATIONS DE LA CONJONCTURE

1. La révision par le gouvernement de la prévision de croissance

Alors que la loi de finances initiale pour 2002 reposait sur une prévision de croissance de **2,5 %**, les prévisions des conjoncturistes étant dès cette époque de l'ordre de **1,8 %**⁵, le gouvernement a **attendu le mois de février 2002** pour admettre que la croissance serait nettement plus faible que prévu.

Ce n'est qu'alors qu'il s'est rallié au consensus des conjoncturistes, qui s'élevait alors à **1,5 %**.

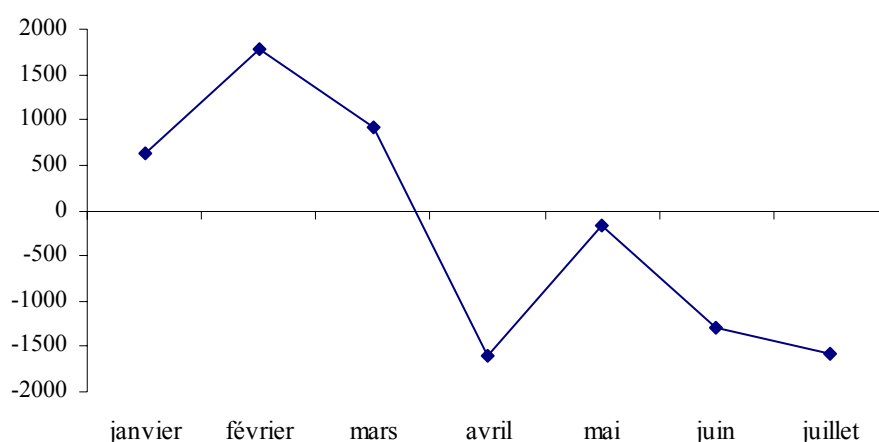
⁵ *Consensus Forecasts (20 octobre 2001).*

2. L'évolution des recettes

Au cours du premier semestre 2002, les recettes se sont révélées plus faibles.

Ecart cumulé de recettes fiscales entre le premier semestre 2001 et le premier semestre 2002

(en millions d'euros)



Dès le mois d'avril 2002, date des premières échéances notamment en matière d'impôt sur les sociétés, les recettes fiscales de l'Etat étaient inférieures à l'exécution 2001.

Au terme du premier semestre, la moins-value atteignait déjà plus d'1,5 milliard d'euros (- 1,6 %), alors que la loi de finances initiale pour 2002 prévoyait une hausse des recettes fiscales nettes de 2,2 %. Ce sont surtout les recettes d'impôt sur les sociétés qui ont enregistré un très net repli au 1^{er} semestre (- 10 %), les impôts indirects se révélant également peu dynamiques (+ 1,6 % pour la TVA, + 1,4 % pour la TIPP).

B. L'ABSENCE DE RÉGULATION DE LA DÉPENSE

1. Le décret d'avances n° 2002-143 du 7 février 2002

Le décret d'avances avait vocation à **majorer de 13,8 millions d'euros** les crédits du compte de prêt n° 903-05 « *Prêts du Fonds de développement économique et social* », afin d'accorder un prêt de

30,5 millions d'euros à la compagnie aérienne Air Lib. Il était compensé par un décret⁶ d'annulations de crédits de même montant sur le budget général.

2. L'absence de prise en compte de la dégradation de la conjoncture dans la circulaire du 25 février 2002 relative à la « régulation républicaine »

En invoquant la « tradition républicaine », la circulaire du 25 février 2002 a eu pour objectif affiché de limiter *prorata temporis* les crédits dont pouvait disposer le gouvernement en charge des affaires jusqu'aux élections, et de conserver les marges de manœuvre du nouveau gouvernement. Elle visait à poser une règle selon laquelle la part des crédits engagés ou délégués au 31 juillet 2002 ne devait pas excéder :

- 60 % des crédits disponibles sur les chapitres du titre III hors rémunérations, sauf pour les dotations globalisées de fonctionnement pour lesquelles ce taux pouvait atteindre 80 %.

- 50 % des crédits disponibles sur le titre IV.

Le montant des affectations et des délégations d'autorisations de programme sur les titres V et VI avait quant à lui été limité, à échéance du 31 juillet 2002, à 40 % du montant prévu en loi de finances initiale.

Cette régulation s'est appliquée de manière imparfaite, certains aménagements ayant été consentis sur arbitrage du Premier Ministre de l'époque. **En ne procédant pas au recensement des dépenses engagées mais non financées, et en ne tirant pas les conséquences de la dégradation de la conjoncture, la « régulation républicaine » n'a eu, en pratique, de régulation que le nom.**

Aucune annulation de crédit, hormis celle destinée à gager le décret d'avances du 7 février 2002 n'est ainsi intervenue durant le premier semestre 2002.

⁶ Décret n° 2002-144 du 7 février 2002, qui a fait l'objet d'une communication de votre rapporteur général le mercredi 20 février 2002.

III. LA LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE DU 6 AOÛT 2002 : LE CONSTAT D'UN DÉRAPAGE

A. *L'OUVERTURE DE CRÉDITS SUPPLÉMENTAIRES POUR FAIRE FACE À DES DÉPENSES NON FINANCÉES*

1. Un chiffrage du dérapage de la dépense par l'audit de juillet 2002

Dans leur audit de juillet 2002, MM. Jacques Bonnet et Philippe Nasse ont évalué le dérapage brut de l'ensemble - tous budgets - de la dépense pour 2002 à un montant compris entre 10,3 et 10,8 milliards d'euros. En déduisant 3,4 milliards d'euros d'économies réalisables, l'audit faisait apparaître un dérapage net compris entre 6,9 et 7,4 milliards d'euros dont 5 milliards au titre du seul budget général.

L'audit attribuait ce dérapage à plusieurs causes :

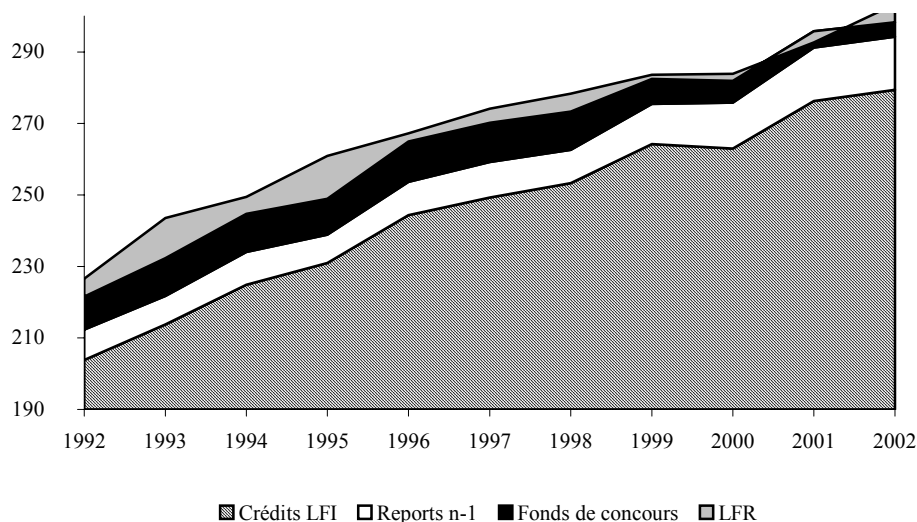
- la première tenait à la croissance plus lente que prévu en loi de finances initiale et à son incidence sur les dépenses de solidarité ;

- la deuxième raison s'expliquait par la montée en charge des dispositifs sociaux nouveaux, comme la couverture maladie universelle (CMU) ou les 35 heures, dont le coût est apparu dans son ampleur réelle en 2002 ;

- la troisième raison s'expliquait par l'importance des reports de l'exercice 2001 sur l'exercice 2002. Elle s'inscrit dans le cadre d'un mouvement de progression des reports très net depuis 1992. **L'affichage d'une « modération » des crédits ouverts en loi de finances initiale est plus que compensé par une progression des reports d'une année sur l'autre : en 2002, les reports de l'année 2001 ont représenté 5 % des crédits ouverts.**

Répartition depuis 1992 des crédits ouverts entre loi de finances initiale, reports, fonds de concours et lois de finances rectificatives

(en milliards d'euros)



2. Les ouvertures de crédit

Le collectif budgétaire du 6 août 2002 a ouvert 5,508 milliards d'euros de crédits supplémentaires, dont 5,018 milliards pour le budget général et 490 millions d'euros au profit du budget annexe des prestations sociales agricoles.

Les ouvertures de crédits se sont élevées, pour les dépenses ordinaires civiles, à 3.845 millions d'euros, répartis comme suit :

- mesures sociales : 1.981 millions d'euros ;
- mesures économiques : 810 millions d'euros ;
- interventions internationales, administratives et culturelles : 136 millions d'euros ;
- fonctionnement des administrations et des pouvoirs publics : 217 millions d'euros ;
- dette publique : 701 millions d'euros.

Les ouvertures de crédit pour les dépenses en capital civiles se sont établies à 125 millions d'euros en autorisations de programme et à 265 millions d'euros en crédits de paiement. Elles correspondaient à :

- des mesures économiques : 79 millions d'euros de crédits de paiement ;

- des interventions internationales et environnementales : 110 millions d'euros d'autorisations de programme et 173 millions d'euros de crédits de paiement ;

- des équipements administratifs : 13 millions d'autorisations de programme et 13 millions de crédits de paiement.

En ce qui concerne les dépenses militaires, la loi de finances rectificative du 6 août 2002 a ouvert 908 millions d'euros de dépenses militaires supplémentaires se répartissant entre les dépenses ordinaires (opérations extérieures, revalorisation de la condition militaire, loyers de la gendarmerie, etc.) pour 808 millions d'euros, et les dépenses en capital (maintien en condition opérationnelle de l'armée de l'air) pour 100 millions d'euros.

3. Des annulations de crédit modestes

En parallèle, les annulations de crédits associés à la loi de finances rectificative, en date du 12 juillet 2002, se sont élevées à 52 millions d'euros auxquels il convient d'ajouter des annulations de crédits relatives aux remboursements et dégrèvements qui se sont élevées à 2.149 millions d'euros.

4. Un collectif suivi par un effort de régulation budgétaire

A la « régulation républicaine » prolongée jusqu'au 12 août 2002 ont succédé des « *mesures conservatoires permettant le respect des engagements du gouvernement en matière de déficits publics* », adaptées à la situation de chaque ministère et précisées par courrier envoyé à chaque ministre le 12 août 2002.

Ces mesures ont consisté très classiquement en des gels de crédits tant en autorisations de programme qu'en crédits de paiement et en des objectifs de reports. La régulation budgétaire a été effectuée de manière forfaitaire, en excluant les dépenses inéluctables.

Le gel de crédits en dépenses ordinaires/crédits de paiement représentait 3,8 milliards d'euros. L'objectif de report, hors gel, s'élevait à 6,5 milliards d'euros.

B. LES MODIFICATIONS DE RECETTES

1. Les résultats de l'audit de juillet 2002

Selon l'audit réalisé par MM. Jacques Bonnet et Philippe Nasse, les recettes fiscales nettes estimées à 250,4 milliards d'euros dans la loi de finances initiale devaient enregistrer une moins-value de 3,7 à 5,4 milliards d'euros, la fourchette d'estimation s'expliquant par une incertitude sur les rentrées d'impôt sur les sociétés. Seules les rentrées de juin auraient permis aux auditeurs d'obtenir des informations significatives mais elles n'étaient pas disponibles au moment de leur évaluation.

L'audit relève également que les recettes non fiscales, fixées en loi de finances initiale à 35,2 milliards d'euros devaient subir une moins-value de - 2,8 à - 3,3 milliards d'euros (dont 1,2 milliard d'euros en raison du report du versement de l'UNEDIC).

Au total, la moins-value sur les recettes fiscales et non fiscales pouvait donc être estimée entre 6,5 et 8,7 milliards d'euros, soit en moyenne 0,55 point de PIB, avec une marge d'incertitude de l'ordre de - 0,15 point de PIB à la hausse ou à la baisse.

2. Les révisions de recettes inscrites dans le collectif budgétaire : une moins-value de 8,64 milliards d'euros

La loi de finances rectificative du 6 août 2002 a retenu les hypothèses « hautes » de l'audit en termes de pertes de recettes, soit une moins-value de 5,37 milliards d'euros pour les recettes fiscales et de 3,27 milliards d'euros pour les recettes non fiscales, ce qui fait au total - 8,64 milliards d'euros. Retenir l'hypothèse basse aurait conduit à enregistrer une moins-value de 6,5 milliards d'euros.

Les moins-values fiscales concernaient presque exclusivement deux impôts : la TVA (- 2,95 milliards d'euros) et l'impôt sur les sociétés (- 2,54 milliards d'euros).

Les autres modifications portaient sur des montants beaucoup plus modestes et concernaient essentiellement l'impôt de solidarité sur la fortune (- 180 millions d'euros), les retenues à la source et prélèvements sur les revenus de capitaux mobiliers et le prélèvement sur les bons anonymes (+ 118 millions d'euros), les mutations à titre gratuit entre vifs (- 110 millions d'euros), les droits d'importation (- 134 millions d'euros) et la cotisation à la production sur les sucres (- 132 millions d'euros).

Les moins-values en recettes non fiscales étaient estimées à 3,27 milliards d'euros, soit également la valeur « haute » de l'audit.

Les moins-values venaient essentiellement du report du versement de l'UNEDIC (1,22 milliard d'euros) et de la diminution du dividende versé par les entreprises publiques (- 1,6 milliard d'euros, dont - 0,9 milliard d'euros pour EDF). Par ailleurs, le collectif entérinait le fait que France Telecom verserait son dividende sous forme d'actions et non de numéraire, d'où une incidence de 640 millions d'euros.

Dans le tome I du rapport général sur le projet de loi de finances pour 2002, votre rapporteur général avait souligné que la ligne 116 des recettes non fiscales, consacrée aux dividendes des entreprises non financières, avait été grossièrement surévaluée, **à hauteur d'un milliard d'euros**.

Conformément aux résultats de l'audit exposés plus haut, le prélèvement au profit de l'Union européenne était réduit de 1,9 milliard d'euros.

3. Les mesures nouvelles : la baisse de l'impôt sur le revenu

Le projet de loi de finances rectificative a concrétisé l'engagement pris par le gouvernement d'opérer, dès 2002, une diminution de 5 % de l'impôt sur le revenu des Français.

La baisse de 5 % de l'impôt sur le revenu bénéficie à 16 millions de foyers, et est imputée sur le solde de l'impôt 2002. Le coût de cette baisse d'impôt était évalué à 2,55 milliards d'euros.

Cet allègement s'est ajouté aux moins-values fiscales et non fiscales de 8,7 milliards d'euros et à la plus-value de 1,9 milliard d'euros réalisée sur le prélèvement européen. Au total, le collectif a donc affiché une diminution des recettes nettes du budget général de 9,3 milliards d'euros.

L'évolution des recettes dans la loi de finances rectificative de juillet 2002

(en millions d'euros)

	Loi de finances initiale	Modifications proposées par le projet de loi de finances rectificative	Situation nouvelle
Ressources du budget général (nettes des remboursements et dégrèvements)	236.632	- 9.298	227.334

C. L'ÉQUILIBRE FIXÉ EN LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE

L'audit réalisé par MM. Jacques Bonnet et Philippe Nasse envisageait pour l'année 2002 un déficit compris entre 41,9 milliards d'euros et 44,6 milliards d'euros.

Le déficit inscrit dans la loi de finances rectificative d'août 2002 était supérieur de 15,6 milliards d'euros à celui de la loi de finances initiale et s'établissait à 46,004 milliards d'euros, un montant supérieur à l'hypothèse haute formulée par l'audit.

L'évolution de l'équilibre budgétaire dans le collectif d'août 2002

(en milliards d'euros)

	LFI	LFR 1	Evol.	Evol. en %
Dépenses, dont :	266,4	271,3	5,0	1,9%
Dépenses ordinaires civiles	216,5	220,3	3,8	1,8%
Dépenses ordinaires en capital	12,2	12,4	0,3	2,1%
Dépenses militaires	37,7	38,6	0,9	2,4%
Recettes, dont	233,9	224,6	- 9,3	- 4,0%
Recettes fiscales nettes, dont :	250,4	242,5	-7,9	-3,2%
<i>Baisse de l'impôt sur le revenu</i>			-2,6	
Recettes non fiscales	35,2	31,9	-3,3	- 9,3%
Prélèvements sur recettes	-51,6	-49,7	1,9	- 3,7%
Solde du budget général	- 32,4	- 46,7	- 14,2	43,8%
Solde des opérations temporaires	2,0	0,7	- 1,3	- 66,1%
Solde général	- 30,4	- 46,0	- 15,6	51,1%

Source : données issues de l'exposé des motifs du projet de loi de règlement. Les dépenses et les recettes sont mesurées hors remboursement et dégrèvements d'impôts, nettes des recettes d'ordre liées à la dette et hors fonds de concours.

L'analyse des composantes de l'évolution du déficit montre que :

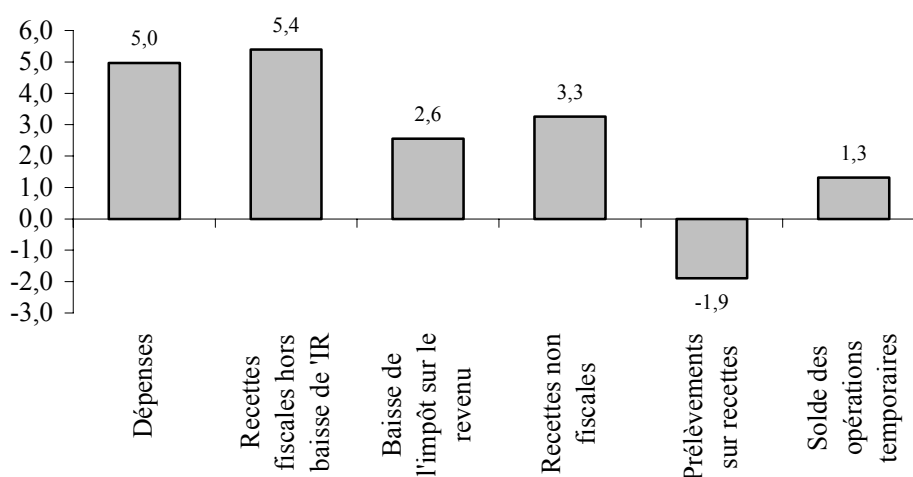
- la baisse de l'impôt sur le revenu représente moins de 20 % du dérapage. Dans son rapport sur le projet de loi de finances rectificative de l'été 2002, votre rapporteur général avait regretté « *particulièrement que la réduction de l'impôt sur le revenu n'ait pas été exactement financée par des annulations de crédits de même montant* » ;

- la conjugaison de deux mesures techniques (la révision à la baisse du montant du prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne, pour 1,9 milliard d'euros, et la révision à la baisse de l'excédent des comptes spéciaux du Trésor, pour 1,3 milliard d'euros) réduit le dérapage de 600 millions d'euros ;

- la correction des sous-estimations de dépenses et surestimations de recettes en loi de finances initiale conduit à dégrader le déficit de 13,7 milliards d'euros.

Les composantes de la dégradation du déficit dans la loi de finances rectificative d'août 2002

(en milliards d'euros)



IV. LA LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE DU 30 DÉCEMBRE 2002

A. LES DÉPENSES

Les ouvertures de crédits de paiement supplémentaires ont porté sur 4,62 milliards d'euros. 6,218 milliards d'euros d'autorisations de programme ont par ailleurs été inscrits dans la loi de finances rectificative du 30 décembre 2002, correspondant au respect des engagements pris dans les lois d'orientation pour la justice, pour la sécurité intérieure et dans la loi de programmation militaire.

Les annulations de crédits se sont élevées à 2,47 milliards d'euros.

1. Une modération de la dépense sur le budget général

Sur le budget général, les annulations de crédits (2,47 milliards d'euros) ont presque compensé les ouvertures de crédits supplémentaires (2,534 milliards d'euros, hors dégrèvements et remboursements d'impôts qui ont représenté 1,139 milliard d'euros).

Les ouvertures de crédits sur le budget général se sont réparties comme suit :

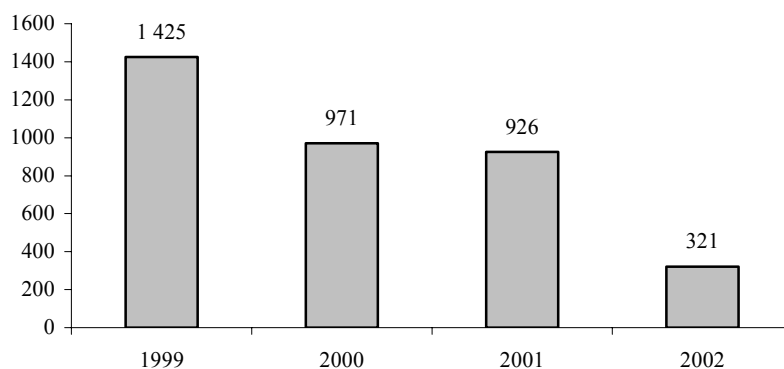
- 2.050 millions d'euros au titre des dépenses ordinaires civiles ;
- 185 millions d'euros au titre des dépenses civiles en capital (et 1.567 millions d'euros en autorisations de programme) ;
- 88 millions d'euros au titre des dépenses militaires ordinaires ;
- 211 millions d'euros au titre des dépenses militaires en capital (et 4.561 millions d'euros en autorisations de programme).

Les annulations de crédits se sont décomposées ainsi :

- 1.458 millions d'euros au titre des dépenses ordinaires ;
- 691 millions d'euros au titre des dépenses civiles en capital (et 882 millions d'euros d'autorisations de programme) ;
- 321 millions d'euros en dépenses au titre des dépenses militaires en capital. Le graphique ci-dessous montre la diminution de l'effort demandé au ministère de la défense en 2002 par rapport aux années antérieures :

**Annulations de crédits en cours d'année sur dépenses militaires
entre 1999 et 2002**

(en millions d'euros)



2. La ratification du décret d'avances n° 2002-1334 du 8 novembre 2002

L'ouverture par décret d'avances de crédits supplémentaires s'élevant à 130 millions d'euros pour couvrir des besoins urgents en crédits de rémunération des personnels de l'enseignement scolaire a été entièrement compensée par des annulations prises par un décret du même jour.

3. Des ouvertures de crédits sur les comptes spéciaux du Trésor

Des crédits ont été ouverts sur trois comptes spéciaux du Trésor à hauteur de 2,086 milliards d'euros, répartis entre 595 millions d'euros sur le compte « *Prêts du Trésor à des Etats étrangers pour la consolidation de dettes envers la France* » au profit notamment du Nigéria et de la République démocratique du Congo, 5 millions d'euros sur le compte du fonds de développement économique et social et 1.486 millions d'euros sur le compte d'avances aux collectivités locales.

B. LES RECETTES

1. Une nouvelle moins-value fiscale de 1,55 milliard d'euros

Dans le second collectif budgétaire, les recettes fiscales sont révisées à la baisse de 1,55 milliard d'euros par rapport à l'estimation de la loi de finances rectificative du 6 août 2002. Par rapport aux estimations révisées associées au projet de loi de finances pour 2003, les variations concernent :

- l'impôt sur le revenu, avec une moins-value de 500 millions d'euros, résultant de la baisse du revenu imposable ;

- la taxe intérieure sur les produits pétroliers, en baisse de 150 millions d'euros ;

- l'impôt sur les sociétés net, révisé à la baisse de 300 millions d'euros, ceci s'expliquant par des restitutions supérieures aux prévisions ;

- la TVA nette en baisse de 600 millions d'euros. Cela s'expliquait alors, selon le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, par la montée en charge courant 2002 de la direction des grandes entreprises (DGE)⁷.

⁷ En réponse à la Cour des comptes, le ministère des finances a expliqué que la révision du montant de la TVA intervenue à l'automne prenait en compte une modification des rythmes de

2. Des recettes non fiscales révisées à la hausse

Le second collectif budgétaire enregistre un versement supplémentaire de 568 millions d'euros de recettes non fiscales par rapport à l'estimation révisée associée au projet de loi de finances pour 2003. Par rapport au précédent collectif du 6 août 2002, l'accroissement s'élève à 976 millions d'euros (en intégrant la diminution de 38 millions d'euros des recettes d'ordre).

Il s'agit essentiellement :

- du versement de **dividendes et de remboursement d'avances par des sociétés d'autoroutes** pour environ 130 millions d'euros ;
- de **recettes d'intérêt liées aux consolidations de dettes affectant le compte de prêt n° 903-17 pour 422 millions d'euros.**

Ces recettes non fiscales inscrites sur la ligne 409 correspondent au montant **des intérêts des prêts** faits par l'intermédiaire de la Banque de France, de Natexis ou de l'Agence française de développement (AFD) refinancés dans l'année.

L'évolution à la hausse de 422 millions d'euros de la ligne 409 des recettes non fiscales résulterait :

- d'une part, d'une ouverture de crédits au titre du refinancement de la dette du Nigéria. Cette ouverture se traduit par une dégradation sur la charge nette du compte de prêt n° 903-17 à hauteur de **152,24 millions d'euros** compensée par une augmentation à due concurrence des recettes sur le budget général ;

- d'autre part, d'une demande d'ouverture de crédits au titre du refinancement de la dette de la République démocratique du Congo. Cette ouverture se traduit par une dégradation de la charge nette du compte de prêt n° 903-17 à hauteur de 284,54 millions d'euros. En contrepartie, l'accord avec la République démocratique du Congo devant intégrer le refinancement d'une dette contractée par ce pays auprès de l'Agence française de développement, **celle-ci reverse dès 2002 au budget général la somme de 270 millions d'euros.**

traitement des demandes, notamment à la DGE. La Cour des comptes constate dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour 2002 que « en effet, après une période de rodage début 2002, le rythme des remboursements de crédits de TVA au sein de cette direction a marqué une nette accélération dans le traitement des demandes du 3^{ème} trimestre. Mais au 4^{ème} trimestre, le rythme de traitement s'est recalé sur un délai moyen de 30 jours avec un ralentissement en décembre du fait de la charge liée à la taxe professionnelle. Il apparaît donc, a posteriori, que la situation du troisième trimestre 2002 en matière de remboursements de crédits de TVA relève de l'exception compte tenu de la forte diminution, en cette période, de tâches concurrentes par l'administration fiscale ».

3. Des prélèvements sur recettes en légère diminution

Par rapport à l'estimation révisée associée au projet de loi de finances pour 2003, les prélèvements sur recettes diminuent de 66 millions d'euros au titre du prélèvement au profit de l'Union européenne. Cette diminution est de 322 millions d'euros par rapport au collectif précité du 6 août 2002.

Au total, au terme des deux collectifs budgétaires de l'année 2002, les recettes nettes du budget général de l'Etat inscrites en loi de finances initiale auront été revues à la baisse de 9,5 milliards d'euros (dont 7 milliards d'euros hors impact de la diminution d'impôt sur le revenu), correspondant à des moins-values de recettes fiscales nettes de l'Etat pour 9,47 milliards d'euros et au léger différentiel entre les moins-values de recettes non fiscales pour 2,25 milliards d'euros et la réduction des prélèvements sur recettes pour 2,22 milliards d'euros, réduction essentiellement imputable au moindre prélèvement au profit des communautés européennes.

En définitive, les recettes nettes du budget général hors recettes d'ordre devaient s'élever à 224,4 milliards d'euros en 2002, soit une diminution de 2,4 % par rapport à l'exécution 2001.

C. L'ÉQUILIBRE FIXÉ EN LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE

Le déficit inscrit dans la loi de finances rectificative de décembre 2002 est supérieur d'environ un milliard d'euros à celui issu du collectif d'été.

La dégradation est due pour les deux tiers à une nouvelle révision à la baisse de l'excédent des comptes spéciaux du Trésor, à hauteur de 661 millions d'euros. Pour un tiers, l'accroissement du déficit vient de l'augmentation des dépenses (102 millions d'euros) et du recul des recettes (-214 millions d'euros).

Au sein des dépenses, la progression des dépenses de fonctionnement civil (648 millions d'euros) est contenue par une diminution de 4 % des dépenses d'investissement civil (524 millions d'euros) et la réduction de 22 millions d'euros des dépenses militaires.

Au sein des recettes, la dégradation de 1,5 milliard d'euros des recettes fiscales est compensée en partie par la mobilisation d'environ un milliard d'euros de recettes non fiscales nouvelles.

**L'évolution de l'équilibre budgétaire
dans le collectif budgétaire de décembre 2002**

(en milliards d'euros)

	LFR 1	LFR 2	Evol.	Evol. en %
Dépenses, dont :	271,31	271,41	0,10	0,0%
Dépenses ordinaires civiles	220,33	220,98	0,65	0,3%
Dépenses ordinaires en capital	12,41	11,88	-0,52	-4,2%
Dépenses militaires	38,57	38,55	-0,02	-0,1%
Recettes, dont	224,63	224,42	-0,21	-0,1%
Recettes fiscales nettes	242,45	240,90	-1,55	-0,6%
Recettes non fiscales	31,90	32,91	1,01	3,2%
Prélèvements sur recettes	-49,72	-49,40	0,32	-0,6%
Solde du budget général	-46,65	-46,89	-0,24	0,5%
Solde des opérations temporaires	0,68	0,01	-0,66	-97,9%
Solde général	-46,00	-46,98	-0,98	2,1%

Source : données issues de l'exposé des motifs du projet de loi de règlement. Les dépenses et les recettes sont mesurées hors remboursement et dégrèvements d'impôts, nettes des recettes d'ordre liées à la dette et hors fonds de concours.

V. LES DISPOSITIONS DU PRÉSENT PROJET DE LOI DE RÈGLEMENT

A. UN AJUSTEMENT DE LA DÉPENSE À LA BAISSÉ

1. Le budget général : - 1,2 milliard d'euros de dépenses

Sur le budget général, le présent projet de loi de règlement propose des ouvertures de crédits à hauteur de 980 millions d'euros et des annulations de crédits non consommés à hauteur de 2.228 millions d'euros, dont 139 millions d'euros sur le titre III du budget de la défense.

Les ouvertures de crédits se décomposent comme suit :

Ouvertures de crédits demandées en loi de règlement

(en millions d'euros)

Dépense en atténuation de recettes	514
Dette publique	266
Garanties	73
Cotisations et prestation sociales	63
Frais de justice et réparations civiles	51
Divers	13
Total	980

2. Des mouvements équilibrés

Le présent projet de loi de règlement propose d'annuler 236 millions d'euro sur les budgets annexes. Des ouvertures de crédits à hauteur de 211 millions d'euros sont demandées.

3. Des crédits supplémentaires demandés sur le budget des comptes spéciaux du Trésor

Les ouvertures de crédits s'élèvent à 6.472 millions d'euros répartis entre 515 millions d'euros au titre des opérations à caractère définitif et 5.957 millions d'euros au titre des opérations à caractère temporaire.

Les ouvertures de crédits concernent principalement deux comptes spéciaux du Trésor.

Sur le compte d'affectation spéciale 902-24 « *Affectation des produits de cessions de titres, parts et droits de sociétés* » sont ouverts des crédits supplémentaires à hauteur de 514 millions d'euros, pour porter les dépenses au niveau de recettes plus importantes que prévu en loi de finances initiale.

Sur le compte 903-58 « *d'avances à divers services de l'Etat ou organismes gérant des services publics* », qui n'est traditionnellement pas doté en loi de finances initiale, 5.592 millions d'euros sont ouverts au profit de l'agence centrale des organismes d'intervention dans le secteur agricole au titre des besoins temporaires de préfinancement des dépenses communautaires.

B. LES RECETTES

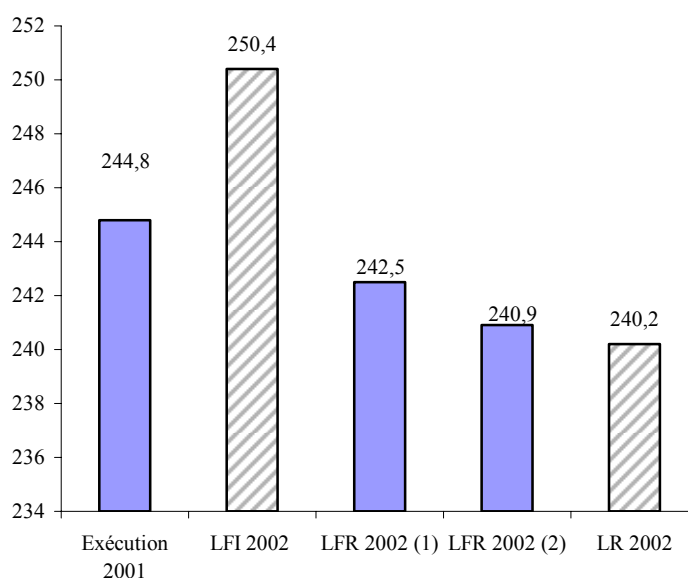
1. L'évolution globale des recettes

Les recettes fiscales, hors dégrèvements et remboursements d'impôts, inscrites pour 250,4 milliards d'euros en loi de finances initiale, ramenées à 242,5 milliards d'euros par la première loi de finances rectificative et portées à 240,9 milliards d'euros par le collectif de décembre, atteignent 240,2 milliards d'euros soit une moins-value de 0,7 milliard d'euros.

Au total, les recettes fiscales nettes du budget général, hors fonds de concours inscrits pour mémoire en loi de finances initiale, sont inférieures de 0,5 % aux prévisions rectifiées. Elles sont inférieures de 10,2 milliards d'euros aux estimations de la loi de finances initiale.

Prévision et exécution en recettes fiscales de l'Etat

(en milliards d'euros)



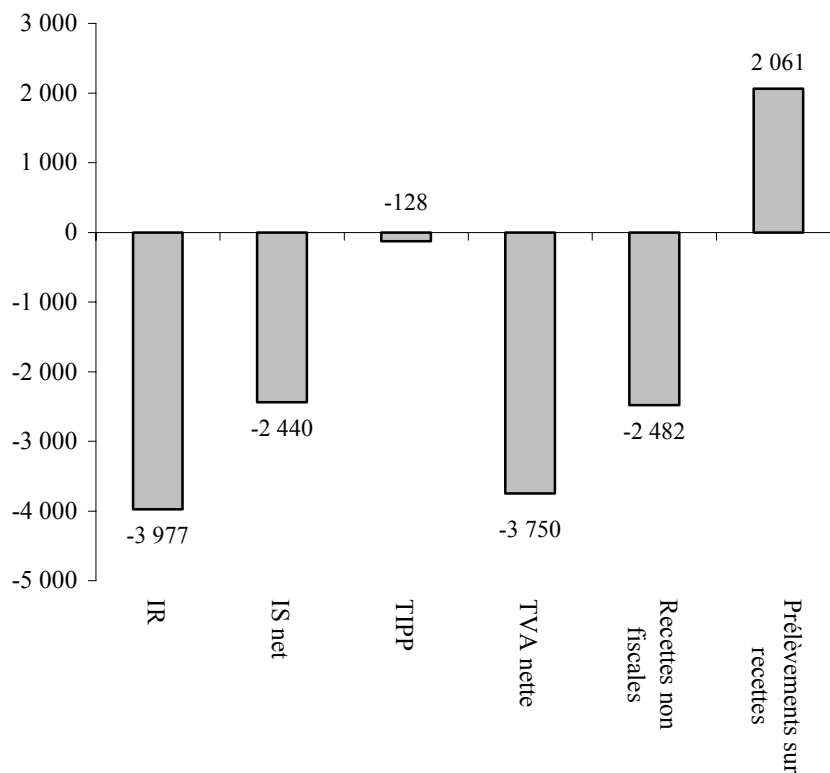
Pour les recettes non fiscales, les réalisations ont été inférieures aux prévisions rectifiées de 0,2 milliard d'euros.

2. L'évolution des principaux impôts

Les écarts les plus importants par rapport à la loi de finances initiale concernent l'impôt sur le revenu (en raison, en partie, de la diminution de 5 % votée dans le premier collectif budgétaire), la TVA nette et l'IS net. Les recettes non fiscales sont également en baisse sensible. Seuls les prélèvements sur recettes, moins élevés que prévus, ont permis d'enregistrer une plus-value budgétaire.

**Décomposition de l'écart en recettes fiscales
entre exécution 2002 et loi de finances initiale pour 2002**

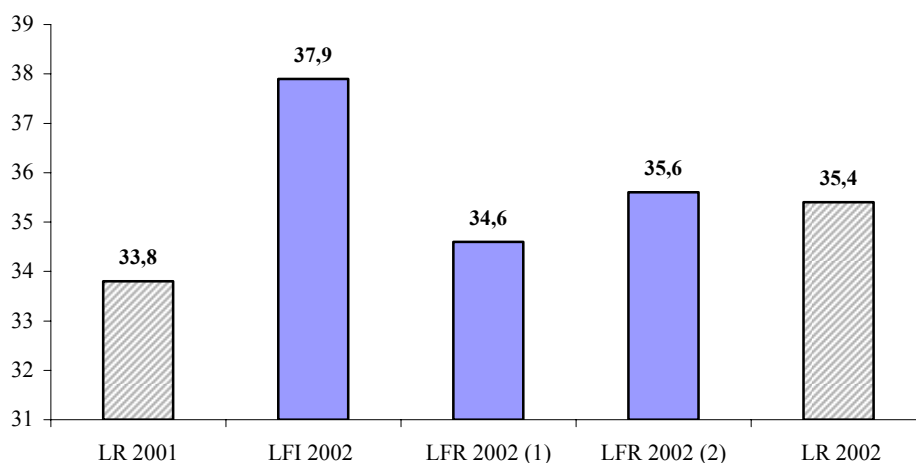
(en millions d'euros)



Concernant les recettes non fiscales, celles-ci s'élèvent à 35,4 milliards d'euros dans la loi de règlement pour 2002. Elles sont inférieures de 2,5 milliards d'euros aux estimations de la loi de finances initiale.

Evaluation des recettes non fiscales

(en milliards d'euros)



C. LE DÉFICIT INSCRIT DANS LE PRÉSENT PROJET DE LOI DE RÉGLEMENT

Le déficit inscrit dans le présent projet de loi de règlement s'établit à 49,3 milliards d'euros. Il est supérieur de 4,9 % à celui figurant dans le collectif budgétaire de décembre.

Hors comptes spéciaux du Trésor, dont le solde définitif est supérieur de 692 millions d'euros à celui du collectif d'hiver et pratiquement au niveau fixé dans le collectif d'été, le déficit du budget général constaté en exécution est supérieur de 6,6 % à celui du collectif d'hiver.

Le creusement du déficit du budget général entre le collectif d'hiver et le projet de loi de règlement s'explique pour les deux tiers par l'évolution des dépenses, qui - hors fonds de concours - progressent de 2 milliards d'euros, et pour un tiers par un nouveau recul d'un milliard d'euros des recettes.

**L'évolution de l'équilibre budgétaire
dans le projet de loi de règlement du budget 2002**

(en milliards d'euros)

	LFR 2	PLR	Evol.	Evol. en %
Dépenses, dont :	271,41	273,43	2,02	0,7 %
Dépenses ordinaires civiles	220,98	229,78	8,79	4,0 %
Dépenses ordinaires en capital	11,88	15,09	3,20	27,0 %
Dépenses militaires	38,35	28,57	-9,78	- 25,5 %
Recettes, dont	224,42	223,43	-0,99	- 0,4 %
Recettes fiscales nettes	240,90	240,22	-0,68	-0,3 %
Recettes non fiscales	32,91	32,76	-0,15	-0,5 %
Prélèvements sur recettes	- 49,40	- 49,56	-0,16	0,3 %
Solde du budget général	- 46,89	- 49,99	- 3,10	6,6 %
Solde des opérations temporaires	0,01	0,69	0,68	4 842,9 %
Solde général	- 46,98	- 49,30	- 2,32	4,9 %

Source : données issues de l'exposé des motifs du projet de loi de règlement. Les dépenses et les recettes sont mesurées hors remboursement et dégrèvements d'impôts, nettes des recettes d'ordre liées à la dette et hors fonds de concours.

CHAPITRE III :

LA POLITIQUE BUDGÉTAIRE EN 2002

I. LES RECETTES

A. *DES RECETTES FISCALES EN DIMINUTION SENSIBLE*

1. L'effet du ralentissement économique

Les recettes fiscales, nettes des remboursements et dégrèvements, s'élèvent à 240,2 milliards d'euros en 2002, après 244,8 milliards d'euros en 2001.

Selon l'exposé des motifs du présent projet de loi, à législation inchangée (hors impact des mesures fiscales 2002), les recettes fiscales nettes progressent de + 0,4 milliard d'euros (soit + 0,3 %), **traduisant une très faible élasticité - de l'ordre de 0,1 - par rapport à la croissance du PIB** alors que cette élasticité était proche de 2 les trois années précédentes.

	Exécution 2002
Elasticité au PIB nominal	0,1
PIB (variation aux prix courants)	3,1 %
Evolution des recettes fiscales	+ 0,3 %

2. L'effet d'importantes mesures d'allègement

Les mesures fiscales votées en 2002 et antérieurement ont eu un impact négatif de 5,1 milliards d'euros sur le montant des recettes fiscales nettes, qui ont ainsi reculé de 1,9 % entre 2001 et 2002.

L'effet des mesures fiscales nouvelles en 2002

(en milliards d'euros)

Mesures nouvelles négatives	- 7,8
baisse de 5 % de l'impôt sur le revenu	- 2,6
baisse des taux du barème de l'impôt sur le revenu et relèvement des plafonds du quotient familial	- 2,1
réduction progressive de la contribution de 10 % relative à l'impôt sur les sociétés	- 1,5
indexation de 1,6 % des tranches du barème de l'impôt sur le revenu	- 1,0
instauration d'un taux réduit d'impôt sur les sociétés concernant les PME	- 0,5
Mesures nouvelles positives	+ 2,7
application du régime de droit commun de TVA aux entreprises autoroutières	+ 0,5
suppression de la « TIPP flottante »	+ 0,5
Incidence de la réforme de la taxe professionnelle sur l'impôt sur les sociétés	+ 0,5
incidence de la réforme de la taxe professionnelle sur les dégrèvements de TP	+ 0,6
réduction du taux de l'avoir fiscal des personnes morales	+ 0,6
Total mesures nouvelles	- 5,1

3. Des évolutions contrastées selon les impôts

Le produit de l'impôt sur le revenu s'élève à 50 milliards d'euros en 2002 contre 53,5 milliards d'euros en 2001, soit une diminution de 6,5 % après une stabilité en 2001(+ 0,4 %) et une augmentation de 4,7 % en 2000.

A législation constante (législation de 2001), l'impôt sur le revenu aurait cependant progressé de + 4,5 % contre + 8,9 % en 2001.

Les mesures fiscales (baisse de 5 %, baisse des taux du barème de l'impôt sur le revenu et le relèvement des plafonds du quotient familial, indexation de 1,6 % des tranches du barème de l'impôt sur le revenu) ont eu une incidence totale négative de 5,9 milliards d'euros sur l'impôt sur le revenu.

Les recettes nettes d'impôt sur les sociétés s'élèvent à 37,5 milliards d'euros en 2002, en diminution de 7,8 %. Cette diminution est imputable à la réduction du bénéfice fiscal en 2001.

Selon la législation de 2001, l'impôt sur les sociétés net aurait diminué de 4,7 %. Mais les mesures fiscales votées en 2002 ou antérieurement (réduction progressive de la contribution de 10 % relative à l'impôt sur les sociétés, taux réduit concernant les PME) ont réduit le montant net de l'impôt sur les sociétés de 1,3 milliard d'euros.

Les recettes nettes de TVA s'élèvent à 107,5 milliards d'euros en 2002 après 105,2 milliards d'euros en 2001, soit une progression de 2,2 %.

A législation courante, la TVA nette aurait progressé seulement de 1,6 %, rythme inférieur à celui de l'indicateur des emplois taxables (+ 2,6 %) et à celui de la consommation des ménages (+ 3,4 % en valeur).

Les mesures fiscales votées en 2002 ou antérieurement (notamment l'application du régime de droit commun de TVA aux entreprises autoroutières) ont en effet augmenté la TVA nette de 600 millions d'euros.

La TIPP augmente de 2,4 % pour atteindre 24 milliards d'euros, au lieu de 23,4 milliards d'euros en 2001.

A législation courante, la TIPP aurait diminué de 100 millions d'euros du fait notamment de la « diésélisation » du parc. Les mesures fiscales votées en 2002 ou antérieurement, ont toutefois augmenté les recouvrements de TIPP de 600 millions d'euros.

Le montant des autres recettes fiscales nettes diminue de 2,7 % entre 2001 et 2002, passant de 18,1 milliards d'euros à 17,6 milliards d'euros.

Comme le souligne le rapport de la Cour des comptes sur l'exécution des lois de finances pour 2002, la croissance de l'économie, en ralentissement par rapport aux prévisions (hausse de 1,2 % au lieu des 2,5 % initialement prévus) n'a pas permis de compenser l'effet des baisses d'impôts sur les rentrées fiscales. **En particulier, la hausse de la TVA (+ 2,2 % par rapport à 2001) n'a pas été suffisante pour compenser la diminution du produit de l'impôt sur le revenu et de l'impôt sur les sociétés.**

B. LES AUTRES MOUVEMENTS AFFECTANT LES RECETTES

1. Des recettes non fiscales en moindre progression

Hors recettes d'ordre relatives à la dette et hors recettes du fonds de stabilisation des changes, **les recettes non fiscales** ont atteint 32,8 milliards d'euros en 2002, soit une augmentation de 5 % par rapport à 2001. Cette progression est importante, mais plus faible que les années précédentes où les recettes non fiscales avaient progressé de plus de 10 % (13,7 % en 2001 et 18,8 % en 2000).

Parmi les recettes non fiscales, on peut noter tout particulièrement, l'évolution des recettes tirées des entreprises publiques et des participations de l'Etat et le produit de la ligne consacrée aux « recettes diverses ».

Les produits des exploitations industrielles et commerciales enregistrent une hausse de 10,2 % pour atteindre 4,3 milliards d'euros.

Cette hausse s'explique par le produit des participations financières de l'Etat (1,4 milliard d'euros, soit + 24,3 %) et la contribution représentative de l'impôt sur les sociétés par la Caisse des dépôts et consignations (400 millions d'euros) sans équivalent en 2001, en raison de l'apurement d'un trop perçu en 2000.

En revanche, la décision du gouvernement d'accepter le versement du dividende de France Télécom sous la forme d'actions a conduit à une forte baisse du produit des participations de l'État dans des entreprises non financières entre 2001 et 2002 (- 500 millions d'euros, soit - 33 %). EDF et GDF ont versé des dividendes importants à l'Etat (300 millions d'euros pour chaque entreprise) mais sans commune mesure avec les prévisions de la loi de finances initiale.

Les produits des jeux exploités par la Française des Jeux ont progressé de 17,6 % en 2002 pour s'élever à 1,4 milliard d'euros.

Le poste « divers » augmente de 9,6 % pour atteindre 10,3 milliards d'euros.

Cette augmentation s'explique en partie par les éléments suivants :

- 500 millions d'euros de recettes exceptionnelles tenant essentiellement au retrait des billets en francs suite au passage à l'euro fiduciaire (200 millions d'euros) et au 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 la fin de l'année 1999 (200 millions d'euros) ;

- le prélèvement de 300 millions d'euros de recettes supplémentaires dues à une reprise de trésorerie du compte de l'État ouvert auprès de Natexis ;

- le versement de la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES) au budget de l'Etat de 3 milliards d'euros en 2002 ;

- des prélèvements sur les fonds d'épargne gérés par la Caisse des dépôts et consignations pour 2,9 milliards d'euros.

A contrario, le versement de 1,2 milliard d'euros de l'UNEDIC n'a pu être réalisé.

2. Les prélèvements sur recettes en forte augmentation

Les prélèvements sur recettes s'élèvent à 49,6 milliards d'euros pour 2002, en augmentation de 7,3 %.

Ils se décomposent en 34,8 milliards d'euros de prélèvements au profit des collectivités locales (+ 9,8 %) et 14,8 milliards d'euros au profit des Communautés européennes (+ 1,8 %).

La progression des prélèvements au profit des collectivités locales s'explique par l'augmentation du prélèvement au titre de la compensation de la suppression de la part salariale de l'assiette de la taxe professionnelle (7,7 milliards d'euros contre 5,3 milliards d'euros en 2001).

II. LES DÉPENSES

A. *DES DÉPENSES NON TENUES*

1. **Un écart de 7,1 milliards d'euros entre loi de finances initiale et loi de règlement**

Les dépenses nettes⁸ du budget général s'élèvent en exécution à 277,5 milliards d'euros. Elles excèdent les prévisions de la loi de finances initiale (266,3 milliards d'euros) de 11,1 milliards d'euros et les prévisions rectifiées de 6,1 milliards d'euros.

Pour prendre en compte réellement le dérapage des dépenses, il convient de soustraire de ces chiffres les crédits ouverts par voie de fonds de concours, soit 4 milliards d'euros.

Hors fonds de concours, les dépenses du budget général s'établissent pour 2002 à 273,4 milliards d'euros. L'écart entre la loi de finances initiale et la loi de règlement, déduction faite des fonds de concours, s'établit à 7,1 milliards d'euros. Par rapport à la loi de finances rectificative du 30 décembre 2002, l'écart est de 2 milliards d'euros.

Le dépassement de l'autorisation de dépense donnée en loi de finances initiale pour 2002 s'analyse ainsi :

- collectif du 6 août 2002 : + 5 milliards d'euros ;
- collectif du 30 décembre 2002 : + 0,1 milliard d'euros ;
- projet de loi de règlement : + 2 milliard d'euros⁹.

⁸ Hors dégrèvements et remboursements d'impôts, hors recettes d'ordre.

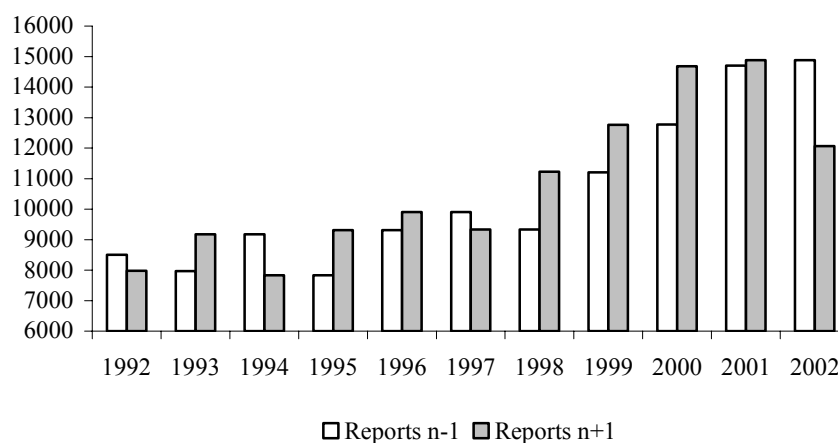
⁹ 2,5 milliards d'euros de consommation de reports moins 500 millions d'euros d'économies de constatation nettes (1 milliard d'économies brutes liées à la ligne souple moins 500 millions d'euros de dérapage de crédits évaluatifs). La consommation de reports prend en compte les 300 millions d'euros « reportables » mais qui n'ont pas été ouverts.

2. Les reports de crédits : une inversion de tendance ?

Pour la première fois depuis 1997, l'année 2002 a été marquée par le report sur l'année suivante d'un montant de crédits inférieur à celui reporté l'année précédente.

Evolution des reports de crédits

(en millions d'euros)



Dans son rapport sur le projet de loi portant règlement définitif du budget de 2001, votre rapporteur général considérait que « *l'ampleur de ces reports constitue une véritable « épée de Damoclès » pesant sur la dépense : réserve de crédits souvent mal appréhendée elle pousse structurellement les gestionnaires à la dépense. Il conviendra d'y remédier* ». **On ne peut que se féliciter que l'exécution du budget 2002 augure d'une possible inversion de tendance.**

L'article 15 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances limite à 3 % des crédits initiaux le montant des crédits pouvant être reportés. Depuis 1992, aucun exercice budgétaire ne remplit ce critère.

Part des reports sur l'exercice suivant dans les crédits inscrits en loi de finances

(en milliards d'euros)

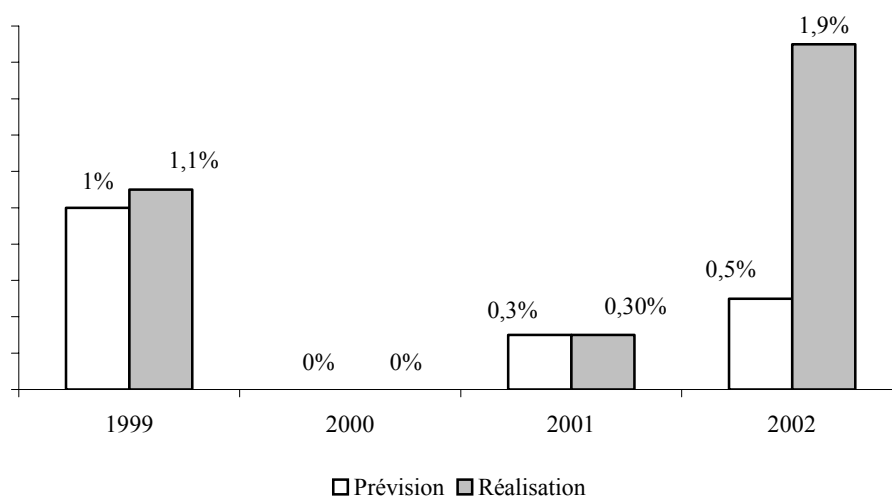
	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Crédits LFI	203,8	213,7	224,9	231,0	244,3	249,3	253,3	264,2	263,0	276,2	279,4
Reports sur l'année suivante	8,0	9,2	7,8	9,3	9,9	9,3	11,2	12,8	14,7	14,9	12,1
Part des reports dans les crédits LFI (en %)	3,9	4,3	3,5	4,0	4,1	3,7	4,4	4,8	5,6	5,4	4,3

B. UN DÉPASSEMENT SANS PRÉCÉDENT DE LA NORME DE PROGRESSION DE DÉPENSE

1. Les dépenses du budget général : + 1,9 % en volume par rapport à 2001

Par rapport à l'exercice 2001, la norme de progression de dépenses n'a pas été tenue en 2002. En volume, par rapport à 2001, les dépenses ont progressé de + 1,9 % contre une prévision de + 0,5%. L'écart est très important, d'autant que les exercices précédents avaient respecté la norme de progression de dépense fixée en loi de finances initiale.

Norme de progression de dépense (en volume)



En valeur, compte tenu d'une inflation de 1,7 %, les dépenses progressent, à périmètre constant, de 3,6 % par rapport à 2001. Les progressions les plus fortes sont enregistrées sur les chapitres d'interventions sociales ainsi que sur l'ensemble des crédits de fonctionnement dont ceux consacrés aux rémunérations, aux pensions et aux charges sociales.

Malgré la dérive des dépenses des titres III et IV, les dépenses d'investissement ont été préservées, les dépenses militaires en capital progressant de 4,7 % en valeur en 2002.

Evolution des dépenses* à périmètre courant et constant

(en milliards d'euros)

	Périmètre courant			2002 à périmètre constant et hors dépenses non pérennes	
	2001	2002	Evolution en % 2002/2001	Montant	Evolution
Dépenses civiles ordinaires	221,9	231,4	4,3	229,7	3,5
Dettes nettes	36,7	38,1	3,8	38,1	3,8
Garanties, dégrèvements non déductibles des recettes	0,6	0,6	ns	0,6	ns
Pouvoirs publics	0,8	0,8	ns	0,8	ns
Rémunérations, pensions et charges sociales	91,9	95,8	4,3	95,8	4,2
Fonctionnement	16,4	17,5	6,5	17,5	6,2
Interventions économiques	21,1	19,7	- 6,6	19,3	- 8,6
Interventions sociales	30,3	32,9	8,7	31,8	5,0
Autres interventions	24,1	26,1	8,1	26,0	7,8
Dépenses civiles en capital	16,3	16,8	3,1	16,7	2,6
Dépenses militaires ordinaires	17,0	17,9	5,1	17,8	4,5
Dépenses militaires en capital	10,8	11,3	4,7	11,3	4,7
Total des dépenses du budget général	266,0	277,5	4,3	275,6	3,6

* Y compris les fonds de concours

2. Les principales composantes de la dynamique de la dépense

a) Les dépenses civiles ordinaires : 229,7 milliards d'euros

Les dépenses civiles ordinaires, y compris les dégrèvements et remboursements d'impôt, ont connu une progression à structure constante de + 3,5 % en valeur. Au sein de cette catégorie, hormis les crédits d'intervention économique, les dépenses ont été très dynamiques.

La charge nette de la dette a fortement augmenté, de 3,8 %, passant de 36,7 milliards d'euros en 2001 à 38,1 milliards d'euros en 2002¹⁰. Si la charge d'intérêt des lignes des obligations assimilables du Trésor (OAT) a été contenue, il n'en a pas été de même en ce qui concerne les bons du trésor à taux fixe (BTF) en 2002 : **les charges d'intérêt des lignes BTF ont progressé de 19 %**. Les charges de la dette non négociable progressent elles aussi très fortement de 21,4 %. La charge nette de gestion de la dette a légèrement diminué de 0,1 % et le produit des placements à court terme qui vient en déduction de la charge nette de la dette a progressé sensiblement.

Les principales composantes de la charge nette de la dette en 2002

(en milliards d'euros)

	2002	2001	Ecart	Evolution en %
Charge d'intérêts des Obligations Assimilables du Trésor (OAT)	27,84	27,39	+ 0,45	+ 1,7
Charge d'intérêts des Bons du Trésor à taux fixe et intérêts Annuels (BTAN)	6,85	6,51	+ 0,34	+ 5,2
Charge d'intérêts des Bons du Trésor à taux fixe (BTF)	2,54	2,13	+ 0,41	+ 19,3
(1) Charge nette de la dette négociable	37,23	36,03	+ 1,20	+ 3,3
(2) Charge de la dette non négociable	1,36	1,12	+ 0,24	+ 21,4
(3) Charge nette de la gestion de la dette	0,04	0,05	- 0,01	- 20,0
(4) Produit des placements et des avances à court terme	- 0,58	- 0,52	- 0,06	+ 11,5
(1) + (2) + (3) + (4) Charge nette de la dette	38,05	36,68	+ 1,37	+ 3,8

Les dépenses civiles de personnel, d'un montant de 95,8 milliards d'euros en 2002 contre 91,9 milliards d'euros en 2001, ont connu une augmentation de 4,2 % beaucoup plus élevée qu'en 2001 (+ 2,9 %). Le point fonction publique a bénéficié de deux revalorisations, l'une au 1^{er} mars 2002 de 0,6 % et l'autre de 0,7 % au 1^{er} décembre.

En ce qui concerne les dépenses d'intervention, les crédits d'intervention économique ont reculé en 2002 de 8,6 %, en raison de la décroissance de l'encouragement à la construction immobilière et à la baisse des subventions aux entreprises d'intérêt national.

Les interventions sociales ont progressé en 2002 de 5 %. Cette hausse s'explique par la forte augmentation des crédits du RMI (+ 18,4 %) qui comprend l'apurement des dettes liées aux primes de Noël 2000 et 2001, des aides sociales au logement (+ 7,6 %) et des allocations adultes handicapés (+ 7,9 %).

¹⁰ Cf la réponse de la Cour des comptes à la question n°3 de votre commission des finances.

b) Les dépenses civiles en capital : 16,7 milliards d'euros

A structure constante 2001, les dépenses civiles en capital ont atteint 16,7 milliards d'euros, soit une progression de 2,6 % en 2002. Si elles ont ainsi enregistré une croissance nette en volume, leur progression a été moins dynamique que les autres dépenses. Elle se situe en-dessous des + 3,6 % constatés sur l'ensemble des crédits du budget général.

c) Les dépenses militaires

Les dépenses militaires, qui se décomposent entre 17,8 milliards d'euros au titre des dépenses ordinaires et 11,3 milliards d'euros de dépenses en capital, ont connu par rapport à 2001 une évolution favorable de leurs crédits de plus de 4,5 %.

En 2002, les crédits d'investissement militaire ont représenté 57 % du total des ouvertures nettes d'autorisations de programme et, en crédits de paiement, 40,3 % de la dépense nette.

3. Les comptes spéciaux du Trésor : un excédent de 700 millions d'euros

Les comptes spéciaux du Trésor font apparaître en 2002 un excédent de 700 millions d'euros contre un déficit de 400 millions d'euros l'année précédente.

L'excédent se répartit entre :

- un excédent de 300 millions d'euros au titre des opérations à caractère définitif ;

- un excédent de 400 millions d'euros au titre des opérations à caractère temporaire.

Les opérations à caractère définitif correspondent aux comptes d'affectation spéciale dont les recettes se sont établies à 10.406 millions d'euros et les dépenses à 10.136 millions d'euros en 2002. Ils ont connu une évolution plus positive que celle prévue en loi de finances initiale :

Les comptes d'affectation spéciale en 2002

(en millions d'euros)

	Prévisions LFI	Résultats d'exécution	Ecart LFI - Exécution
Recettes	10 304	10 406	102
Dépenses	10 304	10 136	-168
Solde	0	270	270

Les principales variations au sein des comptes d'affectation spéciale entre loi de finances initiale et loi de règlement sont dues au compte n° 902-24 « *Produits de cessions de titres, parts et droit de sociétés* » et au compte n° 902-33 « *Fonds de provisionnement des charges de retraite et de désendettement de l'État* »

Pour le compte n° 902-24 « *Produits de cessions de titres, parts et droit de sociétés* », les résultats ont été majorés en recettes de 694 millions d'euros ; cette augmentation résulte principalement de certaines cessions en fin d'année, dans de bonnes conditions financières, notamment celle du Crédit lyonnais qui a engendré une recette de 2,2 milliards d'euros. Les recettes ayant été plus importantes que prévu, les dépenses ont suivi la même évolution pour se situer à 5.944 millions d'euros soit une augmentation de 514 millions d'euros.

En ce qui concerne le compte n° 902-33 « *Fonds de provisionnement des charges de retraite et de désendettement de l'État* », les recettes (619 millions d'euros) sont deux fois inférieures à la prévision, un seul opérateur (Bouygues Télécom) ayant répondu au second appel à candidatures lancé par l'Autorité de régulation des télécommunications pour obtenir une licence UMTS.

Les opérations à caractère temporaire ont enregistré en 2002 un excédent légèrement inférieur à celui de 2001 (600 millions d'euros).

Les comptes de prêt ont connu un excédent inférieur aux prévisions en raison de l'augmentation des dépenses en exécution des comptes n° 903-07 « *Prêts du Trésor à des états étrangers et à l'Agence française de développement* » et n° 903-17 « *Prêts du Trésor à des Etats étrangers pour la consolidation des dettes envers la France* ».

De même, en 2002, un solde positif de 533 millions d'euros avait été inscrit en loi de finances initiale sur le compte n° 906-04 « *Compte d'émission des monnaies métalliques* », correspondant aux gains de « seigneurage » attendus des pièces mises en circulation. Or, cet excédent prévu a été en fait beaucoup plus faible puisqu'il s'établit à 10,7 millions d'euros du fait de la contraction de la circulation monétaire et de l'ampleur inattendue du

phénomène de remontée des euros vers les succursales de la Banque de France.

C. L'EXÉCUTION 2002 : TROIS EXEMPLES DE MINISTÈRES

La discussion en séance publique des différents fascicules ministériels et les débats sur l'évolution des crédits correspondants porte généralement sur des enveloppes ayant peu de lien avec celles dont disposeront les gestionnaires en exécution. **Les trois exemples ci-dessous illustrent le décalage entre le caractère « virtuel » de la discussion en loi de finances initiale et la réalité de l'exécution budgétaire.**

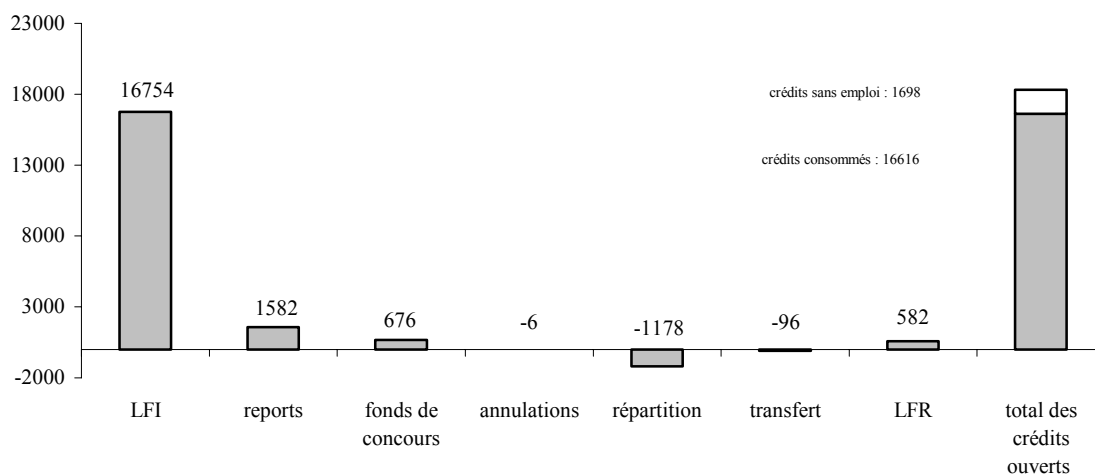
1. Le budget du travail en 2002 : trop de crédits sans emploi

Le montant du budget du travail s'élevait, en loi de finances initiale, à 16,75 milliards d'euros. En regard, le montant de la dépense, qui ressort à 16,62 milliards d'euros, représentant 99,2 % du budget initial, peut paraître relativement bien visé.

En réalité, le total du montant des crédits ouverts s'avère largement supérieur, ressortant à 18,31 milliards d'euros. En effet, les crédits du travail ont été abondés par des reports, des fonds de concours, ainsi qu'en lois de finances rectificatives. Les répartitions de crédits du titre IV en direction d'autres ministères pour financer les emplois-jeunes ont joué, dans une moindre mesure, en sens inverse. Le tableau suivant illustre la combinaison de ces mouvements :

Budget du travail – total des crédits exécution 2002

(en millions d'euros)

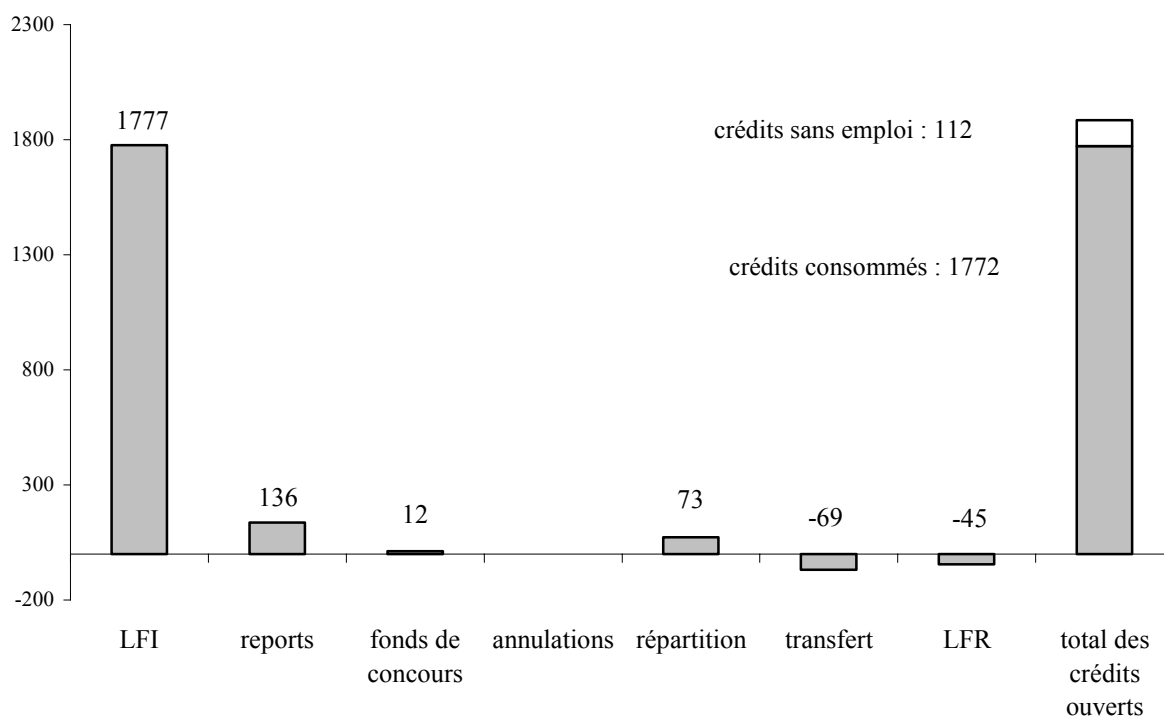


Au total, il apparaît que le montant total des crédits sans emploi en 2002 (1,7 milliard d'euros correspondant à plus de 10 % des crédits initiaux) s'avère suffisant pour permettre de nouveaux reports en 2003 d'un montant comparable à ceux de 2002, et alimenter ainsi le cycle de l'incertitude et de l'approximation auquel la pleine application de la loi organique du 1^{er} août 2001 devra bien mettre un terme.

L'étude séparée du titre III (moyens des services), du titre IV (interventions publiques, titre constituant l'essentiel de ce budget), et des crédits d'investissement (titres V et VI) permet la déclinaison cette analyse, selon les tableaux suivants :

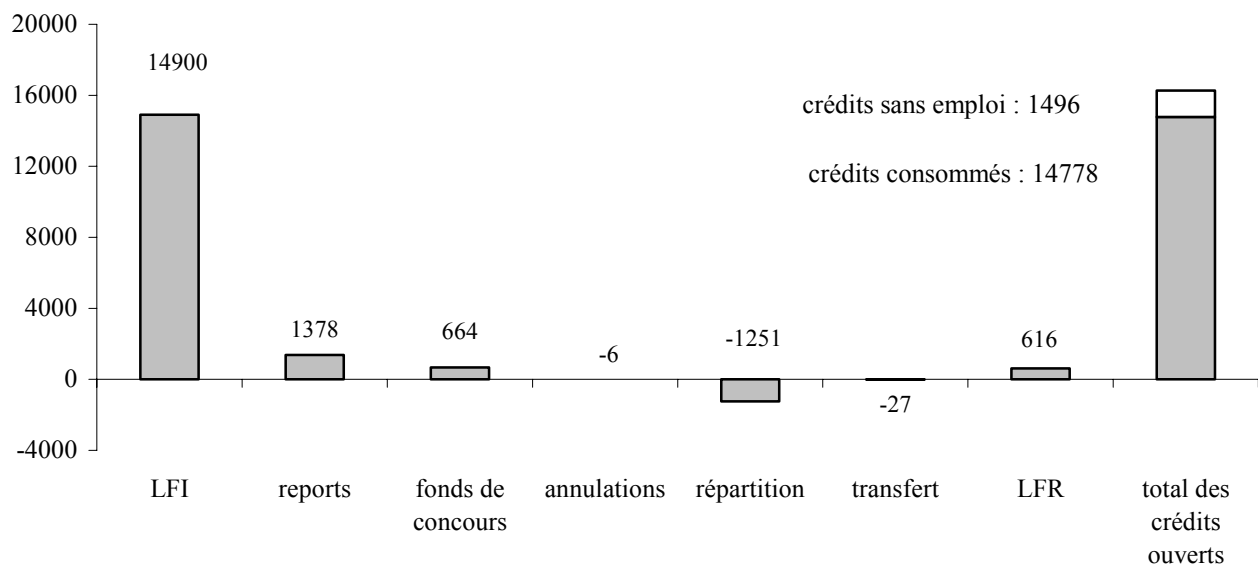
Exécution 2002 des crédits du titre III (moyens des services) du budget du travail

(en millions d'euros)



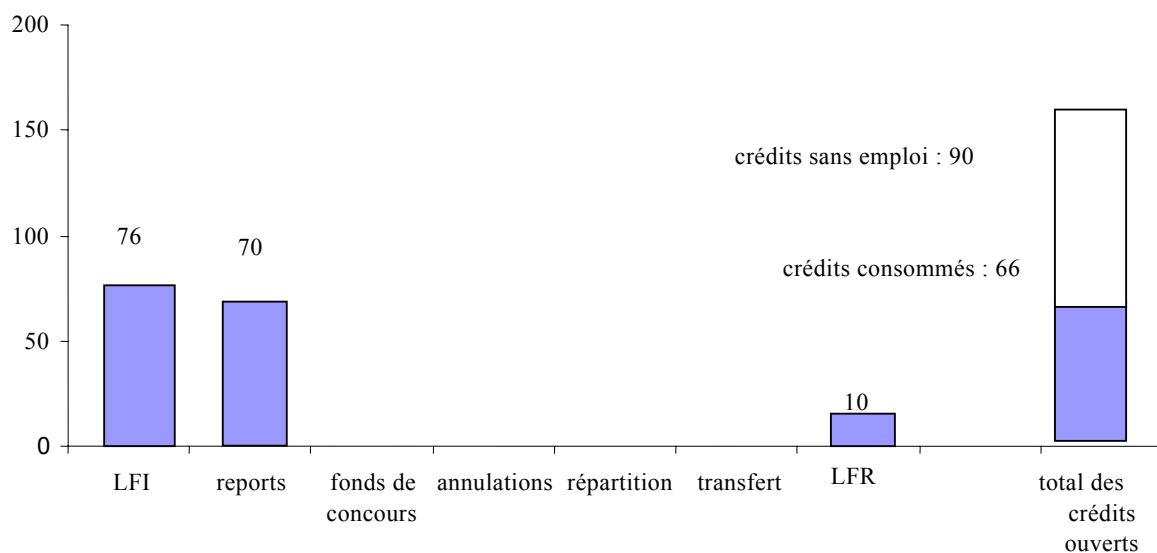
Exécution en 2002 des crédits du titre IV (subventions publiques) du budget du travail

(en millions d'euros)



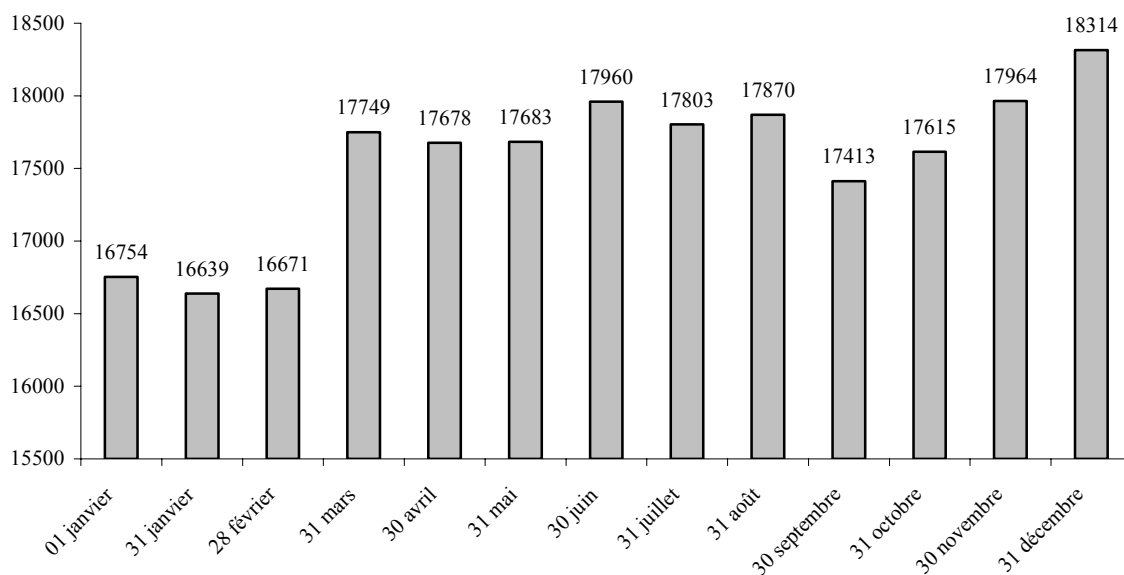
Exécution en 2002 des crédits des titres V et VI (investissements) du budget du travail

(en millions d'euros)



En outre, les modifications réglementaires et législatives qui affectent le total des crédits ouverts ne sont pas réparties linéairement dans le temps ; leur montant évolue de façon relativement erratique, comme le montre le tableau suivant :

Evolution en 2002 des crédits du budget du travail ouverts mois par mois en 2002
(en millions d'euros)

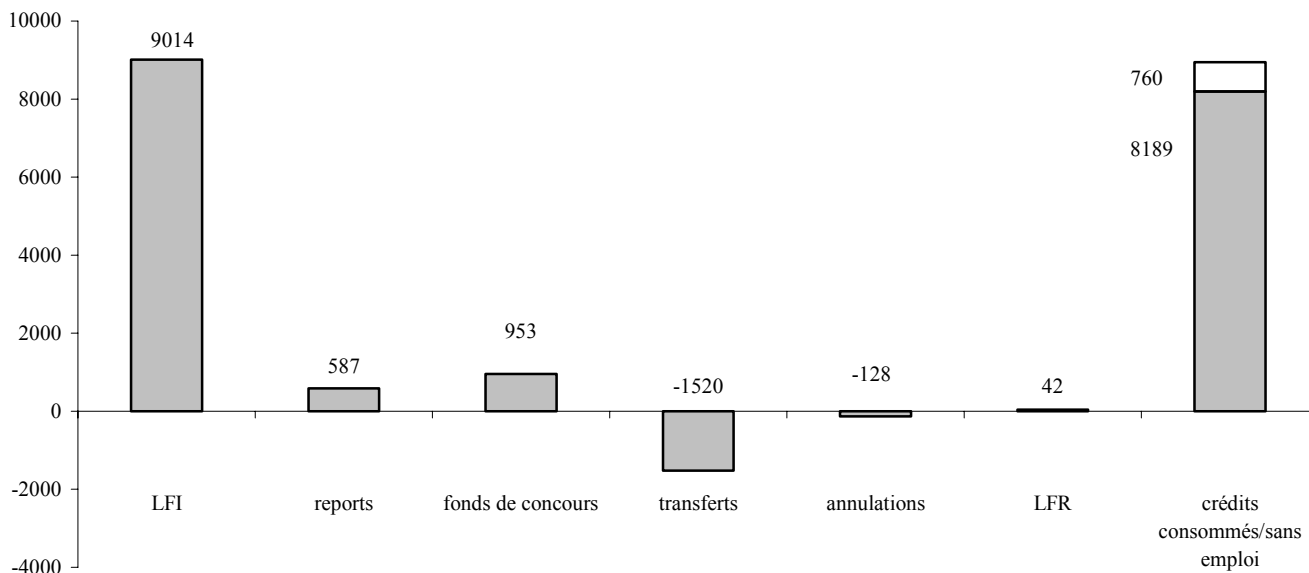


2. Le budget des transports et de la sécurité routière en 2002 : l'impact des fonds de concours

Comme le souligne le rapport du contrôleur financier, le montant du budget « transports et sécurité routière » voté pour 2002 est considérable : 9 milliards d'euros ont été ouverts par la loi de finances. Le taux de consommation est élevé : 8,2 milliards d'euros ont été dépensés, soit 92 % des crédits ouverts, qui ont été très proches du montant voté en loi de finances initiale. Le total des crédits sans emploi s'élève tout de même à 760 millions d'euros en fin d'année.

Budget transports et sécurité routière
dépenses ordinaires et crédits de paiement -exécution 2002

(en millions d'euros)



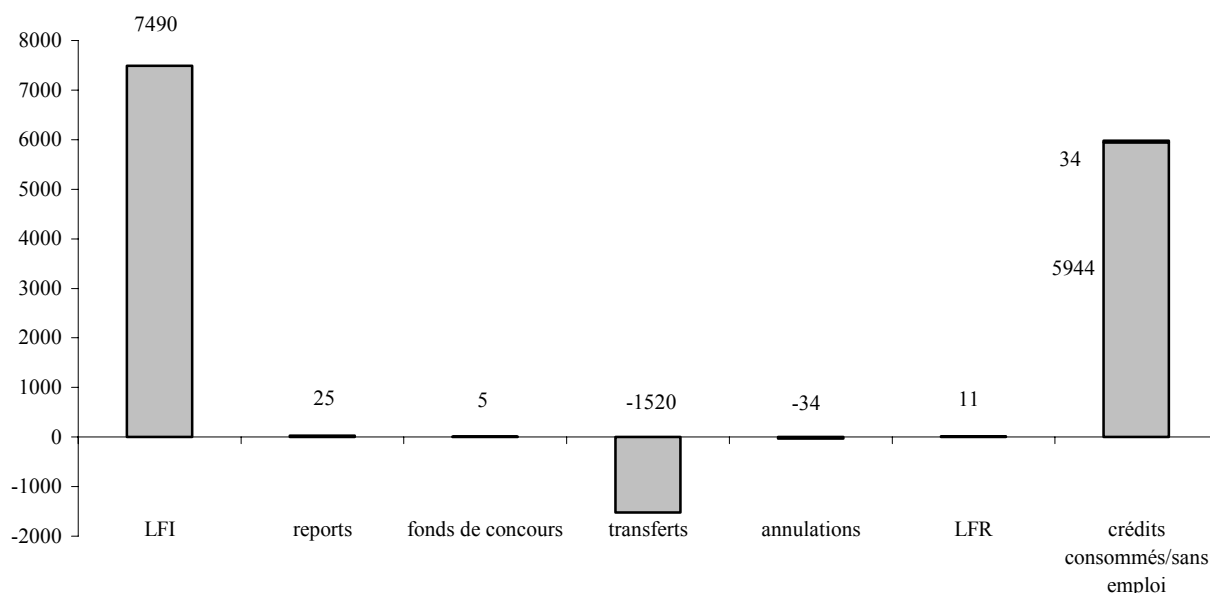
Cependant, le faible écart entre le montant global des crédits inscrits en loi de finances initiale, le montant réel des crédits ouverts après reports, transferts, annulations etc. et le montant des crédits consommés est trompeur. **Il ne doit pas masquer une forte disparité entre l'exécution des dépenses ordinaires et l'exécution des dépenses d'investissement.**

Ainsi le montant des dépenses ordinaires réellement disponibles en 2002 a été plus faible que prévu dans la loi de finances initiale de 1,5 milliard d'euros, alors que le montant des dépenses d'investissement a été majoré de 1,4 milliard d'euros. Ces deux mouvements se sont compensés, ce qui explique que le montant global du budget exécuté soit proche du montant inscrit en loi de finances initiale.

En dépenses ordinaires, le fait véritablement significatif de l'exécution des crédits en 2002 est le transfert de 1,5 milliard d'euros au budget de l'intérieur pour les services régionaux de voyageurs. Ce transfert explique presque en totalité l'écart entre les estimations de la loi de finances initiale et les crédits réellement ouverts. Le taux de consommation des crédits est très élevé (99 %) en dépenses ordinaires. Les crédits sans emploi s'élèvent à 34 millions d'euros en fin d'année.

Transports et sécurité routière – récapitulation des crédits ouverts pour les dépenses ordinaires en 2002

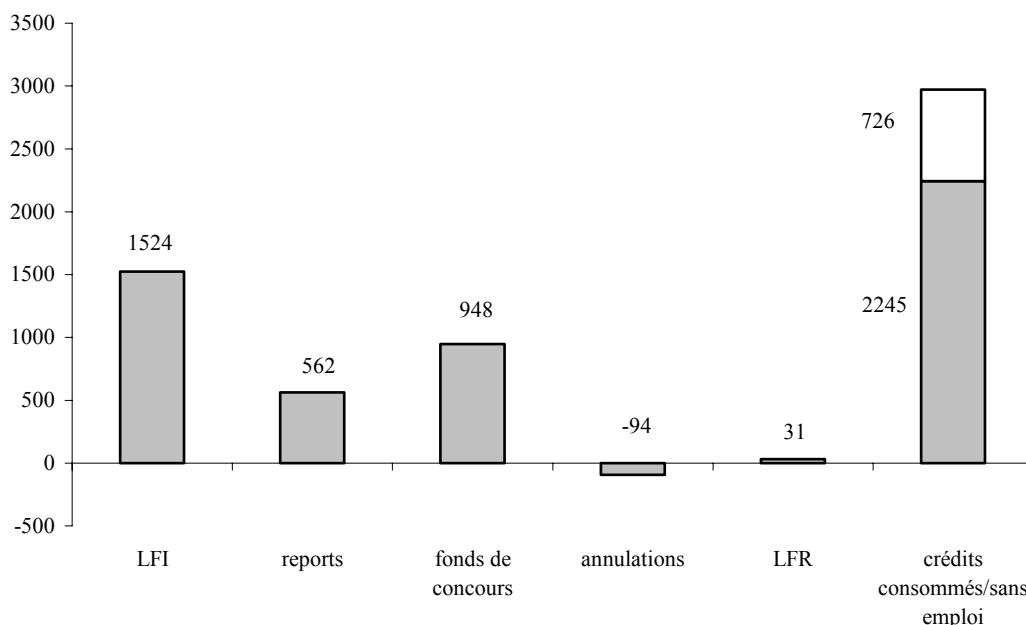
(en millions d'euros)



En revanche, les modifications en cours d'année concernant les dépenses d'investissement ont été plus significatives, de même que les crédits sans emploi en fin d'année :

Récapitulation des crédits de paiement ouverts en 2002 au budget des transports et de la sécurité routière

(en millions d'euros)



Les crédits autorisés en loi de finances initiale, soit 1,5 milliard d'euros, ont été pratiquement doublés au cours de l'exercice budgétaire, avec les reports (562 millions d'euros) et surtout les fonds de concours (948 millions d'euros) pour atteindre 2,9 milliards d'euros. Au total, 2,2 milliards d'euros ont été consommés, soit 76 % des crédits ouverts.

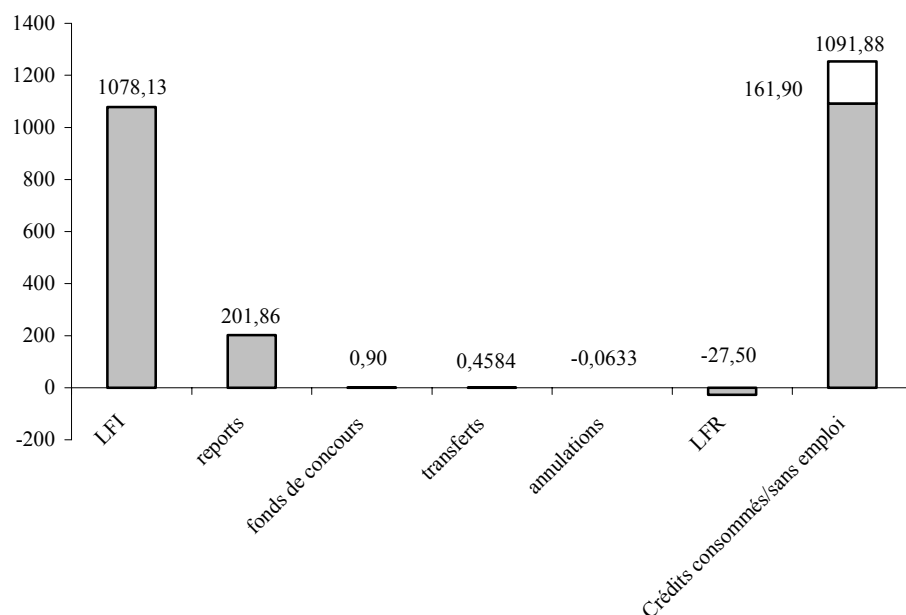
Ainsi, alors que le Parlement avait voté un budget des transports et de la sécurité routière de 9 milliards d'euros en dépenses ordinaires et crédits de paiement, dont 83 % de crédits de fonctionnement et d'intervention et 17 % de crédits d'investissement, **le budget exécuté a fait ressortir une répartition sensiblement différente de 73 % contre 27 %**. L'essentiel du décalage vient cependant, et il faut le souligner, de l'importance des fonds de concours versés par les collectivités locales, qui ont atteint près d'un milliard d'euros.

3. Le budget de l'outre-mer en 2002 : un « matelas » de crédits reportés d'année en année

En 2002, le montant des crédits ouverts s'est élevé à 1,277 milliard d'euros, soit une diminution de 1 million d'euros par rapport à 2001. Cette baisse s'explique par la disparition des crédits de la créance de proratisation en raison de l'alignement du revenu minimum d'insertion (RMI) sur le niveau de la métropole.

On constate globalement un taux d'utilisation des crédits de 85 % pour l'année 2002 (dépenses ordinaires et dépenses en capital).

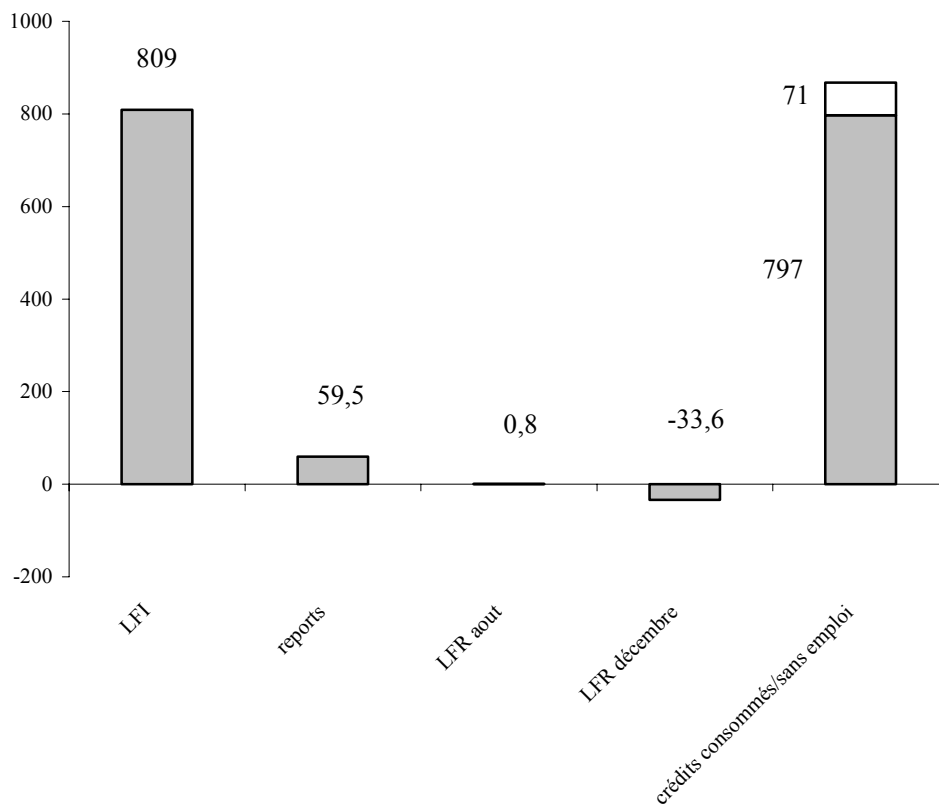
L'exécution budgétaire en 2002 des crédits du ministère de l'outre-mer
(en millions d'euros)



Cependant, le taux d'utilisation des crédits ne doit pas dissimuler **une forte disparité** entre la consommation des dépenses ordinaires (titre III et titre IV) et la consommation des dépenses en capital (titre V et titre VI). Ainsi, le pourcentage pour les DO s'établit à 92 %, contre 72 % pour les dépenses en capital.

Récapitulation des crédits ouverts pour les dépenses ordinaires en 2002

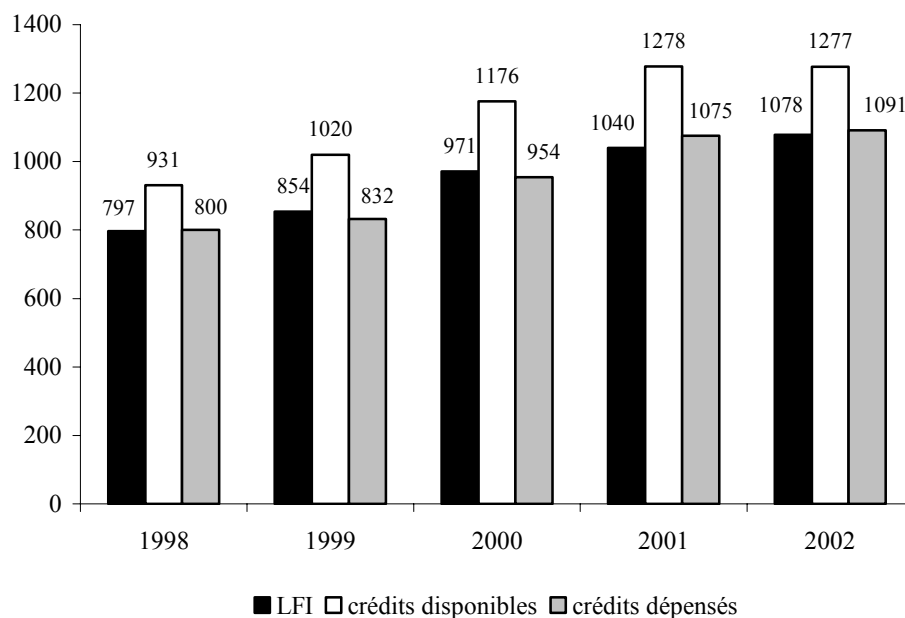
(en millions d'euros)



Depuis 1998, on constate que le montant des dépenses réalisées au cours de l'exercice budgétaire est plus proche de celui des crédits inscrits dans le projet de loi de finances que de celui des crédits disponibles pour l'exercice. **Un « matelas » de crédits, d'un montant compris selon les années entre 100 et 250 millions d'euros et pouvant représenter l'équivalent du cinquième des crédits inscrits en loi de finances, est reporté d'année en année :**

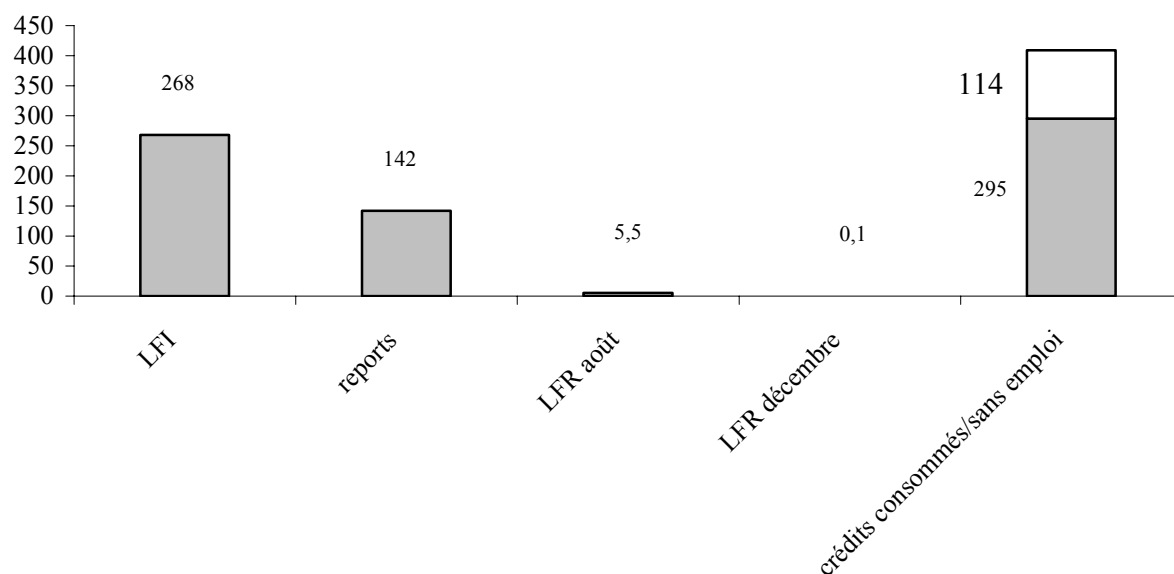
Comparaison des crédits ouverts, disponibles et consommés depuis 1998

(en millions d'euros)



Cette situation est principalement due à la sous-consommation importante des crédits d'investissement, reportés sur les années suivantes. On en déduit que la capacité technique à mener les opérations prévues est insuffisante. Par cet état de choses, le ministère de l'outre-mer bloque, lors des arbitrages sur la loi de finances, des sommes non négligeables, qui auraient du, au moins pour une partie, bénéficier à d'autres secteurs de l'action gouvernementale qui pourraient en faire un meilleur usage.

Récapitulation des crédits ouverts pour les dépenses en capital
(en millions d'euros)



III. LE SOLDE D'EXÉCUTION DES LOIS DE FINANCES EN 2002

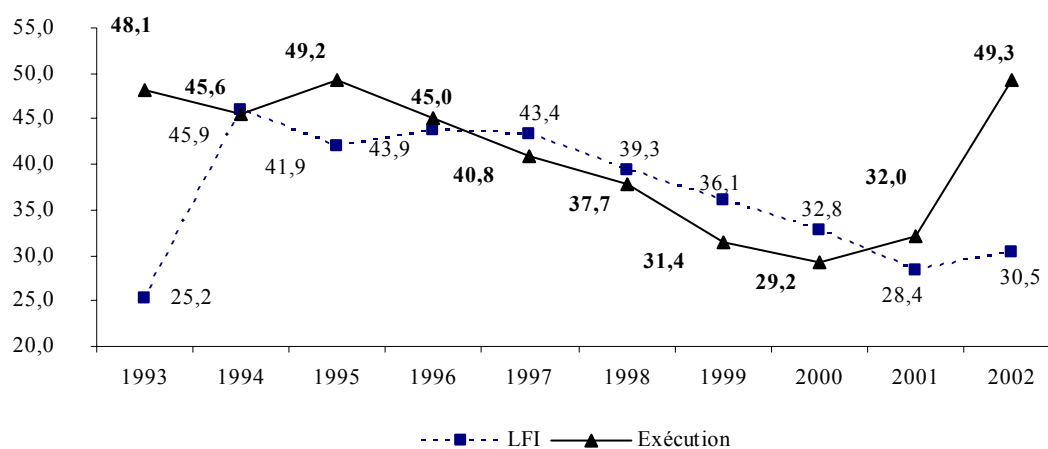
A. UN DÉRAPAGE SANS ÉQUIVALENT DEPUIS 1993

**1. Le solde général d'exécution du budget de 2002 : -
49,3 milliards d'euros**

Fixé à 30,5 milliards d'euros en loi de finances pour 2002, porté à 44 milliards d'euros par la loi de finances rectificative du mois de juillet 2002, puis à 44,6 milliards d'euros par la loi de finances rectificative de décembre 2002, le solde général d'exécution de l'exercice 2002 s'est finalement établi à 49,3 milliards d'euros, soit un montant supérieur de 55 % à celui du déficit constaté en 2001.

Evolution du déficit de l'Etat en prévision et en exécution

(en milliards d'euros)



Depuis 1993, c'est la cinquième fois que le déficit exécuté est supérieur à celui fixé en loi de finances initiale :

Ecart entre le déficit prévu et le déficit exécuté

(en milliards d'euros)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
LFI	25,2	45,9	41,9	43,9	43,4	39,3	36,1	32,8	28,4	30,5
Exécution	48,1	45,6	49,2	45,0	40,8	37,7	31,4	29,2	32,0	49,3
Ecart	22,9	- 0,3	7,3	1,2	- 2,6	- 1,6	- 4,7	- 3,7	3,6	18,9
Ecart en %	91 %	- 1 %	17 %	3 %	- 6 %	- 4 %	- 13 %	- 11 %	13 %	62 %

En revanche, c'est la première fois depuis 1995 que le déficit constaté en loi de règlement est d'un montant supérieur à celui figurant dans la loi de finances rectificative de fin d'année :

Ecart entre le déficit constaté en loi de règlement et le déficit issu du « collectif » d'hiver

(en milliards d'euros)

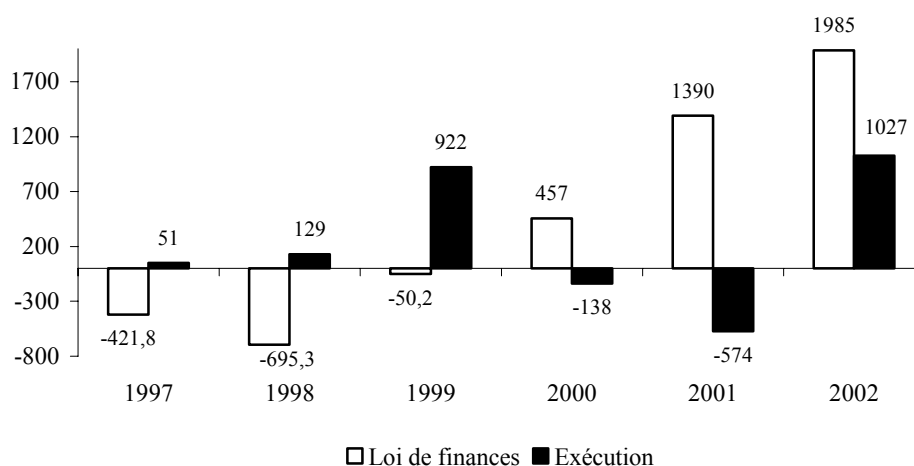
	1992	1993	1994	1995	1996	1998	1999	2000	2001	2002
Collectif d'hiver	28,8	48,4	45,9	49,1	41,3	38,8	34,4	31,9	32,4	47,0
Loi de règlement	34,5	48,1	45,6	49,2	40,8	37,8	31,4	29,1	32,0	49,3
Ecart	5,72	- 0,31	- 0,32	0,17	- 0,5	- 1,0	- 3,0	- 2,8	- 0,4	2,3
Ecart en %	19,9 %	- 0,6 %	- 0,7 %	0,3 %	- 1,2 %	- 2,7 %	- 8,8 %	- 8,8 %	- 1,1 %	4,9 %

Au cours de la précédente législature, la variation entre la prévision et l'exécution du solde des opérations temporaires, comprise selon les années entre 500 millions d'euros et un milliard d'euros, a eu sur le solde général d'exécution un impact contrasté. Entre 1997 et 1999, la contribution du solde des opérations temporaires est allée dans le sens d'une amélioration du solde général d'exécution.

En revanche, depuis 2000, le solde des opérations temporaires est systématiquement inférieur en exécution à la prévision initiale, dégradant ainsi le déficit budgétaire. Dans le tome I du rapport général sur le projet de loi de finances pour 2002, votre rapporteur général soulignait « *un nouvel accroissement du solde des opérations temporaires qui vient opportunément réduire le niveau du déficit global* ».

**Variation du solde des opérations temporaires
entre la loi de finances initiale et la loi de règlement**

(en millions d'euros)



Le tableau ci-dessous compare l'équilibre du budget de l'Etat en 2002 tel qu'il figurait dans l'article d'équilibre de la loi de finances initiale et tel qu'il est retracé dans l'article 1^{er} du présent projet de loi de règlement :

Le budget de l'Etat en 2002

(en milliards d'euros)

	LFI 2002	PLR 2002	Variation en volume	Variation en %
Recettes nettes	236,632	230,112	- 6,52	- 3 %
Dépenses ordinaires civiles	219,247	234,076	14,829	7 %
Dépenses civiles en capital	12,154	16,808	4,654	38 %
Dépenses militaires	37,665	29,214	- 8,451	- 22 %
Recettes des CAS	10,304	10,405	0,101	1 %
Dépenses des CAS	10,3	10,134	- 0,166	- 2%
Recettes des budgets annexes	17,179	17,655	0,476	3 %
Dépenses des budgets annexes	17,179	17,655	0,476	3 %
Solde des CST	1,985	0,42	- 1,565	- 79 %
Solde général	- 30,445	- 49,295	- 18,85	62 %

L'accroissement de 38 % du montant des dépenses civiles en capital s'explique très majoritairement par le rattachement des fonds de concours en loi de règlement, pour environ 4 milliards d'euros.

2. Les différents résultats de l'Etat

Dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour 2002, la Cour des comptes récapitule les différents résultats de l'Etat :

« Le résultat en exercice atteint - 49,3 milliards d'euros en 2002, soit 3,24 % du PIB et une hausse de 54 % sur 2001. Il intègre les recettes et les dépenses effectuées en application de la loi de finances initiale et des deux lois de finances rectificatives, mais ne prend pas en compte celles réellement encaissées ou décaissées entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre au titre des lois de finances de l'année précédente et de l'année suivante.

« Le résultat en gestion s'établit à - 50,84 milliards d'euros en 2002, soit 3,34 % du PIB. Il permet de mesurer l'impact des opérations de l'année sur le volume de financement et de la dette de l'Etat. Les charges nettes de la période complémentaire de l'exercice précédent se font peu sentir sur ce résultat (0,6 milliards d'euros en 2001 au titre de la période complémentaire 2000), alors que les dépenses payées par anticipation au titre de l'exercice suivant sont un peu plus élevées (3,2 milliards d'euros contre 2,69 milliards d'euros en 2001).

« La progression du déficit a été deux fois plus forte en exercice (+ 54 %) qu'en gestion (+ 26 %), une évolution inverse de celle observée en 2001.

« Le troisième et dernier résultat de type budgétaire est constaté en loi de règlement. Il a été arrêté dans le projet de loi soumis au Parlement à -52,07 milliards d'euros, soit 3,42 % du PIB. Ce résultat est le plus exhaustif, mais n'est que rarement analysé. Il tire les conséquences des écarts entre les autorisations parlementaires et l'exécution en procédant pour le budget général et les budgets annexes à des ouvertures de crédits complémentaires et à des annulations de crédits non consommés. Les comptes spéciaux du Trésor font l'objet d'un traitement particulier.

« Le compte « pertes et bénéfices de change » est soldé chaque année et apparaît le plus souvent en augmentation des découverts du Trésor (en 2002 -73 millions d'euros). Pour les comptes de prêts et d'avances, les montants en capital et en intérêts capitalisés, qui sont annulés au titre des remises de dettes en faveur des pays les moins avancés, sont portés en augmentation des découverts (585 millions d'euros). Aucun autre compte spécial n'a été clôturé en 2002. Enfin, les pertes et profits sur emprunts sont pris en compte ».

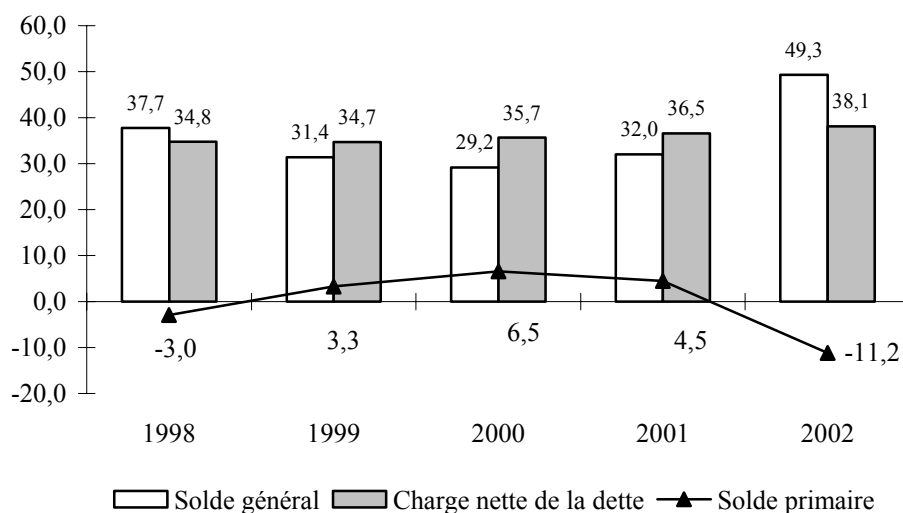
3. Le solde primaire : un déficit de 11,2 milliards d'euros

L'exécution du budget 2002 est marquée par le retour à une situation de déficit primaire (- 11,2 milliards d'euros) alors que la loi de finances initiale envisageait un excédent primaire 6,4 milliards d'euros.

En 2002, l'endettement supplémentaire de l'Etat a servi non seulement à rembourser des emprunts antérieurs, mais également à financer des dépenses de l'Etat.

Evolution du solde primaire de l'Etat

(en milliards d'euros)



4. Le stock de dette de l'Etat en 2002 : 789,31 milliards d'euros

La dette de l'Etat s'est élevée en 2002 à 789,31 milliards d'euros, contre 321,87 milliards d'euros en 1992 et 578,57 milliards d'euros en 1997. Elle a donc plus que doublé en dix ans. Au cours de la précédente législature, elle s'est accrue de plus de 35 %.

Entre 2001 et 2002, la dette de l'Etat a progressé de 50 milliards d'euros :

Evolution de la dette de l'Etat de 1990 à 2002

(en milliards d'euros)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	% total hors ICNE 2002
<u>Dette négociable</u>	<u>208,51</u>	<u>223,58</u>	<u>270,85</u>	<u>327,19</u>	<u>380,61</u>	<u>434,04</u>	<u>477,58</u>	<u>515,50</u>	<u>561,08</u>	<u>583,92</u>	<u>616,28</u>	<u>653,30</u>	<u>717,21</u>	<u>92,74</u>
Dette à long terme	124,68	138,65	161,89	207,97	239,40	272,29	311,23	331,21	364,17	395,81	419,14	442,49	477,80	61,78
Bons du Trésor à court et moyen terme	83,69	84,92	108,96	119,22	141,22	161,75	166,35	184,29	196,91	188,11	197,14	210,81	239,41	30,96
BTF		21,25	39,41	28,79	36,55	44,92	41,26	41,23	47,19	33,69	43,01	52,44	88,18	11,40
BTAN		63,68	69,55	90,42	104,67	116,84	125,09	143,06	149,72	154,42	154,13	158,37	151,23	19,56
<u>Dette non négociable</u>	<u>63,21</u>	<u>61,06</u>	<u>51,02</u>	<u>50,03</u>	<u>64,82</u>	<u>64,95</u>	<u>65,73</u>	<u>63,06</u>	<u>52,95</u>	<u>70,44</u>	<u>67,18</u>	<u>70,53</u>	<u>56,16</u>	<u>7,26</u>
Engagements de l'Etat et dette d'organismes supprimés prise en charge par l'Etat	12,14	10,90	7,65	11,83	11,38	10,40	8,31	5,65	4,28	3,36	2,58	2,10	0,91	0,12
Bons du Trésor sur formules	4,61	3,75	2,91	2,32	1,92	1,55	1,47	2,14	2,31	2,05	1,76	1,42	0,56	0,07
Bons souscrits par des organismes internationaux	5,83	5,76	8,44	8,82	9,55	8,99	8,70	8,59	7,60	10,28	12,13	11,20	10,54	1,36
Dépôts des correspondants du Trésor	49,29	47,91	46,41	49,52	55,29	58,33	60,26	63,17	68,79	74,19	68,49	66,16	71,19	9,21
Moins la position du Trésor à la Banque de France et l'encours des opérations à court terme	-11,28	-9,61	-16,47	-24,65	-101,48	-16,54	-15,30	-18,84	-32,44	-21,92	-20,35	-12,74	-29,51	-3,82
Divers	2,62	2,36	2,09	2,19	2,16	2,22	2,28	2,35	2,41	2,48	2,57	2,39	2,47	0,32
Dette totale de l'Etat hors ICNE	271,72	284,63	321,87	377,21	445,44	498,99	543,31	578,57	614,03	654,36	683,46	723,83	773,37	
Intérêts courus non échus (ICNE)									15,55	15,66	15,65	15,76	15,94	
Dette totale de l'Etat	271,72	284,63	321,87	377,21	445,44	498,99	543,31	578,57	629,58	670,02	699,11	739,59	789,31	

Source : compte de la dette publique pour 2002

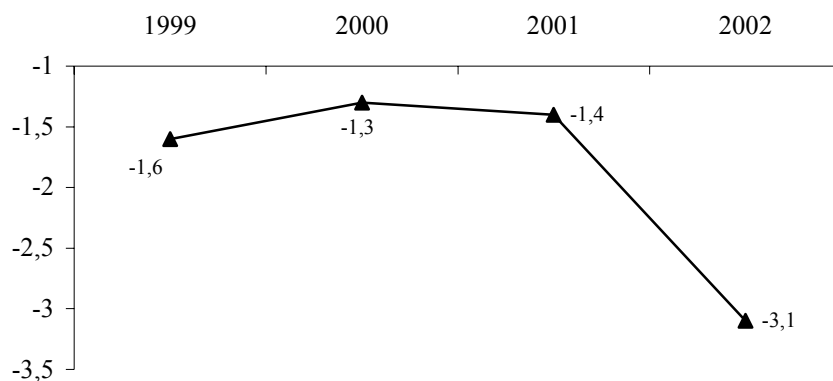
B. LES ENGAGEMENTS EUROPÉENS DE LA FRANCE : LE TOURNANT DE 2002

1. Le besoin de financement des administrations publiques pour la première fois au delà de 3 % depuis Maastricht

Alors que le programme de stabilité 2003-2005 transmis à la commission européenne en décembre 2002 par le précédent gouvernement prévoyait un retour à l'équilibre des finances publiques en 2004, l'exécution 2003 s'est traduite pour la première fois par un besoin de financement des administrations publiques supérieur au seuil de 3 % du PIB fixé par le traité de Maastricht, conduisant la Commission européenne à engager à l'encontre de la France la procédure dite de « déficits excessifs ». On sait que cette initiative a pris place dans le cadre d'un large débat sur la pertinence du pacte de stabilité et de croissance en période de stagnation économique. Mais, en France comme en Allemagne et en Italie, la dégradation du solde des finances publiques a été massive et brutale au cours de l'année 2002.

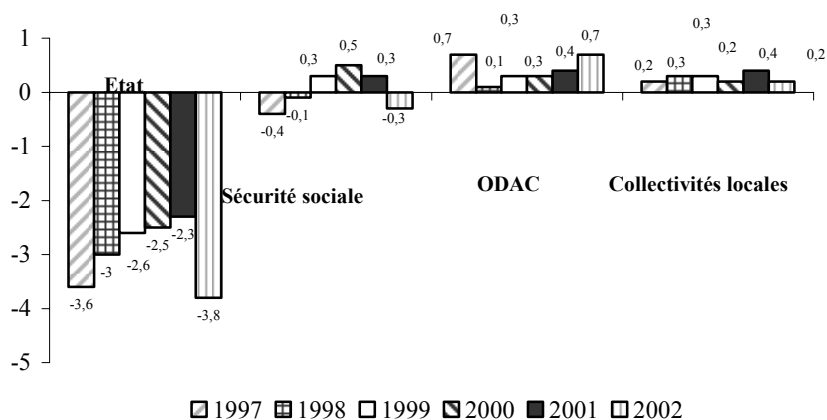
Evolution du besoin de financement des administrations publiques

(en % du PIB)



En 2002, la dégradation du déficit de l'Etat s'est accompagnée de l'apparition d'un déficit des administrations sociales.

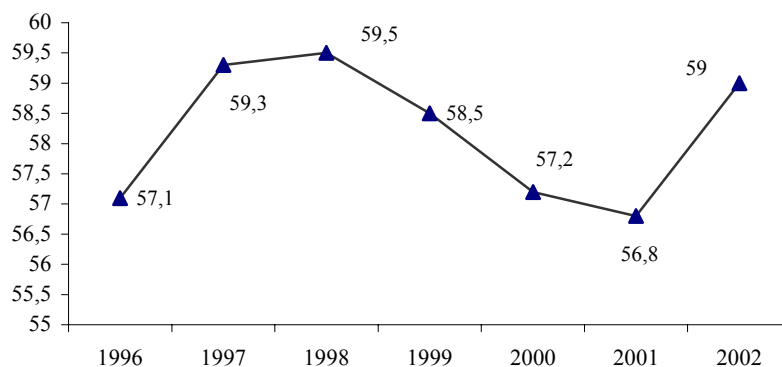
Besoin de financement des différentes catégories d'administrations publiques
(en % du PIB)



2. La part de la dette dans le PIB remonte

L'année 2002 a également marqué une rupture de la tendance à la réduction du poids de la dette dans le PIB :

Evolution du poids de la dette des administrations publiques
(en % du PIB)



La dette des administrations publiques au 31 décembre 2002

	Au 31/12/2000		Au 31/12/2001		Au 31/12/2002	
	Milliards d'euros	% du PIB	Milliards d'euros	% du PIB	Milliards d'euros	% du PIB
Etat	642,2	45,2	670,6	45,4	732,8	48,2
Organismes divers d'administration centrale	51,7	3,6	49,2	3,3	44,9	3,0
Administrations locales	105,7	7,4	105,8	7,2	104,1	6,9
Administrations de sécurité sociale	12,5	0,9	13,1	0,9	14,8	1,0
Total administrations publiques	812,1	57,2	838,7	56,8	896,6	59,0

* au sens du traité de Maastricht (voir Définitions).
 Source : INSEE Première, n° 895, avril 2003

Cette situation traduit la lente perte par la France de son « avantage comparatif » en matière de dette publique par rapport aux autres Etats membres de l'Union européenne. En six ans, elle est en effet passée du troisième au dixième rang.

Evolution de la situation relative de la France en matière de dette publique

(en % du PIB)

	1996		2002
Union européenne	72,6	Union Européenne	62,5
Zone euro	74,4	Zone euro	69,1
1. Luxembourg	6,2	1. Luxembourg	8,1
2. Royaume-Uni	52,7	2. Irlande	34,0
3. France	57,1	3. Royaume-Uni	38,6
3. Finlande	57,1	4. Finlande	42,7
5. Allemagne	59,8	5. Danemark	45,2
6. Portugal	62,7	6. Suède	31,1
7. Danemark	65,1	7. Pays-Bas	52,6
8. Espagne	68,2	8. Espagne	54,0
9. Autriche	69,1	9. Portugal	58,0
10. Irlande	74,3	10. France	59,1
11. Pays-Bas	75,2	11. Allemagne	60,8
12. Suède	76,0	12. Autriche	67,9
13. Grèce	111,3	13. Grèce	104,8
14. Italie	122,1	14. Belgique	105,4
15. Belgique	130,9	15. Italie	106,7

Source : Cour des comptes

IV. LES ENSEIGNEMENTS DE 2002

A. LA LOI DE FINANCES INITIALE : UN CONTRE-EXEMPLE

Dans le tome I du rapport général sur le projet de loi de finances pour 2002, votre rapporteur général s'était attaché à mettre en évidence « *une politique budgétaire en tout point critiquable* ».

Le contraste entre le budget virtuel dont le Parlement a été saisi à l'automne 2001 et la situation mise en évidence à l'été 2002 par l'audit sur les finances publiques confié à MM. Jacques Bonnet et Philippe Nasse permet, en creux, de faire apparaître les écueils qu'un gouvernement se doit d'éviter pour la préparation d'une loi de finances initiale.

1. Une prévision de croissance irréaliste

Bâti sur une prévision de croissance du PIB de 2,5 %, alors que le consensus des économistes pronostiquait alors un taux de 1,8 %, le projet de loi de finances pour 2002, compte tenu de l'importance de la prévision de croissance dans la détermination du niveau des recettes, était biaisé d'avance.

Dès lors, on ne peut que se féliciter que le gouvernement ait construit le projet de loi de finances pour 2004 à partir d'une prévision de croissance du PIB égale à celle du consensus des économistes, soit 1,7 %.

2. Des recettes surestimées

Dès l'examen du projet de loi de finances pour 2002, votre rapporteur général avait mis en doute les prévisions de recettes. Il avait en particulier estimé que la prévision de hausse des recettes fiscales pour 2002 « *témoignait d'un grand optimisme* » puisque les recettes nettes du budget général devaient progresser de 2,3 % à structure constante, avec une hausse spontanée de 2,5 % pour les recettes fiscales nettes et de 13,4 % pour les recettes non fiscales.

De fait, le ralentissement prévisible de la croissance économique, la révision du coefficient d'élasticité des recettes fiscales à la croissance (de 1 à 0,3), et le retour à une évaluation sincère en matière de recettes non fiscales à partir du collectif du 6 août 2002 (en particulier sur les dividendes réellement versés par les entreprises publiques) ont conduit à prendre en compte 10 milliards d'euros de moins-values de recettes.

3. Des dépenses mal évaluées

Dans son rapport général sur le projet de loi de finances pour 2002, votre rapporteur général avait été conduit à s'interroger sur la capacité du gouvernement à respecter ses engagements, non seulement en raison des incertitudes qui pesaient sur la croissance mais également du fait de la révision à la hausse, année après année, des programmations pluriannuelles. **La crédibilité des engagements de maîtrise de dépense dans un projet de loi de finances dépend du respect des objectifs fixés les années précédentes.**

Votre rapporteur général avait noté que les priorités gouvernementales étaient excessivement coûteuses et donc peu accessibles à la maîtrise. C'est cette **rigidité de la dépense**, jointe à un respect tout relatif de la norme de progression de dépense des années passées, puisque l'inscription budgétaire des primes de Noël de 2000 et 2001 n'a pas même eu lieu dans le projet de loi de finances initiale pour 2002, qui a porté les germes d'un dérapage des dépenses en période de faible croissance.

De plus, il apparaît *a posteriori* que l'étude d'impact de dépenses sociales nouvelles comme la couverture maladie universelle n'a pas été réalisée de manière objective dans le projet de loi de finances 2002, sous-estimant notamment leur élasticité à la croissance. Dès lors, ces dépenses sociales, sous-évaluées en loi de finances initiales, mais par définition peu maîtrisables en exécution, car elles correspondent à une « politique de guichet », ont pesé lourdement sur le budget 2002.

B. LA FUITE EN AVANT SOUS LA PRÉCÉDENTE LÉGISLATURE : UNE POLITIQUE À COURTE VUE

1. 1997-2001 : des baisses d'impôts et augmentations de dépenses financées par la croissance

Le précédent gouvernement a cédé à la facilité. Profitant d'une croissance dynamique se traduisant par des rentrées fiscales abondantes, il a mis en œuvre des politiques coûteuses sans s'assurer de la pérennité de leur financement.

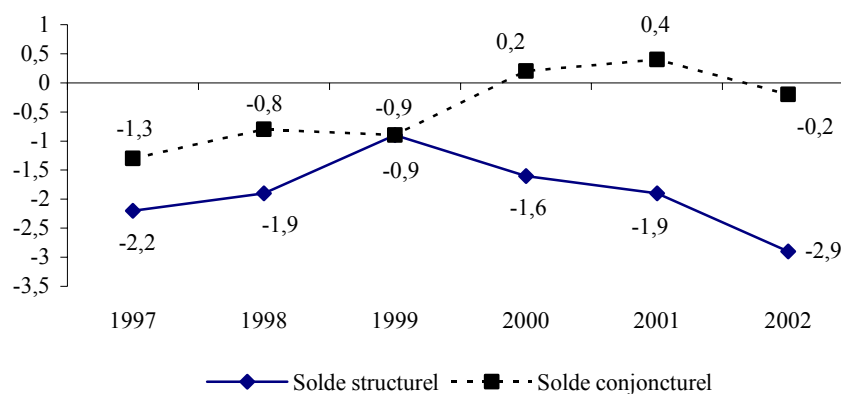
Lors de la discussion du présent projet de loi de loi de règlement à l'Assemblée nationale le 1^{er} octobre 2003, le ministre délégué au budget a estimé que « *dans les années 1999-2002, plus de 20 milliards d'euros de dépenses nouvelles pérennes ont été créées : 35 heures, CMU, APA, aide médicale d'Etat, auxquels s'ajoutent 48.000 emplois budgétaires supplémentaires et 250.000 emplois jeunes ...* ».

Il faudrait ajouter à ces chiffres le coût de la politique de recentralisation des relations financières entre l'Etat et les collectivités locales. La charge pour l'Etat résultant de la compensation d'exonérations d'impôts locaux a cru de plus de 10 milliards d'euros par an du fait de la suppression de la part salariale de l'assiette de la taxe professionnelle, de la part régionale de la taxe d'habitation, de la vignette, de la taxe additionnelle régionale sur les droits de mutation à titre onéreux et de la nationalisation du taux de ces mêmes droits, créant ainsi des dépenses rigides dont le montant n'est pas modulable en cas de retournement de conjoncture.

Ces dépenses nouvelles n'ont pas été compensées par des économies de même ampleur, accroissant ainsi la vulnérabilité des finances de l'Etat. Il en est résulté, à compter de 1999, une dégradation du solde structurel des finances publiques.

En 2002, cette dégradation s'est accélérée, et s'est accompagnée de la disparition de l'excédent conjoncturel enregistré par notre pays depuis 2000. C'est ainsi que le besoin de financement des administrations publiques a franchi le seuil de 3 % du PIB fixé par le traité de Maastricht.

Evolution des composantes du besoin de financement des administrations publiques
(en points de PIB)



Source : projet de loi de finances pour 2004, rapport économique, social et financier

2. La nécessité d'une action structurelle sur la dépense

Notre pays a abordé la phase actuelle de ralentissement du rythme de la croissance avec des finances publiques en mauvais état. Les bonnes années n'ayant pas été mises à profit pour « constituer des réserves », le niveau élevé du solde structurel interdit aujourd'hui de laisser totalement jouer les stabilisateurs automatiques.

Face à cette contrainte, la stratégie du gouvernement est la bonne.

Sans ajouter « la crise à la crise » en menant une politique budgétaire restrictive, il fait le choix de la baisse des prélèvements obligatoires, pour envoyer des signaux favorables à l'ensemble des acteurs économiques, et du respect strict d'une norme de progression des dépenses limitée à l'inflation, pour enrayer la dynamique de la dépense. C'est donc à enveloppe constante que, depuis 2003, sont financées les priorités fixées par le Président de la République et déclinées depuis juillet 2002 dans différentes lois de programmation.

Pour être en mesure d'engranger les fruits de la croissance, d'aborder les prochaines périodes de « basses eaux » en meilleure posture et de consolider le choix de la baisse durable des prélèvements obligatoires, **il faut maintenant aller plus loin dans la maîtrise des coûts de fonctionnement de l'Etat et l'amélioration du rapport qualité-prix de la dépense publique.**

Le calendrier des prochaines semaines et des prochains mois est particulièrement propice à une réforme en profondeur du fonctionnement de l'Etat : la nouvelle étape de la décentralisation permettra d'exercer les compétences au niveau le plus efficace ; la mise en place de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances permettra de fixer des objectifs clairs à l'action de l'Etat et d'adapter les structures en conséquence. On ne peut que se féliciter que, à travers les stratégies ministérielles de réforme, le Président de la République et le Premier ministre aient souhaité associer l'ensemble des ministres à ces chantiers, qui ne connaîtront le succès que si une volonté politique forte s'exprime pour les porter.

EXAMEN DES ARTICLES

ARTICLE PREMIER

Résultats généraux de l'exécution des lois de finances pour 2002

Commentaire : le présent article a pour objet d'arrêter les résultats définitifs de l'exécution des lois de finances pour 2002.

Le présent article a pour objet de présenter, sous forme de tableau synthétique, les résultats définitifs de l'exécution de 2002 conformément à l'article 35 de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 qui dispose que « *le projet annuel de loi de règlement constate le montant définitif des encaissements de recettes et des ordonnancements de dépenses se rapportant à une même année* ».

Le présent article fixe, d'une part, le résultat des opérations à caractère définitif du budget général ainsi que des budgets annexes et des comptes d'affectation spéciale, et d'autre part, le résultat des opérations à caractère temporaire en le présentant par catégorie de comptes spéciaux.

Après s'être établi à - 31,451 milliards d'euros en 2001, le solde des opérations définitives de l'Etat est arrêté à - 49,715 milliards d'euros.

Le solde des opérations temporaires est de + 0,42 milliard d'euros, contre - 575,703 millions d'euros en 2001.

Le solde général hors opérations avec le FMI est de - 49,295 milliards d'euros, contre - 32,026 milliards d'euros en 2001.

Le solde général hors opérations avec le FMI et hors Fonds de stabilisation des changes (FSC) est de - 49,296 milliards d'euros, contre - 32,038 milliards d'euros en 2001.

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 2

Recettes du budget général

Commentaire : le présent article a pour objet de fixer le montant définitif des recettes brutes du budget général pour 2002.

Le montant définitif des recettes du budget général de l'année 2002 est arrêté à 291.442.130.199,13 euros.

Les recettes fiscales brutes s'élèvent à 301,5 milliards d'euros, en baisse de 1,3 % par rapport à 2001.

Les recettes non fiscales hors Fonds de stabilisation des changes (FSC) et recettes d'ordre venant en déduction des charges de la dette représentent 32,8 milliards d'euros, en hausse de 5 % par rapport à 2001.

Les recettes de fonds de concours qui s'élèvent à 4 milliards d'euros sont en diminution de 11,1 % par rapport à 2001.

Enfin, les prélèvements sur recettes s'établissent 49,6 milliards d'euros, en progression de 7,3 % par rapport à 2001.

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 3

Dépenses ordinaires civiles du budget général

Commentaire : le présent article a pour objet d'arrêter les résultats définitifs des dépenses ordinaires civiles du budget général de 2002.

Le montant définitif des dépenses ordinaires civiles du budget général s'établit en 2002 à 295,4 milliards d'euros contre 285,2 milliards d'euros en 2001.

Par titre, ces dépenses s'établissent comme suit :

- Titre I : 102,6 milliards d'euros ;
- Titre II : 796,2 millions d'euros ;
- Titre III : 113,3 milliards d'euros ;
- Titre IV : 78,7 milliards d'euros.

Par ailleurs, le présent article demande l'ouverture de 964 millions d'euros de crédits complémentaires et annule 2.089,1 millions d'euros de crédits non consommés.

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 4

Dépenses civiles en capital du budget général

Commentaire : le présent article a pour objet d'arrêter les résultats définitifs des dépenses civiles en capital du budget général de 2002.

Les dépenses civiles en capital du budget général représentent en 2002 un montant définitif de 16,8 milliards d'euros contre 16,3 milliards d'euros en 2001.

Par titre, ces dépenses s'établissent comme suit :

- Titre V : 3,996 milliards d'euros ;
- Titre VI : 12,811 milliards d'euros ;
- Titre VII : 642.000 euros.

Des annulations de crédits non consommés sur les titres V, VI et VII d'un montant respectif de 24,53 euros, 37,53 euros et 0,29 euros sont par ailleurs demandées dans le présent article.

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 5

Dépenses ordinaires militaires du budget général

Commentaire : le présent article arrête à 17,88 milliards d'euros le montant définitif des dépenses ordinaires militaires pour 2002.

Ce résultat définitif pour 2002 procède des mouvements suivants :

- 314 millions d'euros de reports de crédits de 2001 sur 2002 dont 78 millions d'euros pour le service de santé et 201 millions d'euros pour les dotations de fonctionnement des armées et de la gendarmerie (dont notamment 135 millions d'euros ouverts en collectif fin 2001),
- 896 millions d'euros ouverts en cours de gestion par la loi de finances rectificative du 6 août 2002 (808 millions d'euros) et en loi de finances rectificative de la fin 2002 (88 millions d'euros) pour couvrir notamment : les surcoûts des OPEX non budgétés (436 millions d'euros), les mesures « TAOPC » (temps d'activité et d'obligations professionnelles) et les mesures catégorielles prises fin 2001 et début 2002 (164 millions d'euros), les besoins de gestion de la gendarmerie (93 millions d'euros pour les loyers et le fonctionnement) et le remboursement de la dette SNCF (66 millions d'euros),
- 8,74 milliards d'euros de transferts correspondant pour l'essentiel aux crédits de pensions (8,73 milliards d'euros) transférés en début de gestion sur le budget des charges communes,
- 460 millions d'euros qui ont été recouverts sur l'année au titre des fonds de concours dont 371 millions d'euros pour le service de santé.

La loi de règlement retrace les ajustements nécessaires sur les chapitres évaluatifs dont les dépenses dépassent les ressources disponibles, conformément à l'autorisation donnée par l'article 9 de l'ordonnance du 2 janvier 1959.

Cette ouverture est de 15,797 millions d'euros en 2002. Il s'agit pour 1,85 million d'euros de dépassements sur le chapitre 37-91 « *frais de contentieux - règlements des dommages et accidents du travail* » et pour 13,9 millions d'euros de dépassements sur le chapitre 33-90 « *cotisations* »

sociales –Part de l'Etat ». Ce dernier dépassement est en réduction par rapport à celui de 2001 (29,4 millions d'euros).

La loi de règlement retrace aussi les annulations de crédits correspondant aux crédits sans emplois sur les chapitres de rémunérations et de charges sociales. D'un montant de 138,9 millions d'euros en 2002, ces annulations portent essentiellement sur les chapitres de rémunérations et d'indemnités des militaires (31-31 et 31-32 pour 31 millions d'euros chacun) et le chapitre des prestations sociales (33-91 pour 24 millions d'euros).

Pour l'essentiel, ces crédits sans emploi résultent de la dispersion des comptes des armées et de la nécessité d'assurer à chacun d'eux une petite marge de sécurité de trésorerie.

On note que **les dépenses effectives progressent de 1580 millions d'euros par rapport à 2001 soit une croissance de 9,7 %.**

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 6

Dépenses en capital militaires du budget général

Commentaire : le présent article vise à arrêter à 11,33 milliards d'euros, le montant définitif des dépenses militaires en capital (équipement militaire du titre V et subventions d'investissement du titre VI).

Le présent article ne comporte que des mouvements de crédits infimes ne portant que sur quelques euros.

On note que les dépenses effectives progressent de 510 millions d'euros par rapport à 2001 soit une croissance de 4,7 %.

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 7

Résultat du budget général de 2002

Commentaire : le présent article a pour objet d'arrêter, compte tenu des montants de recettes et de dépenses fixés aux articles précédents, le solde du budget général en 2002.

L'excédent des dépenses (341,429 milliards d'euros) sur les recettes (291,442 milliards d'euros) est arrêté par le présent article à 49,987 milliards d'euros.

L'excédent des dépenses sur les recettes est en progression de 58,2 % par rapport à 2001 (31,605 milliards d'euros). Entre 2000 et 2001, ce taux de progression s'établissait à 7,8 %.

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 8

Résultats des budgets annexes

Commentaire : le présent article a pour objet d'arrêter les résultats des budgets annexes et d'autoriser des ajustements de crédits sur ces budgets.

Les résultats des six budgets annexes pour 2002 sont arrêtés, en recettes et en dépenses, à 17,66 milliards d'euros contre 17,184 milliards d'euros en 2001.

Les ajustements demandés dans le présent article s'élèvent à :

- **211 millions d'euros en ouvertures de crédits complémentaires** dont l'essentiel concerne, comme pour les exercices précédents, le budget annexe des prestations agricoles (BAPSA), 192,6 millions d'euros. 1,98 million d'euros sont ouverts sur le budget annexe de l'aviation civile, 13,6 millions d'euros sur le budget annexe des journaux officiels, 2,9 millions d'euros sur le budget annexe de la légion d'honneur, et 275.000 euros sur le budget annexe de l'ordre de la Libération.

- **236,1 millions d'euros en annulations de crédits non consommés**, dont :

118 millions d'euros sur le BAPSA ;

47,8 millions d'euros sur le budget annexe de l'aviation civile ;

64,8 millions d'euros au budget annexe des monnaies et médailles ;

4,7 millions d'euros au budget annexe des Journaux officiels ;

618.000 euros au budget annexe de la Légion d'honneur ;

42.000 euros au budget annexe de l'ordre de la Libération.

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 9

Comptes spéciaux du Trésor dont les opérations se poursuivent en 2003

Commentaire : le présent article fixe les résultats des comptes spéciaux du Trésor dont les opérations sont appelées à se poursuivre en 2003, ouvre des crédits non consommés et modifie les autorisations de découverts. Il arrête par ailleurs les soldes des comptes spéciaux du Trésor dont les opérations sont appelées à se poursuivre en 2003 et en distribue l'affectation.

I. LES RESULTATS DES COMPTES SPECIAUX DU TRESOR

En 2002, les opérations sur les comptes spéciaux du Trésor se sont élevées à 83,6 milliards d'euros en dépenses et à 84,9 milliards d'euros en recettes.

L'ouverture de 6,47 milliards d'euros de crédits est demandée dans le présent projet de loi de règlement.

Le montant de crédits à annuler représente 687 millions d'euros. Les annulations de crédits portent pour l'essentiel (667 millions d'euros) sur les comptes d'affectation spéciale.

Les ouvertures de crédits s'appliquent principalement aux comptes d'avances (5,96 milliards d'euros). Elles concernent les avances à l'agence centrale des organismes d'intervention dans le secteur agricole au titre des besoins temporaires de préfinancement des dépenses communautaires.

II. LES SOLDES DES COMPTES SPÉCIAUX DU TRÉSOR AU 31 DÉCEMBRE 2002

Les soldes des comptes spéciaux du Trésor dont les opérations se poursuivent sont arrêtés à la date du 31 décembre 2002 comme suit :

(en euros)

Désignation des catégories de comptes spéciaux	Soldes au 31 décembre 2002	
	Débiteurs	Créditeurs
Comptes d'affectation spéciale : opérations à caractère définitif et à caractère temporaire		1.546.065.201
Comptes de commerce	21.195.984	807.266.624
Comptes de règlement avec les gouvernements étrangers	26.317.746	
Comptes d'opérations monétaires	9.187.585.660	1.886.962.909
Comptes de prêts	17.216.098.668	
Comptes d'avances	14.857.189.118	
Totaux	41.308.387.178	4.240.294.735

III. REPORT ET RÉPARTITION DES SOLDES

Le paragraphe III du présent article reporte les soldes arrêtés au II à la gestion suivante, en application de l'article 24 de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959, à l'exception d'un solde débiteur de 72,56 millions d'euros concernant les comptes d'opérations monétaires (pertes et bénéfices de change), d'un solde débiteur de 585,1 millions d'euros concernant les comptes de prêts (annulations de remboursements en capital et en intérêt dus pour 2002 au titre des remises de dettes aux pays les moins avancés) qui font l'objet d'une affectation par l'article 11 du présent projet de loi relatif au transport aux découverts du Trésor des résultats définitifs de 2002.

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 10

Pertes et profits sur emprunts et engagements de l'Etat

Commentaire : le présent article arrête le solde des pertes et profits sur emprunts et engagements de l'Etat à la somme de - 1.431 millions d'euros au 31 décembre 2002.

En vertu des dispositions du cinquième alinéa de l'article 35 de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959, le projet de loi de règlement établit le compte de résultat de l'année au sein duquel figurent les profits ou les pertes résultant de la gestion des opérations de trésorerie.

Ces opérations de trésorerie ont dégagé un solde négatif de 1,4 milliard d'euros contre - 1,63 milliard d'euros en 2001, - 0,67 milliard d'euros en 2000, - 0,74 milliard d'euros en 1999, - 0,52 milliard d'euros en 1998, - 0,39 milliards d'euros en 1997 et - 0,3 milliard d'euros en 1996.

Le solde débiteur constaté en 2002, dont le niveau reste élevé par rapport à celui constaté à la fin des années 90, s'explique principalement par la décision de l'Etat de rembourser de manière anticipée en 2002, et en presque totalité, les créances de TVA nées de la suppression en 1993 du décalage d'un mois des remboursements de crédits de TVA.

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 11

Transport aux découverts du Trésor des résultats définitifs de 2002

Commentaire : conformément à l'article 35 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances, le présent article récapitule le compte de résultat de l'année et autorise son transfert au compte permanent des découverts du Trésor.

Le présent article porte en augmentation des découverts du Trésor les sommes mentionnées aux articles 7, 9 (III), et 10 soit :

- l'excédent des dépenses sur les recettes du budget général de 2002 49.987,049 millions d'euros
- le résultat net du compte spécial du Trésor « Pertes et bénéfices de change » soldé chaque année 72,563 millions d'euros
- les remises de dettes aux pays les moins avancés 585,099 millions d'euros
- les pertes et profits sur emprunts et engagements 1.431,256 millions d'euros
- les régularisations comptables 48 centimes d'euros

pour un total de 52.075,9 millions d'euros, contre 33,577 milliards d'euros en 2001.

Le montant net des découverts du Trésor après inscription du résultat de 2002 devrait s'élever à 725,6 milliards d'euros contre 673,53 milliards d'euros en 2001.

Dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour 2002, la Cour des comptes relève que « *après trois années de baisse, le montant net à transporter aux découverts du Trésor augmente de 6,8 % en 2001 et de 55 % en 2002. Outre la dégradation du déficit d'exécution du budget général à hauteur de 18,38 milliards d'euros d'une année sur l'autre, cette hausse reflète la perte nette sur emprunts et engagements pour 1.431 millions d'euros, montant qui est d'un niveau moindre qu'en 2001 (- 1.632 millions d'euros), mais qui enregistre une nette dégradation par rapport aux années précédentes*

(- 670 millions d'euros en 2000, - 740 millions d'euros en 1999, - 590 millions d'euros en 1998).

« Dans sa forme actuelle, le compte de pertes et profits sur emprunts et engagements est condamné à disparaître, et ses composantes ont vocation à être intégrées au compte de résultat conformément aux principes du plan comptable général ».

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le **mercredi 22 octobre 2003**, sous la **présidence de M. Jean Arthuis, président**, la commission a procédé à l'**examen du rapport de M. Philippe Marini, rapporteur général**, sur le **projet de loi n° 5 (2003-2004)**, adopté par l'Assemblée nationale, portant **règlement définitif du budget de 2002**.

Procédant à l'aide d'une vidéo-projection, **M. Philippe Marini, rapporteur général**, a estimé que le projet de loi portant règlement définitif du budget 2002 constituait le quitus comptable du premier budget en euros et qu'il facilitait l'examen, en amont, du projet de loi de finances 2004, en mettant notamment en lumière les aléas de l'exécution budgétaire.

Il a rappelé que le taux de croissance effectif pour l'année 2002 avait été deux fois plus faible que la prévision initiale du gouvernement de M. Lionel Jospin (1,2 % contre 2,5 %). Cette situation française n'était cependant pas exceptionnelle en Europe et s'expliquait en partie par un recul très fort de l'investissement (-1,4 % par rapport à 2001).

Au plan budgétaire, il a mis en évidence une dégradation du solde budgétaire de près de 20 milliards d'euros entre la loi de finances initiale, qui prévoyait un déficit de 30,4 milliards d'euros, et le projet de loi de règlement, qui actait un déficit de 49,3 milliards d'euros. Il a expliqué cet écart par une diminution des recettes de l'ordre de 9,3 milliards d'euros, dont 2,5 milliards d'euros au titre de la baisse de l'impôt sur le revenu décidée par le gouvernement de M. Jean-Pierre Raffarin et dont il a regretté qu'elle n'ait pas été gagée par des économies de dépenses, et par une dérive des dépenses de l'ordre de 5,5 milliards d'euros.

Il s'est cependant félicité des orientations fixées par le nouveau gouvernement dès juillet 2002 : contenir la dépense, avec la mise en place d'une régulation budgétaire et la compensation systématique des ouvertures de crédits par des annulations dans le collectif de décembre, et engager sans délai une politique de baisse des prélèvements obligatoires, par la baisse de l'impôt sur le revenu dans le collectif d'été.

Revenant plus précisément sur la forte diminution des recettes, **Philippe Marini, rapporteur général**, a expliqué la surévaluation des recettes fiscales -250,4 milliards d'euros prévus en loi de finances initiale contre 240,2 milliards d'euros inscrits dans le projet de loi de règlement- par les prévisions volontaristes du gouvernement en matière, d'une part, de croissance et, d'autre part, d'élasticité des recettes fiscales à la croissance. Les recettes non fiscales avaient également

été surévaluées : 37,9 milliards d'euros prévus en loi de finances initiale, contre 35,4 milliards d'euros en projet de loi de règlement.

S'agissant des dépenses, il a fait apparaître le fort dérapage de la norme de progression des dépenses en 2002 : la progression en volume fixée en loi de finances initiale était de 0,5 %, or la progression réelle avait été de 1,9 %. Pour la première fois depuis 1997, les reports de crédits sur l'exercice suivant étaient inférieurs aux reports de l'exercice précédent.

Il a estimé que le déficit budgétaire acté par la loi de règlement pour 2002, soit 49,3 milliards d'euros, était doublement historique : c'était, en valeur absolue, le déficit le plus élevé jamais enregistré depuis 1993, mais aussi celui qui s'éloignait le plus de la prévision initiale. S'agissant de la dette de l'Etat, **M. Philippe Marini, rapporteur général**, a mis en évidence une augmentation régulière de l'endettement de l'Etat en valeur absolue depuis 1993, quelles que soient l'équipe gouvernementale et la conjoncture.

Il a constaté que le besoin de financement des administrations publiques à la fin de l'année 2002 était, pour la première fois depuis l'entrée en vigueur du traité de Maastricht, supérieur à 3 % du PIB. Quant à la part de la dette publique dans le PIB, après quatre années de baisse, elle repartait à la hausse, s'établissant à 59 % du PIB.

En conclusion, il a estimé, au plan méthodologique, que la loi de finances initiale pour 2002 devait constituer un contre-exemple – en raison d'une prévision de croissance irréaliste, de recettes surestimées, et de dépenses mal évaluées-, ce qui consistait un utile rappel avant l'examen du projet de loi de finances pour 2004. Il a regretté que la précédente législature, favorisée par la phase haute du cycle de croissance, n'ait pas engagé d'action structurelle sur la dépense, comme le faisait courageusement l'actuel gouvernement avec des chantiers aussi importants que la décentralisation, la réforme budgétaire et la mise en place des stratégies ministérielles de réforme.

Un large débat s'est ensuite instauré au sein de la commission.

M. Roland du Luart a estimé que si le budget de l'outre-mer faisait traditionnellement apparaître de forts reports de crédits, notamment en investissement, il ne fallait pas négliger l'importance psychologique des effets d'annonce. Par ailleurs, souhaitant engager une réflexion non-partisane sur les erreurs du passé afin d'en tirer d'utiles enseignements, il a souhaité savoir si le dépassement de la norme de dépense était un « classique » de l'alternance politique.

M. Jean Arthuis, président, a ainsi estimé que les budgets pré-électoraux faisaient souvent preuve d' « exubérance irrationnelle ».

S'agissant du recul de l'investissement en 2002, **M. Jacques Oudin** a souhaité connaître la décomposition de cette évolution entre l'investissement privé, l'investissement de l'Etat et celui des collectivités territoriales.

M. Maurice Blin a souligné un paradoxe qu'il a demandé au rapporteur général de bien vouloir éclaircir, estimant que la France connaissait un fort endettement public et une croissance stagnante, alors que les Etats-Unis, en revanche, réussissaient à combiner endettement public fort et croissance soutenue. Il a par ailleurs rappelé que dans les années 1960 et 1970, la France s'endettait dans un contexte de forte croissance et surtout de forte inflation, ce qui rendait cet endettement public beaucoup moins douloureux.

M. Bernard Angels a estimé que la dérive des dépenses en 2002 ne pouvait être imputée à un seul gouvernement et qu'il convenait collectivement d'en tirer les leçons. Il a notamment regretté que l'Union européenne ne soit pas le cadre d'une coopération et d'une concertation économique plus intense.

M. Aymeri de Montesquiou a demandé au rapporteur général des précisions sur les reports de crédits enregistrés depuis 1993.

M. Yves Fréville a expliqué pourquoi, selon lui, l'exécution budgétaire de 2002 était différente de celle de 2001 alors que la conjoncture économique était déjà dégradée en 2001.

M. Michel Moreigne a souhaité avoir plus de précisions sur les modalités et le contenu du « gel républicain » des dépenses intervenu avant les élections de 2002.

M. Jean Arthuis, président, a dit craindre que l'exécution budgétaire 2003 ne présente autant de mauvaises surprises que celle de 2002, estimant que l'aléa principal résidait dans le niveau attendu de recettes dans la mesure où la dépense était « tenue ». Il a par ailleurs souhaité connaître le montant des opérations extérieures militaires enregistrées en 2002 et regretté qu'elles n'apparaissent pas dans la loi de finances initiale au sein du budget de la défense. Enfin, il a déploré le fait que la norme des 3 % de déficit public apparaisse de plus en plus comme un point d'équilibre alors que l'objectif vertueux devrait être 0 %.

En réponse aux différents intervenants, **M. Philippe Marini, rapporteur général**, a indiqué que d'autres pays raisonnaient, non pas, année budgétaire après année budgétaire, mais sur la base du cycle économique : ainsi, le gouvernement britannique s'était fixé comme objectif un solde budgétaire courant nul sur l'ensemble du cycle, ce qui commandait de dégager des marges de manœuvre en période de conjoncture favorable.

S'agissant de la question de l'inflation, il a estimé que l'objectif d'inflation fixé dans la zone euro mériterait d'être symétrique et de jouer également un rôle d'alerte lorsque des risques déflationnistes apparaissaient. Il

s'est interrogé sur les modalités de pilotage des normes de la politique monétaire qui, selon lui, ne devait pas être laissée à la seule appréciation de la Banque centrale européenne (BCE).

S'agissant de la dérive des dépenses constatée en 2002, il a indiqué que sur un total de 7,1 milliards d'euros, 5 milliards relevaient du premier semestre - gouvernement de M. Lionel Jospin- et 2,5 milliards d'euros du second semestre - gouvernement de M. Jean-Pierre Raffarin. Il a reconnu que toutes les alternances faisaient apparaître un décalage fort entre les dépenses annoncées et les dépenses réelles. Quant au « gel républicain » intervenu en février 2002, il a regretté qu'il n'ait pas pris en compte la dégradation de la conjoncture alors connue du gouvernement.

S'agissant des reports de crédits observés au budget de l'outre-mer, il a indiqué que depuis 1998, ils étaient de l'ordre de 200 millions d'euros chaque année et concernaient prioritairement les dépenses en capital. Il a assuré M. Roland du Luart de son soutien personnel à toute initiative visant à aligner les crédits proposés sur leur niveau réellement consommable. Il a ensuite invité chaque rapporteur spécial à examiner avec attention l'exécution budgétaire du département ministériel dont il avait la charge, notamment sous l'angle des reports de crédits.

Il a indiqué que la formation brute de capital fixe des administrations publiques avait augmenté de 3,1 % et que le recul global (- 2,6 %) s'expliquait essentiellement par la baisse de l'investissement privé (- 3,7 %). Quant aux opérations extérieures, il a indiqué que leur coût s'établissait, au 30 juin 2002, à 680 millions d'euros.

Il s'est réjoui que la variation de la dette de l'Etat fasse bientôt l'objet d'un vote en loi de finances, conformément aux dispositions de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), tout en regrettant que cette innovation n'intervienne pas avant l'examen de la loi de finances pour 2006.

A l'issue de cet examen, la commission a décidé de **proposer** au Sénat **d'adopter sans modification les articles et l'ensemble du projet de loi de règlement.**

TABLEAU COMPARATIF

Texte du projet de loi		Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture		Propositions de la Commission
Article 1^{er}		Article 1^{er}		Article 1^{er}
Les résultats définitifs de l'exécution des lois de finances pour 2002 sont arrêtés aux sommes mentionnées ci-après :		Sans modification.		Sans modification.
	<i>(En euros)</i>			
	Charges	Ressources	Solde	
A.- OPÉRATIONS À CARACTÈRE DÉFINITIF				
<i>Budget général</i>				
Recettes brutes ^(a)		291.442.130.199,13		
<i>A déduire</i> : Dégrèvements et remboursements d'impôts		61.329.467.489,53		
Recettes nettes		230.112.662.709,60		
Dépenses ordinaires civiles brutes	295.406.068.960,08			
<i>A déduire</i> : Dégrèvements et remboursements d'impôts	61.329.467.489,53			
Dépenses ordinaires civiles nettes.....	234.076.601.470,55			
Dépenses civiles en capital	16.808.112.513,75			
Dépenses militaires	29.214.997.534,73			
Total pour le budget général	(b) 280.099.711.519,03	230.112.662.709,60	- 49.987.048.809,43	
<i>Comptes d'affectation spéciale à caractère définitif</i>				
Recettes		10.405.641.399,08		
Dépenses ordinaires civiles	3.454.182.595,16			
Dépenses civiles en capital	6.680.040.621,96			
Total pour les comptes d'affectation spéciale...	10.134.223.217,12	10.405.641.399,08	271.418.181,96	
Totaux (budget général et comptes d'affectation spéciale).....	290.233.934.736,15	240.518.304.108,68	- 49.715.630.627,47	
<i>Budgets annexes</i>				
Aviation civile	1.381.620.264,75	1.381.620.264,75		
Journaux officiels.....	193.603.734,90	193.603.734,90		
Légion d'honneur.....	20.590.070,83	20.590.070,83		
Monnaies et médailles.....	135.846.826,01	135.846.826,01		
Ordre de la Libération.....	993.627,18	993.627,18		
Prestations sociales agricoles.....	15.932.945.175,77	15.932.945.175,77		
Totaux budgets annexes.....	17.665.599.699,44	17.665.599.699,44	"	
Totaux des opérations à caractère définitif (A)	307.899.534.435,59	258.183.903.808,12	- 49.715.630.627,47	
B.- OPÉRATIONS À CARACTÈRE TEMPORAIRE				
<i>Comptes spéciaux du Trésor</i>				
Comptes d'affectation spéciale à caractère temporaire.....	1.614.612,74	667.621,68	- 946.991,06	
Comptes de prêts.....	1.133.753.147,63	1.227.463.438,79	93.710.291,16	
Comptes d'avances	62.067.994.035,62	62.345.037.747,12	277.043.711,50	
Comptes de commerce (résultat net)	- 112.715.749,74		112.715.749,74	
Comptes de règlement avec les gouvernements étrangers (résultat net)			"	
Comptes d'opérations monétaires hors FMI (résultat net).....	61.899.942,03		- 61.899.942,03	

Texte du projet de loi

**Texte adopté
par
l'Assemblée
nationale en
première
lecture**

**Propositions de
la Commission**

Totaux des opérations à caractère temporaire hors FMI (B).....	63.152.545.988,28	63.573.168.807,59	420.622.819,31
Solde d'exécution des lois de finances hors FMI (A+B).....	"	"	- 49.295.007.808,16
Solde d'exécution des lois de finances hors FMI, hors FSC.....	"	"	- 49.296.324.289,38

(a) Après déduction des prélèvements sur recettes de l'Etat (49.555.759.234,73 €) au profit des collectivités locales et des Communautés européennes.

(b) Le montant des dépenses brutes du budget général s'établit à 341.429.179.008,56 €.

Texte du projet de loi

Article 2

Le montant définitif des recettes du budget général de l'année 2002 est arrêté à 291.442.130.199,13 €. La répartition de cette somme fait l'objet du tableau A annexé à la présente loi.

Article 3

Le montant définitif des dépenses ordinaires civiles du budget général de 2002 est arrêté aux sommes mentionnées au tableau ci-après. Les crédits ouverts sont modifiés comme il est dit au même tableau et répartis par ministère conformément au tableau B annexé à la présente loi.

(En euros)

Désignation des titres	Dépenses	Ajustements de la loi de règlement	
		Ouvertures de crédits complémentaires	Annulations de crédits non consommés
I.- Dette publique et dépenses en atténuation de recettes	102.581.068.852,03	852.773.959,38	830.008.872,35
II.- Pouvoirs publics	796.206.371,06	»	366.355,94
III.- Moyens des services	113.290.248.791,84	98.418.708,60	794.827.162,76
IV.- Interventions publiques.....	78.738.544.945,15	12.870.652,71	463.917.574,56

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture

Article 2

Sans modification.

Article 3

Sans modification.

Propositions de la Commission

Article 2

Sans modification.

Article 3

Sans modification.

Texte du projet de loi

TOTAUX	295.406.068.960,08	964.063.320,69	2.089.119.965,61
---------------------	---------------------------	-----------------------	-------------------------

**Texte adopté par l'Assemblée
nationale en première lecture**

**Propositions de la
Commission**

Texte du projet de loi

Article 4

Le montant définitif des dépenses civiles en capital du budget général de 2002 est arrêté aux sommes mentionnées au tableau ci-après. Les crédits ouverts sont modifiés comme il est dit au même tableau et répartis par ministère conformément au tableau C annexé à la présente loi.

<i>(En euros)</i>			
Désignation des titres	Dépenses	Ajustements de la loi de règlement	
		Ouvertures de crédits complémentaires	Annulations de crédits non consommés
V.- Investissements exécutés par l'Etat	3.996.017.133,47	»	24,53
VI.- Subventions d'investissement accordées par l'Etat	12.811.453.379,57	»	37,43
VII.- Réparations des dommages de guerre.	642.000,71	»	0,29
TOTAUX.....	16.808.112.513,75	»	62,25

Article 5

Le montant définitif des dépenses ordinaires militaires du budget général de 2002 est arrêté aux sommes mentionnées au tableau ci-après. Les crédits ouverts sont modifiés comme il est dit au même tableau et répartis conformément au tableau D annexé à la présente loi.

<i>(En euros)</i>		
		Ajustements de la loi de règlement

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture

Article 4

Sans modification.

Article 5

Sans modification.

Propositions de la Commission

Article 4

Sans modification.

Article 5

Sans modification.

Texte du projet de loi

Désignation des titres	Dépenses	Ouvertures de crédits complémentaires	Annulations de crédits non consommés
III.- Moyens des armes et services..	17.883.086.075,26	15.797.752,60	138.973.599,34
TOTAUX	17.883.086.075,26	15.797.752,60	138.973.599,34

Article 6

Le montant définitif des dépenses militaires en capital du budget général de 2002 est arrêté aux sommes mentionnées au tableau ci-après. Les crédits ouverts sont modifiés comme il est dit au même tableau et répartis conformément au tableau E annexé à la présente loi.

<i>(En euros)</i>			
		Ajustements de la loi de règlement	
Désignation des titres	Dépenses	Ouvertures de crédits complémentaires	Annulations de crédits non consommés
V.- Équipement.....	11.069.664.413,48	12,15	14,67
VI.- Subventions d'investissement accordées par l'Etat	262.247.045,99	0,06	1,07
TOTAUX	11.331.911.459,47	12,21	15,74

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture

Article 6

Sans modification.

Propositions de la Commission

Article 6

Sans modification.

Texte du projet de loi

Article 7

Le résultat du budget général de 2002 est définitivement fixé comme suit :

Recettes.....	291.442.130.199,13 €
Dépenses.....	341.429.179.008,56 €
Excédent des dépenses sur les recettes	- 49.987.048.809,43 €

La répartition des recettes et des dépenses fait l'objet du tableau F annexé à la présente loi.

Article 8

Les résultats des budgets annexes sont arrêtés aux sommes mentionnées au tableau ci-après. Les crédits ouverts sont modifiés comme il est dit au même tableau. Ces crédits sont répartis par budget conformément au tableau G annexé à la présente loi.

Désignation des budgets	Totaux égaux en recettes et en dépenses	Ajustements de la loi de règlement	
		Ouvertures de crédits complémentaires	Annulations de crédits non consommés
		Aviation civile	1.381.620.264,75
Journaux officiels	193.603.734,90	13.639.601,98	4.736.864,08
Légion d'honneur.....	20.590.070,83	2.908.969,81	618.682,98
Monnaies et médailles	135.846.826,01	»	64.769.026,99

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture

Article 7

Sans modification.

Article 8

Sans modification.

Propositions de la Commission

Article 7

Sans modification.

Article 8

Sans modification.

Texte du projet de loi

Ordre de la Libération.....	993.627,18	275.342,14	42.680,96
Prestations sociales agricoles.....	15.932.945.175,77	192.550.426,57	118.074.143,80
TOTAUX	17.665.599.699,44	211.355.276,56	236.114.551,12

**Texte adopté par l'Assemblée
nationale en première lecture**

**Propositions de la
Commission**

Texte du projet de loi

Article 9

I. – Les résultats des comptes spéciaux du Trésor dont les opérations se poursuivent en 2003 sont arrêtés, au 31 décembre 2002, aux sommes mentionnées au tableau ci-après. Les crédits et les autorisations de découverts sont modifiés comme il est dit au même tableau et répartis par catégorie de comptes et ministère gestionnaire, conformément au tableau I, annexé à la présente loi.

<i>(En euros)</i>					
Désignation	Opérations de l'année 2002		Ajustements de la loi de règlement		
	Dépenses	Recettes	Ouvertures de crédits complémentaires	Annulations de crédits non consommés	Autorisations de découverts complémentaires
I.- Opérations à caractère définitif					
Comptes d'affectation spéciale	10.134.223.217,12	10.405.641.399,08	514.622.971,82	667.384.255,70	»
	10.134.223.217,12	10.405.641.399,08	514.622.971,82	667.384.255,70	»
II.- Opérations à caractère temporaire					
Comptes d'affectation spéciale	1.614.612,74	667.621,68	»	0,26	»
Comptes de commerce.....	5.563.118.642,08	5.675.834.391,82	»	»	»
Comptes de règlement avec les gouvernements étrangers.	»	»	»	»	»
Comptes d'opérations monétaires.....	4.674.681.817,76	5.218.590.478,03	»	»	9.115.022.489,29
Comptes de prêts.....	1.133.753.147,63	1.227.463.438,79	0,01	150.001,38	»
Comptes d'avances.....	62.067.994.035,62	62.345.037.747,12	5.957.288.928,11	20.184.892,49	»
Totaux.....	73.441.162.255,83	74.467.593.677,44	5.957.288.928,12	20.334.894,13	9.115.022.489,29
Totaux généraux.....	83.575.385.472,95	84.873.235.076,52	6.471.911.899,94	687.719.149,83	9.115.022.489,29

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture

Article 9

Sans modification.

Propositions de la Commission

Article 9

Sans modification.

Texte du projet de loi

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture

Propositions de la Commission

II. – Les soldes des comptes spéciaux du Trésor dont les opérations se poursuivent en 2003, sont arrêtés, à la date du 31 décembre 2002, aux sommes ci-après et répartis par ministère conformément au tableau I annexé à la présente loi.

(En euros)

Désignation des catégories de comptes spéciaux	Soldes au 31 décembre 2002	
	Débiteurs	Créditeurs
Comptes d'affectation spéciale : opérations à caractère définitif et à caractère temporaire		1.546.065.201,41
Comptes de commerce	21.195.984,88	807.266.624,86
Comptes de règlement avec les gouvernements étrangers	26.317.746,04	
Comptes d'opérations monétaires	9.187.585.660,39	1.886.962.909,55
Comptes de prêts	17.216.098.668,53	
Comptes d'avances	14.857.189.118,42	
TOTAUX	41.308.387.178,26	4.240.294.735,82

III. – Les soldes arrêtés au II sont reportés à la gestion 2003 à l'exception d'un solde débiteur de 72.563.171,10 € concernant les comptes d'opérations monétaires et d'un solde débiteur de 585.099.906,80 € concernant les comptes de prêts qui font l'objet d'une affectation par l'article de transport aux découverts du Trésor.

Texte du projet de loi

Article 10

Le solde débiteur des pertes et profits sur emprunts et engagements de l'Etat est arrêté au 31 décembre 2002 à la somme de 1.431.256.352,67 € conformément au tableau ci-après :

(En euros)

Opérations	Dépenses	Recettes
Annuités non supportées par le budget général ou un compte spécial du Trésor	1.152.150.602,94	
Dotations aux amortissements - Charges financières		
- dotations aux amortissements des suppléments résultant des indexations	3.472.107,89	
- dotations aux amortissements des décotes....	999.889.395,32	
Quote-part des primes sur emprunts et Bons du Trésor à intérêts annuels (BTAN)		1.040.735.650,23
Pertes et profits divers sur emprunts et engagements		
- pertes sur emprunts à long terme	440.551.182,14	
- profits divers sur emprunts à long terme		155.720.230,27
- pertes sur BTAN	35.475.810,26	
- profits divers sur BTAN		3.702.148,15
- pertes diverses	31,80	
- profits divers		124.749,03
TOTAUX	2.631.539.130,35	1.200.282.777,68
SOLDE.....	1.431.256.352,67	

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture

Article 10

Sans modification.

Propositions de la Commission

Article 10

Sans modification.

Texte du projet de loi

Article 11

Le solde fixé à l'article 7, les soldes débiteurs mentionnés au III de l'article 9 et le solde arrêté à l'article 10 ainsi que le résultat de la régularisation comptable mentionnée ci-après sont transportés en augmentation des découverts du Trésor et récapitulés dans le tableau ci-dessous :

– Excédent des dépenses sur les recettes du budget général de 2002.....	49.987.048.809,43 €
– Résultat net du compte spécial du Trésor « Pertes et bénéfices de change » soldé chaque année	72.563.171,10 €
– Remises de dettes aux pays les moins avancés	585.099.906,80 €
– Pertes et profits sur emprunts et engagements	1.431.256.352,67 €
– Régularisation comptable.....	0,48 €
Total à transporter en augmentation des découverts du Trésor	52.075.968.240,48 €

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture

Article 11

Sans modification.

Propositions de la Commission

Article 11

Sans modification.

RÉPONSES DE LA COUR DES COMPTES AUX QUESTIONS POSÉES PAR LA COMMISSION DES FINANCES DU SÉNAT SUR LE PROJET DE LOI DE RÈGLEMENT DE 2002

Question 1

La période complémentaire

La Cour constate que le profil de l'exécution budgétaire au cours de la période complémentaire n'obéit pas à l'objectif inscrit à l'article 28 de la LOLF du 1^{er} août 2001, selon lequel les ordonnateurs ne recourent à la période complémentaire qu'à titre véritablement exceptionnel.

Quelle est la raison pour laquelle le montant des opérations en cours de période complémentaire est resté très élevé par rapport à l'exercice précédent ?

Quelles propositions la Cour des comptes peut-elle formuler pour améliorer l'exécution budgétaire en fin de gestion ?

Réponse

La Cour a en effet constaté :

- que le volume des opérations réalisées en fin de gestion a été plus élevé pour l'exercice 2002 que pour l'exercice 2001,

- que cet accroissement a été particulièrement sensible au cours de la période complémentaire,

- et qu'il en résulte que le profil de l'exécution budgétaire ne répondait pas encore à l'objectif consistant à ce que les ordonnateurs ne recourent à la période complémentaire qu'à titre véritablement exceptionnel.

1) Rappel de la problématique et des objectifs

Il serait souhaitable que la clôture des opérations budgétaires intervienne, de façon aussi proche que possible, de la date de fin de l'exercice. Un certain délai doit nécessairement être conservé pour permettre la bonne exécution des crédits votés en lois de finances rectificatives de fin d'année, et pour effectuer les opérations de régularisation.

L'objectif reste, néanmoins, d'arriver à une pratique où les ordonnateurs principaux (y compris au ministère chargé des finances) ne recourent à l'ordonnancement en période complémentaire qu'à titre réellement exceptionnel, de façon à passer d'un système de gestion avec période complémentaire à un système de "gestion pure", conforme au principe de spécialisation des exercices, et présentant plusieurs autres avantages :

- rapidité de reddition des comptes,
- allègement de l'afflux des dossiers d'ordonnancements chez le comptable dans les tout derniers jours précédant la clôture de la gestion,
- plus grande simplicité et meilleure lisibilité des comptes de l'Etat pour le Parlement, la presse et les citoyens.

Le corollaire de cet objectif est une réduction progressive, mais sensible, du volume des opérations pendant la période complémentaire, ainsi, naturellement, qu'une réduction de la durée de celle-ci. La LOLF a d'ailleurs prescrit qu'à compter de son entrée en vigueur, la période complémentaire ne devra pas excéder vingt jours. Or, non seulement la durée de la période complémentaire de l'exercice 2002 est restée presque inchangée par rapport à 2001, mais encore le volume des opérations de cette période, loin de décroître, s'est en fait accru.

2) Un volume d'opérations accru, par mobilisation de recettes non fiscales

Les données fournies par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie (Direction générale de la comptabilité publique) font apparaître que, par rapport aux opérations réalisées en période complémentaire de l'exercice 2001, le volume des opérations effectuées en période complémentaire de l'exercice 2002 s'est accru de 680 M€, atteignant un total de 13,6 Md€, avec des montants :

- en dépenses : à peine moins élevés,

- en recettes : sensiblement plus élevés.

Total d'opérations Comptabilisées en période complémentaire (Md€)	2000 au titre de l'exercice 1999	2001 au titre de l'exercice 2000	<u>2002</u> au titre de l'exercice 2001	2003 au titre de l'exercice 2002
Total des dépenses :	10,43	8,58	6,77	6,59
Total des recettes :	4,86	0,37	6,16	7,02
Total cumulé dépenses et recettes	15,29	8,95	12,93	13,61

2.1) *Des dépenses à peine moins élevées*

Le tableau ci-dessous retrace l'évolution des dépenses effectuées au cours de la période complémentaire sur le budget général et sur les comptes spéciaux du Trésor. Il apparaît que la réduction globale des dépenses par rapport à la période complémentaire de l'exercice 2002 a été très faible : - 0,18 Md€, soit dix fois moins que celle constatée au cours de la période complémentaire de l'exercice 2001 par rapport à celle de l'exercice 2000 (1,8 Md€).

Dépenses comptabilisées en cours de période complémentaire (en Md€)	2000 au titre de l'exercice 1999	2001 au titre de l'exercice 2000	2002 au titre de l'exercice <u>2001</u>	<u>2003</u> au titre de l'exercice 2002
Budget général	7,77	7,14	3,91	3,77
Comptes spéciaux du Trésor	2,65	1,44	2,86	2,82
Total	10,42	8,58	6,77	6,59

Cette très faible réduction globale des dépenses se vérifie aussi bien sur le budget général que sur les comptes spéciaux du Trésor :

Sur le budget général :

La diminution n'est que de 0,14 Md€, donc très inférieure à celle de 3,23 Md€ enregistrée dans la période complémentaire de l'exercice 2001 par rapport à la période complémentaire de l'exercice précédent.

Sur les comptes spéciaux du Trésor (CST) :

La diminution des dépenses est presque nulle (- 0,04 Md€). On relève en particulier qu'ont été effectuées sur le compte 902-24 (Dotations en capital, achats de titres, investissements en fonds de capital-investissement) par décisions du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie en date des 23 et 24 janvier 2003, c'est-à-dire dans les dernières 48 heures de la période complémentaire, trois dépenses d'un montant égal ou supérieur, chacune, à 500 M€, à savoir :

- un versement de 500 M€ au Fonds de Réserve des Retraites (FRR),
- une dotation en capital de 950 M€ à EPFR,
- un versement de 600 M€ au bénéfice de Réseau Ferré de France (RFF) et présenté également comme une dotation en capital.

2.2) Des recettes non-fiscales en augmentation pour la 2^{ème} année consécutive

Le niveau des recettes comptabilisées en période complémentaire de l'exercice 2002 s'établit au total à 7,02 Md€ (dont 1,39 sur le budget général et 5,63 sur les CST), en augmentation de :

- 0,860 Md€ par rapport à la période complémentaire de l'exercice 2001,
- et de 2,170 Md€ par rapport à celle de l'exercice 2000.

Recettes comptabilisées en période complémentaire (Md€)	2000 au titre de l'exercice 1999	2001 au titre de l'exercice 2000	2002 au titre de l'exercice 2001	2003 au titre de l'exercice 2002
Budget général	0,17	0,02	0,71	1,39
Comptes spéciaux du Trésor	4,69	0,35	5,45	5,63
Total	4,85	0,37	6,16	7,02

L'augmentation de 2002 est notamment liée à un doublent des recettes non- fiscales ¹¹ comptabilisées sur le Budget général : 1,39 Md€, au lieu de 0,7 Md€.

Ce doublement s'explique lui-même par l'augmentation des recettes comptabilisées à l'ACCT au compte n° 901-590 : 1,26 Md€ en 2002 (contre 0,58 Md€ en 2001). Ont été notamment retracés sur ce compte en janvier 2003, au titre de l'exercice 2002 :

- le versement par la Banque de France, le 22 janvier 2003, d'un acompte de 0,12 Md€ sur les reversements dus à l'Etat pour les anciens billets en francs (des raisons juridiques ne permettaient pas un versement avant le 31 décembre 2002) ;

- mais aussi le reversement par la COFACE d'un "excédent" de trésorerie pour un total de 0,93 Md€ (contre 0,61 Md€ au titre de la période complémentaire de 2001), et ceci en deux versements :

- un versement d'un peu plus de 0,40 Md€, le 10 janvier 2003

- un versement d'un peu plus de 0,52 Md€, le 23 janvier 2003 ;

- ainsi qu'un reversement par NATEXIS-Banque, le 24 janvier, de 0,20 Md€, au titre de son excédent sur le compte des garanties de taux, reversement qui n'avait pas eu d'équivalent en période complémentaire de 2001.

3) Propositions pour améliorer à cet égard l'exécution budgétaire en fin de gestion

Améliorer l'exécution budgétaire en fin de gestion implique notamment (cf. supra, §1) de réduire le volume des opérations de la période complémentaire.

Or l'accroissement de ce volume en 2002, par rapport à la période complémentaire de 2001, provient essentiellement, comme on l'a vu (cf. supra, § 2), du doublement des recettes non-fiscales mobilisées au cours de cette

¹¹ L'accroissement de recettes explique d'ailleurs l'inversion du solde de la période complémentaire : positif pour 2002, alors qu'il était négatif pour 2001.

Soldes des opérations comptabilisées en période complémentaire (Md€)	2000 au titre de l'exercice 1999	2001 au titre de l'exercice 2000	2002 au titre de l'exercice 2001	2003 au titre de l'exercice 2002
Budget général	- 7,60	- 7,11	- 3,20	- 2,38
Comptes spéciaux du Trésor	- 2,03	- 1,10	2,59	2,81
Total	- 9,63	- 8,21	- 0,61	0,43

période, qu'il s'agisse de la trésorerie du compte de l'Etat chez NATEXIS Banque, ou de celle logée à la COFACE.

Aussi l'objectif de réduction de ce volume d'opérations doit-il conduire – au-delà de la nécessité de rattacher systématiquement à l'exercice les opérations en cause - à un certain **encadrement de la mobilisation des recettes non-fiscales**.

Ces opérations sur les recettes non-fiscales ne sont assurément pas nouvelles. Dans un rapport d'information¹² de 2000, le rapporteur général de la Commission des finances de l'Assemblée nationale avait déjà signalé ce qu'il désignait comme « une diminution choisie de recettes non-fiscales ». Ces recettes, que le ministre chargé des finances avait alors décidé de ne pas appeler aux niveaux prévus, constituaient en réalité, selon le rapporteur général, une « réserve » à la disposition du gouvernement pour l'exercice suivant. Elles correspondaient notamment :

- à des prélèvements prévus sur les fonds d'épargne gérés par la Caisse des dépôts et consignations
- à un versement attendu de la CADES
- mais aussi à un reversement, prévu en loi de finances, de la part de la COFACE.

Or le tirage de 200 M€ intervenu en janvier 2003 sur le compte de l'Etat chez NATEXIS-Banque représente un mouvement fort comparable dans son principe, quoique de sens inverse.

Venant en sus du versement de 135 M€ prévu en loi de finances et qui avait déjà été effectué en 2002 sur ce même compte, ce tirage de janvier 2003 n'était pas justifié de manière plus probante que la mise en "réserve" opérée en 2000. Il s'agissait alors de laisser les fonds sur le compte Etat de la COFACE afin de "consolider l'équilibre" du compte "dans une logique prudentielle de moyen/long terme". En janvier 2003, il s'agissait de tenir compte "du bas niveau des taux d'intérêt constatés en 2002". En réalité, dans les deux cas, toute latitude était donnée pour soutenir ces arguments lors de l'examen, en décembre, des projets de lois de finances rectificatives et pour proposer en conséquence au parlement de modifier lui-même le montant du crédit inscrit au chapitre correspondant. En fait, s'agissant en particulier de la décision du 24 janvier 2003 relative à NATEXIS, les circonstances précitées rendent beaucoup plus vraisemblable que le montant inscrit au chapitre a été maintenu en LFR pour préserver une certaine capacité d'arbitrage sur le niveau du solde final d'exécution budgétaire.

¹² Rapport d'information n° 2244, publié le 14-04-00, par la Commission des finances de l'Assemblée nationale, « sur les premiers éléments disponibles concernant l'exécution du budget 1999 ».

En conclusion, l'essentiel des opérations doit pouvoir être mieux encadré, s'agissant des montants en cause, et réalisé avant la clôture de l'exercice. Ce constat souligne la nécessité de concilier les principes et une certaine souplesse dans la gestion des flux de trésorerie.

Question 2

Les comptes spéciaux du Trésor

En ce qui concerne les comptes spéciaux du Trésor, quelle analyse la Cour des comptes fait-elle de l'écart important, pour les dépenses, les recettes et le solde, entre la prévision en loi de finances, les rectifications en lois de finances rectificatives et l'exécution en loi de règlement ? Elle constate par ailleurs que « *les reports des comptes spéciaux du Trésor (16 % du total), en progression de 21,4 %, freinent la baisse moyenne* ». Quelle explication la Cour des comptes peut-elle apporter à ce phénomène ? Quel lui semble être l'avenir des comptes spéciaux du Trésor existants au regard de la loi organique du 1^{er} août 2001 ?

Réponse

La question sur les comptes spéciaux du Trésor aborde trois sujets qui sont, pour deux d'entre eux, relativement liés ; il s'agit de l'écart entre la loi de finances initiale et l'exécution et les reports. Sur ces deux thèmes, la Cour, dans les rapports sur l'exécution des lois de finances de ces dernières années, a formulé des observations sur la gestion de chaque compte¹³ car il s'agit de questions importantes qui touchent aux modes de gestion des comptes spéciaux du Trésor. La loi organique du 1^{er} août 2001 apporte des réponses et aura une incidence notamment sur la gestion et le nombre des comptes d'affectation spéciale.

1. Ecart entre la prévision en loi de finances et l'exécution en loi de règlement

La comparaison entre la loi de finances initiale et l'exécution ne prend une réelle signification que pour les comptes d'affectation spéciale, les comptes d'avances qui décrivent les avances consenties dans la limite des crédits ouverts à cet effet et les comptes de prêts qui retracent les prêts consentis par l'Etat soit à titre d'opérations nouvelles, soit à titre de consolidation.

¹³ *Rapports sur l'exécution des lois de finances pour 1998, 1999 et 2000.*

Pour les comptes de commerce qui retracent des opérations de caractère industriel ou commercial effectuées à titre accessoire par des services publics de l'Etat, les prévisions de dépenses ont un caractère évaluatif, seul le découvert fixé annuellement pour chacun d'eux a un caractère limitatif. Il en est de même pour les comptes de règlement avec les gouvernements étrangers et les comptes d'opérations monétaires où la présentation des prévisions de recettes et de dépenses est facultative ; c'est, là aussi, le découvert fixé annuellement pour chacun des comptes qui a un caractère limitatif.

Sans faire une analyse détaillée de tous les comptes spéciaux du Trésor, les principales constatations suivantes peuvent être faites :

a) Comptes d'affectation spéciale

Pour les comptes d'affectation spéciale les prévisions s'établissaient à 10.304 M€ en recettes et dépenses. Les résultats se situent à 10.406 M€ en recettes (soit une différence positive de 102 M€) et à 10.136 M€ en dépenses (soit une différence négative 168 M€).

Tableau 1 : comptes d'affectation spéciale¹⁴

	Prévisions LFI	Résultats d'exécution	Ecart LFI - Exécution
Recettes	10 304	10 406	102
Dépenses	10 304	10 136	-168
Solde	0	270	270

L'ensemble des comptes d'affectation spéciale a connu des variations entre la LFI et l'exécution mais les 2/3 de cette différence résident dans deux comptes :

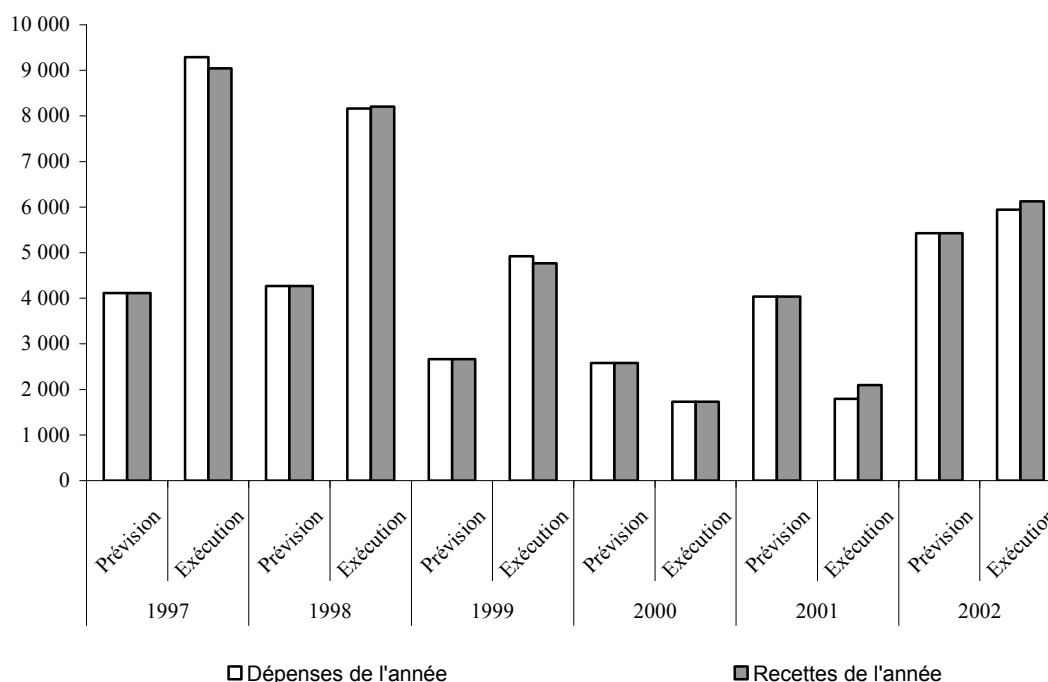
- le compte n° 902-24 « *produits de cessions de titres, parts et droit de sociétés* »
- le compte n° 902-33 « *fonds de provisionnement des charges de retraite et de désendettement de l'État* »

Pour le compte n° 902-24 « *produits de cessions de titres, parts et droit de sociétés* » les prévisions en recettes et dépenses s'établissaient à 5.432 M€ et les résultats ont été de 6.126 M€ en recettes soit une différence de +694 M€ ; cette augmentation résulte principalement de certaines cessions en fin d'année, dans de bonnes conditions financières, notamment celle du Crédit lyonnais qui a généré une recette de 2,2 Md€. Les recettes ayant été plus importantes que prévu, les dépenses ont suivi la même évolution pour se situer à 5.944 M€ en dépenses soit une augmentation de +512 M€.

¹⁴ Sauf indication contraire les sources sont constituées par la LFI 2002 et la balance générale des comptes du compte général de l'administration des finances (CGAF)

Il convient d'observer que les écarts ont été en 2002 inférieurs à ceux constatés les années précédentes comme le montre le graphique ci-dessous où les variations importantes en 1997 et 1998 s'expliquaient par les cessions de titres notamment de France Telecom.

Graphique 1 : comparaison des prévisions et exécutions du compte n°902-24



En ce qui concerne le compte n° 902-33 « *fonds de provisionnement des charges de retraite et de désendettement de l'État* », les prévisions en recettes et dépenses s'établissaient à 1.238,4 M€ et les résultats sont de 619,2 M€. Comme la Cour l'a indiqué dans le rapport sur l'exécution de la loi de finances pour 2002, l'article 33 de la loi de finances pour 2002 modifie l'article 36 de la LFI pour 2001 en prévoyant que les redevances des opérateurs UMTS comprennent deux composantes :

- une première composante traduisant l'avantage immédiat lié à l'attribution de la licence d'un montant de 619.209.795,27 €, versée le 30 septembre de l'année de délivrance de l'autorisation ou lors de cette délivrance si celle-ci intervient postérieurement au 30 septembre ;
- une seconde composante correspondant à la valeur d'usage du spectre de fréquences hertziennes publiques, versée annuellement avant le 30 juin de l'année en cours au titre de l'utilisation des fréquences de l'année précédente. Cette redevance est calculée en pourcentage du chiffre d'affaires réalisé au titre de l'utilisation desdites fréquences attribuées au titulaire de l'autorisation.

Le pourcentage de la seconde composante a été fixé à 1 % du chiffre d'affaires.

Les recettes prévues initialement pour 2002 étaient de 1238,4 M€ à raison de 619,2 M€ par opérateur se portant candidat à une autorisation UMTS (dans la limite des deux places restant disponibles) au titre de la première composante. Aucune recette n'était prévue au titre de la seconde composante, les deux opérateurs actuellement titulaires d'une autorisation UMTS n'ayant pas commencé leurs services commerciaux en 2001.

Un seul opérateur (Bouygues Télécom) a répondu au second appel à candidatures lancé par l'Autorité de régulation des télécommunications pour obtenir une licence UMTS. L'autorisation lui a été délivrée en décembre 2002 et les recettes n'ont donc été que de 619,2 M€.

b) Les comptes de prêts

Pour les comptes de prêts les prévisions s'établissaient à 1.217 M€ en recettes et 843 M€ en dépenses. Les résultats se situent à 1.227 M€ en recettes (soit un différence positive de 10 M€) et à 1.134 M€ en dépenses (soit une différence de 291 M€).

Tableau 2 : comptes de prêts

	Prévisions LFI	Résultats d'exécution	Ecart LFI - Exécution
Recettes	1 217	1 227	10
Dépenses	843	1 134	291
Solde	374	93	-281

85 % de cette différence résident dans les comptes n° 903-07 « *prêt du Trésor à des états étrangers et à la Caisse de développement* » et n° 903-17 « *prêts du Trésor à des Etats étrangers pour la consolidation des dettes envers la France* ».

Tableau 3 : comptes n°903-07 et n°903-17

	Evaluation LFI 2002	2002	Différence
Recettes de l'année	1 198	1 207	9
Dépenses de l'année	843	1 093	250
Solde de l'année	355	114	-241

Les services du ministère de l'économie des finances et de l'industrie indiquent que les décalages entre prévision et exécution et les reports de crédits résident dans le retard dans la signature de certains accords bilatéraux ce qui ne

permet pas de consommer la totalité des crédits alloués et se traduit par un report de crédits ce qui permet de refinancer en partie les créances des ces pays sur la gestion ultérieure. De façon plus spécifique, le décalage entre prévision et exécution tient aussi aux difficultés de négociation de certains accords bilatéraux.

Il convient de mentionner le système de remise de dette qui intervient sur les résultats des comptes n° 903-07 et n° 903-17 : lorsqu'un pays rencontre des difficultés financières pour honorer ses échéances de prêts, notamment ceux octroyés par le compte n° 903-07, sa dette est traitée dans le cadre multilatéral en Club de Paris sous forme d'un accord de consolidation traduit ensuite sous forme bilatérale. Cette consolidation permet d'aménager la dette par le biais d'un nouveau prêt et d'éteindre la dette sur le compte n° 903-07, soit au fur et à mesure des échéances de l'ancien prêt arrivant à maturité pour les accords dits de "flux", soit en une seule fois pour les accords dits de "stock".

En pratique, cette opération de refinancement consiste à verser, à partir du compte n° 903-17, les sommes correspondantes sur un compte de l'Etat ouvert à la Banque de France pour être reversées à l'organisme créancier concerné (AFD ou NATEXIS) qui reverse la part en principal sur le compte n° 903-07. Ces versements sont considérés, alors, comme des remboursements sur les prêts donc comme des recettes sur le compte n° 903-07. La part en intérêts, quant à elle, est enregistrée en recettes du budget général. Ces mécanismes complexes contribuent à l'écart qui peut exister entre les prévisions en LFI et les résultats d'exécution.

c) Les comptes d'avance

Pour les comptes d'avances les prévisions s'établissaient à 55.541 M€ en recettes et 54.645 M€ en dépenses. Les résultats se situent à 62.345 M€ en recettes (soit un différence positive de 6.804 M€) et à 62.068 M€ en dépenses (soit une différence de 7.423 M€). Le solde est de ce fait inférieur de 619 M€ aux prévisions.

Tableau 4 : comptes d'avances

	Prévisions LFI	Résultats d'exécution	Ecart LFI - Exécution
Recettes	55 541	62 345	6 804
Dépenses	54 645	62 068	7 423
Solde	896	277	-619

Là aussi la différence s'explique par les évolutions de deux comptes :

- le compte n° 903-54 « *avances sur le montant des impositions revenant aux départements, communes, établissements et divers organismes* » ;
- le compte n° 903-58 « *avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics* ».

Tout d'abord il convient de noter que le compte n° 903-58 ne fait pas objet d'une évaluation des dépenses et recettes en loi de finances initiale. Ce compte retrace les avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics (avances aux budgets annexes, avances à l'agence centrale des organismes d'intervention dans le secteur agricole, avances aux autres établissements publics nationaux et services autonomes de l'État, avances à des services concédés ou nationalisés ou à des sociétés d'économie mixte et avances à divers organismes de caractère social).

Les opérations devraient s'exécuter dans l'année, le compte étant débité du montant des avances accordées et crédité des remboursements obtenus. Les intérêts produits sont versés au budget général.

Compte tenu de cet élément la différence entre la LFI et l'exécution est bien moindre et ne concerne pratiquement que le compte le compte n° 903-54 « *avances sur le montant des impositions revenant aux départements, communes, établissements et divers organismes* ».

Tableau 5

	Dépenses			Recettes			Solde		
	LFI	Exécution	Diff	LFI	Exécution	Diff.	LFI	Exécution	Diff.
903-54	54 400	56 221	1.821	55 300	56 565	1 266	900	344	-555
903-58		5 622	5.622		5 599	5 599		-23	-23

Il convient de rappeler qu'en dépenses du compte n° 903-54, figure le montant des émissions d'impôts locaux et en recettes les encaissements effectifs complétés par des recettes d'ordre représentatives de frais de dégrèvements et non-valeur pris en charge par l'État sur le chapitre 15-01 des charges communes.

De ce fait les variations proviennent du fait que les prévisions en loi de finances initiale sont déterminées à l'été de l'année N-1. Elles font l'objet de révision, par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, en cours d'année (février et juillet de l'année N) afin d'affiner les projections. Les écarts de la prévision loi de finances initiale par rapport à la réalisation sont ainsi récurrents notamment en raison des variations susceptibles d'affecter le niveau

des prévisions d'émissions (base imposable, taux votés...) qui entraînent mécaniquement des écarts sur les recettes et les dépenses.

d) Le compte n°906-04 « compte d'émission des monnaies métalliques »

Dans le rapport sur l'exécution des lois de finances pour 2002, la Cour a présenté la situation particulière du compte d'opérations monétaires n° 906-04 « *compte d'émission des monnaies métalliques* » qui a pour objet de retracer les opérations auxquelles donnent lieu l'émission et le retrait des monnaies métalliques. Il est crédité de la valeur nominale des pièces émises et du produit de la vente des pièces démonétisées. Il est débité de la valeur nominale des pièces retirées de la circulation et du montant des sommes versées à l'administration des monnaies et médailles en règlement des dépenses de fabrication. Le gain (ou la perte) potentiel lié au passage à l'euro est donc égal au solde entre la remontée des pièces en francs majorée des coûts induits (charges), et la valeur des nouvelles pièces mises en circulation (produits).

En 2002, un solde positif de 533 M€ a été inscrit en loi de finances initiale, correspondant aux gains de « seigneurage » attendus des pièces mises en circulation. Or, cet excédent prévu a été en fait beaucoup plus faible puisqu'il s'établit à 10,7 M€ du fait de la contraction de la circulation monétaire et de l'ampleur inattendue du phénomène de remontée des euros vers les succursales de la Banque de France, entraînant une dégradation progressive du solde du compte qui est débité du règlement à la Banque de France de la valeur faciale des pièces restituées.

2. Les reports

L'ordonnance du 2 janvier 1959 prévoit à l'article 24 que le solde de chaque compte spécial du Trésor est reporté d'année en année. Toutefois, les profits et pertes constatés sur toutes les catégories de comptes, à l'exception des comptes d'affectation spéciale, sont imputés aux résultats de l'année dans les conditions prévues à l'article 35. L'ordonnance du 2 janvier 1959 ne fixait pas de limite aux reports de crédits.

L'évolution des reports de crédits sur les comptes spéciaux du Trésor dotés de crédits (ce qui exclut donc les comptes dotés d'autorisations de découverts) ne peut être analysée globalement. Chaque compte spécial du Trésor connaît sa propre évolution et les reports n'ont pas la même signification.

Les comptes de prêt à des Etats étrangers connaissent l'évolution la plus forte ; le retard dans la signature de certains accords bilatéraux conduit à ne pas consommer la totalité des crédits alloués et se traduit par un report de crédits. En général les créances des ces pays sont financées sur la gestion ultérieure.

Parmi les comptes d'affectation spéciale, on notera les augmentations de reports particulièrement importantes pour les comptes n° 902-00 « *fonds national de l'eau* », n° 902-15 « *compte d'emploi de la taxe parafiscale affectée au financement des organismes du service public de la radiodiffusion* » et n° 902-17 « *fonds national pour le développement du sport* ».

Les raisons de ces reports se situent à la fois dans les recettes et les dépenses. Pour les premières il existe pour certains comptes une sous-évaluation en loi de finances initiale entraînant des plus-values non-consommées. Par ailleurs en dépense on constate une consommation insuffisante des crédits.

Pour le compte n° 902-00 cette sous-consommation est structurelle. Ainsi en 2002 le taux de consommation des crédits n'est que de 34 % pour l'ensemble des chapitres de la section FNSE. Pour la section FNDAE les reports de la gestion précédente sont en hausse de 13,49 % par rapport à ceux de 2000/2001. C'est la septième année consécutive que le FNDAE connaît une hausse de ses reports. Le rythme d'augmentation, qui s'était ralenti chaque année depuis 1998, est à nouveau croissant

Pour le compte n° 902-17, la Cour avait souligné dans ses rapports précédents la faible consommation globale des crédits du FNDS. Ce constat demeure fondé pour 2002, le taux de consommation globale des crédits du FNDS s'établit à 64 %. Ce résultat s'explique par le taux particulièrement faible de consommation des crédits de paiement relatifs aux opérations en capital, qui n'atteint que 18 % en 2002 (contre 25 % en 2001). Le taux de consommation des crédits relatif aux dépenses ordinaires est, au contraire, d'un excellent niveau puisqu'il s'établit à 99 %. La principale cause de cette situation réside dans les importantes plus values de recettes, enregistrées au cours des derniers exercices par le FNDS par rapport aux inscriptions en loi de finances initiale, répercutées en priorité sur les dépenses en capital. Ce mécanisme est particulièrement net en 2002 comme en 2001 : les plus values atteignent 44,8 M€ (53,87 M€ en 2001) et bénéficient essentiellement aux opérations d'équipement.

Par ailleurs dans le rapport sur l'exécution des lois de finances pour 1999 et 2000, la Cour avait observé que, s'agissant des comptes d'affectation spéciale, la procédure d'affectation des recettes permet à l'Etat, en sous-évaluant initialement les ressources attendues, d'abonder positivement le Trésor à hauteur des plus-values de recettes constatées en cours d'exercice et qui ne seront reportées que l'année suivante (pas toujours en totalité), tout en interdisant aux ministères dépensiers d'engager à hauteur des recettes réelles.

Enfin, le principe de l'affectation des recettes, combiné avec celui de l'automatisme des reports, n'est pas forcément de nature à dynamiser la consommation des crédits par les gestionnaires.

3. Les comptes spéciaux du Trésor dans la loi organique du 1^{er} août 2001

La loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances définit les modalités de fonctionnement des comptes spéciaux du Trésor aux articles 19 à 24. Certaines de ces dispositions auront des incidences sur le fonctionnement et le nombre des comptes spéciaux du Trésor et en particulier sur les comptes d'affectation spéciale. Les points suivants peuvent être soulignés :

- en matière de recettes l'effet combiné de plusieurs dispositions nécessite une réorganisation et un reclassement des ressources des comptes spéciaux en conformité avec la loi organique. Pour certains comptes d'affectation spéciale la pérennité ne sera pas assurée compte tenu des nouvelles obligations en matière de recettes. Il en est ainsi notamment pour certains comptes dont les ressources proviennent d'une taxe parafiscale. La loi organique du 1^{er} août 2001 abroge l'ordonnance organique n° 59-2 du 2 janvier 1959, qui constituait la base juridique de la parafiscalité. L'article 63 de la loi organique du 1^{er} août 2001 organise un dispositif transitoire relatif au régime d'extinction de ces taxes parafiscales, qui s'étendra jusqu'au 31 décembre 2003.

Par ailleurs l'article 21 de la loi organique du 1^{er} août 2001 précise que les recettes peuvent être complétées par des versements du budget général mais uniquement dans la limite de 10 % des crédits initiaux de chaque compte contre 20 % aujourd'hui (article de l'ordonnance du 2 janvier 1959).

Enfin l'article 21 précise que les comptes d'affectation spéciale retracent des opérations budgétaires financées au moyen de recettes particulières qui doivent être en relation directe avec les dépenses concernées. Cette disposition exclut donc des ressources qui n'entreraient pas directement dans le champ des dépenses et remettrait en cause l'existence de certains comptes ;

- en ce qui concerne les reports la loi organique du 1^{er} août 2001 apporte des limites. Les autorisations d'engagement et les crédits de paiement disponibles en fin d'année sont reportés sur l'année suivante, dans les conditions prévues aux II et IV de l'article 15 ; ce dernier prévoit en fait de limiter à 3 % l'augmentation des crédits du programme bénéficiant du report sauf disposition contraire prévue par une loi de finances. Ceci constitue bien évidemment un changement très important par rapport à l'ordonnance du 2 janvier 1959 ;

- Il convient aussi d'indiquer que l'article 20 précise que chacun des comptes spéciaux dotés de crédits constitue une mission et que leurs crédits sont spécialisés par programme. Cette disposition pourrait exclure certains comptes qui n'auraient pas la « taille critique » ou qui ne pourraient définir un champ d'activité suffisamment large pour constituer une mission ;

- enfin en ce qui concerne les comptes de commerce, la loi organique du 1^{er} août 2001 crée un compte de droit pour les opérations budgétaires relatives à la dette et à la trésorerie de l'Etat, à l'exclusion de toute opération de gestion courante. Pour ce compte, la possibilité de recevoir des versements en provenance du budget général n'est pas soumise à la limite des 10 %. Il en est de même pour les deux comptes d'affectation spéciale créés par la loi organique relatifs, d'une part aux opérations de nature patrimoniale liées à la gestion des participations financières de l'Etat, et d'autre part pour les opérations relatives aux pensions et avantages accessoires. Les dispositions prévues pour les autres comptes de commerce ne connaissent pas de modifications par rapport à l'ordonnance du 2 janvier 1959.

Question 3

Financement du déficit en 2002

Dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour 2002, la Cour des comptes observe que *le dérapage de l'exécution budgétaire a donc été essentiellement financé à court terme*. Quel a été l'impact budgétaire de ce mode de financement pour l'exercice 2002 et quelles en sont les répercussions sur les exercices suivants ?

Réponse

1°) En 2002, un besoin net de financement de l'Etat non prévu de 14,5 milliards d'euros a été financé à court terme.

Le besoin net de financement de l'Etat s'est établi à 109,7 milliards d'euros sur l'année 2002, soit un montant supérieur de 14,5 milliards d'euros aux prévisions de la loi de finances initiale (95,2 milliards).

Tableau simplifié des flux de trésorerie de l'Etat pour 2002

En milliards d'euros	Loi de finances initiale	Programme de financement ¹⁵	Loi de finances rectificative	Loi de règlement	Ecart loi de règlement – LFI
Besoin net de financement	- 95,2	- 91,6	- 109,3	- 109,7	+ 14,5
OAT et BTAN (net)	89,0	85,0	85,0	86,9	-2,1
Variation nette de l'encours de BTF	11,4	13,0	25,2	35,7	+ 24,3
Autres ressources	- 5,2	- 6,4	- 0,9	- 12,9	+ 7,7

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

¹⁵ Le programme de financement de l'agence France Trésor, publié en décembre, est un document prévisionnel sur les émissions de l'année suivante destiné aux acteurs de marché. Elaboré plus tardivement que le projet de loi de finances initiale, il affiche parfois des chiffres légèrement différents.

Dans ce contexte, les émissions à moyen et à long terme ont atteint des niveaux proches de ceux envisagés dans la loi de finances initiale. En revanche, l'Etat a émis beaucoup plus de bons à court terme qu'il n'en a remboursé : la variation nette de l'encours de bons du Trésor à taux fixe et intérêts précomptés (BTF) pour 2002 a représenté une augmentation de 35,7 milliards d'euros, alors qu'une progression de seulement 11,4 milliards d'euros était envisagée en loi de finances.

L'écart (24,3 milliards) vient financer :

- pour 7,7 milliards, une diminution plus rapide qu'envisagée initialement des ressources non négociables ;
- à hauteur de 2,1 milliards, des émissions d'obligations assimilables du Trésor (OAT)¹⁶ et de bons du Trésor à taux fixe et à intérêts annuels (BTAN)¹⁷ légèrement moins importantes que prévu ;
- la dérive du besoin de financement (net) de l'Etat par rapport à la loi de finances, soit 14,5 milliards d'euros.

-

Encours et flux de BTF

En milliards d'euros	Emissions 2002	Remboursements 2002	Solde
Encours fin 2001			52,4
Flux BTF 1 mois	0,5	- 0,5	0
Flux BTF 3 mois	112,0	- 98,5	13,5
Flux BTF 6 mois	39,3	- 26,4	12,9
Flux BTF 1 an	33,6	- 24,3	9,3
Total flux	185,4	- 149,7	35,7
Encours fin 2002			88,1

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

Ce constat conduisait la Cour à observer dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour 2002 que « le dérapage de l'exécution budgétaire a été essentiellement financé à court terme » en 2002.

Cette tendance s'est poursuivie au cours du premier semestre 2003. Fin juin, l'encours de BTF s'élevait à 103 milliards d'euros, soit un accroissement de 15 milliards par rapport à la fin 2002, alors que la variation de l'encours prévue par la loi de finances initiale pour l'ensemble de l'année 2003 était égale à 12,5 milliards.

¹⁶ Titres longs de la dette de l'Etat, d'une durée de 10 à 30 ans.

¹⁷ Titres de la dette de l'Etat à moyen terme (2 à 5 ans).

2°) Ce choix est explicable par la facilité plus grande d'écoulement d'un surcroît important d'émissions sur le segment court du marché

Interrogée par la Cour à l'occasion de la rédaction du rapport sur l'exécution des lois de finances 2002, l'agence France Trésor a justifié ce choix de la façon suivante (réponse du 18 mars 2003).

« Le choix d'un endettement à court terme pour financer ce besoin de financement accru repose sur le coût en termes de crédibilité d'une modification significative du programme d'emprunt moyen-long terme en cours d'année. Par ailleurs, les spécialistes en valeurs du Trésor avaient fait part à l'agence France Trésor dès le début de l'année 2002 de leur souhait de voir se renforcer la présence de la France sur le segment court de la courbe des taux (BTF) compte tenu d'une forte demande des investisseurs pour ce type de produits. Cette demande a permis à l'Etat de bénéficier de taux plus favorables. Cette montée en puissance devrait se poursuivre l'année prochaine, ce qui est par ailleurs tout à fait cohérent avec l'objectif de réduction de la durée de vie moyenne de la dette négociable de l'Etat ».

Par ailleurs, dans son bilan annuel 2002, l'agence France Trésor rapproche l'augmentation de l'encours des BTF de la diminution des dépôts des comptes chèques postaux (CCP) auprès du Trésor public.

Ces développements appellent les commentaires suivants :

Le transfert des dépôts des comptes chèques postaux du Trésor public à Efi-poste s'inscrit dans le cadre de la convention du 17 mars 2000 entre l'Etat et La Poste. Il s'agit d'un phénomène prévisible et progressif. Plus généralement, la diminution des ressources de financement non négociables est une tendance engagée depuis plusieurs années et ne peut être analysée comme une explication majeure de l'augmentation de la variation nette de l'encours de BTF en 2002. Les ressources non négociables ont diminué de 7,7 milliards d'euros de plus que prévu en loi de finances : cela ne représente que 32 % des émissions nettes de BTF supplémentaires (24,3 milliards d'euros).

L'objectif de réduction de la durée de vie moyenne de la dette inscrit dans le programme de gestion de la dette et de la trésorerie pour 2002 devait en principe être atteint grâce à la conclusion de contrats d'échange de taux (*swaps*) et non par une modification de la politique d'émission. Après l'interruption du programme de swaps en juillet 2002, l'émission des BTF a permis à l'agence France Trésor de continuer à se rapprocher de l'objectif de durée de vie moyenne prévu dans l'annexe à la loi de finances.

Mais, fondamentalement, ce sont bien les conditions de marché qui ont constitué le facteur déterminant dans les choix des gestionnaires de la dette. A cet égard, les considérations sur les inconvénients d'une modification du programme d'endettement à moyen et long terme et la préférence des acteurs de marché pour des titres à court terme peuvent être retenues, tout en étant formulées de façon moins positive.

La Cour observe que la faible fiabilité des prévisions du besoin de financement de l'Etat pour 2002 inscrites en loi de finances et dans le programme de financement n'est pas de nature à asseoir la crédibilité de l'Etat sur les marchés financiers, quel que soit le mode de financement choisi ensuite.

Dans ce contexte dégradé, un financement intégral du besoin de financement non prévu (14,5 milliards d'euros) à moyen et long terme aurait représenté une augmentation d'environ 16 % des émissions sur ces segments, par rapport aux prévisions de la loi de finances. Cet appel supplémentaire de l'Etat au marché obligataire aurait pu avoir des conséquences sur les taux longs, voire provoquer des effets d'éviction, rendant plus difficile le financement obligataire du secteur privé.

La liquidité plus forte des marchés à court terme¹⁸ leur permet d'absorber avec des tensions moindres sur les taux un surcroît de demande de capitaux en provenance du secteur public. Le surcroît d'émissions effectué en 2002 a ainsi rencontré une demande soutenue. Malgré l'augmentation des émissions, le ratio de couverture des demandes par les émissions a progressé, s'établissant à 3,74 contre 3,35 en 2001. La croissance des volumes d'émissions à court terme, si elle se poursuivait, pourrait cependant finir par se heurter aux limites de la demande. Ainsi, certains signes peuvent être interprétés comme attestant une saturation des investisseurs internationaux : la part des BTF détenue par des non-résidents a diminué entre décembre 2001 et décembre 2002, se repliant de 35 à 28 %.

Afin d'écouler au mieux sur le marché le surcroît d'émissions nécessaire pour faire face au besoin de financement accru de l'Etat, le recours au moins partiel à des BTF s'imposait pour des raisons de liquidité.

3°) En raison de modalités différentes de paiement des intérêts, un financement à court terme a un coût budgétaire significatif dès 2002, contrairement au recours aux OAT ou aux BTAN.

Les taux nominaux moyens des émissions effectuées en 2002 ont été respectivement de 3,22 % pour les BTF¹⁹, 4,09 % pour les BTAN²⁰ et 5,03 % pour les OAT²¹.

¹⁸ 185 milliards de BTF émis en 2002 contre 97 milliards d'OAT et de BTAN (en brut).

¹⁹ 3,19 % pour les BTF 3 mois ; 3,15 % pour les BTF 6 mois ; 3,40 % pour les BTF 12 mois.

Pour les OAT et les BTAN, le versement des intérêts se fait annuellement à la date anniversaire de l'échéance de l'emprunt.

En négligeant l'impact de la technique de l'assimilation²² et en supposant que le besoin de financement supplémentaire à couvrir sur 2002 (14,5 milliards d'euros) ait été réparti tout au long de l'année sur les différentes émissions de BTAN à 5 ans au prorata de leur volume, le service brut de la dette, si ce mode de financement avait été retenu, aurait été nul en 2002 et totaliserait 3 190 millions d'euros sur la période 2003-2007.

En répartissant les 14,5 milliards d'euros tout au long de 2002 sur les différentes émissions d'OAT 10 ans au prorata de leur volume, le service brut de la dette associé totaliserait 7.120 millions d'euros sur la période 2002-2012. Compte tenu de la méthode de paiement des intérêts, identique à celle des BTAN, aucun versement ne devrait intervenir en 2002. Cependant, les émissions effectuées en janvier 2002 ont été réalisées sur la ligne 5 % octobre 2011 qui donne lieu à un premier paiement d'intérêt en octobre 2002. Pour un volume supplémentaire attribué à cette émission de 1.664 millions d'euros (sur 14.500 à financer), le coupon plein supplémentaire payable en octobre 2002 (5 %) aurait été de l'ordre de 83 millions d'euros. En tenant compte de la date d'émission (janvier 2002 et non octobre 2001), le coupon couru serait d'environ 62 millions d'euros.

Dans le cas d'un financement par BTF, les intérêts sont précomptés à l'émission : l'impact budgétaire n'est donc pas nul en 2002. En outre, certains BTF viennent à échéance avant la fin de l'année : ces ressources doivent donc être refinancées (plusieurs fois dans le cas des BTF 4 ou 13 semaines) sur la gestion 2002. Pour calculer l'impact budgétaire en 2002 du recours aux BTF, les conventions suivantes ont été retenues : répartition du besoin de financement supplémentaire au prorata du volume des émissions de BTF tout au long de l'année ; refinancement des premières émissions à moins d'un an par l'émission de même durée émise à la date la plus proche de l'échéance²³. Sous ces hypothèses, la couverture du besoin de financement supplémentaire de 14,5 milliards d'euros nécessite 31,5 milliards d'euros d'émissions brutes de BTF supplémentaires, représentant une charge budgétaire de 335 millions d'euros d'intérêts précomptés.

²⁰ 3,67 % pour les BTAN 2 ans ; 4,40 % pour les BTAN 5 ans.

²¹ 4,91 % pour les OAT 10 ans ; 5,00 % pour les OAT 15 ans ; 5,75 % pour les OAT 30 ans (hors OAT à taux variable et OAT indexées sur l'inflation).

²² Pour une OAT ou un BTAN donné(e), l'émission est répartie sur plusieurs dates sur une période d'environ 6 mois. Les intérêts versés sont fonction de la durée de vie réelle du titre et non de sa durée de vie faciale. Comme le phénomène a lieu dans les deux sens (une partie des titres est émise avant l'anniversaire de l'échéance, une autre partie après), on supposera par souci de simplicité que l'effet de l'assimilation est globalement neutre pour les titres émis en 2002.

²³ L'unique émission de BTF à un mois effectuée en février est ensuite considérée comme étant refinancée par des BTF à 3 mois, par souci de simplification.

Le service de la dette correspondant aux BTF émis pour faire face au besoin de financement non prévu enregistré en 2002 peut être évalué à 335 millions d'euros au titre de l'année 2002. Au contraire, un financement intégral par BTAN 5 ans n'aurait pas engendré de coût budgétaire en 2002. Dans le cas d'un financement par des OAT 10 ans, le seul service de la dette payable en 2002 aurait concerné les titres émis en début d'année sur des lignes créées l'année précédente.

4°) Un accroissement de la part de la dette à moins d'un an dans la dette totale augmente la volatilité du service de la dette.

Si un besoin de financement est couvert à taux fixe par une émission à cinq (BTAN) ou dix ans (OAT), ce taux est acquis pour l'ensemble de la période.

Au contraire, l'ensemble des BTF émis en 2002 sera refinancé en 2002 et 2003. L'agence France Trésor peut choisir de refinancer les émissions courtes de 2002 à court ou à plus long terme.

Si elle continue de les refinancer à court terme, la part de la dette à moins d'un an dans la dette totale augmentera : elle est ainsi passée de 8 à 12 % entre le 31 décembre 2001 et le 31 décembre 2002.

Cette option comporte un inconvénient institutionnel et un risque financier.

Du point de vue institutionnel, le plafond des émissions d'emprunts négociables voté par le Parlement, prévu par la loi organique du 1^{er} août 2001, ne concerne que les titres à plus d'un an : un rôle croissant des BTF dans le financement de l'Etat limite donc la portée de l'autorisation parlementaire.

Sur le plan financier, sauf pendant des périodes brèves dites d'inversion de la courbe des taux, les taux à moins d'un an sont en général inférieurs aux taux moyens et longs. Mais la dette à moins d'un an doit être refinancée plus souvent et les taux courts varient plus rapidement et de façon plus ample que les taux moyens ou longs. Le service d'une dette plus courte est donc plus difficilement prévisible.

Question 4

Consommation des crédits du ministère de la justice

La Cour des comptes constate que le ministère de la justice « *accumule des moyens sans les consommer ou les redéployer et les reports tendent à se pérenniser, les mesures de régulation budgétaire accentuant encore cette tendance* ». Elle juge que « *cette situation résulte de l'organisation propre du ministère* ». Quelles sont, selon la Cour des comptes, les caractéristiques de l'organisation propre du ministère qui engendrent cette situation ?

Réponse

Le ministère de la justice n'est pas parvenu à choisir entre un mode de gestion « transversal » des fonctions budgétaires et financières, dans lequel la direction de l'administration générale et de l'équipement (DAGE) aurait un rôle prééminent, et un mode de gestion « intégré » aux directions verticales (direction des services judiciaires, direction de l'administration pénitentiaire et direction de la protection judiciaire de la jeunesse) qui gèrent de manière quasi autonome les crédits de leurs services.

Les directions verticales n'ont pas développé la capacité d'établir des prévisions de dépenses réalistes ni d'assurer un suivi en cours d'année de leurs réalisations. Ce faisant, elles ont eu tendance à accumuler des moyens par la reconduction des enveloppes obtenues et n'ont pas été capables de les redéployer en cours d'exercice, en fonction de la réalisation effective des dépenses. La Cour a d'ailleurs eu l'occasion, pour la protection judiciaire de la jeunesse, de le souligner dans un rapport public particulier. Elle l'a également constaté en matière de dépenses immobilières à l'occasion d'un récent contrôle. De son côté la DAGE, étant plus éloignée de l'exécution de l'essentiel des dépenses et n'ayant pas acquis au sein du ministère l'autorité suffisante, n'est pas en mesure d'assurer un pilotage efficace des moyens.

Dans ce contexte, la création en 2002 de l'agence de maîtrise d'ouvrage des travaux du ministère de la justice (AMOTMJ) rend encore plus nécessaire une clarification des rôles afin que le ministère soit en mesure de signer des conventions de mandat précises et de contrôler leur exécution.

La mise en œuvre de la LOLF pourrait être l'occasion de redéfinir les modes de fonctionnement et mieux répartir les moyens de suivi budgétaire. Les directions verticales auront en effet à piloter les programmes qui leur seront confiés alors que parallèlement se fera sentir le besoin d'une structure transversale pour assurer le suivi d'ensemble du budget du ministère et la cohérence de ses différents programmes.

Question 5

Concours de l'Etat aux collectivités territoriales et péréquation

La Cour des comptes considère que « *le renforcement éventuel de la part des ressources des collectivités locales issues de la fiscalité devra être accompagné d'une accentuation du poids des dispositifs de péréquation au sein des concours de l'Etat au profit des collectivités locales les plus pauvres* ».

La Cour des comptes peut-elle retracer le poids actuel des dispositifs de péréquation au sein des concours de l'Etat ?

Réponse

Dans le cadre du contrôle annuel de l'exécution du budget du ministère de l'intérieur, la Cour des comptes n'a ni la mission ni la capacité d'établir elle-même un ratio de péréquation fondé sur une méthodologie qui lui serait propre. La Cour n'est donc pas en mesure de retracer le poids actuel des dispositifs de péréquation au sein des concours de l'Etat.

La Cour dispose toutefois des résultats de deux études dont l'objectif était d'estimer l'ampleur de la péréquation résultant des concours de l'Etat aux collectivités locales.

D'une part, le Commissariat au Plan a tenté de mesurer la correction des inégalités de potentiel fiscal et de charges opérée par le dispositif de péréquation financière entre communes²⁴. L'étude s'est fondée sur le concept « d'équité territoriale » selon lequel la péréquation financière doit viser à égaliser le potentiel fiscal réel entre communes après neutralisation de l'effort fiscal. Ce potentiel fiscal réel est obtenu en divisant le potentiel fiscal nominal par un indice de charges représentatif du coût de fournitures et de services publics locaux.

²⁴ Effets redistributifs des dotations de l'État aux communes ; étude réalisée par Guy Gilbert et Alain Guengant - Commissariat général du Plan, janvier 2002.

Le Commissariat au Plan conclut, selon cette méthodologie complexe, que les politiques de péréquation ont permis de réduire les inégalités de potentiel fiscal entre communes d'environ 30 %. Toutefois, l'étude porte sur les années 1994-1997, c'est-à-dire sur une période antérieure à la majoration et à la montée en charge des dotations de péréquation. Cette étude est en cours d'actualisation pour couvrir la période 1998-2002 et son champ d'investigation est étendu des communes aux départements et aux régions.

D'autre part, les ministères de l'intérieur et des finances estiment à 15,9 % du total des concours de l'Etat le niveau de péréquation en 2001²⁵.

Par leur divergence et leur ancienneté, les résultats de ces études conduisent à constater qu'il n'existe pas de méthode harmonisée permettant d'évaluer ou de mesurer la péréquation au sein des concours de l'Etat. De ce fait, la péréquation ne fait pas l'objet d'un objectif chiffré. Quelle que soit l'hypothèse retenue quant au niveau actuel de la péréquation, ni le législateur, ni le gouvernement ne disposent de norme permettant d'évaluer si le taux de péréquation est suffisant ou excessif.

Au demeurant, il n'existe pas de définition consensuelle de la péréquation bien que cette dernière soit désormais inscrite dans la Constitution : l'article 72-2 de la Constitution dispose en effet que « *la loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre collectivités territoriales* ».

La Cour retient la définition la plus communément admise de la péréquation : celle-ci consiste, selon la volonté du législateur, à opérer une redistribution d'une partie des dotations de l'Etat pour réduire la disparité des ressources fiscales des collectivités locales et l'inégalité des charges liée à la répartition des habitants, lorsque ces disparités et ces inégalités revêtent un caractère structurel et sont indépendantes des choix effectués par les collectivités locales.

La première difficulté soulevée par cette approche se rattache au niveau pertinent de la péréquation : les dotations en œuvre privilégient majoritairement la péréquation verticale (concentration des dotations de l'Etat sur les collectivités les plus défavorisées). Sont concernées les dotations de solidarité urbaine et rurale au sein de la DGF, ou le fonds national de péréquation.

La péréquation peut aussi être horizontale lorsqu'elle est favorisée par des prélèvements opérés sur les collectivités les plus riches au profit des collectivités les plus pauvres. La péréquation horizontale repose sur le fonds de solidarité des communes de la région Ile-de-France (FSRIF), les fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle (FDTP) et le fonds de correction des déséquilibres régionaux (FCDR).

²⁵ Note d'orientation sur la réforme des ressources fiscales et financières des collectivités locales – Ministère de l'intérieur (DGCL) Ministère des finances (DLF, DB) – 12 juillet 2001.

Une deuxième difficulté suscitée par la définition de la péréquation concerne le financement de l'intercommunalité. Cette dernière s'inscrit dans une logique de solidarité territoriale, les dotations de l'Etat étant d'autant plus majorées que le degré d'intercommunalité est élevé, reflétant les charges plus lourdes de regroupements plus urbanisés et plus intégrés. Toutefois, cette logique de solidarité territoriale diffère d'une logique de péréquation reposant sur la seule égalisation du potentiel fiscal des communes.

La troisième difficulté soulevée par la définition de la péréquation se rapporte à l'estimation des ressources fiscales des collectivités locales. Comme le rappelle le RELF 2002, *« le potentiel fiscal, principal critère utilisé en matière de péréquation, résulte directement des bases prises en compte et ne reflète plus exactement les capacités contributives. En effet, l'assiette de l'impôt local a vieilli, la dernière révision mise en œuvre datant de 1970 pour le foncier bâti et de 1961 pour le foncier non bâti, la révision conduite en 1990 n'ayant pas été appliquée »*.

A ce stade, la Cour, comme elle l'a fait dans le RELF 2002, attire l'attention du législateur sur les deux points suivants :

- Les dispositifs de péréquation devront tenir compte, toutes choses égales par ailleurs, au vu des inégalités de potentiel fiscal, des effets que serait susceptible de causer l'augmentation éventuelle des ressources fiscales propres des collectivités locales.

- Le renforcement éventuel des mécanismes de péréquation, qu'il appartient au législateur de décider, doit s'accompagner d'un souci de simplification, de fiabilité et de sécurité juridique des critères de répartition des dotations de l'Etat. Un groupe de travail consacré aux critères de répartition des dotations de l'Etat a d'ailleurs été créé au sein du comité des finances locales à l'automne 2003.

Question 6

Subventions en faveur du tourisme

Dans sa monographie sur le budget du tourisme, la Cour des comptes déplore l'absence d'instrument permettant de « *recenser les subventions de l'Etat et des collectivités territoriales en faveur du tourisme* ».

La Cour des comptes préconise-t-elle la réalisation d'un tel instrument et sous quelle forme ?

Lui paraîtrait-il opportun d'en confier la responsabilité à l'un des organismes à compétence nationale recensés dans la monographie (AFIT, ONT) ?

Réponse

Dans sa note de synthèse consacrée au tourisme, la Cour relève la faiblesse des informations statistiques dans ce domaine et l'absence d'outils permettant de recenser complètement les subventions de l'Etat et des collectivités territoriales en faveur du tourisme.

S'agissant d'un secteur économique important pour notre pays par le chiffre d'affaires qu'il dégage et par les emplois qu'il crée, s'agissant de surcroît d'un secteur économique sensible à la conjoncture et aux évolutions des modes de consommation des usagers, cette situation n'apparaît pas propice à une conduite réactive des politiques publiques en faveur du tourisme. Elle ne garantit pas l'orientation judicieuse des subventions de l'Etat et des collectivités territoriales.

En ce qui concerne le montant et l'octroi des subventions, la Cour fait observer que les crédits affectés dans le budget de l'Etat à la politique du tourisme rendent mal compte de l'importance économique et sociale de ce secteur d'activité et que la discussion qui s'engage chaque année au moment du vote de ce budget est principalement consacrée à la discussion de mesures spécifiques sans rapport avec les enjeux économiques en cause et les montants réels des subventions distribuées.

En effet, le fascicule budgétaire consacré au tourisme ne rassemble pas, loin s'en faut, toutes les dépenses de l'Etat consacrées à ce secteur, qui sont réparties entre plusieurs départements ministériels.

1) C'est pourquoi la Cour préconise qu'il soit donné suite à l'engagement du Gouvernement pris en novembre 2000 de présenter, en annexe au projet de loi de finances, un « jaune » récapitulant tous les concours de l'Etat en faveur du tourisme, quels que soient les départements ministériels impliqués (intérieur, agriculture, aménagement du territoire, environnement, culture).

Cette tâche incomberait nécessairement à la Direction du tourisme en coordination avec le Ministère de l'économie et des finances et les autres ministères dépensiers.

Si la Direction du tourisme s'oriente vers une présentation de son budget par programme, à la suite des préconisations de la LOLF, il conviendra de s'assurer que le niveau d'information sur les actions menées sur le budget de la direction du tourisme est cohérent avec le « jaune » présentant l'effort global de l'Etat en faveur du tourisme, de telle sorte qu'une discussion générale sur la politique du tourisme en France puisse se développer dans la clarté.

2) L'Etat n'est pas le seul acteur à intervenir en faveur du tourisme. Les collectivités territoriales, à tous les niveaux, communal, départemental et régional, certaines entreprises publiques, voire les chambres de commerce assument directement ou indirectement une part très importante des charges liées au développement et à la promotion du tourisme.

Certaines informations sur les crédits publics affectés au tourisme, notamment ceux qui sont distribués par les comités départementaux et régionaux, sont disponibles auprès des fédérations nationales. Elles ne sont cependant pas compatibles entre elles.

La Direction générale du tourisme pourrait être le lieu d'un recensement des crédits distribués à l'intérieur des réseaux des comités départementaux et régionaux du tourisme. Elle pourrait mettre sur pied un appareil de collecte des données afin d'obtenir, auprès des mairies et des offices locaux du tourisme, les informations permettant d'avoir une estimation du montant des crédits publics distribués dans ce secteur. En outre cette direction, pour son domaine de compétences, devrait mieux suivre l'attribution et la répartition des crédits européens pour notre pays.

Ce travail de recensement pourrait s'exécuter au besoin avec l'aide de l'Observatoire national du tourisme dans les instances duquel les réseaux et fédérations des organismes publics en charge d'actions touristiques sont ou peuvent être représentés. En outre les nouveaux statuts de l'ONT prévoient que des conventions particulières organiseront les relations avec les principaux réseaux touristiques et permettront, notamment, de coordonner le partenariat de l'Etat avec les instances décentralisées que sont les observatoires régionaux du tourisme, les offices du tourisme, etc.

Au-delà des simples recensements de crédits, il reviendrait à la Direction du tourisme de chercher à en préciser la nature et de fournir des indications sur leur affectation permettant ainsi, d'une part, de mieux orienter les décisions de politique nationale en faveur du tourisme et, d'autre part, de vérifier la convergence et la complémentarité des efforts menés, tant par l'Etat (au travers des crédits distribués par les divers départements ministériels) que par les collectivités territoriales.