

N° 12

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2002-2003

Annexe au procès-verbal de la séance du 8 octobre 2002

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 2001,

Par M. Philippe MARINI,

Sénateur,

Rapporteur général.

(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^{ème} législ.) : 2, 229 et T.A. 27

Sénat : 8 (2002-2003)

Lois de règlement.

AVANT-PROPOS	4
CHAPITRE PREMIER : LA SITUATION ECONOMIQUE EN 2001	6
I. UNE CROISSANCE BIEN PLUS FAIBLE QUE PRÉVU	6
A. UNE CROISSANCE INFÉRIEURE TANT AUX PRÉVISIONS DU GOUVERNEMENT QU'À CELLES DES ORGANISMES DE CONJONCTURE	6
B. UNE DES CROISSANCES LES PLUS FAIBLES DE CES DERNIERES ANNÉES	7
II. UNE FAIBLE CROISSANCE DÉCOULANT D'UNE DÉGRADATION DE L'ENVIRONNEMENT INTERNATIONAL PLUS MARQUÉE QUE PRÉVU	9
A. L'AUGMENTATION DU PRIX DU PÉTROLE.....	9
B. LE RALENTISSEMENT DE L'ÉCONOMIE AMÉRICAINE	10
C. LA DÉCÉLÉRATION DE L'ÉCONOMIE DE LA ZONE EURO	10
CHAPITRE II : DU BUDGET INITIAL À LA LOI DE RÈGLEMENT	12
I. LA LOI DE FINANCES INITIALE POUR 2001	13
A. LES DÉPENSES DU BUDGET GÉNÉRAL EN HAUSSE.....	13
B. DES ÉVALUATIONS DE RECETTES OPTIMISTES	13
C. L'ÉQUILIBRE FIXÉ EN LOI DE FINANCES INITIALE	17
II. LA LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE DU 28 DÉCEMBRE 2001.....	17
A. UNE NOUVELLE PROGRESSION NETTE DE LA DÉPENSE.....	18
B. LES MODIFICATIONS DE RECETTES	19
C. L'ÉQUILIBRE FIXÉ EN LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE	22
III. LES MOUVEMENTS DE CRÉDITS OPÉRÉS PAR VOIE RÉGLEMENTAIRE	22
IV. LES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI DE RÈGLEMENT	24
A. LES DÉPENSES	24
B. LES RECETTES.....	26
CHAPITRE III : LES RECETTES ET LES DÉPENSES	31
I. LES RECETTES.....	31

A. L'EVOLUTION DES PRINCIPALES RECETTES FISCALES	31
B. DES RECETTES NON FISCALES EN PROGRESSION CONSTANTE	34
II. LES DÉPENSES.....	36
A. LE BUDGET GÉNÉRAL	36
B. LES DÉPENSES DES BUDGETS ANNEXES EN HAUSSE.....	43
C. LES COMPTES SPÉCIAUX DU TRÉSOR : UNE EXÉCUTION EN DÉFICIT	44
III. LE SOLDE D'EXÉCUTION DES LOIS DE FINANCES EN 2001.....	46
EXAMEN DES ARTICLES.....	53
EXAMEN EN COMMISSION.....	73
TABLEAU COMPARATIF	75
RÉPONSES DE LA COUR DES COMPTES AUX QUESTIONS POSÉES PAR LA COMMISSION DES FINANCES DU SÉNAT SUR LE PROJET DE LOI DE RÈGLEMENT DU BUDGET DE 2001	83

AVANT-PROPOS

Ultime étape du « marathon législatif », le projet de loi de règlement définitif du budget 2001 est également le dernier acte budgétaire, en francs au demeurant, du gouvernement de M. Lionel Jospin. Il ne s'agit cependant que d'un constat fondé sur le contrôle *a posteriori* de l'exécution de la loi de finances de l'année : **c'est un quitus comptable qui, en aucun cas, ne vaut acceptation de la politique et des pratiques budgétaires du précédent gouvernement.**

Sur le fond, votre rapporteur ne peut que réitérer les critiques déjà émises quant à la politique budgétaire suivie au cours de la précédente législature et actées par le rapport d'audit de MM. Jacques Bonnet et Philippe Nasse, estimant que le gouvernement n'avait pas profité d'une conjoncture économique favorable pour mener les réformes de structure dont notre pays a besoin, contribuant à faire de la France le « mauvais élève » de l'Europe. **A cet égard, bon nombre des dérives auxquelles notre pays est aujourd'hui confronté, se trouvaient en germes et sont retracées, en filigrane, par le présent projet de loi de règlement.**

Sur la forme, il convient de se féliciter des dispositions concernant la loi de règlement qui figurent à l'article 41 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances. Elles précisent en effet que « *le projet de loi de finances de l'année ne peut être mis en discussion devant une assemblée avant le vote par celle-ci, en première lecture, sur le projet de loi de règlement afférent à l'année qui précède celle de la discussion dudit projet de loi de finances* ». Ce « chaînage vertueux » entre la loi de règlement de l'année $n - 1$ et la loi de finances $n + 1$ qui répond à un souhait constant de votre commission des finances permet, en effet, de faire davantage porter le contrôle parlementaire sur les résultats obtenus et les écarts éventuels avec les objectifs fixés par les lois de finances.

CHAPITRE PREMIER :

LA SITUATION ECONOMIQUE EN 2001

I. UNE CROISSANCE BIEN PLUS FAIBLE QUE PRÉVU

A. UNE CROISSANCE INFÉRIEURE TANT AUX PRÉVISIONS DU GOUVERNEMENT QU'À CELLES DES ORGANISMES DE CONJONCTURE

La croissance prévue par le gouvernement pour l'année 2001 était de 3,3 %, ce qui correspondait au consensus des économistes, comme l'indique le tableau-ci-après. Cependant, la plupart des prévisionnistes formulaient un résultat moins favorable que le gouvernement, la prévision moyenne étant « tirée vers le haut » par deux instituts.

En revanche, la composition de la croissance escomptée par le gouvernement s'éloignait sensiblement de celle que prévoyaient les instituts indépendants et les organismes privés. Ainsi, si le gouvernement affichait une forte contribution à la croissance de la consommation des ménages (1,9 point, contre 1,5 point pour la moyenne des instituts), les autres prévisionnistes s'attendaient à un plus grand dynamisme de l'investissement (contribution à la croissance de 1,2 point contre 0,9 point selon le gouvernement).

L'année 2001 a partiellement démenti ces deux scénarios, comme l'indique le tableau ci-après. En effet, tant pour la consommation des ménages que pour l'investissement, **ce sont les prévisions les moins favorables qui se sont vérifiées**. Il en a résulté **une croissance du PIB de seulement 1,8 %**.

La situation économique en 2001 : prévision et exécution

	Prévision de la loi de finances initiale pour 2001	Conférence économique de la Nation		Chiffre observé
		Privés	Instituts	
<i>Principaux taux de croissance</i>				
PIB	3,3	3,1	3,3	1,8
Importations	7,6	7,7	8,0	0,1
Dépenses de consommation des ménages	3,5	3,0	2,9	2,6
Dépenses de consommation finale des APU	1,5	1,4	1,4	2,5
FBCF totale	4,7	5,4	6,2	2,3
<i>Contributions à la croissance du PIB</i>				
Commerce extérieur	0,2	0,1	0,0	0,1
Dépenses de consommation des ménages	1,9	1,6	1,5	1,4
Dépenses de consommation finale des APU	0,4	0,3	0,3	0,6
FBCF	0,9	1,1	1,2	0,5
Variations de stocks	0,0	0,0	0,1	-0,8
Emploi total (moyenne, évolution en %)	1,8	2,0	1,9	1,3
Prix à la consommation (glissement annuel)	1,4	1,2	1,2	1,4
Taux d'épargne des ménages	16,1	15,4	15,5	16,1
Capacité de financement des administrations publiques (en points de PIB)	- 1,0	- 1,0	- 1,1	-1,4

Source : projets de loi de finances pour 2001 et 2003 (rapport économique, social et financier), conférence économique de la Nation

B. UNE DES CROISSANCES LES PLUS FAIBLES DE CES DERNIERES ANNÉES

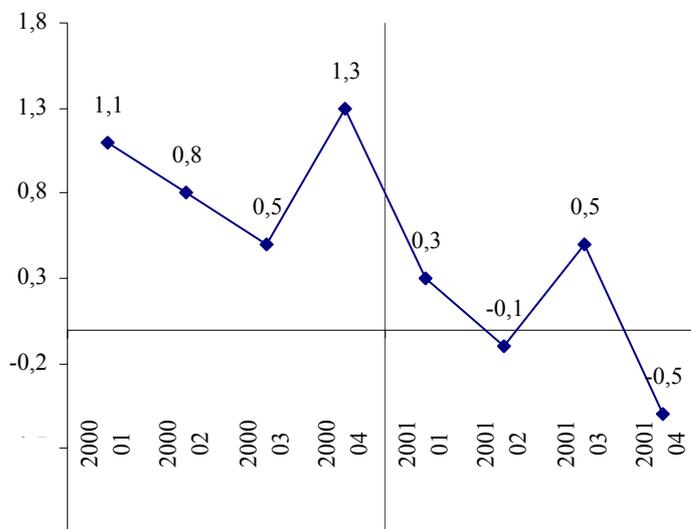
Ainsi, la croissance en 2001 a été l'une des plus faibles de ces dernières années.

1. Une croissance trimestrielle ralentie dès le début de l'année

La croissance trimestrielle de l'économie française a ralenti fortement dès le début de l'année 2001, soit dès avant les dramatiques événements du 11 septembre, comme le montre le graphique ci-après.

Croissance du PIB (en volume) en France

(en %, par rapport au trimestre précédent)



Source : Insee

La croissance trimestrielle de l'économie française a globalement diminué en 2001, passant de 1,3 % au dernier trimestre de l'année 2000 à - 0,5 % au dernier trimestre de l'année 2001.

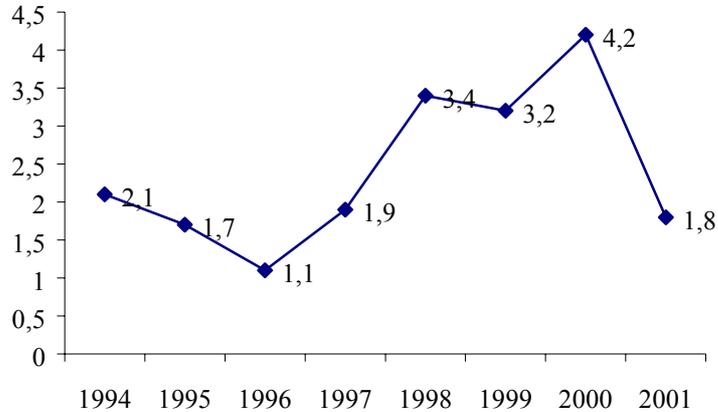
2. Une croissance annuelle de 1,8 % en volume

En moyennes annuelles, la croissance a été de 4,2 % en l'an 2000¹ - le taux le plus élevé depuis 1989 -, et de seulement 1,8 % en 2001, soit le taux le plus faible depuis 1996, comme l'indique le graphique ci-après.

¹ Comptes nationaux révisés, publiés par l'Insee en avril 2002. Le taux de croissance en l'an 2000 a donc été révisé en hausse de 1 point par rapport à son estimation provisoire.

Croissance du PIB (en volume)

(en %)



Source : Insee

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

Ce résultat s'explique essentiellement par une dégradation de l'environnement international plus marquée que prévu.

A. L'AUGMENTATION DU PRIX DU PÉTROLE

Tout d'abord, le prix du pétrole a atteint en septembre de l'année 2000 son maximum depuis 1991, comme l'indique le graphique ci-après :

Cours du pétrole

(prix du baril de Brent en dollars)



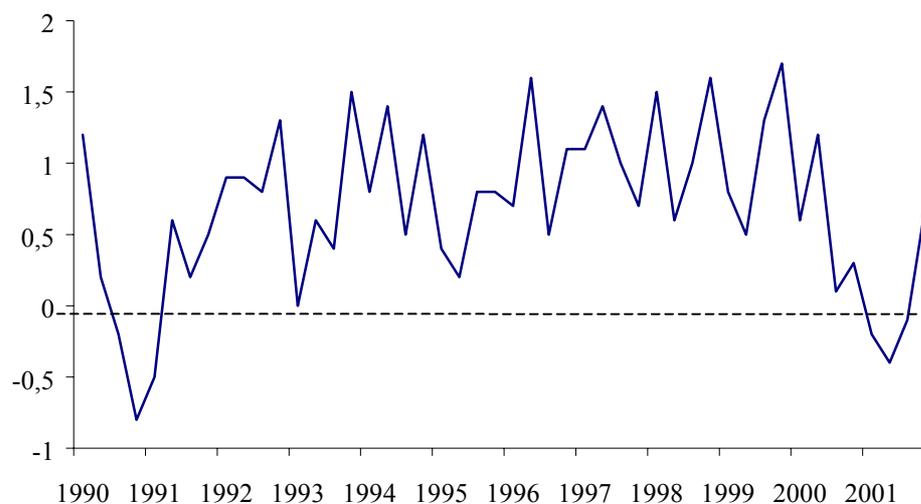
Source : FERI

B. LE RALENTISSEMENT DE L'ÉCONOMIE AMÉRICAINE

Ensuite, l'économie américaine a connu un net ralentissement au cours de l'année 2000. En 2001, la croissance a été négative aux trois premiers trimestres, comme l'indique le graphique ci-après.

Croissance du PIB (en volume) aux Etats-Unis

(en % , par rapport au trimestre précédent)



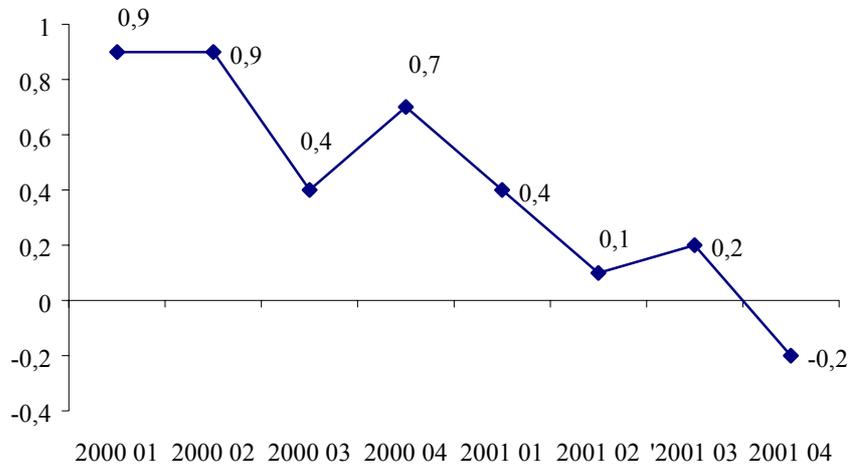
Source : Bureau of Economic Analysis

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

Enfin, en partie à cause de ces deux phénomènes, la croissance de la zone euro a connu un ralentissement marqué au cours de l'année 2000, avant de devenir négative au quatrième trimestre de l'année 2001, 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 effet, l'atterrissage de l'économie des Etats-Unis a surpris par son ampleur et sa rapidité. Par ailleurs, une inflation plus forte qu'anticipée au sein de la zone euro a érodé le pouvoir d'achat des ménages, tout en réduisant la probabilité d'un assouplissement de la politique monétaire.

CHAPITRE II :

DU BUDGET INITIAL À LA LOI DE RÈGLEMENT

Lors de l'examen du projet de loi de finances initiale pour 2001, votre rapporteur avait rappelé que *« l'évolution de nos finances publiques rend inévitable que celles-ci fassent l'objet d'un véritable débat, et soient effectivement contrôlées »* et déploré que *« bénéficiant d'une conjoncture économique qui demeure favorable et offre une occasion historique de procéder à de véritables réformes de structure, le gouvernement persiste à ne pas vouloir choisir, voguant au gré des hésitations et des contradictions de sa « majorité plurielle » »*.

Ainsi, à l'occasion de la discussion du projet de loi de finances rectificative de l'automne 2001, les signes de l'échec de la politique budgétaire suivie depuis 1997 étaient, à nouveau, apparus de façon patente. En effet, pour la première fois depuis le début de la législature, le déficit s'était accru de 25,90 milliards de francs (3,95 milliards d'euros) pour s'établir à 212,5 milliards de francs (32,4 milliards d'euros)². Combinée au recours à des recettes exceptionnelles non pérennes, cette progression sans précédent du déficit avait servi à faire financer par les générations à venir les « engagements pré-électorales du gouvernement » entraînant notamment une nouvelle augmentation de la dépense publique ouvrant la voie à la « grande illusion » budgétaire dénoncée tout au long de l'examen du projet de loi de finances initiale pour 2002.

² En exécution, le déficit s'est élevé, hors FMI et hors FSC, à 210,2 milliards de francs, soit 32,04 milliards d'euros.

I. LA LOI DE FINANCES INITIALE POUR 2001

A. LES DÉPENSES DU BUDGET GÉNÉRAL EN HAUSSE

Le projet de loi de finances initiale pour 2001 a été marqué par une progression de 20 milliards de francs (3,05 milliards d'euros) par rapport à l'année antérieure. Les dépenses brutes du projet de loi de finances se sont élevées à 2.090,8 milliards de francs (318,74 milliards d'euros), montant dont il convient retrancher les remboursements et dégrèvements d'impôts et les recettes de coupons courus (ou recettes d'ordre) pour en obtenir le montant net.

Dépenses dans le projet de loi de finances initiale

(en millions de francs)

Montant brut des dépenses du budget général	2.090.777
<i>A déduire :</i>	
Remboursement et dégrèvements	-366.970
Recettes de coupons courus	-18.500
Dépenses nettes du budget général	1.705.307

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

Toutefois, ce montant de 1.705,3 milliards de francs (259,97 milliards d'euros) tenait compte de changements de périmètre, portant au total sur 15,48 milliards de francs (2,36 milliards d'euros) en 2001. Par conséquent, à structure constante, et compte tenu d'une hypothèse d'inflation de 1,2 %, **les dépenses de l'Etat** devaient augmenter de 1,5 % en 2001, passant de 1.664,86 milliards de francs (253,81 milliards d'euros) en 2000 à **1.689,83 milliards de francs (257,61 milliards d'euros) en 2001**, soit une progression de 25 milliards de francs (3,81 milliards d'euros).

B. DES ÉVALUATIONS DE RECETTES OPTIMISTES

1. Une hypothèse de croissance « soutenue » des recettes fiscales...

Votre rapporteur avait émis des réserves sur les évaluations de recettes lors de l'examen de la loi de finances initiale pour 2001.

Le gouvernement avait construit son projet de loi de finances initiale sur une hypothèse de croissance de 3,3 %. Dans son exposé attaché au programme pluriannuel des finances publiques 2000-2004, il indiquait que « *pour 2001, les récentes enquêtes conjoncturelles laissent prévoir une croissance soutenue, supérieure ou égale à 3 %* ».

Les recettes fiscales nettes avant modifications de périmètre et avant impact des allègements d'impôts étaient évaluées à 1.671,4 milliards de francs (254,8 milliards d'euros), soit une progression tendancielle de 5,4 % par rapport aux estimations révisées pour 2000.

Hors prise en compte des mesures fiscales, l'impôt sur le revenu progressait spontanément de 5,6 % pour atteindre 360 milliards de francs (54,9 milliards d'euros), le produit de l'impôt sur les sociétés augmentait fortement en raison de la croissance de 16 % des bénéficiaires des sociétés et la TVA progressait de 5,2 %.

Votre rapporteur avait alors estimé que par rapport à la progression constatée en 1998 (+ 2,5 %) et en 1999 (+ 7,8 %) pour les recettes fiscales nettes, le chiffre retenu pour 2001 semblait « *relativement optimiste* ». Il ajoutait : « *de fortes incertitudes pèsent sur l'hypothèse de croissance retenue par le gouvernement pour 2001 (3,3 %) en raison des aléas de la conjoncture internationale. Evidemment, tout essoufflement de la croissance aurait un impact direct sur les rentrées fiscales en 2001* ». Les estimations apparaissaient en effet plus volontaristes que basées sur la réalité.

2. ...malgré les aménagements de droits

Les recettes nettes du budget général dans la loi de finances initiale pour 2001 s'établissaient à 1.534,1 milliards de francs (233,9 milliards d'euros), soit 70 milliards de francs (10,67 milliards d'euros) de plus que l'évaluation révisée pour 2000. Cette évolution résultait des éléments suivants :

- des allègements d'impôts à hauteur de 46,7 milliards de francs (7,12 milliards d'euros) pour 2001, dont 35,9 milliards de francs (5,47 milliards d'euros) pesant directement sur les recettes de l'Etat ;

- un mouvement de rebudgétisation de 4,5 milliards de francs (0,7 milliard d'euros) de recettes fiscales (les taxes anciennement affectées au Fonds d'investissement des transports terrestres et des voies navigables) et de 2 milliards de francs (0,3 milliard d'euros) de recettes non fiscales ;

- des transferts de ressources à la sécurité sociale pour 11,1 milliards de francs (1,7 milliard d'euros).

Les recettes de la loi de finances initiale pour 2001

(en millions de francs)

	révisé 2000	LFI 2001	évolution
Recettes fiscales nettes	1.585,2	1.632,2	+ 3,0%
Impôt sur le revenu	341,6	344,0	+ 0,7%
Impôt sur les sociétés	253	280,8	+ 11,0%
TIPP	166,4	166,0	- 0,2%
TVA	691,9	714,8	+ 3,3%
Autres	132,3	126,6	- 4,3%
Recettes non fiscales	180,28	190,7	+ 5,8%
Prélèvements sur recettes	-284	-307,2	+ 8,2%
Recettes nettes du budget général (hors recettes d'ordre)	1.481,4	1.515,7	+ 2,3%

a) Des recettes fiscales en progression

Les allègements sur l'impôt sur le revenu et la TIPP devaient, selon les évaluations du gouvernement, permettre de les stabiliser en 2001 (+ 0,7 % pour l'IR et - 0,2 % pour la TIPP).

L'impôt sur les sociétés continuerait toutefois d'être très dynamique (+ 11 %) malgré la suppression de la contribution additionnelle. Selon le gouvernement, la hausse aurait été de 15 % à législation inchangée. Ceci est le reflet de l'excellente conjoncture de l'année 2000.

Les prélèvements sur recettes étaient revus fortement à la hausse (+ 8,2 %) en raison de la compensation de la suppression de la vignette automobile pour les particuliers.

Enfin, la TVA progressait assez faiblement par rapport à la croissance attendue (+ 3,3 % soit exactement le niveau de la croissance en volume) en raison de « l'impact résiduel » de la mesure de baisse d'un point de TVA et de l'allègement de la TIPP sur le fioul.

b) Une forte mobilisation des recettes non fiscales

La loi de finances initiale pour 2001 intégrait un report de 15 milliards de francs (2,29 milliards d'euros) de recettes non fiscales volontairement non perçues en 2000³ dont 8 milliards de francs (1,22 milliard d'euros) au titre des fonds d'épargne et 7 milliards de francs (1,07 milliard d'euros) au titre de la COFACE. Pour compenser la très forte hausse des recettes fiscales en 2000, le gouvernement avait en effet revu très fortement à la baisse les recettes non fiscales pour 2000 (- 18 milliards de francs, - 2,74 milliards d'euros), soit en chiffre révisé pour 2000, 180 milliards de francs (27,94 milliards d'euros).

Cette opération traduisait le choix de mettre en réserve des recettes pour l'exercice 2001, dont l'exécution s'annonçait plus incertaine que l'année 2000.

Evolution des recettes non fiscales pour 2000 et 2001

(en millions de francs)

	Révisé 2000	LFI 2001
Produit des entreprises et établissements publics	21.816	22.453
Revenus du domaine, taxes et redevances	46.023	47.139
Intérêts des avances et dotations en capital	4.940	6.386
Retenues et cotisations sociales au profit de l'Etat	59.161	59.605
Prélèvements sur les fonds d'épargne gérés par la Caisse des dépôts et consignations	15.000	20.000
Reversements de la COFACE	4.000	11.000
Versements de la CADES	17.500	12.500
Divers	11.845	11.967
Total	180.285	190.731

³ Le gouvernement indiquait clairement dans le document budgétaire associé au projet de loi de finances initiale pour 2001, sa proposition de « reporter sur 2001 l'encaissement de 15 milliards de francs de recettes non fiscales ».

C. L'ÉQUILIBRE FIXÉ EN LOI DE FINANCES INITIALE

L'équilibre du projet de loi de finances initiale pour 2001 était fixé de la façon suivante :

(en milliards de francs)

	LFI 2000	LFI 2001	Variation en %
A. Titre I. Charges de la dette ; hors dépenses et recettes d'ordre	238,2	242,9	+ 1,97
B. Budgets civils			
Titre II. Pouvoirs publics	4,8	4,9	+ 2,1
Titre III. Fonctionnement des services	631,5	644,1	+ 1,99
Titre IV. Interventions de l'Etat	466,5	475,0	+ 1,82
Titres V et VI. Investissements	81,1	78,2	- 3,57
Sous-total B	1.183,9	1.202,2	+ 1,54
C. Défense			
Titre III. Fonctionnement	159,9	161,3	+ 0,87
Titres V et VI. Investissements	82,9	83,4	+ 0,60
Sous-total C	242,8	244,7	+ 0,78
D. Total des dépenses du budget général à structure constante	1.664,9	1.689,8	+1,49
D'. Total des dépenses du budget général après modifications de périmètre en 2001 (A+B+C)	1.664,9	1.705,3	
E. Solde des comptes spéciaux du Trésor	- 3,0	- 9,2	
F. Total des charges à structure constante (D+E)	1.661,9	1.680,6	
F'. Total des charges après modifications de périmètre en 2001 (D'+E)	1.661,9	1.696,1	
G. Recettes nettes y compris modifications de périmètre en 2001	1.446,5	1.510,1	
H. Solde général (G-F')	- 215,3	- 186,6	

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

Exprimé au sens du traité de Maastricht, l'Etat devait connaître un besoin de financement de 1,95 % du PIB.

II. LA LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE DU 28 DÉCEMBRE 2001

Le traditionnel collectif d'automne se caractérisait par une dégradation du déficit budgétaire de 25,90 milliards de francs (3,95 milliards d'euros) afin, notamment, de financer l'augmentation nette des crédits budgétaires (5,1 milliards de francs soit 780 millions d'euros), et pour 8 milliards de francs (1,22 milliard d'euros) le doublement du montant de la prime pour l'emploi.

A. UNE NOUVELLE PROGRESSION NETTE DE LA DÉPENSE

1. La ratification de deux décrets d'avance

La loi de finances rectificative du 28 décembre 2001 a tout d'abord ratifié les décrets d'avance des 21 mai et 8 octobre 2001.

Le premier décret a ouvert 3,1 milliards de francs (0,47 milliard d'euros) de crédits, principalement au bénéfice du ministère de l'agriculture afin de faire face au développement de l'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB). Le second décret a ouvert 3,4 milliards de francs (0,52 milliard d'euros) de crédits, dont 3,3 milliards de francs (0,5 milliard d'euros) pour couvrir le coût des opérations militaires extérieures.

Ces deux décrets d'avance ont été gagés entièrement par des arrêtés d'annulation de crédit. Il convient de noter que le décret d'avance en date du 8 octobre 2001 a été gagé par des annulations portant sur les dépenses militaires en capital.

2. Les crédits ouverts

Par ailleurs, le collectif budgétaire a ouvert sur le budget général 17,3 milliards de francs (2,64 milliards d'euros) de crédits se répartissant comme suit :

- dépenses ordinaires civiles : 12,40 milliards de francs (1,89 milliard d'euros) ;
(dont interventions publiques : 7,3 milliards de francs (1,11 milliard d'euros))
- dépenses civiles en capital : 4 milliards de francs (0,61 milliard d'euros) ;
- dépenses militaires ordinaires : 900 millions de francs (137,20 millions d'euros).

Les annulations de crédits en date du 14 novembre 2001 associées au collectif ont porté, en ce qui concerne le budget général sur les :

- dépenses ordinaires civiles : 9 milliards de francs (1,37 milliard d'euros) ;
- dépenses civiles en capital : 2 milliards de francs (0,30 milliard d'euros) ;

- dépenses militaires en capital : 2,4 milliards de francs (0,37 milliard d'euros) ;

Soit 13,4 milliards de francs (2,04 milliards d'euros).

Au total, l'évolution des dépenses nettes du budget général a été marquée par une progression de 5,240 milliards de francs (0,80 milliard d'euros).

B. LES MODIFICATIONS DE RECETTES

1. Des révisions de recettes inévitables

Les aléas de la conjoncture internationale soulignés par votre rapporteur général lors de l'examen du projet de loi de finances initiale pour 2001 se sont malheureusement confirmés au cours de l'année 2001.

La croissance du PIB n'a atteint que 0,3 % au premier trimestre et 0,4 % au deuxième trimestre 2001, conduisant le gouvernement à réviser à 2,3 % la croissance pour l'année.

Cette révision très significative de la croissance (un point de PIB) s'est traduite directement sur le niveau des rentrées de recettes fiscales. L'importance du ralentissement des recettes a d'ailleurs conduit le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie à annoncer une moins-value de 25 milliards de francs, soit 3,8 milliards d'euros pour l'année 2001, dans un communiqué de presse publié dès le 19 juillet 2001.

Les révisions de recettes de la loi de finances rectificative du 28 décembre 2001 ont correspondu à celles annoncées lors de la présentation du projet de loi de finances initiale pour 2002, sous réserve des mesures prises par le collectif budgétaire, qui aggravaient les pertes de recettes.

Les moins-values fiscales ont concerné surtout l'impôt sur les sociétés pour 1,65 milliard d'euros, la TIPP pour 2,13 milliards d'euros et la TVA pour 3 milliards d'euros.

Quelques plus-values notamment sur l'impôt sur le revenu (6 milliards de francs, soit 940 millions d'euros) mais aussi, et de manière plus significative, sur les autres contributions (+ 14 milliards de francs, soit + 2,17 milliards d'euros) ont toutefois réduit les pertes fiscales.

Plus précisément, en dehors de l'impôt sur le revenu, des plus-values fiscales étaient constatées essentiellement :

- en impôts directs par rôles, **sur les émissions de rôles relatifs à la part de l'impôt sur les sociétés recouvrée par voie de contentieux** (4 milliards de francs, soit + 608 millions d'euros) ;

- en autres impôts directs, **sur les retenues à la source, prélèvements sur les revenus de capitaux mobiliers et prélèvement sur les bons anonymes**, (+ 472,6 millions d'euros, soit + 3,1 milliards de francs) et sur la taxe sur les salaires (+ 1,2 milliard de francs, soit + 180 millions d'euros) ;

- en droits d'enregistrement, sur la **taxe spéciale sur les conventions d'assurances** (+ 9 milliards de francs, soit + 1,4 milliard d'euros).

L'augmentation très importante du produit attendu de cette taxe résultait de l'annulation par le Conseil constitutionnel du transfert d'une partie de cette taxe à la sphère sociale et de son retour consécutif à l'Etat.

Détail des révisions de recettes fiscales dans la loi de finances rectificative 2001

(en milliards d'euros)

Impôt sur le revenu	+ 0,94
Autres impôts directs par rôle	+ 0,56
Impôt sur les sociétés net	- 1,65
Autres impôts directs	+ 0,22
TIPP	- 2,13
TVA nette	- 3,00
Enregistrement	+ 1,4
Total moins values fiscales	- 3,81

S'agissant des **recettes non fiscales**, hors recettes d'ordre, les plus-values s'élevaient à 9 milliards de francs (1,3 milliard d'euros). Elles provenaient pour l'essentiel du versement de 7 milliards de francs (1,07 milliard d'euros) de l'UNEDIC.

Enfin, **les prélèvements au profit de l'Union européenne et des collectivités locales** étaient revus à la baisse à hauteur de 3,1 milliards de francs (0,47 milliard d'euros).

Au total, les révisions de recettes dans le collectif budgétaire entraînaient une diminution des recettes nettes du budget général de 13 milliards de francs (2 milliards d'euros).

2. Une aggravation des moins-values de recettes

Les mesures du collectif aggravent les moins-values de recettes par :

- **l'attribution au FOREC de 3,1 milliards de francs** (470 millions d'euros) du produit de la taxe sur les conventions d'assurance, afin de compenser l'annulation par le Conseil constitutionnel à la fin de l'année 2000 du transfert à ce fonds des droits sur les tabacs revenant à l'Etat ;

- la **majoration de la prime pour l'emploi 2001** pour un coût de 8 milliards de francs (1,2 milliard d'euros) ;

En revanche, **les recettes non fiscales intégraient des prélèvements supplémentaires** sur l'Institut national de la propriété industrielle (INPI) pour 400 millions de francs (61 millions d'euros) et le Bureau de recherche géologique et minière (BRGM) pour 460 millions de francs (70 millions d'euros) ainsi que le versement de 1 milliard de francs (150 millions d'euros) de dividendes des sociétés d'autoroutes. Le surcroît de recettes non fiscales était donc porté de 9 milliards de francs à 11 milliards de francs (1,3 milliard d'euros à 1,7 milliard d'euros).

Au total, les révisions de recettes étaient les suivantes.

La loi de finances rectificative du 28 décembre 2001

(en milliards)

	francs	euros
Révision à la baisse des évaluations de recettes fiscales dont :	- 0,8	- 0,1
- produit de l'impôt sur les sociétés	- 0,8	- 0,1
- produit de l'impôt sur le revenu	+ 6,2	+ 0,9
- produit de la taxe de la valeur ajoutée	- 1,8	- 0,3
- produit de la taxe intérieure sur les produits pétroliers	- 14,0	- 2,1
Impact sur les recettes nettes de la révision à la hausse des dégrèvements et remboursements d'impôts	- 35,6	- 5,4
Total pour les recettes fiscales nettes	- 36,4	- 5,5
Révision à la hausse des recettes non fiscales	+ 10,0	+ 1,5
Impact sur les recettes de la diminution des prélèvements sur recettes :	+ 3,2	+ 0,5
- au profit des collectivités locales	+ 0,1	-
- au profit des communautés européennes	+ 3,1	+ 0,5
TOTAL NET DES RECETTES DU BUDGET GENERAL	- 23,2	- 3,5

Ainsi, les recettes nettes du budget général en 2001 étaient revues à la baisse de 23,2 milliards de francs (3,5 milliards d'euros) dans le collectif

budgétaire, c'est-à-dire 9 milliards de francs de plus que la révision annoncée lors de la présentation du projet de loi de finances initiale pour 2002. L'essentiel du différentiel provenait de la prime pour l'emploi.

On observera qu'en l'absence de nouveaux prélèvements non fiscaux et de la réduction du prélèvement pour l'Union européenne, la moins-value se serait élevée à 36 milliards de francs (5,49 milliards d'euros).

Votre rapporteur avait donc relevé que la décision de verser une nouvelle prime pour l'emploi, dans un contexte de ralentissement des recettes ne pouvait être réalisée que par la dégradation du solde budgétaire ou la mobilisation de recettes exceptionnelles, non pérennes.

C. L'ÉQUILIBRE FIXÉ EN LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE

En loi de finances rectificative pour 2001, le « dérapage » du déficit budgétaire s'était révélé sans précédent depuis 1997 et avait été chiffré à 25,9 milliards de francs (3,95 milliards d'euros) portant celui-ci à 212,5 milliards de francs (32,4 milliards d'euros)⁴.

A ce titre votre rapporteur, s'appuyant sur le rapport présenté par notre collègue Joël Bourdin, au nom de la délégation du Sénat pour la planification⁵, avait rappelé que, compte tenu de cette dérive, **les engagements européens de la France ne pourraient être respectés qu'avec deux ans de retard, soit au mieux en 2006.**

III. LES MOUVEMENTS DE CRÉDITS OPÉRÉS PAR VOIE RÉGLEMENTAIRE

Au sein de l'ensemble de ces mouvements, il convient de relever l'impact des reports de crédits et du rattachement des fonds de concours en exécution.

Sont venues accroître les dotations de 2001, les ouvertures de crédits au titre des fonds de concours. Si celles-ci sont en baisse depuis plusieurs années en raison de la rebudgétisation d'un grand nombre de ces fonds, elles se sont néanmoins encore élevées en 2001 à 29,8 milliards de francs (4,5 milliards d'euros).

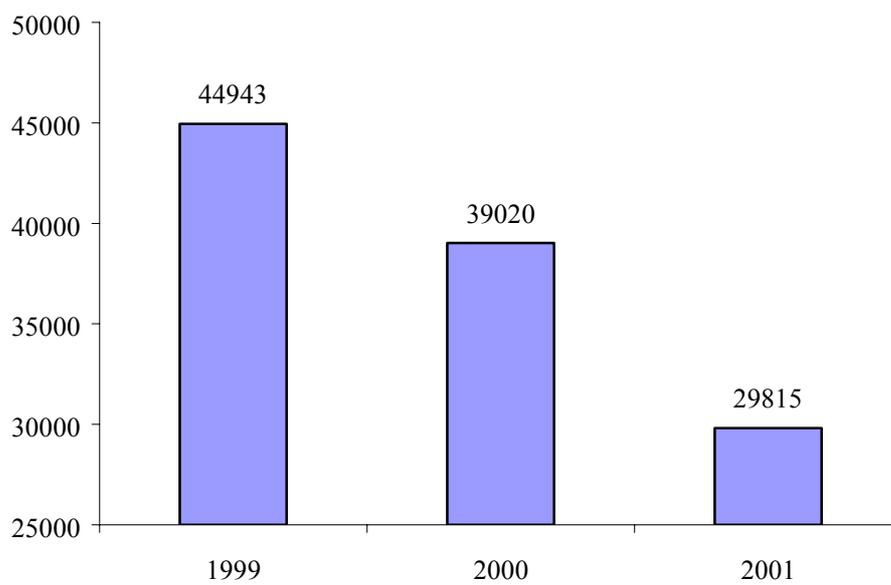
⁴ En exécution, le déficit budgétaire s'est élevé (hors FMI et hors FSC) à 210,2 milliards de francs (32,04 milliards d'euros) ce qui correspond à un besoin de financement de 2,3 % du PIB.

⁵ Rapport sur « les perspectives macroéconomique à moyen terme (2001-2006) », n° 78 (2001-2002).

Ce sont ces ouvertures de crédits qui viennent en grande part expliquer l'écart entre prévision de dépenses et exécution.

Ouvertures de crédits au titre des fonds de concours entre 1999 et 2001

(en millions de francs)



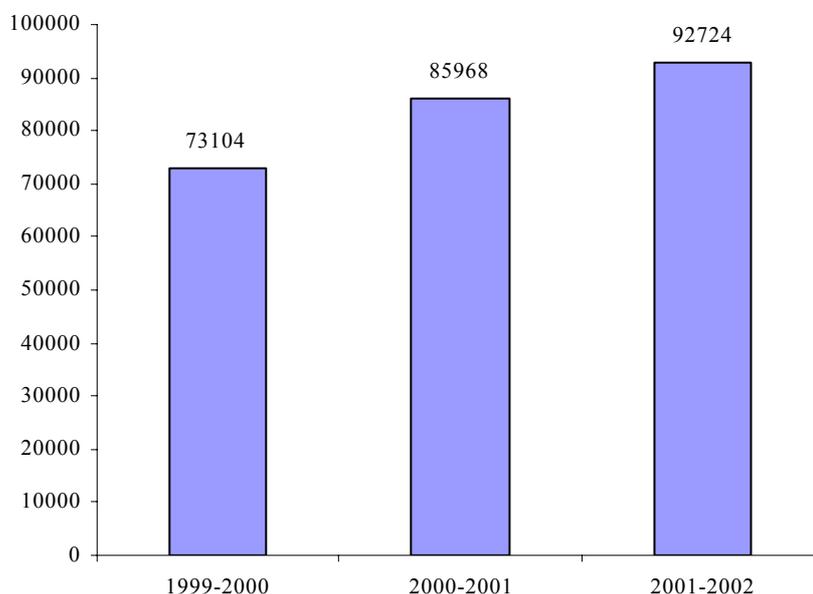
Source : projet de loi de règlement pour 2001

Par ailleurs, 86 milliards de francs de crédits avaient été reportés de l'exercice 2000 à 2001 sur le budget général et sont venus augmenter le volume des crédits au titre de l'exercice 2001. A l'inverse, les reports de crédits à la gestion 2002, qui s'élèvent à 92,7 milliards de francs, ont diminué le volume des crédits de 2001. L'importance des reports sur 2002, s'il a facilité l'exercice budgétaire 2001, a rendu néanmoins très difficile la maîtrise des dépenses en 2002. Comme le relève l'audit sur la situation des finances publiques de juin 2002, « dans de nombreux ministères, les années récentes ont vu s'accumuler une masse importante de crédits reportés qui atteint, fin 2001, près d'un point de PIB. Cette accumulation a été la plus marquée en 2000. Tout indique que, après que son gonflement a facilité l'exécution des années antérieures, ce surplomb commence à dégrader l'exécution 2002 ».

A l'évidence, 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.

Evolution des reports de crédits du budget général

(en millions de francs)



Source : projet de loi de règlement pour 2001

IV. LES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI DE RÈGLEMENT

A. LES DÉPENSES

1. De la loi de finances initiale au présent projet de loi de règlement

La loi de finances initiale pour 2001 a fixé les **dépenses nettes du budget général à 1.711,4 milliards de francs** (260,9 milliards d'euros), ce qui représentait une hausse de 25 milliards de francs (3,81 milliards d'euros) par rapport à 2000. Ce chiffre a été accru en exécution. En effet, hors dégrèvements et remboursements d'impôts, hors fonds de stabilisation des changes, les dépenses du budget général se sont finalement établies à 1.762,4 milliards de francs (268,7 milliards d'euros). Hors recettes d'ordre venant en déduction des charges brutes de la dette, les dépenses nettes du budget général s'élèvent à **266 milliards d'euros, soit 1.745,1 milliards de francs**. L'écart entre loi de finance initiale et le présent projet de loi de règlement pour les dépenses nettes du budget général s'élève à près de 34 milliards de francs.

Caractéristiques générales du budget de 2001

(en millions de francs)

	Loi de finances initiale (I)	Loi de finances rectificative (II)	Total avant intervention du projet de loi de règlement III = (I) + (II)	Projet de loi de règlement (IV)	Ecart projet de loi de règlement - loi de finances rectifiée V = (IV - III)
Dépenses du budget général (1)				1.745.070	
- ordinaires civiles	1.386.485	5.928	1.392.413	1.472.739	80.326
- civiles en capital	80.175	1.116	81.291	109.948	25.657
- militaires	244.735	- 1 804	242.931	182.670	- 60.261
Total des dépenses du budget général		5.240	1.716.635	1.762.357	45.722
Hors financement par fonds de concours	1.711.395	5.240	1.716.635	1.715.166	- 1.649
Financées par fonds de concours	1.711.395			29.904	

Source : projet de loi de règlement pour 2001

(1) mesurées hors remboursement et dégrèvements d'impôts et nettes des recettes d'ordre liées à la dette

En cours d'année, alors que la croissance s'est avérée bien inférieure aux prévisions de la loi de finances initiale et que des moins-values ont été constatées sur les recettes, le rythme de progression des dépenses a été maintenu. La volonté de faire jouer les stabilisateurs automatiques en fin d'année exprimée par le ministre de l'économie et des finances à l'occasion de la présentation du collectif a produit un glissement des dépenses et une dégradation du déficit.

2. Les modifications de crédits demandés dans le présent projet

Au titre du budget général, les ouvertures se ventilent comme suit :

(en millions)

Ouvertures par grandes catégories de dépenses	Montants	
	francs	euros
Dépenses en atténuation de recettes	346	53
Dette publique	855	130
Garanties	139	21
Cotisations et prestations sociales	1.662	253
Pensions civiles	2.003	305
Frais de justice et réparations civiles	351	54
Encouragements à la construction immobilière	613	94
Fonds national chômage	677	103
Participations de l'Etat au service d'emprunts à caractère économique	361	55
Divers	210	32
Total	7.217	1.100

Source : projet de loi de règlement pour 2001

Au titre des comptes spéciaux du Trésor, une ouverture de crédits de 39,1 milliards de francs (5,96 milliards d'euros) est demandée, dont 132 millions de francs (20,12 millions d'euros) pour le compte d'affectation des produits de cessions de titres, parts et droits de sociétés et 36 milliards de francs (5,49 milliards d'euros) pour les avances à l'agence centrale des organismes d'intervention dans le secteur agricole.

B. LES RECETTES

Les recettes nettes du budget général dans le présent projet de loi de règlement sont plus élevées de 14,2 milliards de francs (2,16 milliards d'euros) que les prévisions de la loi de finances rectificative du 28 décembre 2001. L'essentiel est imputable aux recettes fiscales nettes (+ 10,3 milliards de francs ; + 1,6 milliard d'euros), le reste provenant des recettes non fiscales (+ 2,9 milliards de francs ; + 0,4 milliard d'euros) et des moindres prélèvements sur recettes au profit de l'Union européenne (+ 1,3 milliard de francs ; + 0,2 milliard d'euros).

Les recettes nettes du budget général, hors fonds de concours, atteignent ainsi 1.525,1 milliards de francs (232,5 milliards d'euros), les recettes fiscales nettes s'élèvent à 1.606,1 milliards de francs (244,8 milliards d'euros) après déduction des remboursements et dégrèvements pour 398,2 milliards de francs (60,7 milliards d'euros). Les recettes non fiscales atteignent 222 milliards de francs (33,8 milliards d'euros).

Enfin, les prélèvements sur recettes au profit des collectivités locales et de l'Union européenne s'élèvent à 303 milliards de francs (46,2 milliards d'euros).

Recettes du budget général de la prévision à l'exécution de 2001

(en millions de francs)

Désignation des recettes	Loi de finances initiale (I)	Loi de finances initiale rectifiée (II)	Ecart LFR-LFI (III)	Projet de loi de Règlement (IV)	Ecart PLR-Loi de finances initiale rectifiée (IV - II)
A. Recettes fiscales					
Impôt sur le revenu	344.015	350.200	6.185	350.659	459
Autres impôts directs perçus par voie d'émission de rôle	54.300	58.000	3.700	33.689	-24.131
Impôt sur les sociétés ⁽¹⁾	326.840	326.000	- 840	349.450	23.450
Autres impôts directs et taxes assimilées	103.034	104.500	1.466	112.794	8.294
Taxe intérieure sur les produits pétroliers	165.989	152.000	- 13.989	153.533	1.553
Taxe sur la valeur ajoutée	901.775	900.000	- 1.775	895.360	- 4.640
Enregistrement, timbre, autres contributions taxes indirectes	103.663	108.100	4.437	108.616	516
TOTAL A	1.999.616	1.998.800	- 816	2.004.301	5.501
A déduire : dégrèvements et remboursements d'impôts ⁽²⁾	367.445	403.000	35.555	398.211	- 4.789
TOTAL A (net)	1.632.171	1.595.800	- 36.371	1.606.090	10.290
B. Recettes non fiscales	209.231	219.219	9.988	222.099	2.880
C. Fonds de concours et recettes assimilées	Mémoire			29.904	29.904
TOTAL A à C (net)					
D. Prélèvements sur les recettes de l'Etat au profit des Collectivités locales	- 207.735	- 207.674	61	- 207.937	- 263
E. Prélèvements sur	- 99.500	- 96.400	3.100	- 95.115	1.285

les recettes de l'Etat au profit des Communautés européennes					
TOTAL DES PRELEVEMENTS	- 307.235	- 304.074	3.161	- 303.052	1.022
TOTAL GENERAL NET (hors fonds de concours)	1.534.167	1.510.945	- 23.222	1.525.137	14.192

(1) Y compris, en exécution, l'impôt sur les sociétés perçu par voie de rôle, suivi en prévisions budgétaires de la loi de finances à la ligne de recettes : « 002 – Autres impôts directs perçus par voie d'émission de rôles »

(2) Les dégrèvements et remboursements d'impôts s'entendent hors art. 50 du chapitre 15-02.

CHAPITRE III :

LES RECETTES ET LES DÉPENSES

I. LES RECETTES

En 2001, les recettes totales du budget général ont augmenté en exécution de 1,9 % contre 0,9 % en 2000.

Les recettes fiscales nettes ont augmenté de 2 % (0,6 % en 2000) alors que les recettes non fiscales ont progressé de 13,7 % après avoir « fait un bond » de 18,8 % en 2000.

A. L'ÉVOLUTION DES PRINCIPALES RECETTES FISCALES

Les recettes fiscales brutes (2.004,6 milliards de francs, soit 305,6 milliards d'euros) ont augmenté de 3,2 % en 2001, soit davantage qu'en 2000 (+ 2,5 %) mais bien moins qu'en 1999 (+ 7,1 %) et en dessous de la progression moyenne observée sur la période 1996-2000 (+ 4,6 % par an). Les recettes fiscales représentent 88,8 % des recettes brutes du budget général en 2001, un niveau équivalent à celui de l'année 2000.

L'augmentation du produit fiscal net, après déduction des remboursements et dégrèvements, est de 2 % en 2001, après 0,6 % en 2000 et 7,8 % en 1999.

La progression modérée constatée depuis le « niveau record » de 1999 s'explique à la fois par une pause dans l'augmentation des prélèvements et par le transfert d'importantes recettes fiscales à la sécurité sociale pour 45,2 milliards de francs (6,9 milliards d'euros) en 2000 et 14,8 milliards de francs (2,3 milliards d'euros) en 2001.

Détail des recettes fiscales

(en milliards d'euros)

	2000	2001	Ecart	Évolution en %
	exécution	exécution		
Impôt sur le revenu	53,3	53,5	0,2	0,4
Impôt sur les sociétés brut	47,7	53,3	5,6	11,8
<i>Impôt sur les sociétés net</i>	37,7	40,7	3,0	7,9
TVA brute	133,3	136,5	3,2	2,4
<i>TVA nette</i>	104,8	105,2	0,4	0,4
TIPP	24,3	23,4	- 0,9	- 3,6
Autres recettes brutes	37,7	38,9	1,2	3,1
Total des recettes fiscales brutes	296,2	305,6	9,4	3,2
Remboursements et dégrèvements	- 56,1	- 60,7	- 4,6	8,1
Remboursements et dégrèvements IS	- 10,1	- 12,6	- 2,6	26,4
Remboursements et dégrèvements TVA	- 28,5	- 31,3	- 2,8	9,9
Autres remboursements et dégrèvements	- 17,6	- 16,8	0,9	- 5,0
Total recettes fiscales nettes	240,0	244,8	4,8	2,0

1. Les impôts perçus par voie de rôle

Après une augmentation jugée « *exceptionnellement rapide* » par la Cour des comptes en 1999 (+ 9,8 %) l'**impôt sur le revenu** a augmenté encore de 4,7 % en 2000, malgré la baisse d'un point des taux des deux premières tranches du barème décidée par la loi de finances rectificative du 13 juillet 2000. En 2001, l'impôt sur le revenu n'a progressé que très légèrement (+ 0,4 %).

Son produit s'élève ainsi à 350,7 milliards de francs (53,5 milliards d'euros), contre 349,3 milliards de francs (53,3 milliards d'euros) en 2000, soit 1,4 milliard de francs d'augmentation par rapport à 2000, résultant d'une croissance spontanée de 30,9 milliards de francs et d'aménagements de droits de 29,6 milliards de francs : baisse des taux du barème (- 20,8 milliards de

francs), indexation des tranches sur l'inflation (- 5,5 milliards de francs), prime pour l'emploi (- 2,7 milliards de francs) et suppression progressive de la contribution représentative du droit de bail (- 1,5 milliard de francs).

Concernant **l'impôt sur les sociétés**, les recettes ont été très dynamiques en 2001 comme en 2000 : l'impôt net a progressé de 7,9 % à 267 milliards de francs (40,7 milliards d'euros) après une hausse de 7,3 % en 2000 et une progression exceptionnelle de 27,4 % en 1999.

A législation constante, l'impôt sur les sociétés aurait progressé de 12,4 %, mais les mesures fiscales votées en 2001 et les années précédentes ont réduit les recouvrements à hauteur de 11 milliards de francs (1,7 milliard d'euros). Les principales mesures sont : la réduction progressive de la surcontribution de 10 % pour 9,4 milliards de francs (- 1,4 milliard d'euros), la suppression de la contribution temporaire de 15 % pour 6,1 milliards de francs (- 0,9 milliard d'euros), l'instauration d'un taux réduit d'IS pour les PME pour - 2,5 milliards de francs (0,4 milliard d'euros), et *a contrario* la réforme du régime « mères-filles », l'incidence de la suppression de la part salariale de la taxe professionnelle et la diminution du taux de l'avoir fiscal (+ 7,9 milliards de francs, soit 1,2 milliard d'euros).

Le produit de **l'impôt de solidarité sur la fortune** s'élève à 17,5 milliards de francs (2,7 milliards d'euros) en 2001 contre 15,9 milliards de francs en 2000 et surtout 12,7 milliards de francs en 1999. L'impôt de solidarité sur la fortune a donc progressé de 9,5 % en 2001 après une hausse de 25 % en 1999. En 2000, la hausse importante résultait de l'accroissement de la valorisation du patrimoine net imposable de 23,1 % en 1999. En 2001, la hausse s'explique par l'augmentation de l'ordre de 10 % du nombre de redevables, mais également par les résultats significatifs du contrôle fiscal, avec en particulier un recouvrement de 500 millions de francs (76,2 millions d'euros) pour une seule opération. Hors résultats du contrôle fiscal, on constate une stabilité du patrimoine moyen assujéti à l'ISF et une baisse moyenne de 2,5 % de l'impôt par contribuable.

2. Les autres impôts

Concernant les impôts indirects, **la taxe sur la valeur ajoutée nette** continue en 2001 son ralentissement, entamé en 1999. La TVA nette n'a progressé que de 0,4 % en 2001 (après + 2,4 % en 2000 et + 4,5 % en 1999) pour atteindre 689,8 milliards de francs (105,2 milliards d'euros). La baisse d'un point du taux normal de la TVA au 1er avril 2000 a pesé sur ces résultats. La relative stabilité des recettes de TVA nette tient à l'impact des mesures nouvelles (- 19,7 milliards de francs, soit - 3 milliards d'euros) qui ont pratiquement intégralement consommé le supplément de recettes spontanées de TVA générées par l'activité économique.

De même, **la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP)** diminue de 3,6 % en 2001 à 153,6 milliards de francs (23,4 milliards d'euros) après une première diminution de 1,5 % en 2000 en raison du mécanisme dit de « TIPP flottante ». Le produit de la TIPP en 2001 est très légèrement inférieur à celui de 1998.

B. DES RECETTES NON FISCALES EN PROGRESSION CONSTANTE

Comme votre rapporteur l'a souligné à plusieurs reprises, les recettes non fiscales ont régulièrement fait l'objet d'un « pilotage politique » et obéissent donc à des « spécificités fortes ».

En 1999, un montant important de recettes non fiscales n'avait pas été prélevé, afin de diminuer d'autant les recettes de l'Etat en fin d'année. Comme le souligne le rapport de la Cour des Comptes, « *certaines reports de fin d'exercice ou certains retards de comptabilisation ont eu pour effet d'imputer sur l'exercice 2000 des créances constatées en 1999* ». Elle chiffre le montant des reports à 6,5 % du résultat présenté en 1999.

En 2000, les recettes non fiscales ont progressé de 18,8 %, soit une augmentation de 32 milliards de francs (4,88 milliards d'euros) par rapport à l'exécution 1999. Cette progression s'expliquait par les reports, par des opérations de rebudgétisation et par l'augmentation de presque tous les titres (produits des participations, taxes, revenus du domaine...).

En 2001, les recettes non fiscales (hors recettes d'ordre) ont augmenté de 13,7 % pour atteindre 204,7 milliards de francs (31,2 milliards d'euros). Les principales augmentations concernent le titre 1 (exploitations industrielles et commerciales, établissements financiers publics), le titre 5 (retenues et cotisations sociales au profit de l'Etat) et le titre 8 (divers) conformément au tableau ci-après.

Recettes non fiscales - détail par titre

(en milliards d'euros)

Titre	Intitulé	1999	2000	2001
1	Exploit. industrielles et commerciales, établissements financiers publics	3,1	3,3	3,9
2	Produits et revenus du domaine de l'Etat	0,3	0,4	0,4
3	Taxes, redevances et recettes assimilées	5,5	6,8	7,0
4	Intérêts des avances, des prêts et des dotations en capital	0,9	0,7	0,6
5	Retenues et cotisations sociales au profit de l'Etat	8,0	8,8	9,5
6	Recettes provenant de l'extérieur	0,2	0,3	0,3
7	Opérations entre administrations et services publics		0,1	0,1
8	Divers	7,7	10,1	12,0
	Total (y compris recettes d'ordre et FSC)	25,7	30,5	33,8
	Recettes en atténuation de trésorerie du FSC			
	Total hors FSC	25,7	30,5	33,8
	Recettes d'ordre	2,6	3,0	2,6
	Total hors FSC et recettes d'ordre	23,1	27,5	31,2

Hors recettes d'ordre relatives à la dette⁶ et hors recettes du Fonds de stabilisation des changes⁷, les recettes non fiscales ont atteint 204,7 milliards de francs (31,2 milliards d'euros) en 2001 ce qui représente une augmentation de 13,7 % d'une année sur l'autre (24,7 milliards de francs, soit + 3,8 milliards d'euros)

⁶ Les recettes d'ordre en atténuation de la charge de la dette publique ont atteint 17,3 milliards de francs en 2001 (2,6 milliards d'euros) contre 20 milliards de francs en 2000 (3,0 milliards d'euros).

⁷ Les recettes du Fonds de stabilisation des changes ont représenté 80 millions de francs (12,1 millions d'euros) en 2001 contre 169 millions de francs en 2000 (25,7 millions d'euros).

II. LES DÉPENSES

A. LE BUDGET GÉNÉRAL

1. Un respect de la norme de progression des dépenses sujet à caution

Hors recettes d'ordre venant en déduction des charges brutes de la dette et hors dégrèvements et remboursements d'impôts, les dépenses du budget général s'établissent en 2001 à 1.745,1 milliards de francs (266 milliards d'euros), en hausse de 1,9 % par rapport à l'exercice 2000 à **structure constante**. En volume, cette augmentation s'élève à 0,3 % du PIB. La norme de progression de dépenses en volume définie par la loi de finances initiale (0,3 %) apparaît donc, en apparence, respectée, **mais ce en raison d'un taux d'inflation supérieur de 0,4 point à celui prévu en loi de finances initiale (1,2 %)**.

Votre rapporteur notait, de plus, dans son rapport sur le projet de loi de finances initiale pour 2001 que « *le choix d'une norme de progression des dépenses relativement modérée, dissimule l'inflexion à la hausse de la politique budgétaire du gouvernement* » et jugeait qu'elle manquait de sincérité.

En effet, la norme de progression se définit « à structure constante ». Tout dépend évidemment de la manière dont est définie cette « structure constante ». Sa définition en a été donnée par une charte de budgétisation insérée dans le projet de loi de finances initiale pour 2001. Elle distingue notamment les rebudgétisations de fonds de concours : « *ceux-ci n'étant pas évalués en loi de finances initiale, mais participant à la masse globale des dépenses réalisées, leur réintégration au budget général constitue un changement de structure de la loi de finances, mais pas de l'exécution budgétaire* ».

Les retraitements opérés pour 2001 font diminuer les dépenses de 18,7 milliards de francs (2,9 milliards d'euros). Ceci correspond à 20 milliards de francs de modification du périmètre budgétaire duquel sont déduits 1,3 milliard de francs de rebudgétisations de fonds de concours.

Par ailleurs, les « *dépenses exceptionnelles à caractère ponctuel et non reconductible* » ont été exclues des charges structurelles de l'Etat « *afin de ne pas pérenniser pour l'avenir une base de dépense trop élevée* ». A structure constante, les dépenses pour 2001 ont donc été comparées aux dépenses réalisées en 2000, hors dépenses exceptionnelles (6,8 milliards de

francs en 2000 soit 1,04 milliard d'euros). Dans la mesure où aucune dépense exceptionnelle a été constatée en 2001, l'exclusion des dépenses exceptionnelles a eu pour effet cette année l'affichage d'un taux de croissance des dépenses légèrement supérieur (1,9 % en valeur) à celui qui serait apparu en incluant les dépenses exceptionnelles (1,5 % en valeur).

La comparaison à structure courante aurait donné des résultats tout autres : **les dépenses ont progressé à structure courante de 3 % hors dépenses exceptionnelles et de 2,6 % en incluant ces dépenses.**

Evolution des dépenses à périmètre courant et constant

(en milliards d'euros)

	Périmètre courant			2001 à périmètre constant	
	2000	Exécution 2001	2001/2000	Montant	Evolution/2000
Dépenses civiles ordinaires	216,0	221,9	2,7 %	219,3	1,5 %
Dette nette	35,7	36,7	2,8 %	36,7	2,8 %
Garanties, dégrèvements non déductibles des recettes	0,5	0,6	15,5 %	0,6	15,5 %
Pouvoirs publics	0,7	0,7	2,1 %	0,7	2,1 %
Rémunérations, pensions et charges sociales	89,4	91,9	2,8 %	91,8	2,7 %
Fonctionnement	15,8	16,4	3,8 %	16,4	3,8 %
Interventions économiques	22,4	21,1	- 5,5 %	21,7	- 2,9 %
Interventions sociales	30,6	30,3	- 1,0 %	30,1	- 1,6 %
Autres interventions	20,8	24,1	15,7 %	21,2	1,7 %
Dépenses civiles en capital	15,7	16,3	3,7 %	16,2	3,0 %
Dépenses militaires ordinaires	16,9	17,0	0,5 %	17,0	0,5 %
Dépenses militaires en capital	10,7	10,8	1,3 %	10,8	1,3 %
Total des dépenses du budget général	259,3	266,0	2,6 %	263,3	1,5 %
Total hors dépenses exceptionnelles	258,3	266,0	3,0 %	263,3	1,9 %

Source : projet de loi de règlement pour 2001

La Cour des comptes dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour 2001 se montre particulièrement critique sur les comparaisons opérées à structure constante. Elle note ainsi que : « - la déduction des recettes relatives à la dette (2,64 milliards d'euros, soit 17,3 milliards de francs) n'a pas lieu d'être opérée : pour la dette, la notion de charge nette - c'est-à-dire la charge budgétaire brute diminuée des recettes d'ordre- ne devrait pas, en principe, être utilisée comme indicateur. En effet, elle n'a un sens que sur la base de montants comptabilisés en droits constatés, les recettes d'ordre étant constituées, pour plus de 80 %, par des coupons courus encaissés lors des adjudications périodiques d'OAT et de BTAN , dont le montant varie en fonction d'effets calendaires ; (...) Un des principes retenus par le ministère en matière de changements de périmètre consiste à considérer que les montants figurant dans la charte de budgétisation inscrite au PLF, amendés par le Parlement en loi de finances initiale, sont maintenus en exécution, quel que soit le niveau de la dépense effective. Par conséquent, les retraitements auxquels il est procédé peuvent donc être d'un montant sensiblement différent (en plus ou en moins) de ceux effectivement constatés en exécution. Si ce principe a le mérite de la simplicité, il ne permet cependant pas de tenir compte de la réalité de la progression de la dépense dans le périmètre retenu ; enfin, et surtout, les retraitements destinés à établir une base de comparaison homogène d'année en année semblent obéir à des règles empiriques, et pour des montants très variables, qu'il s'agisse des dépenses à caractère exceptionnel ou des transferts de compétences ».

En ce qui concerne les dépenses exceptionnelles, elle relève que :

- d'une année à l'autre, des dépenses de même nature et visant le même objet ne sont pas systématiquement considérées comme exceptionnelles ;
- des dépenses, bien que présentant un caractère exceptionnel, ne font pas l'objet d'un retraitement.

A posteriori, votre rapporteur considère que l'introduction d'une charte de budgétisation dans le projet de loi de finances ne constitue pas un « garde fou » suffisant pour juger de la sincérité des normes de progression de dépenses. La subjectivité qui entre dans l'appréciation de la classification des dépenses conduit en loi de finances initiale à douter de la crédibilité et de la sincérité de la norme de progression de dépenses « à structure constante ». Un an plus tard, en loi de règlement, la satisfaction de la norme de progression de dépenses apparaît parfois si « miraculeuse » qu'elle peut conduire à évoquer des manipulations comptables.

La Cour des comptes juge ainsi, au sujet de la loi de finances pour 2001 que si la modification du périmètre avait été opérée correctement, la progression des dépenses se serait élevée en volume, non à 0,3 % comme le présente le présent projet de loi de règlement, mais à 0,7 % ou à 0,4 % selon les correctifs apportés.

A ce titre, elle émet des propositions utiles pour les prochaines lois de finances.

**Les propositions de la Cour des Comptes pour améliorer
la lisibilité des lois de finances**

« De manière générale, la Cour réaffirme, sans contester la nécessité de retraitements, que si l'on souhaite rendre les budgets de deux années successives, et leur exécution, plus directement comparables, les règles de ces retraitements doivent être définies ab initio pour une longue durée et être effectivement respectées.

Ces règles pourraient s'inspirer des principes suivants :

- au sein des remboursements et dégrèvements soustraits des dépenses brutes pour obtenir des dépenses nettes, devraient être distingués ceux ayant le caractère d'intervention des autres ;

- selon le périmètre et la nomenclature du budget de l'année considérée, c'est seulement le budget de l'année précédente qui devrait être retraité, afin d'établir un budget pro forma, en prévision comme en exécution, comparable au budget de l'année suivante :

- la notion de « dépenses exceptionnelles », sans doute utile, en gestion, pour maîtriser l'évolution des dépenses publiques, c'est-à-dire pour arrêter en cours d'année le montant des dépenses imprévues dont le financement est à gager par des annulations de crédits, ne devrait pas être introduite pour apprécier l'évolution des dépenses, puisque ex post, rien ne permet de distinguer ces dépenses imprévues des autres dépenses de l'Etat et qu'elles pèsent pareillement sur son besoin de financement ».

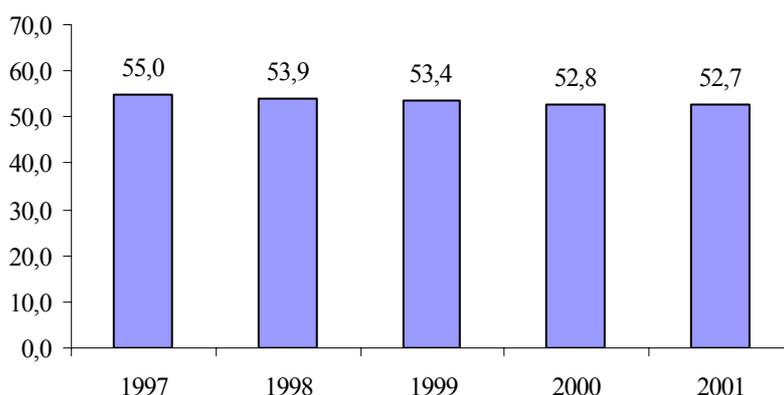
2. Une rigidité toujours plus préoccupante des dépenses publiques

Le présent projet de loi de règlement montre, encore une fois, la forte rigidité des dépenses de l'Etat. Dans un contexte de croissance encore relativement favorable, la part des dépenses de l'Etat n'a été ramenée en 2001 qu'à 22,5 % du PIB contre 22,7 % du PIB en 2000. Cette performance médiocre s'ajoute à une stabilité entre 2000 et 2001 des dépenses des ODAC (organismes divers d'administration centrale : 3,4 % du PIB) et des administrations publiques locales (10 % du PIB) et à une dérive des dépenses des administrations de sécurité sociale, qui représentaient 23,6 % du PIB en 2000 et 24 % en 2001. Dès lors, la France n'a pas diminué significativement le poids de ses dépenses publiques dans le PIB. Entre 2000 et 2001, elles sont

passées de 52,8 % du PIB à 52,7 % du PIB. Malgré la croissance exceptionnelle enregistrée entre 1997 et 2001, le poids des dépenses publiques n'aura donc été ramené que de 55 % du PIB à 52,7 % et cela parce que le dénominateur, à savoir la croissance du PIB, s'est avéré plus dynamique que le numérateur, c'est à dire la progression des dépenses.

Part des dépenses publiques dans le PIB

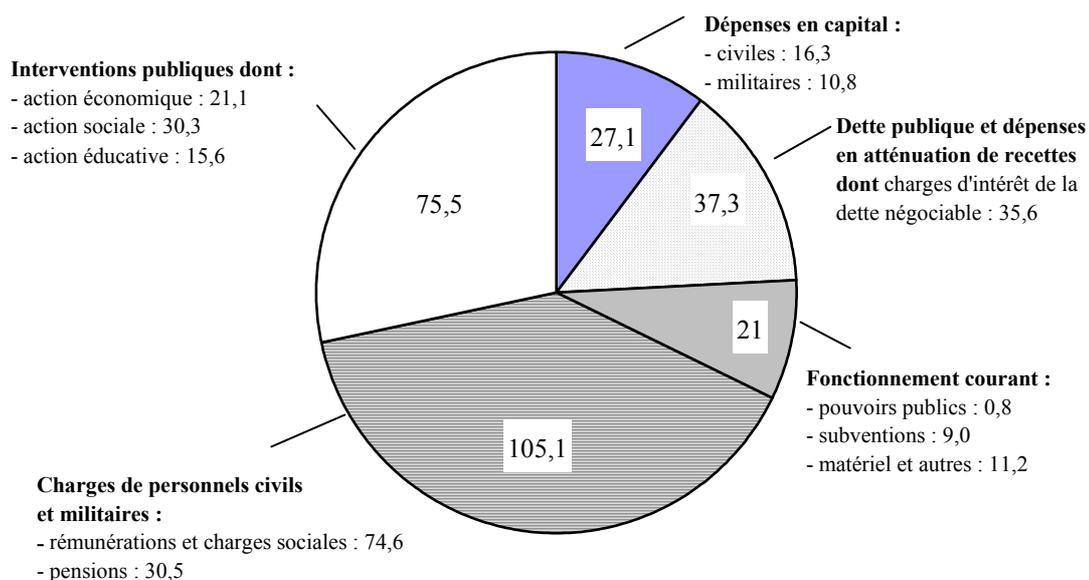
(en points de PIB)



Source : projet de loi de finances initiale pour 2003

Le schéma suivant illustre la rigidité de la dépense.

Répartition des 266 milliards d'euros de dépenses du budget général en 2001



Source : projet de loi de règlement pour 2001

En effet, il en ressort que :

- les charges de personnel civils et militaires représentent 39,5 % des dépenses du budget général ;
- les charges de la dette représentent 14 % des dépenses du budget général.

Si l'on ajoute les autres dépenses de fonctionnement courant (7,8 % des dépenses du budget général), on constate que 61,3 % des dépenses correspondent à **des dépenses passives** pour lesquelles les marges de manœuvre sont faibles. Les sommes qui peuvent être dégagées pour les autres postes budgétaires apparaissent sur longue période de plus en plus réduites.

3. L'évolution des principaux postes de dépenses

a) Les dépenses civiles ordinaires : + 2,7 % en valeur

Les dépenses civiles ordinaires nettes ont augmenté de 2,7 % en 2001. Elles se décomposent entre :

- les charges nettes de la dette publique (hors FSC, hors recettes d'ordre) qui ont connu une hausse de 2,8 % ;
- les dépenses civiles de fonctionnement, en augmentation de 3,1 % ;
- les dépenses d'intervention publique augmentent de 2,2 % en apparence, en raison de changements dans le périmètre des dépenses, et connaissent en réalité un recul de 2,1 %.

Les dépenses civiles de personnel représentent la majeure partie des dépenses civiles de fonctionnement (84%)⁸ et ont crû de 2,9 % par rapport à 2000 : le « point fonction publique » a été revalorisé de 0,5 % au 1^{er} mai 2001 et de 0,7 % au 1^{er} novembre 2001⁹. Par ailleurs, la Cour des Comptes dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour 2001 relève, pour s'en inquiéter, que les dépenses pour pension augmentent plus vite que celles des rémunérations.

Parmi les dépenses d'intervention, les interventions économiques sont en recul de 5,5 %. Les autres dépenses d'intervention sont en forte hausse, de 15,7 %, en raison essentiellement de la prise en charge par le budget de l'Etat des dépenses nouvelles correspondant à la compensation aux collectivités locales des pertes de recettes résultant de la suppression de la vignette.

⁸ Cette proportion est stable sur un an mais en croissance continue sur plus longue période.

⁹ L'évolution des rémunérations s'élève en 2001 à +2,6 % et est équivalente à l'augmentation moyenne annuelle depuis 1998.

b) Une hausse toute relative des dépenses civiles en capital

La hausse des dépenses civiles en capital de 3,7 % en 2001 n'est qu'apparente. Elle concerne les subventions (+ 12,2 %) mais aussi les dépenses civiles en capital de l'Etat (+ 1,3 % en 2001 après - 1,6 % en 2000 et - 9,1 % en 1999).

Si l'on retranche de ces dépenses la rebudgétisation du Fonds d'Investissement des Transports Terrestres et des Voies Navigables (F.I.T.T.V.N.), la hausse est ramenée à périmètre constant à 2,7 %.

S'agissant de l'utilisation des autorisations de programme, la Cour des Comptes constate dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour 2001 « *la persistance regrettable des difficultés dans l'utilisation et la consommation des autorisations de programme* ». Le taux d'affectation des autorisations de programme s'élève en effet par exemple à 71 % pour le ministère de la culture et à 72 % pour l'enseignement supérieur.

S'agissant des crédits de paiement, l'écart entre les crédits votés en loi de finances initiale et les crédits disponibles après régulation budgétaire représente un montant de 70,8 milliards de francs (10,79 milliards d'euros), soit une différence de plus de 43 %.

c) Les dépenses militaires : une faible augmentation de 0,8 %

Les dépenses militaires ont connu en 2001 une faible augmentation de 0,8 %, se répartissant entre 116 milliards de francs (17,68 milliards d'euros) de dépenses ordinaires et 71 milliards de francs (10,82 milliards d'euros) pour celles en capital.

La Cour des Comptes dans son rapport précité sur l'exécution des lois de finances relève que les montants d'autorisations de programme disponibles ont toujours été plus élevés que les montants votés en loi de finances initiale depuis plusieurs années. L'année 2001 a encore aggravé la tendance.

Evolution des autorisations de programme

(en milliards d'euros)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001
LFI	13,55	13,52	12,35	13,11	13,34	12,91
AP disponibles	14,27	16,24	15,63	18,07	18,74	19,56
AP disponibles en % LFI	105 %	120 %	127 %	138 %	140 %	151 %

Source : rapport de la Cour des Comptes sur l'exécution des lois de finances pour l'année 2001

En ce qui concerne la mobilisation des crédits de paiement, la « performance » du ministère de la défense est meilleure que celle des ministères civils : le taux de consommation des crédits pour les dépenses en capital reste élevé. Il a été de 91,3 % en 2001, en légère diminution toutefois par rapport aux années précédentes.

Taux de consommation des crédits

(en milliards d'euros)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Crédits disponibles	12,7	12,6	11,3	11,5	11,6	11,9
Dépenses	11,9	11,6	10,5	10,5	10,7	10,8
Taux de consommation	93,6 %	91,8 %	92,6 %	91,2 %	91,9 %	91,3 %

Source : projet de loi de règlement pour 2001

B. LES DÉPENSES DES BUDGETS ANNEXES EN HAUSSE

Les dépenses des budgets annexes, qui s'élevaient en loi de finances initiale à 107,9 milliards de francs (16,45 milliards d'euros) s'établissent en exécution à 109,2 milliards de francs (16,65 milliards d'euros). Trois budgets annexes ont connu une modification de leurs crédits en loi de finances rectificative mais c'est le budget annexe des prestations sociales agricoles qui a enregistré la majeure partie des hausses crédits.

1. Le budget annexe de l'aviation civile

Le budget annexe de l'aviation civile a vu ses crédits de paiement de dépenses ordinaires augmentés de 200 millions de francs (30,49 millions d'euros). L'exposé des motifs du projet de loi de finances rectificative indiquait que « l'ouverture de crédits demandée correspond à des aides aux compagnies aériennes au titre de la compensation des pertes de chiffre d'affaires du 11 au 14 septembre, pendant la fermeture de l'espace aérien américain ».

L'indemnisation correspondant aux quatre jours de fermeture totale de l'espace aérien américain devait être effectuée conformément aux critères fixés dans le cadre de l'Union européenne, tandis que l'indemnisation pour les quatre jours suivants devait être calculée au cas par cas, sur la base du préjudice subi par les différentes compagnies aériennes.

2. Le budget annexe des monnaies et médailles

1,675 million de francs (0,26 million d'euros) de crédits ont été ouverts sur ce budget. Les annulations de crédits se sont, elles, élevées à un montant total de 20,675 millions de francs (3,15 millions d'euros).

3. Le budget annexe des prestations sociales agricoles

Le budget annexe des prestations sociales agricoles (BAPSA) pour 2001 a vu ses crédits de paiement de dépenses ordinaires majorés de 1,2 milliard de francs (180 millions d'euros), cette ouverture de crédits correspondant selon l'exposé des motifs du collectif à « *l'ajustement des dépenses d'assurance maladie* ».

Pour les budgets annexes, les reports de 2001 à 2002 représentent 1,7 milliard de francs (260 millions d'euros), contre 1,4 milliard de francs (210 millions d'euros) pour ceux de 2000 à 2001.

C. LES COMPTES SPÉCIAUX DU TRÉSOR : UNE EXÉCUTION EN DÉFICIT

Les opérations des comptes spéciaux du Trésor (hors FMI – FSC) font apparaître un solde négatif de 2,8 milliards de francs (430 millions d'euros), contre un excédent de 9 milliards de francs (1,37 milliard d'euros) en prévision.

Le solde de – 2,8 milliards de francs (430 millions d'euros) se répartit entre :

- un excédent de 1 milliard de francs (150 millions d'euros) au titre des opérations à caractère définitif ;

- un déficit de 3,8 milliards de francs (580 millions d'euros) au titre des opérations à caractère temporaire.

Les opérations à caractère définitif concernent surtout le compte d'affectation des produits de cessions de titres, parts et droits de sociétés qui enregistre en 2001 un excédent de recettes (13,8 milliards de francs, soit 2,1 milliards d'euros) sur les dépenses (11,8 milliards de francs, soit 1,80 milliard d'euros).

Le déficit des opérations à caractère temporaire s'explique par trois facteurs :

- le moindre excédent que prévu du compte d'avances sur impôt locaux, qui passe d'une prévision d'excédent de 6 milliards de francs (910 millions d'euros) à un excédent de 2 milliards de francs (300 millions d'euros) en exécution ;

- le fort déficit du compte d'émission des monnaies métalliques, 2,1 milliards de francs (320 millions d'euros), en raison d'un retour rapide des pièces en francs dans le cadre du passage à l'euro ;

- le fort déficit des comptes de commerce, dont le déficit, évalué en loi de finances initiale, à 102 millions de francs (15,55 millions d'euros) s'est au final élevé à 3,7 milliards de francs (560 millions d'euros).

En loi de finances rectificative, 24,3 milliards de francs (3,70 milliards d'euros) de crédits ont été annulés au titre des opérations à caractère définitif des comptes d'affectation spéciale et 3,7 milliards de francs (560 millions d'euros) au titre des comptes d'avances.

En ce qui concerne les reports de crédits, ceux-ci, qui se sont élevés de 2000 à 2001 à 17,9 milliards de francs (2,73 milliards d'euros), sont de 12 milliards de francs (1,83 milliard d'euros) sur l'exercice 2002.

**Solde des comptes spéciaux du Trésor
de la prévision à l'exécution**
(Opérations à caractère définitif et temporaire)

(en millions de francs)

Catégorie de comptes spéciaux du Trésor	Loi de finances initiale (I)	Loi de finances rectificative (II)	Total avant intervention du projet de loi de règlement (III)	Projet de loi de règlement (IV)	Ecart projet de loi de règlement – Loi de finances rectifiée (III-IV)
Opérations à caractère définitif					
Comptes d'affectation spéciale	48	0	48	1.011	963
Opérations à caractère temporaire					
Comptes d'affectation spéciale	- 48	0	- 48	- 9	39
Comptes de prêts	5.757	0	5.757	1.776	- 3.981
Comptes d'avances	3.887	1.180	5.067	867	- 4.200
(dont compte d'avances sur impôts locaux)	3.900	2.100	6.000	1.966	- 4.034
Comptes de commerce	- 102	0	- 102	- 3.734	- 3.632
Comptes d'opérations monétaires (hors FMI, hors FSC)	- 391	0	- 391	- 2.697	- 2.306
Comptes de règlement avec les gouvernements étrangers	15	0	15	22	7
Total	9.166	1.180	10.346	- 2.764	- 13.110

Source : projet de loi de règlement pour 2001

III. LE SOLDE D'EXÉCUTION DES LOIS DE FINANCES EN 2001

Fixé à - 186,6 milliards de francs (- 28,45 milliards d'euros) en loi de finances initiale, le solde général (hors FMI) avait été très nettement dégradé par le collectif budgétaire, passant à - 212,5 milliards de francs (- 32,40 milliards d'euros) pour s'établir en exécution (hors FMI et hors FSC) à - 210,2 milliards de francs (- 32,04 milliards d'euros), ce qui correspond un besoin de financement de 2,3 % du PIB.

Comme votre rapporteur l'avait déjà relevé, pour la première fois depuis 1997, le résultat en exécution a été très dégradé tant par rapport à la prévision initiale (+ 23,5 milliards de francs, soit 3,59 milliards d'euros) que par rapport à l'exercice précédent (+ 19 milliards de francs, soit 2,9 milliards d'euros).

Dans ce cadre il convient de relever que la Cour des comptes a souligné que « *le déficit public de l'année de référence (2002) du nouveau programme de stabilité et de croissance 2003-2005 risque donc de se révéler plus élevé que prévu, ce qui ne peut rester sans conséquence sur l'exécution du programme lui-même* ».

Capacité ou besoin de financement des administrations publiques

(en milliards d'euros)

	1997	1998	1999	2000	2001	01/00
En valeur absolue						
Etat	- 44,7	- 38,9	- 33,4	- 33,7	- 33,8	- 0,1 %
Organismes divers d'administration centrale	9,2	1,5	3,4	5,1	6,4	1,4 %
Administrations publiques locales	2,9	4	4,3	2,9	2,9	0 %
Administrations de sécurité sociale	- 5,4	- 1,4	3,7	6,8	3,9	- 2,9 %
Total des APU	- 38	- 34,9	- 22	- 19	- 20,6	- 1,6 %
En % du PIB						
Etat	- 3,6 %	- 3 %	- 2,5 %	- 2,4 %	- 2,3 %	
Organismes divers d'administration centrale	0,7 %	0,1 %	0,2 %	0,2 %	0,4 %	
Administrations publiques locales	0,2 %	0,3 %	0,4 %	0,3 %	0,2 %	
Administrations de sécurité sociale	- 0,4 %	- 0,1 %	0,3 %	0,6 %	0,3 %	
Ensemble administrations publiques	- 3 %	- 2,7 %	- 1,6 %	- 1,4 %	- 1,4 %	
Déficit public notifié	- 38	- 34,9	- 22	- 18,7	- 20,6	
En % du PIB	- 3 %	- 2,7 %	- 1,6 %	- 1,3 %	- 1,4 %	
Déficit public hors licences UMTS*					- 1,5 %	

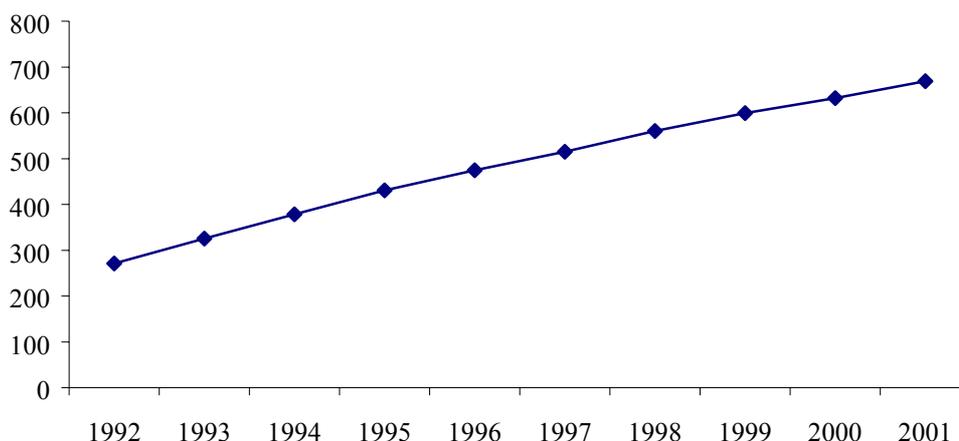
* La vente de licences UMTS a représenté 1,2 milliard d'euros en 2001

Source : Cour des comptes

Cette situation amplement dénoncée par votre commission¹⁰ des finances a pour corollaire direct malgré trois années de forte croissance (1998-2000) une progression continue et inquiétante de la dette de l'Etat. La législature qui s'est achevée risque fort, en ce domaine, d'avoir été une « législature pour rien ».

La forte croissance de la dette négociable de l'Etat

(en milliards d'euros)



Au demeurant, l'Etat s'est révélé mauvais gestionnaire car son patrimoine s'est dégradé ainsi qu'il ressort de l'évolution du patrimoine net des administrations publiques entre 1996 et 2000. En valeur, les actifs publics ont progressé davantage que les dettes. En volume en revanche, les flux cumulés de dettes des administrations publiques ont atteint entre 1996 et 2000 142,62 milliards d'euros, tandis que le volume d'actifs n'a progressé que de 56,91 milliards d'euros, soit une variation nette de – 85,71 milliards d'euros.

Ainsi le patrimoine net de l'Etat s'est replié entre 1996 et 2000, passant de 26,7 points à 23,1 points de PIB, en raison de ses opérations de cessions d'actifs financiers. De plus, la baisse des marchés d'actions a fortement contribué à la diminution récente du patrimoine financier : la valeur des participations cotées de l'Etat s'est ainsi réduite de près de 60 % entre 2000 et 2001. Simultanément, l'Etat a continué à financer par emprunt, chaque année, une quote-part de ses dépenses de fonctionnement.

¹⁰ Sur ce point on se reportera très utilement au rapport « Dette publique, une législature pour rien », n° 361 (2001-2002).

Evolution de la dette de l'Etat de 1990 à 2001

(en milliards de francs ou d'euros)

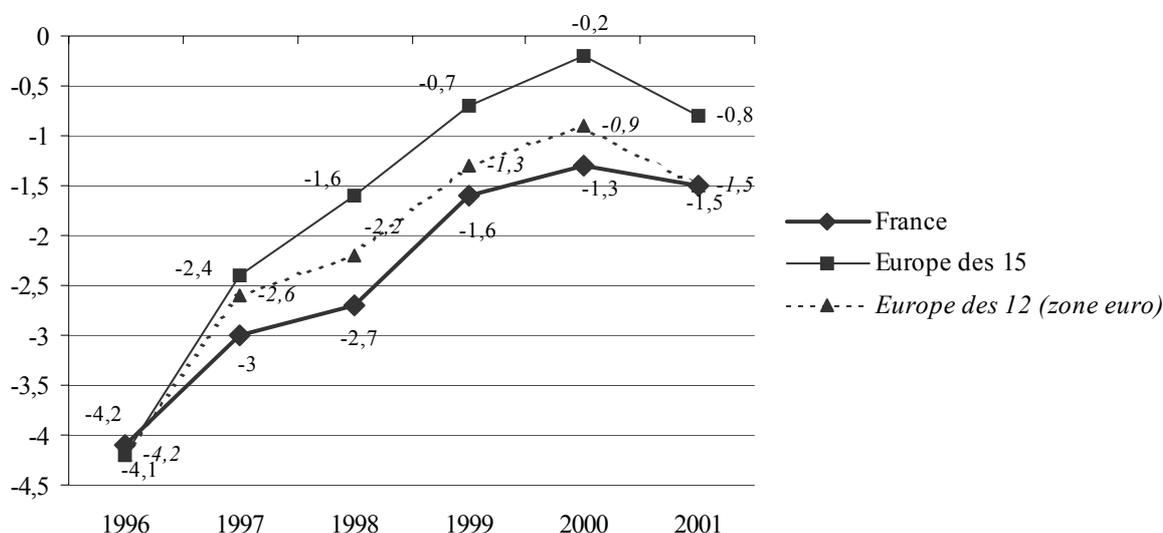
	en milliards de francs												en milliards d'euros				% total hors ICNE 2001
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	1998	1999	2000	2001	
Dette négociable	<u>1367,72</u>	<u>1466,57</u>	<u>1776,63</u>	<u>2146,20</u>	<u>2496,67</u>	<u>2847,12</u>	<u>3132,72</u>	<u>3381,49</u>	<u>3680,50</u>	<u>3830,26</u>	<u>4042,53</u>	<u>4285,39</u>	<u>561,08</u>	<u>583,92</u>	<u>616,28</u>	<u>653,30</u>	<u>90,25</u>
Dette à long terme	817,82	909,51	1061,92	1364,18	1570,35	1786,10	2041,51	2172,61	2388,80	2596,35	2749,38	2902,54	364,17	395,81	419,14	442,49	61,13
Bons du Trésor à court et moyen terme	549,90	557,06	714,71	782,02	926,32	1061,02	1091,21	1208,88	1291,70	1233,91	1293,15	1382,85	196,91	188,11	197,14	210,81	29,12
BTF		139,36	258,49	188,88	239,73	294,63	270,66	270,48	309,57	220,98	282,15	343,98	47,19	33,69	43,01	52,44	7,24
BTAN		417,70	456,22	593,14	686,59	766,39	820,55	938,40	982,13	1012,93	1011,00	1038,87	149,72	154,42	154,13	158,37	21,88
Dette non négociable	<u>414,66</u>	<u>400,50</u>	<u>334,70</u>	<u>328,16</u>	<u>425,20</u>	<u>426,03</u>	<u>431,13</u>	<u>413,67</u>	<u>347,28</u>	<u>462,11</u>	<u>440,64</u>	<u>462,62</u>	<u>52,95</u>	<u>70,44</u>	<u>67,18</u>	<u>70,53</u>	<u>9,75</u>
Engagements de l'Etat et dette d'organismes supprimés prise en charge par l'Etat	79,64	71,48	50,16	77,60	74,65	68,23	54,51	37,03	28,06	22,04	16,90	13,78	4,28	3,36	2,58	2,10	0,29
Bons du Trésor sur formules	30,27	24,57	19,06	15,19	12,61	10,19	9,63	14,02	15,15	13,45	11,53	9,30	2,31	2,05	1,76	1,42	0,20
Bons souscrits par des organismes internationaux	38,24	37,78	55,38	57,87	62,62	58,95	57,08	56,36	49,83	67,44	79,58	73,44	7,60	10,28	12,13	11,20	1,55
Dépôts des correspondants du Trésor	323,33	314,26	304,43	324,84	362,66	382,59	395,31	414,37	451,24	486,67	449,29	433,96	68,79	74,19	68,49	66,16	9,14
Moins la position du Trésor à la Banque de France et l'encours des opérations à court terme	- 73,98	- 63,07	-	-	-	-	-	-	-	-	-	- 83,56	- 32,44	- 21,92	- 20,35	- 12,74	- 1,76
Divers	17,16	15,48	13,71	14,38	14,14	14,56	14,93	15,44	15,80	16,28	16,86	15,70	2,41	2,48	2,57	2,39	0,33
Dette totale de l'Etat hors ICNE	1782,38	1867,07	2111,33	2474,36	2921,87	3273,15	3563,85	3795,16	4027,78	4292,37	4483,17	4748,01	614,03	654,36	683,46	723,83	
Intérêts courus non échus (ICNE)									102,02	102,72	102,67	103,39	15,55	15,66	15,65	15,76	
Dette totale de l'Etat	1782,38	1867,07	2111,33	2474,36	2921,87	3273,15	3563,85	3795,16	4129,80	4395,09	4585,84	4851,40	629,58	670,02	699,11	739,59	

Source : compte de la dette publique pour 2001

Par ailleurs, le rythme des réductions des déficits publics (hors UMTS) a été moins rapide en France que dans la moyenne des 15 pays membres de l'Union européenne et il reste durablement supérieur à celle-ci (- 1,5 point contre - 0,8 point de PIB en 2001). Un constat similaire peut être effectué si l'on s'attache à l'évolution des déficits structurels¹¹. La France connaît en 2001 un déficit structurel de 1,6 point de PIB contre 0,9 point de PIB pour la moyenne européenne (Union européenne à 15).

Besoin de financement des administrations publiques dans l'Union européenne

(en points de PIB)



Source : Eurostat (30 septembre 2002), données hors recettes UMTS

Les différents résultats de l'Etat présentés par la Cour des comptes

Dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour l'année 2001, la Cour des comptes présente les différents résultats, et « réitère également son souhait d'un véritable effort de rapprochement des méthodes d'élaboration du résultat patrimonial et du résultat en comptabilité nationale afin de pouvoir mieux justifier les différences d'approche.

Le déficit d'exécution du budget de l'Etat, qui présente les charges et les ressources de l'année, atteint en 2001 32,04 milliards d'euros (210,2 milliards de francs). Pour la première fois, après cinq années d'amélioration consécutives, le déficit de l'Etat s'est aggravé, au point de revenir, en valeur absolue, à une situation moins bonne qu'en 1999 (206 milliards de francs de déficit).

¹¹ Sur cette notion de déficit structurel qu'il convient de bien définir pour mieux en cerner les évolutions, on se reportera très utilement aux réponses que la Cour des comptes a apportées à votre commission (cf. réponse à la question n° 5 figurant en annexe au présent rapport).

Le renversement de tendance est très net : alors que ces dernières années, le résultat d'exécution était meilleur que l'objectif visé au moment du dépôt de la loi de finances initiale, le solde s'aggrave de 3,6 milliards d'euros (23,6 milliards de francs), soit + 2 % en 2001 [...].

***Le solde dit en gestion**, qui retrace les opérations de la gestion de l'année qui peuvent se rapporter aux lois de finances de trois années, permet de mesurer l'incidence de ces opérations sur le besoin de financement de l'Etat et sur l'encours de sa dette. Il se monte à - 40,143 milliards d'euros (- 263,322 milliards de francs) hors opérations avec le FMI, soit - 2,7 % du PIB. Il augmente de 51 % par rapport à l'année 2000 (- 26,579 milliards d'euros, - 174,350 milliards de francs).*

Cette hausse de 51 % s'explique à la fois par le montant élevé des dépenses complémentaires de l'année 2000 (8.820 millions d'euros, 57,85 milliards de francs) exécutées en gestion 2001 et par le niveau également très élevé du déficit en gestion courante (- 28.809 millions d'euros contre - 18.836 millions d'euros en gestion 2000 et - 23.396 millions d'euros en gestion 1999).

L'évolution comparée du résultat d'exécution et du résultat en gestion fait ressortir à la fois l'inversion de tendance à la réduction du déficit budgétaire depuis la loi de finances rectificative pour 2000 et l'existence de reports de charges sur 2002 qui sont de nature à rendre plus difficile le respect des engagements de retour à l'équilibre budgétaire en 2004.

***Le résultat en loi de règlement** corrige les soldes d'exécution des pertes et profits générés par les opérations de trésorerie, dès lors que l'ordonnance du 2 janvier 1959 ne range pas parmi les opérations budgétaires ou qu'il s'agit d'opérations budgétaires, jusqu'ici, abusivement classées en opérations de trésorerie. Ce résultat budgétaire, au sens de l'article 35 de l'ordonnance, n'est voté par le Parlement qu'a posteriori, dans la loi de règlement. Cet indicateur est le plus exhaustif, mais n'est que rarement analysé, car il est très tardif. Ce résultat budgétaire s'élève en 2001 à - 33,57 milliards d'euros (- 220,2 milliards de francs), soit - 2,28 % du PIB.*

La Cour recommande que l'effet de la suppression du décalage d'un mois de la TVA et les annulations de dettes qui augmentent en loi de règlement les montants à transporter aux découverts du Trésor soient reclassés en opérations budgétaires. La Cour recommande également que la comptabilité budgétaire et la comptabilité patrimoniale s'alignent sur la comptabilité nationale afin d'exclure du calcul du résultat de l'Etat les remboursements en principal de la CADES à l'Etat.

***Le résultat patrimonial** a dégagé une perte de 29,37 milliards d'euros (- 192,66 milliards de francs) en 2001, soit une perte supérieure de 3,3 % à celle de 2000 et de 8,5 % à celle de 1999.*

La Cour souligne l'urgence qui s'attache à mettre en place une véritable comptabilité d'engagement des dépenses et des recettes afin de recenser en fin d'exercice avec précision et exhaustivité le montant des charges à payer, des produits à recevoir et des charges et produits constatés d'avance, en s'appuyant sur la comptabilité auxiliaire de la dépense et en disposant d'un système d'information unifié pour la tenue de la comptabilité auxiliaire de la recette [...].

***Le déficit public notifié** à la Commission européenne au titre des administrations publiques, et non plus seulement de l'Etat, s'est accru en 2001 de 1,8 milliard d'euros (11,8 milliards de francs) et, hors licences UMTS, de 3 milliards d'euros (19,7 milliards de francs), après cinq années consécutives de baisse. Il s'est élevé à 20,6 milliards d'euros (135,1 milliards de francs) et à 1,4 % du PIB [...].*

La Cour estime que le déficit public notifié doit appréhender de manière plus précise les dépenses et recettes de l'Etat en droits constatés, ce qui suppose que lors des rapprochements faits entre les comptes de l'Etat, des établissements publics et des administrations de sécurité sociale, les comptables nationaux disposent de données comptables fiables en droits constatés. En outre, le déficit de l'Etat notifié est présenté par déduction du solde d'exécution budgétaire, tantôt en excluant le FMI et le FSC, tantôt en n'excluant que le FMI. Comme pour les soldes budgétaires et pour le résultat patrimonial, la bonne présentation devrait être hors FMI et hors FSC ».

EXAMEN DES ARTICLES

ARTICLE PREMIER

Résultats généraux de l'exécution des lois de finances pour 2001

Commentaire : le présent article a pour objet d'arrêter les résultats définitifs de l'exécution des lois de finances pour 2001.

Le présent article a pour objet de présenter, sous forme de tableau synthétique, les résultats définitifs de l'exécution de 2001 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.

Le solde des opérations définitives de l'Etat est arrêté à - 206,305 milliards de francs soit - 31,451 milliards d'euros (il était de - 190,15 milliards de francs en 2000).

Le solde des opérations temporaires est de - 3,776 milliards de francs, soit - 575,703 millions d'euros (+ 902,7 millions de francs en 2000).

Le solde général hors opérations avec le FMI est de - 210,081 milliards de francs soit - 32,026 milliards d'euros (- 191,05 milliards de francs en 2000).

Le solde général hors opérations avec le FMI et hors Fonds de stabilisation des changes (FSC) est de - 210,161 milliards de francs, soit - 32,038 milliards d'euros (- 191,22 milliards de francs en 2000).

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 2001.

Les recettes brutes du budget général s'établissent à 1.953,25 milliards de francs (297,77 milliards d'euros) en 2001, soit une hausse de 3 % par rapport à 2000.

Les recettes fiscales brutes s'élèvent à 2.004,3 milliards de francs (305,6 milliards d'euros), en hausse de 3,2 % par rapport à 2000.

Les recettes non fiscales hors Fonds de stabilisation des changes (FSC) et recettes d'ordre venant en déduction des charges de la dette représentent 204,7 milliards de francs (31,2 milliards d'euros), en hausse de 13,7 % par rapport à 2000.

Les recettes de fonds de concours qui s'élèvent à 29,9 milliards de francs (4,6 milliards d'euros) sont en diminution de 23,7 % par rapport à 2000.

Enfin, les prélèvements sur recettes s'établissent à 303,1 milliards de francs (46,2 milliards d'euros), en progression de 6,2 % par rapport à 2000.

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 2001.

Le montant définitif des dépenses ordinaires civiles du budget général s'établit en 2001 à 1.870,95 milliards de francs (285,2 milliards d'euros), contre 1.804,66 milliards de francs (275,12 milliards d'euros) en 2000, soit une progression de 3,7 %, après une hausse de 1,5 % en 2000. Les dépenses ont crû entre 2000 et 2001 de 66,3 milliards de francs (10,11 milliards d'euros).

Par titre, ces dépenses s'établissent comme suit :

- Titre I : 660,06 milliards de francs (100,63 milliards d'euros) contre 625,69 milliards de francs (95,39 milliards d'euros) en 2000, soit une hausse de 5,5 % ; en 2000, cette progression était de 5,9 % ;

-Titre II : 4,96 milliards de francs (0,76 milliard d'euros) au lieu de 4,8 milliards de francs (0,73 milliard d'euros) en 2000, en progression de 3,3 % après une progression de 3 % en 2000 ;

- Titre III : 710,49 milliards de francs (108,31 milliards d'euros) contre 689,18 milliards de francs (105,06 milliards d'euros) en 2000, soit une progression de 3,1 % après celle de 2000 qui était de 2,7 % ;

- Titre IV : 495,44 milliards de francs (75,53 milliards d'euros) contre 484,98 milliards de francs (73,93 milliards d'euros) en hausse de 2,2 % après une diminution de 5,1 % en 2000.

Nettes des dégrèvements et remboursements d'impôt, les dépenses ordinaires civiles du budget général en 2001 s'élèvent à 1.472,74 milliards de francs (224,52 milliards d'euros).

Par ailleurs, le présent article demande l'ouverture 7.023,8 millions de francs (1.070,77 millions d'euros) de crédits complémentaires qui concernent des ajustements de crédits, de caractère évaluatif, aux dépenses nettes effectuées, dont 2 milliards de francs (0,30 milliard d'euros) au titre des pensions.

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 2001.

Les dépenses civiles en capital du budget général représentent en 2001 un montant définitif de 106,95 milliards de francs (16,30 milliards d'euros) contre 103,16 milliards de francs (15,73 milliards d'euros) en 2000 soit une progression de 3,7 %, comme en 2000. Ces dépenses ont augmenté de 3,79 milliards de francs (0,58 milliard d'euros) de 2000 à 2001.

Par titre, ces dépenses s'établissent comme suite :

- Titre V : 24,73 milliards de francs (3,77 milliards d'euros), contre 22,03 milliards de francs (3,36 milliards d'euros) en 2000, en hausse de 12,2 % après une diminution de 1,7 % en 2000,

- Titre VI : 82,22 milliards de francs (12,53 milliards d'euros) au lieu de 81,13 milliards de francs (12,37 milliards d'euros) en 2000, soit une augmentation de 1,3 %, après une progression en 2000 de 5,3 %.

- Titre VII : 533.400 de francs (81.320 euros) contre 270.800 francs (41.280 d'euros) en 2000, en hausse de 100 %.

Aucune ouverture ou annulation de crédits n'est proposée par 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 111,66 milliards de francs (17,02 milliards d'euros) le montant définitif des dépenses ordinaires militaires pour 2001.

Ce montant correspond à une augmentation des dépenses définitives de 549,4 millions de francs (83,76 millions d'euros), par rapport au précédent exercice.

On note qu'on été ouverts en 2001 4,26 milliards de francs (649,43 millions d'euros) que ce soit par décret d'avance (3,36 milliards de francs, soit 521,23 millions d'euros) ou dans le projet de loi de finances rectificative (0,9 milliard de francs, soit 137,2 millions d'euros) pour couvrir notamment : les surcoûts des OPEX non budgétés (2,27 milliards de francs, soit 346,06 millions d'euros), les mesures « Sapin » (360 millions de francs, soit 54,88 millions d'euros), les besoins de gestion de la gendarmerie (740 millions de francs pour les loyers et le fonctionnement, soit 112,81 millions d'euros) et la hausse des prix des carburants début 2001 (290 millions de francs, soit 44,21 millions d'euros),

Une fois encore, votre rapporteur estime que ces dépenses, connues, répertoriées et récurrentes, au moins pour l'essentiel, doivent faire l'objet d'une inscription de crédits en loi de finances initiale, au lieu d'être systématiquement financées en exécution par les économies de constatation sur des postes non précisés. Elle doivent, en tout état de cause, faire l'objet d'une ventilation plus détaillée entre les différents postes de dépense.

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

ARTICLE 6

Dépenses militaires en capital du budget général

Commentaire : le présent article vise à arrêter à 71,00 milliards de francs, soit 10,82 milliards d'euros, le montant définitif des dépenses militaires en capital (équipement militaire du titre V et subventions d'investissement du titre VI).

Cet article ne comporte que des mouvements de crédits infimes ne portant que sur des centimes.

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

ARTICLE 7

Résultat du budget général de 2001

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 2001.

L'excédent des dépenses (2.160,567 milliards de francs soit 329,376 milliards d'euros) sur les recettes (1.953,251 milliards de francs soit 297,771 milliards d'euros) est arrêté par le présent article à **207,315 milliards de francs** soit 31,605 milliards d'euros.

Ce résultat est en progression de 7,8 % par rapport à 2000 (192,29 milliards de francs, soit 29,31 milliards d'euros).

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 2001 sont arrêtés, en recettes et en dépenses, à 112,725 milliards de francs soit 17,184 milliards d'euros. Ils augmentent de 3,09 % par rapport à 2000 (109,35 milliards de francs, soit 16,67 milliards d'euros).

Les ajustements demandés s'élèvent à :

- 4.759,9 millions de francs soit 725,6 millions d'euros en ouvertures de crédits complémentaires dont l'essentiel concerne, comme pour les exercices précédents, le budget annexe des prestations agricoles (BAPSA), 3.862,8 millions de francs (588,9 millions d'euros), soit 81,1 % ; par ailleurs 849,6 millions de francs (129,5 millions d'euros) sont ouverts au titre du budget annexe de l'aviation civile (BAAC) soit 17,9 % contre 5,9 % en 2000 ;

- 956,2 millions de francs (145,8 millions d'euros) en annulations de crédits non consommés, dont :

- . 807,8 millions de francs au BAPSA, soit 123,1 millions d'euros (84,5 %) ;
- . 87,2 millions de francs, soit 13,3 millions d'euros au BAAC (9,1 %) ;
- . 41,3 millions de francs, soit 6,3 millions d'euros au budget annexe des monnaies et médailles (4,3 %) ;
- . 17,1 millions de francs au budget annexe des Journaux officiels, soit 2,6 millions d'euros (1,8 %).

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

ARTICLE 9

Comptes spéciaux dont les opérations se poursuivent en 2002

Commentaire : le présent article fixe les résultats des comptes spéciaux du Trésor dont les opérations sont appelées à se poursuivre en 2002, 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 2002 et en distribue l'affectation.

I. LES RESULTATS DES COMPTES SPECIAUX DU TRESOR

A. LES OPÉRATIONS EFFECTUÉES EN 2001

En 2001, les opérations sur les comptes spéciaux du trésor se sont élevés à 490 milliards de francs (74,70 milliards d'euros) en dépenses et à 492,6 milliards de francs (75,10 milliards d'euros) en recettes. Par rapport à 2000, la baisse des dépenses et des recettes est très sensible, de l'ordre de 17 % et 15 %. Le recul est dû pour l'essentiel au compte de commerce 904-05 « constructions navales de la marine militaire » dont les opérations en recettes et en dépenses sont passées de 95,11 milliards de francs (14,5 milliards d'euros) en 2000 à 9,84 milliards de francs (1,5 milliard d'euros) en 2001.

Contrairement aux années précédentes, le solde des comptes spéciaux du Trésor (hors FMI et hors FSC) qui permettait de réduire le déficit du budget de l'Etat, est négatif en 2001 à hauteur de 2,8 milliards de francs (0,43 milliard d'euro).

Les dépenses du compte 903-54 « avances sur le montant des impositions revenant aux départements, communes, établissements et divers organismes » représentent, à elles seules, près des trois quarts des dépenses des comptes spéciaux du Trésor.

B. LES ANNULATIONS ET OUVERTURES DE CRÉDITS

L'ouverture de 39,15 milliards de francs (5,97 milliards d'euros) de crédits est demandée dans le présent projet de loi de règlement. Le montant de crédits à annuler représente 15,02 milliards de francs (2,29 milliards d'euros).

Les annulations de crédits portent pour l'essentiel (14,94 milliards de francs soit 2,28 milliards d'euros) sur les comptes d'affectation spéciale, et surtout sur le compte 902-24 « produits de cessions de titres, parts et droits de sociétés » qui a enregistré en recettes en 2001 (13,8 milliards de francs soit 2,10 milliards d'euros) moitié moins que les recettes prévues en loi de finances initiale.

Les ouvertures de crédits s'appliquent principalement aux comptes d'avances (39,15 milliards de francs, soit 5,97 milliards d'euros). Ces dépassements concernent tout d'abord les avances à l'agence centrale des organismes d'intervention dans le secteur agricole (35,99 milliards de francs, soit 5,49 milliards d'euros), à hauteur de 2,67 milliards de francs (0,41 milliard d'euros) les avances sur le montant des impôts locaux accordées aux collectivités locales (compte 903-54) et à hauteur de 350 millions de francs (53,4 millions d'euros) les avances sur le produit de la taxe différentielle sur les véhicules à moteur.

II. LES SOLDES DES COMPTES SPÉCIAUX DU TRÉSOR AU 31 DÉCEMBRE 2001

Les soldes des comptes spéciaux du Trésor dont les opérations se poursuivent sont arrêtés à la date du 31 décembre 2001 comme suit :

(en francs)

Désignation des catégories de comptes spéciaux	Soldes au 31 décembre 2001	
	Débiteurs	Créditeurs
Comptes d'affectation spéciale : opérations à caractère définitif et à caractère temporaire		8.367.348.203,51
Comptes de commerce	9.809.320,09	4.426.727.857,15
Comptes de règlement avec les gouvernements étrangers	172.633.097,41	
Comptes d'opérations monétaires	64.28.334.430,15	12.307.719.095,06
Comptes de prêts	114.102.950.201,05	
Comptes d'avances	100.378.072.918,13	
Totaux	278.991.799.966,83	25.101.795.155,72

III. 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 563,86 millions de francs (85,96 millions d'euros) concernant les comptes d'opérations monétaires (pertes et bénéfices de change), d'un solde débiteur de 559,1 millions de francs (85,23 millions d'euros) concernant les comptes de prêts (annulations de remboursements en capital et en intérêt dus pour 2001 au titre des remises de dettes aux pays les moins avancés) et d'un solde débiteur de 1,1 milliard de francs (0,17 milliard d'euros) relatif aux comptes d'avances (avance sur la taxe différentielle sur les véhicules à moteur) qui font l'objet d'une affectation par l'article de transport aux découverts du Trésor.

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

ARTICLE 10

Comptes spéciaux définitivement clos au titre de l'année 2001

Commentaire : le présent article a pour objet d'arrêter les résultats d'un compte d'affectation spéciale clos au 31 décembre 2001.

Le compte 902-23 « Actions en faveur du développement des départements et des collectivités territoriales d'outre-mer » créé par l'article 61 de la loi n° 89-935 du 29 décembre 1989 a été clos au 31 décembre 2001. Le compte a enregistré en 2001 des dépenses de 127,86 millions de francs (19,49 millions d'euros) et des recettes¹² de 64,15 millions de francs (9,78 millions d'euros). Au 31 décembre 2001, le solde présentait un solde créditeur de 49,93 millions de francs (7,61 millions d'euros).

Sur ce solde, par arrêté du 29 mars 2002, 6,52 millions de francs (994.273 euros) ont déjà fait l'objet d'un report sur le chapitre 65-01 –aide au logement dans les départements d'outre-mer, à Saint-Pierre-et-Miquelon et à Mayotte du budget de l'outre-mer.

Le présent projet loi de règlement propose d'annuler les crédits restants, à hauteur de 43,39 millions de francs (6,61 millions d'euros). Ceci ne paraît pas complètement conforme au 2° de l'article 34 de la loi de finances pour 2001 selon lequel « à la date de clôture du compte d'affectation spéciale n° 902-23, les opérations en compte seront reprises au sein du budget général, sur lequel seront également reportés les crédits disponibles ».

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

¹² Le compte d'affectation spéciale était doté en recettes des bénéfices nets de l'institut d'émission des départements d'outre-mer (IEDOM).

ARTICLE 11

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 - 10,710 milliards de francs soit - 1,632 milliard d'euros au 31 décembre 2001.

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 - 10,710 milliards de francs en 2001 contre - 4,42 milliards de francs en 2000, - 4,83 milliards de francs en 1999, - 3,42 milliards de francs en 1998, - 2,53 milliards de francs en 1997 et - 1,99 milliard de francs en 1996.

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

ARTICLE 12

Pertes en trésorerie sur devises

Commentaire : le présent article a pour objet d'apurer par transport en augmentation des découverts du Trésor une perte sur des devises détenues dans les caisses de l'Etat.

Conformément à l'article 35 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances, le résultat de l'année comprend notamment « *les pertes et profits résultant éventuellement de la gestion des opérations de trésorerie* ». Le présent article vise à autoriser le transport aux découverts du Trésor de la perte de 661.783,67 francs soit 100.888,27 euros correspondant à la contre-valeur de l'avoir en deutsche marks détenu par l'Ambassade de France en Bosnie-Herzégovine sur un compte ouvert à Sarajevo.

Ainsi que l'indique l'exposé des motifs du présent article, la banque Sab Banka de Sarajevo auprès de laquelle ledit compte était ouvert « *a fait faillite en 1999. Jusqu'au début de l'année 2001, le bureau du haut-représentant en Bosnie représentait la France et d'autres créanciers internationaux (Etats étrangers, Banque mondiale, organisations internationales,...) auprès du liquidateur et du tribunal chargé de la banqueroute. En mai 2001, le bureau du haut-représentant, n'étant plus en mesure d'assurer cette mission, a proposé l'intervention d'un avocat. Cette proposition ayant été abandonnée, la récupération des fonds détenus par l'ambassade de France est apparue exclue* ».

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

ARTICLE 13

Reconnaissance d'utilité publique des dépenses comprises dans une gestion de fait

Commentaire : le présent article vise à reconnaître d'utilité publique certaines dépenses relevant de la gestion de fait.

La gestion de fait consiste dans le maniement irrégulier de deniers publics par des personnes qui ne sont pas comptables publics ou qui n'agissent pas sous le contrôle ou pour le compte de comptables publics.

Comme les comptables de droit, les comptables de fait doivent rendre compte de leur gestion au juge des comptes. S'agissant des deniers de l'Etat, le juge des comptes est la Cour des comptes.

I. LA PROCÉDURE DE RECONNAISSANCE D'UTILITÉ PUBLIQUE

Dans les affaires qui lui sont soumises, la Cour des comptes est tout d'abord conduite à déterminer les éléments constitutifs de la gestion de fait en séparant, au sein des masses financières concernées, celles répondant à l'objet qui leur avait initialement été assigné et celles affectées, en-dehors du circuit comptable de l'Etat, à des dépenses à caractère budgétaire. Ces dernières sont seules constitutives de la gestion de fait.

Conformément aux dispositions de l'article L. 131-2 du code des juridictions financières, la Cour des comptes juge alors les comptes que lui avaient rendus les personnes qu'elle avait déclarées comptables de fait.

Elle est ainsi conduite à établir la ligne de compte de la gestion de fait et à enjoindre au comptable de fait de reverser auprès d'un comptable public l'excédent éventuel des recettes sur les dépenses.

Ensuite, la Cour des comptes fait application du troisième alinéa de l'article 60-XI de la loi n° 63-156 du 23 février 1963 qui dispose que « *les gestions irrégulières entraînent, pour leurs auteurs, déclarés comptables de fait par la Cour des comptes, les mêmes obligations et responsabilités que les gestions patentes pour les comptables publics* ». Il s'agit alors de rendre le comptable de fait responsable sur ses propres deniers de la régularité des opérations auxquelles il a procédé.

Le Parlement doit ensuite statuer sur l'utilité publique des dépenses de la gestion de fait. En effet, lui seul est habilité, dans le cadre d'une loi de finances, à déterminer la nature, le montant et l'affectation des charges de l'Etat.

Ainsi, en application des dispositions précitées de l'article 60-XI de la loi du 23 février 1963, la Cour enjoint les comptables de fait « *de produire une décision du Parlement, prise en la forme constitutionnellement requise pour le vote des lois de finances, statuant sur l'utilité publique des dépenses de la gestion de fait* ».

Le comptable de fait, muni de cette décision du Parlement peut alors se retourner vers la Cour des comptes afin d'être définitivement déchargé de l'obligation de restituer les sommes correspondantes.

La reconnaissance d'utilité publique des dépenses comprises dans les gestions de fait se fonde sur les arrêts de la Cour des comptes qui, après enquête, est en mesure de définir le montant exact des sommes qui, bien que n'ayant pas été manipulées selon les règles de la comptabilité publique, ont toutefois le caractère d'utilité publique par leur destination.

Quant aux sommes auxquelles la Cour a dénié le caractère d'utilité publique, elles sont soumises à une procédure de recouvrement parallèle qui peut conduire à une procédure contentieuse.

II. LA GESTION DE FAIT DE L'ASSOCIATION POUR LA RECHERCHE À L'ÉCOLE DES HAUTES ÉTUDES EN SCIENCES SOCIALES (AREHESS)

L'association pour la recherche à l'Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales (AREHESS) a été créée le 13 mai 1987 dans le but de permettre à l'Ecole des Hautes Etudes en Sciences sociales (EHESS) de développer ses activités de recherche, par le biais notamment du financement du fonctionnement du Comité scientifique de la recherche universitaire (CSRU), rattaché, par un arrêté du 26 avril 1989, au ministre de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports. Ce même arrêté a nommé le directeur financier de la recherche à l'EHESS comme secrétaire général du CSRU.

Sur le plan financier, une convention conclue les 8 janvier et 7 mars 1990 entre l'EHESS et l'AREHESS prévoit que l'EHESS transfère à l'association les subventions versées par le ministre de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports, ou tout autre organisme, pour le fonctionnement du CSRU. En outre, il est précisé que l'AREHESS procède à l'engagement des dépenses du comité et à leur règlement.

Ainsi, entre 1989 et 1994, l'AREHESS a reçu une somme de 2.209.047,11 francs au titre de subventions allouées par le ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports à l'EHESS. Sur cette somme globale, 1.949.963 francs ont contribué au fonctionnement du CSRU jusqu'à sa dernière session en janvier 1994.

La Cour des comptes a estimé que les statuts de l'AREHESS ne lui octroyaient pas le droit d'engager et de régler les dépenses du Comité scientifique et que, ce faisant, l'Association s'était immiscée sans titre dans le maniement des deniers publics de l'Etat, indûment soustraits aux règles de la comptabilité publique.

Dans ses arrêts, provisoire du 15,19 et 22 février 1996 et définitif du 17 janvier 2000, la Cour des comptes a statué sur la gestion de fait de l'AREHESS et déclaré comptables de fait :

- l'association AREHESS, en la personne de son président en exercice, et son trésorier ;
- les signataires des décisions ministérielles d'attributions des subventions ;
- le président de l'EHESS, son secrétaire général et les deux comptables successifs ;
- le secrétaire général du CSRU.

Dans son arrêt du 26 février 2001, la Cour des comptes a fixé provisoirement la ligne de compte suivante :

- des recettes admises pour un montant de 2.162.317 francs, soit 329.643,10 euros ;
- des dépenses allouées pour 2.026.142,18 francs, soit 308.883,38 euros ;
- le reliquat de recettes, fixé à 136.174,82 francs (20.759,72 euros), correspondant à une somme de 135.148,82 francs (20.603,3 euros) reversée à l'EHESS par l'AREHESS, ainsi qu'à une somme de 1.026 francs (156,41 euros) qu'il a été enjoint aux comptables de fait de reverser dans la Caisse du Trésor.

Les dépenses concernées ont essentiellement consisté en achats de matériel informatique, en frais d'hôtellerie, de restauration, de transports et de location de salles.

Les dépenses comprises dans cette gestion de fait n'ont été admises par la Cour des comptes que sous réserve de la reconnaissance de leur utilité publique par le Parlement, en la forme constitutionnellement requise par les lois de finances.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION

Dans le cadre du régime des gestions de fait, la Cour des comptes est appelée à faire reconnaître par le Parlement l'utilité publique de tout ou partie des dépenses concernées, afin, qu'en conséquence, les découverts du Trésor soient augmentés à due concurrence.

Traditionnellement, sauf erreur matérielle, le Parlement adopte sans modification les articles du projet de loi portant règlement du budget relatifs à la reconnaissance d'utilité publique de dépenses comprises dans des gestions de fait.

Votre commission suit ainsi au cas présent les recommandations de la Cour des Comptes.

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

ARTICLE 14

Transport aux découverts du Trésor des résultats définitifs de 2001

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 paragraphe I porte en augmentation des découverts du Trésor les sommes mentionnées aux articles 7, 9 (III), 11 et 12 soit :

- l'excédent des dépenses sur les recettes du budget général de 2001 207,315 milliards de francs
(31,6 milliards d'euros)
- le résultat net du compte spécial du Trésor « Pertes et bénéfices de change » soldé chaque année 563,862 millions de francs
(85,9 millions d'euros)
- les remises de dettes aux pays les moins avancés 559,071 millions de francs
(85,2 millions d'euros)
- la perte sur le compte d'avances 903-52 « Avances aux départements sur le produit de la taxe différentielle sur les véhicules à moteurs » 1,104 milliard de francs
(168,3 millions d'euros)
- les pertes et profits sur emprunts et engagements 10,710 milliards de francs
(1,6 milliard d'euros)
- les pertes de trésorerie 0,661 million de francs
(0,1 million d'euros)

pour un total de 220,254 milliards de francs (33,577 milliards d'euros).

Le paragraphe II porte en atténuation des découverts du Trésor la somme mentionnée à l'article 10 correspondant au résultat net du compte spécial du Trésor clos au 31 décembre 2001 pour un montant de 49,934 millions de francs (7,612 millions d'euros).

Un seul compte spécial du Trésor a, en effet, été clos au 31 décembre 2001. Il s'agit du compte 902-23 « Actions en faveur du développement des départements, des territoires et des collectivités territoriales d'outre-mer ».

Le montant net des découverts du Trésor après inscription du résultat de 2001 (220,204 milliards de francs soit 33,569 milliards d'euros) devrait s'élever à 4.418,074 milliards de francs, soit 673,53 milliards d'euros.

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

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours d'une séance tenue dans l'après-midi du mardi 8 octobre 2002 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° 8** (2002-2003), adopté par l'Assemblée nationale, portant **règlement définitif du budget de 2001**.

A l'issue du débat, la commission **a décidé de proposer au Sénat d'adopter l'ensemble des articles puis le projet de loi de règlement du budget de 2001 sans modification**.

TABLEAU COMPARATIF

Article 7

Le résultat du budget général de 2001 est définitivement fixé comme suit :

Recettes	1.953.251.870.770,52 F
Dépenses.....	2.160.567.708.681,85 F
Excédent des dépenses sur les recettes.....	207.315.837.911,33 F

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

Article 8

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

(En francs)

Désignation des budgets	Totaux égaux en recettes et en dépenses	Ajustements de la loi de règlement	
		Ouverture de crédits complémentaires	Annulations de crédits non consommés
Aviation civile	9.519.808.769,00	849.646.655,96	87.219.446,96
Journaux officiels	1.252.620.115,92	44.615.717,96	17.105.094,04
Légion d'honneur	132.294.538,98	1.459.848,90	2.811.909,92
Monnaies et médailles	1.247.344.833,82	»	41.256.805,18
Ordre de la Libération	7.100.854,42	1.314.590,24	55.313,82
Prestations sociales agricoles...	100.566.068.060,02	3.862.832.964,05	807.764.904,03
TOTAUX	112.725.237.172,16	4.759.869.777,11	956.213.473,95

Article 9

I. – Les résultats des comptes spéciaux du Trésor dont les opérations se poursuivent sont arrêtés, pour 2001, aux sommes mentionnées au tableau ci-après. Les crédits et les autorisations de découverts sont modifiés comme il est dit au même tableau et

Article 7

Sans modification.

Article 8

Sans modification.

Article 9

Sans modification.

répartis par catégorie de comptes et ministère gestionnaire, conformément au tableau I, annexé à la présente loi.

(En francs)

Désignation	Opérations de l'année 2001		Ajustements de la loi de règlement		
	Dépenses	Recettes	Ouvertures de crédits complémentaires	Annulations de crédits non consommés	Autorisations de découverts complémentaires
I.- Opérations à caractère définitif					
Comptes d'affectation spéciale	44.392.188.560,68	45.466.490.527,99	131.898.046,29	14.940.445.452,61	»
	44.392.188.560,68	45.466.490.527,99	131.898.046,29	14.940.445.452,61	»
II.- Opérations à caractère temporaire					
Comptes d'affectation spéciale	15.513.575,78	6.403.974,08	»	9,22	»
Comptes de commerce	25.780.756.525,61	22.046.218.976,28	»	»	»
Comptes de règlement avec les gouvernements	22.201.226,0	22.201.226,0			

II. – Les soldes des comptes spéciaux du Trésor dont les opérations se poursuivent, sont arrêtés, à la date du 31 décembre 2001, aux sommes ci-après et répartis par ministère conformément au tableau I annexé à la présente loi.

(En francs)

Désignation des catégories de comptes spéciaux	Soldes au 31 décembre 2001	
	Débiteurs	Créditeurs
Comptes d'affectation spéciale : opérations à caractère définitif et à caractère temporaire		8.367.348.203,51
Comptes de commerce	9.809.320,09	4.426.727.857,15
Comptes de règlement avec les gouvernements étrangers	172.633.097,41	
Comptes d'opérations monétaires	64.328.334.430,15	12.307.719.095,06
Comptes de prêts	114.102.950.201,05	
Comptes d'avances	100.378.072.918,13	
TOTAUX	278.991.799.966,83	25.101.795.155,72

III. – Les soldes arrêtés au II sont reportés à la gestion 2002 à l'exception d'un solde débiteur de 563.862.426,68 F concernant les comptes d'opérations monétaires, d'un solde débiteur de 559.071.704,56 F concernant les comptes de prêts et d'un solde débiteur de 1.104.013.273,97 F relatif aux comptes d'avances qui font l'objet d'une affectation par l'article de transport aux découverts du Trésor.

Article 10

Les résultats du compte spécial du Trésor définitivement clos au 31 décembre 2001 sont arrêtés aux sommes mentionnées au tableau ci-après. Les crédits sont modifiés comme il est dit au même tableau.

(En francs)

Désignation	Opérations de l'année		Soldes au 31 décembre 2001		Ajustements de la loi de règlement	
	Dépenses	Recettes	Débit	Crédit	Ouvertures	Annulations
Comptes d'affectation spéciale 902-23- Actions en faveur du						

Article 10

Sans modification.

Article 11

Le solde débiteur des pertes et profits sur emprunts et engagements de l'Etat est arrêté au 31 décembre 2001 à la somme de 10.710.850.636,21 F conformément au tableau ci-après :

(En francs)

Opérations	Dépenses	Recettes
Annuités non supportées par le budget général ou un compte spécial du Trésor	2.631.579.399,23	
a) Pertes et bénéfices de change		
- pertes de change sur engagements		
- bénéfices de change sur emprunts à long terme		
- bénéfices de change sur BTAN		
- bénéfices de change sur opérations diverses		
Dotations aux amortissements - Charges financières		
- dotations aux amortissements des suppléments		

Article 11

Sans modification.

Article 12

Une perte de 661.783,67 F correspondant à la contre valeur de l'avoir en deutsche marks, détenu par l'ambassade de France, en Bosnie-Herzégovine, sur un compte ouvert dans une banque à Sarajevo, est définitivement apurée par transport en augmentation des découverts du Trésor.

Article 13

Sont reconnues d'utilité publique, pour un montant de 2.026.142,18 F les dépenses comprises dans la gestion de fait des deniers de l'Etat, jugée par la Cour des comptes dans ses arrêts des 15, 19 et 22 février 1996, 17 janvier 2000 et 26 février 2001 au titre du ministère de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche.

Article 14

I. – Les sommes énumérées ci-après, mentionnées aux articles 7, 9 (III), 11 et 12, sont transportées en augmentation des découverts du Trésor :

Article 14

Sans modification.

- Excédent des dépenses sur les recettes du budget général de 2001	207.315.837.911,33 F
- Résultat net du compte spécial du Trésor « Pertes et bénéfices de change » soldé chaque année	563.862.426,68 F
- Remises de dettes aux pays les moins avancés.....	559.071.704,56 F
- Perte sur le compte d'avances 903-52 « Avances aux départements sur le produit de la taxe différentielle sur les véhicules à moteur »	1.104.013.273,97 F
- Pertes et profits sur emprunts et engagements.....	10.710.850.636,21 F
- Pertes de trésorerie	661.783,67 F
Total I.- Augmentation des découverts du Trésor	<u>220.254.297.736,42 F</u>

II. – La somme visée à l'article 10 est transportée en atténuation des découverts du Trésor :

- Résultat net du compte spécial clos au 31 décembre 2001.....	49.934.843,09 F
Total II.- Atténuation des découverts du Trésor.....	<u>49.934.843,09 F</u>
Total net à transporter en augmentation des découverts du Trésor (I – II).....	<u>220.204.362.893,33 F</u>

**RÉPONSES DE LA COUR DES COMPTES
AUX QUESTIONS POSÉES PAR LA COMMISSION DES
FINANCES DU SÉNAT SUR LE PROJET DE LOI DE
RÈGLEMENT DU BUDGET DE 2001**

QUESTION 1

Dans sa monographie sur le budget du logement, la Cour des comptes souligne que « *l'exécution des contributions de l'Etat aux aides personnelles au logement demeure particulièrement complexe (...)* ».

La commission des finances du Sénat s'est élevée à de nombreuses reprises contre cette complexité alors même que, comme le note la Cour des comptes elle-même, la contribution de l'Etat au financement de ces aides à la personne représente près des trois-quarts des dépenses du fascicule « urbanisme et logement ». En complément des informations données dans la monographie, la Cour des comptes pourrait-elle faire une description précise de la manière dont sont évalués en loi de finances initiale les crédits du chapitre 46-40 du budget de l'urbanisme et du logement, détailler les modalités de gestion de ces crédits entre l'Etat et les caisses d'allocations familiales et les modalités de leur révision, en prenant comme exemple l'exercice 2001 ?

La Cour des comptes a-t-elle des propositions afin d'améliorer le dispositif existant ?

Réponse

Introduction : l'existence de deux fonds interposés entre le budget de l'État et les régimes sociaux finançant les aides personnelles résulte de l'histoire de ces différentes aides.

a) L'allocation de logement à caractère familial (ALF)

L'ALF, créée par la loi du 1er septembre 1948, est la plus ancienne. Prestation familiale allouée aux ménages ayant des personnes à charge (ainsi

qu'aux jeunes ménages sans personne à charge mariés depuis moins de 5 ans), elle est régie par le *code de la sécurité sociale* et intégralement financée par le budget des régimes sociaux : fonds national des prestations familiales (FNPF) ou budget annexe des prestations sociales agricoles (BAPSA).

b) L'allocation de logement à caractère social (ALS)

L'ALS, qui relève également du code de la sécurité sociale, a été créée par la loi du 16 juillet 1971 afin de venir en aide à des catégories de personnes, autres que les familles, caractérisées par le niveau modeste de leurs ressources (personnes âgées, handicapés, jeunes travailleurs salariés de moins de 25 ans).

Elle a progressivement été étendue à d'autres catégories de bénéficiaires puis attribuée, depuis le 1er janvier 1993, à toute personne sous seule condition de ressources, qui n'entre pas dans les conditions fixées pour bénéficier de l'ALF ou de l'APL (voir ci-après).

Le financement de l'ALS n'ayant pas été mis à la charge des régimes sociaux, l'État a créé le fonds national d'aide au logement (FNAL) pour assurer le financement de la nouvelle prestation. Le FNAL n'a pas de personnalité juridique, mais sa comptabilité n'est pas retracée dans la comptabilité de l'Etat : seules y sont enregistrées les dépenses correspondant aux contributions de l'Etat, dont les crédits sont inscrits au chapitre 4640. Les autres recettes qui proviennent d'une cotisation des employeurs¹³ sont versées par l'ACOSS à la Caisse des dépôts et Consignations qui enregistre dans un compte particulier les opérations de dépenses et de recettes et assure la gestion des fonds du FNAL¹⁴. Les dépenses couvertes par le FNAL sont constituées par les prestations auxquelles sont ajoutés des frais de gestion à hauteur de 2 % du montant des prestations versées. L'Etat assure le bouclage de l'équilibre entre les recettes et les dépenses.

c) L'aide personnalisée au logement (APL)

L'APL, qui a été créée par la loi du 3 janvier 1977, relève du *code de la construction et de l'habitation (CCH)*. Elle s'applique, elle aussi sous conditions de ressources, à un parc de logement déterminé, quelles que soient les caractéristiques familiales des occupants : en secteur locatif : les logements

¹³ 0,5% de la masse salariale annuelle. L'institution de cette cotisation a été compensée par une diminution d'un même montant de la participation des employeurs à l'effort de construction (« 1% logement »).

¹⁴ Art. R834-5 du Code de la Sécurité sociale.

conventionnés, en accession, les logements financés avec des prêts PC/PAS ou anciens PAP.

Son financement est assuré par le fonds national de l'habitation (FNH) créé en même temps que l'APL (dans le CCH). Là encore, la Caisse des Dépôts en est dépositaire et assure la gestion financière¹⁵. Les recettes du FNH sont constituées par des contributions du FNAL, du FNPF et du BAPSA et par une contribution de l'Etat¹⁶ inscrite au chapitre 46-40 du budget du ministère chargé du logement. Comme pour le FNAL, il s'agit d'une contribution d'équilibre.

La contribution de chaque régime de prestations familiales et du FNAL est égale au montant des prestations qui auraient été versées par eux au titre de l'allocation de logement si l'APL n'avait pas été créée (ce principe inscrit à l'art. L.351-7 du CCH est dit de « l'AL virtuelle »).

Des clés forfaitaires fixent chacune de ces contributions. Depuis l'unification de l'APL en secteur locatif en 1997, des clés provisoires sont utilisées :

- 50,28 % pour le FNPF (Fond national pour les prestations familiales) ;
- 1,37 % pour le BAPSA ;
- 11,10 % pour le FNAL ;
- 37,35 % pour le FNH.

Ces taux de contribution sont appliqués aux dépenses de prestations augmentées de 3 %¹⁷ au titre des frais de gestion.

d) En conclusion :

- la complexité du système des aides personnelles en matière de financement, mais aussi en matière de calcul d'aide (barèmes et bases ressources différents entre AL et APL), peut s'expliquer par la mise en œuvre successive d'aides fondées sur la solidarité nationale et ayant, de ce fait, requis un financement complémentaire du budget de l'Etat ;

¹⁵ Art.R.351-33 du Code de la Construction et de l'Urbanisme : « la CDC agissant pour le compte du Trésor public assure la gestion financière du FNH ».

¹⁶ Art.L.351-7 du CCH : « l'Etat assure l'équilibre des recettes et dépenses du FNH ».

¹⁷ Taux appliqué depuis le 1^{er} janvier 2002, suite à la décision du conseil de gestion du FNH du 26 novembre 2001. Le taux était auparavant de 4%.

- la position particulière du FNAL et du FNH, hors de la comptabilité publique, bien qu'ils n'aient pas d'existence juridique autonome fait échapper une grande part de leurs flux aux règles et mécanismes généraux d'autorisation et de comptabilisation des recettes et des dépenses de l'Etat, alors qu'ils ne sont pas par ailleurs soumis aux obligations budgétaires et comptables d'un établissement public .

Les modalités de prévision des aides personnelles et des dépenses budgétaires et le processus de versement des fonds par le budget

a) La prévision des besoins et des crédits budgétaires

L'évolution prévisible de la contribution des régimes sociaux résulte des prévisions globales effectuées sur les aides personnelles .

Ces prévisions sont établies par le Ministère du logement principalement à partir d'hypothèses sur l'évolution des revenus et des loyers des ménages, paramètres déterminants du montant de l'aide.

i) Revenus et loyers des ménages

Entre 2000 et 2001, les hypothèses retenues traduisent l'amélioration de la situation économique des ménages :

- augmentation des revenus entre 1999 et 2000 (ce sont les revenus imposables de l'année N-1 qui sont pris en compte pour le calcul) ;

- diminution du chômage qui se traduit immédiatement sur le montant de l'aide (un ménage devenant chômeur voit ses revenus pris en compte diminués de 30 %, ce qui accroît le montant de l'aide versée ; dès la reprise du travail, l'effet inverse joue, suite à suppression de l'abattement).

En outre, la croissance prévue des loyers est faible: dans le parc HLM, à cause du gel de ceux-ci ; dans le parc privé, compte tenu de la faible croissance de l'indice du coût de la construction (ICC) entre 1999 et 2000 sur lequel sont indexées les révisions des loyers hors relocation.

Cette conjoncture favorable a conduit à une prévision de croissance très modérée des aides personnelles malgré le coût de la réforme des aides personnelles au logement mise en œuvre pour sa première phase au 1^{er} janvier 2001 (coût chiffré à 3,3 MdF en 2001, dont 1,3 MdF pour le budget des régimes sociaux et 2 MdF pour l'État).

ii) Cotisation sociales

En ce qui concerne la contribution des employeurs au FNAL, la forte évolution prévue entre 2000 et 2001 résulte également de l'amélioration de la situation économique :

- forte croissance de la masse salariale retenue par l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) qui centralisent l'ensemble des cotisations des employeurs à la Sécurité sociale ;

- régularisation positive en 2001 des acomptes sur les cotisations employeurs versés par l'ACOSS en 2000.

b) Le processus de versement et de comptabilisation des fonds par le budget de l'État

Le principe appliqué est le remboursement par l'Etat des versements opérés par les organismes sociaux aux bénéficiaires des prestations, déduction faites des recettes (cotisations) encaissées au cours de la période.

Les organismes financiers des régimes sociaux (ACOSS et CCMSA) appellent mensuellement des douzièmes provisoires. Le Ministère ordonnance tous les mois les versements correspondants au FNAL et au FNH, sur leurs comptes respectifs à la Caisse de Dépôts qui procède simultanément, sur ordre du bureau gestionnaire, aux virements demandés. L'engagement de dépense publique est visé par le contrôleur financier central qui recueille systématiquement l'accord du Ministère du budget compte tenu des montants en cause.

La régularisation des douzièmes se fait semestriellement sur la base d'extraits de leurs balances comptables consolidées des organismes versant les prestations, présentées par l'ACOSS et la CCMSA.

Dans le passé, il est arrivé que le FNAL et le FNH aient été dotés en fin d'exercice de crédits restés quelques temps inutilisés, constituant des reports de crédits déguisés. Le Ministère s'efforce de régler au plus juste la dépense nécessaire afin d'éviter cette situation.

Le FNAL et le FNH , qui sont respectivement dotés d'un comité de gestion et d'un conseil de gestion, présidés par le ministre¹⁸, retracent leurs flux annuels de dépenses et de recettes dans un état prévisionnel de recettes et de dépenses (EPRD) et dans un compte financier¹⁹. Ce dernier n'enregistre que les flux. Il n'est pas intégré à la comptabilité de l'État et n'est pas transmis au juge des comptes.

Les améliorations possibles

a) La simplification du dispositif

Depuis l'extension de l'ALS à tous les ménages, achevée en 1993 mais surtout depuis 1997, les pouvoirs publics se sont engagés dans un processus de simplification du dispositif. Cette orientation a été traduite dans la convention d'objectifs et de gestion signée en 1997 entre l'Etat et la CNAF et reprise dans la nouvelle convention signée en 2001.

Une des étapes majeures de ce processus a été l'unification des barèmes en locatif qui a été mise en place en janvier 2001 et qui concerne 80 % des allocataires. La réflexion se poursuit sur l'unification des barèmes en logements foyers et accession.

En matière de financement budgétaire, comme le remarque le Ministère du Logement, une unification complète des barèmes APL et AL conduirait de fait à supprimer un des deux fonds (FNAL ou FNH) : le financement de l'APL basé sur le principe de l'AL virtuelle n'aura alors plus de sens puisque AL et APL seront égales.

b) Lisibilité et comptabilité des flux

La création des deux fonds sur des bases dérogatoires aux règles générales d'exécution des dépenses publiques a répondu à l'exigence exprimée par les partenaires sociaux, de transparence et de traçabilité du mécanisme d'équilibre de financement par l'Etat de prestations par ailleurs financées par des cotisations sociales.

¹⁸ Composés de représentants des ministères concernés, des organismes sociaux et de la Caisse des Dépôts. La présidence effective est exercée par délégation par le sous-directeur du financement et du budget de la DGUHC

¹⁹ Ces documents sont établis par le bureau des aides personnelles au logement et soumis à l'approbation de leurs organes respectifs de direction.

Sans remettre en cause ce système, il s'agit d'assortir des pratiques permettant d'en améliorer la lisibilité en termes d'expression de politique publique : la politique étatique du logement est financée par le budget de l'État, celui de la sécurité sociale et le 1 % logement. Ses flux consolidés pourraient être repris dans le bilan des relations financières entre l'État et la protection sociale (« jaune budgétaire »).

S'agissant du compte rendu de l'exécution, la tenue d'une comptabilité patrimoniale des fonds et la certification de leurs comptes, suivant des modalités à mettre au point, donnerait une vision plus fidèle de la réalité tout en garantissant la neutralité de l'interposition du FNAL et du FNH entre le budget de l'Etat et la trésorerie des organismes sociaux.

QUESTION 2

Dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour 2001, la Cour des comptes considère que « *la réduction de la marge de manœuvre des collectivités locales pourrait déséquilibrer la régulation des relations financières entre l'Etat et les collectivités locales* ». Quelles sont, selon la Cour des comptes, les caractéristiques d'une régulation équilibrée des relations financières entre l'Etat et les collectivités locales ?

Réponse

Dans la synthèse ministérielle « collectivités locales » du rapport sur l'exécution des lois de finances pour 2000, la Cour soulignait la complexité tant de l'architecture d'ensemble des différents concours financiers de l'Etat aux collectivités locales que des règles d'indexation des dotations, et, d'une manière générale, posait la question de la lisibilité des objectifs poursuivis.

La régulation des relations financières entre l'Etat et les collectivités locales poursuit en effet trois objectifs :

- Un objectif de visibilité par la programmation pluriannuelle de l'évolution des dotations de l'Etat, que le législateur a inscrit, dans un premier temps dans la loi de finances pour 1996 s'agissant du pacte de stabilité 1996-1998), puis dans la loi de finances pour 1999 s'agissant du contrat de croissance et de solidarité 1998-2001) prolongé par la loi de finances pour 2002 ;

- Un objectif de compensation des mesures législatives affectant les ressources et les charges des collectivités territoriales : par exemple, compensation par l'Etat de la suppression de recettes fiscales des collectivités locales ainsi que du transfert de compétences et de charges de l'Etat aux collectivités locales ;

- Un objectif de péréquation entre collectivités territoriales.

La conciliation de ces trois objectifs rend l'équilibre de la régulation des relations financières entre l'Etat et les collectivités territoriales complexe et fragile.

Dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour 2000, la Cour a commenté l'exécution du contrat de croissance et de solidarité en concluant que *« le rôle de variable d'ajustement (du contrat de croissance et de solidarité) joué par la dotation de compensation de la taxe professionnelle donne lieu à la mise en œuvre de mécanismes particulièrement sophistiqués, conséquence de l'amalgame d'objectifs difficilement conciliables, consistant à contraindre l'évolution globale d'une enveloppe de dotations tout en en préservant les règles d'évolution propres à ces dotations, qui diffèrent les unes des autres et dont aucune ne recoupe celle appliquée à l'enveloppe elle-même. »*

Dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour 2001, la Cour a indiqué, s'agissant de l'objectif de visibilité, que *« le respect apparent de l'évolution de l'enveloppe normée du contrat de croissance et de solidarité ne reflète pas l'évolution réelle des concours de l'Etat aux collectivités locales du fait, d'une part des compensations fiscales, d'autre part des mécanismes de péréquation et d'abondements exceptionnels hors enveloppe mis en place »* et *« que la dotation de compensation de la taxe professionnelle, sur laquelle est reporté l'ajustement du contrat de croissance et de solidarité est une variable d'ajustement en cours de saturation »*.

En outre, la Cour a observé que la montée en charge de l'objectif de compensation signifie que *« pour les concours de l'Etat, les dotations dites passives dépassent les dotations dites actives : en d'autres termes, une logique de compensation l'emporte sur une logique de péréquation »* et que *« dans un contexte où les transferts de compétences ne sont pas stabilisés (...), la limitation des ressources propres des collectivités locales pourrait à terme menacer la capacité de ces dernières à opérer des arbitrages impôt/ emprunt pour le financement de leurs investissements. »*

L'équilibre des relations financières entre l'Etat et les collectivités locales dépend par conséquent du choix à effectuer entre les objectifs de visibilité, de compensation et de péréquation. Sur ce sujet qui appelle des considérations d'opportunité, il n'appartient pas à la Cour d'arbitrer entre les différents objectifs de la régulation des relations financières entre l'Etat et les collectivités locales, cet arbitrage relevant de la compétence et de la libre appréciation du législateur dans le respect de la Constitution et de la loi organique relative aux lois de finances.

QUESTION 3

La Cour des comptes consacre une monographie au budget annexe des prestations sociales agricoles en rappelant notamment que « *le BAPSA ne répond pas aux conditions fixées par l'article 20 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 (...). Le BAPSA ne correspond pas davantage aux conditions fixées par l'article 18 de la loi organique du 1^{er} août 2001, la Cour ne peut qu'appeler à sa suppression* ».

Peut-elle préciser selon quelles modalités peut être envisagée la suppression du BAPSA et quelles sont les solutions alternatives afin de continuer à assurer le financement de la protection sociale des non-salariés agricoles ?

Réponse

La Cour a appelé à de nombreuses reprises à la suppression du BAPSA au motif qu'il ne répond pas aux conditions fixées par l'article 20 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 qui dispose que les établissements dotés d'un budget annexe doivent « produire des biens ou rendre des services donnant lieu à paiement de prix ».

Il ne correspond pas davantage à l'article 18 de la loi organique du 1^{er} août 2001 qui dispose que « les budgets annexes ne peuvent retracer, dans les conditions prévues par une loi de finances, que les seules opérations des services de l'État non dotés de la personnalité morale... ».

Or, le BAPSA ne produit aucun bien et les opérations qu'il retrace ne sont pas rendues par l'État, mais par la MSA et autres structures privées admises à participer à l'exécution de ce service public.

1 – La création du BAPSA est liée à l'importance des ressources fiscales et budgétaires affectées dès l'origine au financement du régime agricole de protection sociale. S'y sont ajoutées ensuite les recettes issues des mécanismes de compensation démographique. Cependant, le BAPSA n'est techniquement qu'un compte d'avances et il n'assure pas la réalité de la dépense ni du fonctionnement du régime de protection sociale des exploitants.

Dans la mesure où les ressources inscrites au BAPSA n'ont pas vocation à figurer toutes sur le budget de l'agriculture (ressources fiscales) ni même dans le budget de l'État (compensation en provenance d'autres régimes) le BAPSA a, avant tout, une fonction d'information. Or, celle-ci est disponible avec les comptes sociaux établis par le ministère de l'agriculture pour la Commission des comptes de l'agriculture. Il est d'ailleurs à noter que lors de leur examen, l'existence du BAPSA n'est jamais évoquée.

Enfin, l'information relative aux recettes fiscales et aux subventions de l'État affectées au BAPSA est d'ores et déjà retracée dans le « jaune » relatif au « bilan des relations financières entre l'État et la protection sociale ». Rien n'interdit d'enrichir ce document s'il y a lieu comme cela a été le cas ces dernières années suite aux recommandations de la Cour dans son rapport sur l'application de la loi de financement de la sécurité sociale. La suppression du BAPSA n'est donc pas de nature à réduire l'information donnée au Parlement.

2 – Les budgets annexes doivent être exécutés à tout instant à l'équilibre, étant entendu que dans la limite des excédents accumulés, les charges peuvent être supérieures aux ressources. Le BAPSA ne peut donc dépenser plus que ce que peut supporter sa trésorerie, même si les crédits inscrits ont un caractère évaluatif et donnent lieu a posteriori à un ajustement en fonction des dépenses effectives.

Dès lors que le BAPSA ne disposait quasiment plus de réserves, comme l'a montré l'analyse de l'exécution 2000, l'exécution 2001 s'est trouvée contrainte par le montant insuffisant des crédits évaluatifs votés en LFI. Cette situation a conduit d'une part à reporter le paiement de certaines charges sur 2002 et d'autre part à devoir à devoir prélever sur le fonds de roulement du BAPSA pour faire face à l'insuffisance de recettes. Le fonds de roulement s'établit à la clôture de la gestion 2001 à 6,7 millions d'euros (contre 32 millions fin 2000), soit moins de un jour de dépenses.

Enfin, à l'instar de la convention passée entre l'ACOSS et l'État pour les conditions de versement des recettes de nature fiscale (CSG, taxes diverses...) affectées aux régimes sociaux, celles qui seraient affectées au régime agricole devraient faire l'objet d'une convention particulière passée entre celui-ci et l'État. Elle compléterait au plan de la gestion de la trésorerie celle qui existe déjà sur les objectifs et la gestion entre la CCMSA et le ministère de l'agriculture.

QUESTION 4

Dans sa monographie consacrée au budget du ministère de l'agriculture et de la pêche, s'agissant de la définition d'objectifs et d'indicateurs de gestion, la Cour des comptes estime que « *l'examen des objectifs associés aux différents agrégats et des indicateurs dont ils sont assortis fait apparaître de sérieuses insuffisances* ».

Quelles sont ses préconisations pour parvenir à une meilleure définition d'objectifs et d'indicateurs de gestion ?

Réponse

Les développements de la synthèse ministérielle consacrée au ministère de l'agriculture et de la pêche auxquels la Commission des finances du Sénat fait référence se bornaient à formuler des observations sur les objectifs et indicateurs associés aux agrégats budgétaires tels qu'ils se présentaient dans le « bleu » annexé au projet de loi de finances 2002, refondus et affinés par rapport au projet de loi de finances 2001.

Ces observations n'entendaient préjuger de l'état d'avancement ni des travaux engagés par le ministère de l'agriculture pour mettre en œuvre les dispositions de la loi organique du 1^{er} août 2001 et notamment de son article 51-5 prévoyant que chaque programme est accompagné d'un projet annuel de performance présentant notamment les objectifs du programme et les résultats obtenus et attendus pour les années suivantes mesurés au moyen d'indicateurs précis, ni des travaux engagés par le même ministère pour élaborer les indicateurs utiles au pilotage des résultats intermédiaires attendus de l'activité de ses services dans le cadre du développement du contrôle de gestion, conformément aux orientations définies dans la circulaire interministérielle du 21 juin 2001.

S'agissant des indicateurs à mettre en place dans le cadre du développement du contrôle de gestion, la Cour n'a pas été en mesure d'apprécier l'état d'avancement réel des travaux engagés par le ministère de l'agriculture en la matière, faute d'avoir pu disposer avant la rédaction de la synthèse ministérielle du plan triennal de développement du contrôle de gestion 2002-2004 qui devait être finalisé par le ministère pour le printemps 2002, conformément aux orientations de la circulaire interministérielle du 21 juin 2001. La Cour ne peut qu'encourager le ministère de l'agriculture à tenir compte, dans ses réflexions et travaux, des premières leçons qui ont pu

être tirées des expériences menées dans d'autres ministères, notamment par le comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics dans son rapport de juin 2001 sur la mise en place d'indicateurs de résultat dans les ministères de la justice, de l'éducation nationale et de l'intérieur.

S'agissant des objectifs des programmes et des indicateurs de résultats associés à ces objectifs au sens de la loi organique du 1^{er} août 2001, la Cour ne saurait se prononcer à ce stade, dans la mesure où l'élaboration des « nouveaux contenus des budgets ministériels »²⁰ définis par la loi organique (structuration des budgets en programmes et actions et identification de leurs coûts, formulation des objectifs des programmes et mesure des résultats) s'inscrit dans un plan de mise en œuvre²¹ qui se déploiera sur la période 2002-2005. En effet, la présentation des budgets par agrégats introduite dans le budget 1997 en complément de la présentation par chapitres et enrichie depuis le budget 2000 d'objectifs et d'indicateurs associés ne constitue pour l'heure qu'une préfiguration de ces nouveaux contenus budgétaires qui devront être définitivement élaborés pour le PLF 2006.

La Cour, en relevant les insuffisances des objectifs et indicateurs associés aux agrégats budgétaires présentés dans les « bleus » annexés au projet de loi de finances 2002, entendait cependant souligner une des difficultés auxquelles les ministères ne manqueront pas de s'affronter dans leur travail de formulation des objectifs des programmes et d'élaboration des indicateurs pertinents pour en mesurer les résultats : il s'agit de la question de l'imputabilité des résultats.

Ainsi, la Cour relevait que les objectifs ultimes ou finals prenaient le pas sur les objectifs intermédiaires, et partant les indicateurs d'impact, associés aux objectifs finals, sur les indicateurs de réalisation, associés aux objectifs intermédiaires²². A titre d'illustration, le seul objectif intermédiaire associé à l'agrégat « multifonctionnalité de l'agriculture » était la maximisation du nombre de contrats territoriaux d'exploitation, les autres objectifs retenus étant des objectifs finals, tels que : maintenir l'élevage extensif ; maintenir une agriculture familiale ; maintenir une activité agricole dans les zones de montagne. Cette prédominance des objectifs finals sur les

²⁰ Circulaire du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie du 18 février 2002 relative à la mise en œuvre de la loi organique du 1^{er} août 2001.

²¹ plan de mise en œuvre de la loi organique du 1^{er} août 2001 arrêté par le CIRE du 15 novembre 2001

²² La grille d'analyse utilisée ici, qui n'est pas la seule possible, consiste à distinguer les trois niveaux d'indicateurs suivants en environnement public : les indicateurs de moyens, les indicateurs de réalisation, les indicateurs d'impact. Les premiers mesurent les moyens consommés par une action administrative donnée. Les seconds mesurent le résultat de l'action administrative en termes, non de fin ultime, mais d'objectifs opérationnels intermédiaires, tels que peuvent se les assigner des services qui n'ont qu'une marge d'action limitée (par exemple, nombre de contrôles de vitesse effectués). La mise en relation des indicateurs de réalisation et des indicateurs de moyens permet de suivre l'évolution de la productivité. Les derniers mesurent, quand c'est possible, « l'état de la nature » que l'action administrative cherche à modifier ultimement (par exemple, le nombre d'accidents sur la route).

objectifs intermédiaires était conforme aux orientations de la circulaire du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie du 2 février 2001 relative à la présentation des agrégats budgétaires dans le cadre de la préparation du PLF 2002, qui faisait valoir que les résultats finals constituaient la véritable raison d'être des actions administratives conduites et importaient davantage au citoyen que leurs résultats intermédiaires. Il reste, comme cela n'a pas échappé à l'auteur de la même circulaire²³, que les services n'ont pas directement pris sur ces objectifs finals et qu'il n'apparaît dès lors ni pertinent ni équitable d'apprécier l'efficacité de leur action selon le niveau des résultats obtenus par rapport aux objectifs fixés.

²³ « L'appropriation des résultats finals par l'administration se heurte à la difficulté d'attribuer ces résultats à l'action propre des services, dans la mesure où ils dépendent le plus souvent d'un ensemble vaste de facteurs. »

QUESTION 5

La Cour des comptes estime, dans son rapport, qu'il convient de mieux distinguer le solde conjoncturel, qui dépend de la situation de l'économie, du solde structurel, calé sur la tendance de moyen terme de la croissance. Peut-elle retracer pour les cinq dernières années la répartition du solde budgétaire entre solde structurel et solde conjoncturel et expliciter la méthode lui permettant de parvenir à un tel résultat ?

Réponse

Le solde budgétaire des administrations publiques (et, en leur sein, de l'Etat), à législation constante et indépendamment de toute mesure discrétionnaire, dépend de la situation économique:

- les recettes fiscales lui sont très sensibles, à des degrés divers suivant les impôts (ainsi, les variations conjoncturelles du produit de l'impôt sur les sociétés sont les plus marquées), et avec un décalage dans le temps qui dépend des modalités de perception.

- certaines catégories de dépenses des administrations publiques varient également avec la conjoncture, principalement en matière d'assurance-chômage.

Dans les deux cas, les variations conjoncturelles jouent un rôle contracyclique (baisse des recettes et hausse des dépenses en bas de cycle ; situation inverse en haut de cycle) : c'est le jeu des « stabilisateurs automatiques », largement étudié dans la littérature économique²⁴.

La distinction entre « solde budgétaire structurel » des administrations publiques, et « solde conjoncturel » a pour objectif d'isoler les effets de la conjoncture afin d'améliorer l'analyse de la situation budgétaire.

²⁴ cf par exemple, pour une analyse récente : Van den Noord (P.), *The size and tole of automatic fiscal stabilizers in the 1990s and beyond*, Economic department working papers n°230, OCDE, 2000.

1. Les méthodes de calcul du solde structurel

Cette décomposition du solde budgétaire comporte en général deux étapes²⁵ : 1/ l'estimation du niveau du PIB tendanciel ou potentiel, et de l'écart de PIB²⁶ ; 2/ le calcul du solde conjoncturel associé à cet écart de PIB. Le solde structurel est ensuite calculé par simple différence entre le solde effectif et le solde conjoncturel.

a/ Le calcul du PIB tendanciel ou potentiel

Il peut être réalisé selon des méthodes diverses²⁷ que l'on peut regrouper en deux familles principales :

- méthodes « statistiques » consistant, sans référence à une modélisation économique, à isoler la tendance d'évolution à moyen terme du PIB des fluctuations cycliques, afin de calculer le PIB « tendanciel ».

- méthodes « structurelles », qui reposent sur une modélisation explicite : le PIB « potentiel » est défini à l'aide d'une fonction de production, par référence au modèle de croissance néo-classique, comme celui qui permet le plein emploi des capacités de production (capital et travail) sans accélération de l'inflation²⁸.

Les méthodes structurelles tendent à être privilégiées car elles donnent un fondement économique au concept de PIB potentiel (et donc de solde structurel), qui peut être utilisé pour analyser la situation conjoncturelle et orienter la politique économique. Dans cette approche, la valeur du PIB potentiel dépend de différents paramètres (spécification de la fonction de production, modalités de calcul du NAWRU et la productivité globale des facteurs, etc.)²⁹, ce qui explique la relative dispersion des estimations qui sont régulièrement publiées.

²⁵ on peut toutefois se référer à l'article d'Audenis (C.), Ménard (L.) et Prost (C.) dans la note de conjoncture de l'INSEE de mars 2001, qui présente une autre approche consistant à modéliser directement les interactions entre le solde budgétaire et le PIB (modèle dit « VAR structurel »).

²⁶ différence entre le PIB effectif et le PIB potentiel ou tendanciel

²⁷ cf par exemple, pour une revue récente des différentes méthodes : Giorno (G.), Richardson (P.), Roseveare (D.), Van den Noord (P.), *Estimating potential output, output gaps and structural budget balances*, OCDE, Economic department working papers, Paris, 1995.

²⁸ le taux de chômage étant donc égal au NAWRU (non-accelerating wage rate of unemployment), ou, selon une modélisation légèrement différente, au NAIRU (non-accelerating inflation rate of unemployment).

²⁹ cf, pour une analyse critique, le dossier présenté dans la revue *Economie internationale* (n°69, 1^{er} trimestre 1997).

b/ L'estimation de l'élasticité des dépenses et des recettes publiques par rapport au PIB

Plusieurs méthodes économétriques³⁰ permettent de calculer l'élasticité des différentes catégories de recettes, ainsi que des dépenses sensibles à la conjoncture (en général limitées aux dépenses d'assurance-chômage). On peut alors en déduire la sensibilité du solde budgétaire des administrations publiques au PIB : selon l'estimation la plus récente de l'OCDE³¹, une baisse du PIB de 1 % dégrade le solde budgétaire français de 0,46 point de PIB (chiffre proche de la moyenne de l'OCDE). Sur la base d'une estimation du PIB tendanciel ou potentiel, on peut alors calculer le solde structurel.

2. L'utilisation du solde structurel

Les estimations les plus récentes en provenance de différentes sources sont regroupées dans le tableau 1, étant entendu que la Cour des comptes, qui n'est un organisme d'études économiques, ne dispose pas de moyens autonomes permettant de calculer le solde structurel.

Les chiffres présentés sont relatifs au solde de l'ensemble des administrations publiques, aucune estimation n'étant disponible pour les différents sous-ensembles (Etat par exemple). Les prévisions pour 2002, antérieures à l'audit sur les finances publiques et à la présentation du projet de loi de finances pour 2003, ne sont plus pertinentes et ne sont pas présentées.

³⁰ cf Van den Noord (2000)

³¹ cf Van den Noord (2000)

Tableau 1 : les estimations du solde structurel des administrations publiques en France

	<i>1997</i>	<i>1998</i>	<i>1999</i>	<i>2000</i>	<i>2001</i>
<i>solde effectif</i> ³²	- 3,0	- 2,7	- 1,6	- 1,3	- 1,4
<i>solde structurel</i>					
estimation OCDE ³³	- 1,8	- 2,0	- 1,3	- 1,7	- 1,7
estimation Commission européenne ³⁴			- 1,7	- 1,7	- 1,6
estimation FMI ³⁵	- 1,0	- 1,6	- 1,0	- 1,2	- 1,3
estimation Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie (direction de la prévision) ³⁶				- 1,5	- 1,4

en % en PIB

Le tableau 1 montre la relative dispersion des estimations disponibles. Deux observations peuvent être faites à cet égard :

- d'une part, les estimations n'ont pas été réalisées exactement à la même période, ce qui peut expliquer une partie des différences.

- d'autre part, le solde structurel n'est pas calculé comptablement, mais sur la base d'une modélisation économique, ce qui le rend en partie dépendant des hypothèses faites. Pour cette raison, il est préférable de privilégier, soit l'analyse de la série des soldes structurels sur plusieurs années, soit la comparaison des soldes structurels, calculés selon la même méthode pour différents pays (ce qui fait tout l'intérêt des estimations des organisations internationales et de la Commission européenne³⁷).

³² *Rapport sur les comptes de la Nation 2001, septembre 2002.*

³³ *Perspectives économiques, juin 2002. Méthode structurelle. Le chiffre est donné en pourcentage du PIB potentiel.*

³⁴ *Public Finances in EMU, mai 2002. Méthode structurelle. Les services de la Commission, qui utilisaient précédemment une méthode statistique (filtre de Hodrick-Prescott), à compter de 2002, vont recourir préférentiellement à une méthode « fonction de production » à partir de 2002.*

³⁵ *World economic outlook, avril 2002. Méthode structurelle.*

³⁶ *chiffre 2000 : rapport économique, social et financier annexé au PLF 2002 ; chiffre 2001 : programme pluriannuel de finances publiques 2003-2005, décembre 2001. Méthode structurelle.*

³⁷ *étant observé que la nouvelle méthode de calcul du solde structurel par les services de la Commission a fait l'objet d'une discussion étroite avec les Etats-membres dans le cadre du Comité de politique économique.*

Malgré ces réserves, le concept de solde structurel est utile pour analyser la situation budgétaire dans une perspective de moyen terme et bien mesurer les conséquences des choix budgétaires tant en matière de dépenses que de recettes : telle est bien la position de la Cour des comptes dans le rapport sur l'exécution des lois de finances pour 2001 (p. 13). Pour autant, cet indicateur n'est évidemment pas suffisant à lui seul et doit être combiné avec d'autres : ainsi, seule la succession des soldes budgétaires effectifs et des soldes primaires (hors intérêts de la dette) permet de rendre compte de la dynamique de la dette publique.

Dans le cadre de la surveillance des politiques budgétaires au niveau communautaire, le rôle du solde structurel reste pour le moment limité :

- le critère de 3% du PIB fixé par le protocole n°20 annexé au Traité de Maastricht³⁸ s'apprécie en termes de solde budgétaire effectif des administrations publiques (au sens de la comptabilité nationale).

- en application de la résolution du Conseil européen relative au pacte de stabilité et de croissance (17 juin 1997) et du règlement n°1466/1997 du 7 juillet 1997, les programmes de stabilité³⁹ des Etats-membres doivent comporter « l'objectif à moyen terme d'une position budgétaire proche de l'équilibre ou excédentaire », qui s'apprécie en termes de solde effectif⁴⁰. Toutefois, le « code de conduite » adopté en juillet 2001 par le conseil ECOFIN marque une évolution, en indiquant explicitement que le solde structurel peut être utilisé pour apprécier la situation budgétaire « en plus du solde effectif » : d'ores et déjà, les analyses de la Commission européenne sur la situation budgétaire des Etats-membres vont très nettement dans ce sens⁴¹. En 2002, les avis du Conseil relatifs aux programmes de stabilité actualisés mentionnent explicitement le solde structurel dans 6 cas dont la France⁴².

³⁸ précisé par le règlement n°3605-93 du 22 novembre 1993

³⁹ programme pluriannuel de finances publiques, selon la terminologie retenue en France.

⁴⁰ cf par exemple, l'avis du Conseil du 12 février 2001, relatif au programme de stabilité actualisé de la France pour la période 2002-2004

⁴¹ cf par exemple : *Public finances in EMU- 2002*, mai 2002

⁴² avis du 12 février 2002, relatif au programme de stabilité actualisé de la France pour 2003-2005

QUESTION 6

En prenant comme référence l'année 2001, quel jugement porte la Cour des comptes sur le système européen des comptes – SEC 95 – et son application par la France ?

Réponse

Il n'appartient pas à la Cour de porter une appréciation sur l'architecture du SEC 95 dans la mesure où les dispositions qu'il contient ont force de loi, concernent l'ensemble des acteurs économiques et répondent à des exigences autant statistiques que comptables.

Ce système de comptes a été conçu pour permettre une analyse économique des flux et des stocks d'actifs et de passifs entre secteurs institutionnels et trouver pour chaque opération en partie double émanant de l'un d'entre eux une contrepartie également en partie double dans le reste de l'économie. Il fait donc appel à de nombreuses estimations, ne serait-ce que pour pouvoir passer des écritures « *en partie quadruple* » en l'absence de données comptables cohérentes et fiables pour les entreprises et pour les ménages.

L'INSEE est responsable du travail d'interprétation des manuels internationaux. Les comptes nationaux des administrations publiques sont établis, sous la coordination de l'INSEE, par une équipe d'une vingtaine d'experts de la comptabilité publique à partir des comptes publics détaillés centralisés par la direction générale de la comptabilité publique⁴³.

Il est possible cependant d'appréhender les enjeux du système européen de comptes pour les administrations publiques françaises à partir des problèmes d'interprétation qui ont été examinés avec la Commission européenne dans la période récente.

⁴³ *Le compte de l'Etat est établi, pour le budget général et les comptes spéciaux du Trésor hors comptes de commerce, à partir des données de la comptabilité budgétaire et, pour les opérations non budgétaires, à partir des comptes détaillés de la comptabilité patrimoniale, pour les budgets annexes et les comptes de commerce, à partir des comptes financiers (bilan et compte de résultat). Après le passage à la comptabilité d'exercice, ce sont les comptes détaillés du plan comptable de l'Etat qui seuls seront utilisés.*

Origine et finalité du SEC 95

Le système européen de comptes nationaux et régionaux dans l'Union européenne, dénommé « *SEC 95* », a été défini et mis en œuvre par un règlement (CE) n°2223/96 du Conseil du 25 juin 1996. Il s'est substitué au système européen de comptes économiques intégrés qui résultait d'un premier document adopté en 1970 sous la seule responsabilité de l'Office statistique des Communautés européennes et d'une version révisée de ce document (« *SEC deuxième édition* ») en 1979.

Le SEC 95, qui s'est inspiré du système de comptes nationaux des Nations-Unies (SCN 93), a constitué une étape importante dans le développement de la comptabilité nationale. Il a conduit en effet à la mise en place d'un système de comptes complets présenté en flux et en encours, fondé sur le principe d'un enregistrement comptable des opérations en droits constatés et applicable à tous les secteurs institutionnels (sociétés non financières et entreprises individuelles, sociétés financières, administrations publiques, ménages, opérations avec le reste du monde).

Les données chiffrées obtenues dans ce nouveau cadre sont essentielles à la définition et au suivi des politiques économiques et sociales de l'Union européenne et de ses Etats membres. Elles sont utilisées pour le pilotage de la politique monétaire de l'Eurosystème comme pour la détermination des conditions d'éligibilité aux fonds structurels et pour le calcul des ressources propres de l'Union. Elles facilitent les comparaisons internationales.

Etant la seule base comptable harmonisée entre les Quinze, il est logique que ce système de comptes ait été retenu pour assurer la surveillance des déficits publics et du niveau de la dette publique effective des Etats membres⁴⁴, conformément aux dispositions de l'article 104 du traité CE et du protocole annexé qui est relatif à la procédure sur les déficits excessifs, et en application du règlement n°3605/1993 du 22 novembre 1993 révisé⁴⁵ et du pacte de stabilité et de croissance qui a été adopté par les chefs d'Etat et de gouvernement le 17 juin 1997. Toutefois, le respect des critères de convergence lors du passage en troisième phase de l'Union économique et monétaire (chiffres de l'année 1997) a été apprécié selon le SEC 79 et, pour ce

⁴⁴ La dette publique des administrations publiques au sens du traité de Maastricht est calculée à partir du tableau des opérations financières de la comptabilité nationale, mais n'est pas présentée en droits constatés. Ainsi les intérêts courus non échus et les charges à payer ne sont pas pris en compte. Elle est évaluée en valeur brute, sans déduire les créances des administrations publiques sur d'autres organismes, et en valeur faciale alors que dans les comptes nationaux elle est en valeur de marché.

⁴⁵ Ce règlement a fait l'objet, depuis son entrée en vigueur de deux modifications, l'une afin de préciser les notions de déficit public, d'investissement public et de dette publique (règlement n°475/2000 du 28 février 2000), l'autre afin de tirer les conséquences de la prise en compte des contrats d'échange de taux d'intérêt dans le calcul du déficit public notifié (par règlement n°351/2002 du 25 février 2002).

qui concerne la France, en base 80 qui en était très proche. Le SEC 95 a donc été appliqué, pour la première fois, pour la transmission à la Commission européenne (Office statistique des Communautés européennes ou Eurostat) des données de comptabilité nationale des Etats membres en avril 1999.

Les soldes de finances publiques, des encours de dette publique et des ratios de Maastricht⁴⁶ sont notifiés à Eurostat deux fois par an, au 1^{er} mars et au 1^{er} septembre. Ces notifications sont jumelées à des prévisions d'évolution du PIB et des finances publiques, qui n'ont pas vocation à être publiées et qui se réfèrent aux programmes triennaux que les gouvernements sont tenus de déposer tous les ans. Cette procédure revêt, depuis le passage à l'euro, une importance accrue. Eurostat vérifie les données qui lui sont communiquées fin février et les publie autour du 20 mars, le cas échéant en les assortissant de réserves qui doivent être levées avant le 1^{er} juillet.

Pour les données de l'année 2001, Eurostat a indiqué, dans son communiqué du 21 mars 2002, qu'elle n'était pas en mesure de certifier les chiffres notifiés par la Grèce, l'Autriche et le Portugal en raison d'un manque d'information, respectivement sur les obligations convertibles en actions et autres participations, sur le montant des recettes fiscales encaissées en 2001 et dues au titre des années antérieures, enfin sur les apports en capital aux entreprises publiques qui étaient traités comme des acquisitions d'actions et de participations sans effet sur le déficit public. Des difficultés sont apparues également avec l'Italie sur la « *titrification* » de créances fiscales. Les réserves ont été levées et les difficultés résolues après rectification des données notifiées par les Etats membres concernés.

S'agissant de la France, les comptes nationaux des administrations publiques donnent lieu à deux publications par an :

- d'une part, au début du mois de mars, pour les informations relatives au déficit public notifié, à la dette publique notifiée, aux dépenses et recettes et aux prélèvements obligatoires, informations qui correspondent aux données notifiées à Eurostat fin février ;

- d'autre part, fin avril, pour la présentation de l'ensemble des comptes nationaux, les chiffres étant alors présentés en séries⁴⁷.

⁴⁶ Ils sont calculés par rapport aux valeurs de référence visées à l'article 104, paragraphe 2, du traité CE et précisées dans le protocole sur la procédure concernant les déficits excessifs : 3% pour le rapport entre le déficit prévu ou effectif et le produit intérieur brut aux prix du marché ; 60% pour le rapport entre la dette publique et le même produit intérieur brut.

⁴⁷ On dispose alors de données qui sont provisoires pour l'exercice clos, semi-définitives pour l'exercice précédent et définitives pour les exercices plus anciens.

Pour les comptes 2001, le déficit public effectif, publié par l'INSEE le 12 mars 2002, est de -33 692 M€. Il a été majoré de 111 M€ lors de la publication des comptes complets le 26 avril, à la suite de révisions tenant compte d'informations disponibles dans l'intervalle. La Cour en a rendu compte dans son dernier rapport sur l'exécution des lois de finances.

Les implications du nouveau système pour les administrations publiques françaises

La mise en œuvre du SEC 95 s'est traduite, pour l'appréciation du besoin de financement (capacité de financement) du secteur des administrations publiques en France, par plusieurs modifications par rapport à la base précédente. Celles-ci concernent principalement la définition du périmètre, le passage en droits constatés, le traitement des recettes de privatisation et la gestion active de la dette.

Le périmètre

Au sens du SEC 95, le secteur des administrations publiques comprend l'administration publique centrale, les administrations publiques locales (collectivités territoriales et établissements publics locaux) et les administrations de sécurité sociale. Le sous-secteur de l'administration publique centrale est lui-même subdivisé en deux parties, l'Etat et les organismes divers d'administration centrale ou ODAC. La catégorie des ODAC est plus importante en France que dans les autres Etats membres⁴⁸.

L'application des nouvelles règles communautaires a nécessité certains reclassements, au demeurant peu nombreux, car le système français antérieur en était déjà très proche. Ainsi les unités publiques ont été considérées comme marchandes ou non marchandes selon que le produit des ventes couvrait plus ou moins de 50% des coûts de production. En fonction de ce critère, les CROUS, l'UGAP, les syndicats communaux et les régies ont été classés parmi les sociétés non financières. De même, la COFACE, les mutuelles du code de la mutualité et les institutions de prévoyance ont rejoint les sociétés d'assurances.

Les structures de défaisance (EPFR, CDR, EPRD, SGGP) sont des ODAC et, par voie de conséquence, ont contribué à aggraver le besoin de financement des administrations publiques, alors qu'elles étaient ou auraient été classées dans le SEC 79 parmi les sociétés financières. Dans la période

⁴⁸Elle regroupe les établissements publics et autres organismes à caractère administratif auxquels l'Etat a confié des compétences fonctionnelles spécialisées, soit près de 750 entités différentes.

récente, il a été décidé de ranger le Fonds de réserve des retraites (FRR) parmi les ODAC et le FOREC parmi les administrations de sécurité sociale.

b) Le passage en droits constatés

Le nouveau système de comptes SEC 95 préconise un enregistrement des opérations en droits constatés.

Les créances de l'Etat et des administrations de sécurité sociale non recouvrables sont portées en transfert en capital des agents bénéficiaires, leur montant étant déterminé en rapprochant les impôts et cotisations dus d'une part et les encaissements d'autre part. Il est tenu compte des montants peu susceptibles d'être perçus en appliquant aux rôles et aux déclarations un coefficient d'abattement évalué sur la base de l'expérience acquise.

Comme en comptabilité d'entreprise, le service de la dette est enregistré en intérêts courus et non plus en intérêts échus. Les primes et décotes sont comptabilisés en intérêts répartis sur la durée de vie du titre.

c) Les recettes de privatisation

Bien que la confusion continue à être faite, il convient de rappeler que les recettes de privatisation n'ont plus aucune incidence sur le besoin de financement de l'Etat et sont traitées dans le compte financier.

Les comptables nationaux considèrent, en effet, à juste titre, qu'une opération de mise sur le marché d'une entreprise publique consiste pour l'Etat à substituer un actif financier, les liquidités obtenues par la vente des titres, à un autre actif financier, les actions détenues dans l'entreprise publique.

d) La gestion active de la dette

En application du règlement (CE) n°2558/2001 du 3 décembre 2001, les gains ou pertes d'intérêts sur contrats d'échanges de taux d'intérêt résultant des opérations de gestion active de la dette affectent le besoin de financement des administrations publiques. En 2001, les gains d'intérêt ont représenté 20 M€ au titre de la gestion active de la dette de l'Etat et 300 M€ au titre de la CADES. Ils sont calculés en droits constatés comme dans le compte général de l'administration des finances.

Un effort continu d'interprétation et de vérification des données

Depuis sa publication, le SEC 95 a été modifié ou complété à plusieurs reprises⁴⁹. Il a fait aussi l'objet, depuis sa parution, d'un important travail d'interprétation, de mise en cohérence, de vérification et d'acceptation des données qui rentrent dans le calcul du déficit public. Ce travail est conduit sous la responsabilité d'Eurostat et en concertation avec les représentants de la BCE et des Etats membres (instituts nationaux de statistiques et banques centrales nationales) au sein de comités de la Commission⁵⁰.

Eurostat effectue des missions dans les Etats membres pour vérifier les modalités d'application du SEC 95 et prend des décisions d'interprétation. Une réunion a lieu traditionnellement avec l'INSEE, en fin d'année, pour passer en revue les problèmes de traitement comptable des opérations des administrations publiques pour l'exercice qui s'achève. Elle sert également à recueillir de l'information sur le traitement envisagé pour les opérations futures déjà connues. Un manuel SEC 95 a été rédigé sur tous les problèmes comptables et statistiques qui se sont posés au cours des dernières années sur le déficit public et la dette publique.

Les décisions les plus récentes d'interprétation ont porté sur l'attribution des licences de téléphonie mobile (UMTS) qui concernait le Royaume-Uni, l'Allemagne, la France et l'Italie (juillet 2000), sur la titrisation des actifs financiers ou non financiers qui concernait l'Autriche, la Finlande, la Grèce, l'Irlande et l'Italie (juillet 2002), enfin sur le traitement des pièces et des billets non retournés dans le cadre du passage à l'euro fiduciaire qui concernaient les Quinze⁵¹.

⁴⁹ Outre le règlement du 3 décembre 2001, les modifications ont porté notamment sur l'élaboration d'un ensemble complet de comptes trimestriels du secteur des administrations publiques (règlement (CE) n°264/2000 du 3 février 2000) et la comptabilisation des impôts et cotisations sociales (règlement (CE) n°2516/2000 du 7 novembre 2000).

⁵⁰ Il s'agit essentiellement du comité des statistiques monétaires, financières et de balance des paiements, du groupe de travail des comptes nationaux et du groupe de travail des comptes financiers.

⁵¹ Il a été décidé que les gains provenant des billets non retournés seraient traités comme une pure opération financière (en l'occurrence un retrait de capital) sans aucune incidence sur le besoin de financement (capacité de financement) de l'Etat. En comptabilité nationale, on considère en effet que le culot d'émission, qui est viré sur le compte du Trésor à la Banque de France et correspond au montant de la dette relative aux billets qui ne peut plus être exigée à l'issue d'une période de dix ans après la perte du cours légal, est assimilable à un abandon de créance involontaire par les porteurs de billets. Il en sera de même pour les avances sur culot d'émission qui figureront dans le compte financier en autres comptes à recevoir. Quant aux pièces, le solde très positif, qui devrait être constaté en 2002 sur le compte des monnaies métalliques et qui contribuera à améliorer le solde d'exécution des lois de finances, sera neutralisé dans le déficit notifié et traité comme une opération financière. A l'issue du délai légal, en 2005, une annulation de dette du Trésor et un enrichissement corrélatif de l'Etat seront enregistrés dans le compte des autres changements d'actifs.

Les enjeux de l'application du SEC 95 par la France

Les conditions d'application par la France du SEC 95 font l'objet d'un dialogue constant entre l'INSEE et Eurostat.

Puisque la question lui est posée par le Parlement, la Cour souhaite appeler l'attention sur les sujets qui requièrent une attention particulière.

a) La qualité des données comptables

Pour l'établissement du compte de l'Etat, des organismes divers d'administration centrale (ODAC) et des administrations de sécurité sociale, les comptables nationaux utilisent des données comptables qu'ils s'efforcent d'agréger dans un format commun.

Des corrections en droits constatés sont apportées à un certain nombre de données issues de la comptabilité budgétaire et en cohérence avec la comptabilité patrimoniale⁵². Mais l'ensemble des corrections faites ne représente qu'à peine 0,01% du PIB.

Ces corrections appellent de la part de la Cour plusieurs observations :

- Comme elle a eu l'occasion de le relever dans ses deux derniers rapports sur l'exécution des lois de finances, les corrections en droits constatés ne sont pas identiques en comptabilité nationale et en comptabilité patrimoniale, alors que l'une et l'autre partent des données de comptabilité budgétaire. Des tableaux de passage sont inclus dans le rapport de présentation du CGAF, mais les commentaires faits pour expliquer l'origine des écarts sont encore insuffisants.

- La comptabilité nationale est tributaire des données de comptabilité générale qui ne sont pas tenus en droits constatés, qu'il s'agisse pour l'Etat de l'ensemble du secteur de la dépense (en particulier pour les charges à payer) ou d'une partie des recettes (en particulier pour les recettes de TVA dont les produits à recevoir sont estimés et pour les recettes non fiscales dont les produits à recevoir ne sont pas identifiés). Les corrections auxquelles les

⁵² Ces corrections concernent de manière usuelle les impôts sur rôles, les primes et décotes à l'émission, les intérêts courus non échus, le décalage temporel de la TVA et de la TIPP. D'autres décalages comptables sont pris en compte (versements du RMI et de l'allocation destinée aux parents isolés, pensions de La Poste, report de versement de la CADES de 1999, arrêté de transfert des charges de compensation démographique).

comptables nationaux procèdent de leur propre initiative demeurent partielles⁵³.

- Ce n'est que lorsque l'Etat se sera doté d'une comptabilité d'exercice conforme aux dispositions de la loi organique du 1^{er} août 2001, et lorsque l'ensemble des recommandations formulées par la Mission interministérielle de réforme de la comptabilité des organismes de sécurité sociale aura été mis en œuvre (plan comptable unique obligatoire depuis le 1^{er} janvier 2002, amélioration du processus de centralisation des informations comptables en application du décret du 19 septembre 2001, mise en place des structures chargées d'assurer la fiabilité des comptes annuels et de veiller au respect à l'adaptation des règles comptables)⁵⁴, que le compte des administrations publiques pourra être considéré comme remplissant pleinement les exigences du SEC 95.

La pleine application des règles du SEC 95 dépend donc dans une certaine mesure de l'aboutissement des chantiers ouverts pour la mis en œuvre de la nouvelle loi organique (établissement des normes de comptabilité publique, modernisation des systèmes d'information comptable et réorganisation de la chaîne de la dépense).

b) Le traitement des licences UMTS

La décision d'Eurostat du 14 juillet 2000 d'accepter que le produit des licences UMTS vienne réduire le besoin de financement de l'Etat paraît fondée dans son principe, encore que l'Etat ait enregistré une recette sur un actif qui ne préexistait pas dans sa comptabilité. Pour les deux premiers opérateurs, la vente des licences UMTS a amélioré de 1 238 M€ le besoin de financement de l'Etat en 2001.

Mais le choix de comptabiliser les droits d'entrée pour l'attribution des licences en une seule fois, lors de leur versement, et la location des fréquences, à compter du démarrage de l'activité en fonction du chiffre d'affaires réalisé par l'opérateur, est contestable au plan comptable. Il n'est rendu possible que parce que deux actifs ont été distingués, un actif corporel non produit, les fréquences, et un actif incorporel, les licences, alors qu'il s'agit d'un seul et même investissement. Il aurait été plus conforme aux principes comptables de prudence et de bonne information d'étaler, sur la période de réalisation des investissements, la comptabilisation des droits de licences ou au moins de provisionner dans les comptes de l'Etat le risque de renégociation des conditions d'octroi.

⁵³ Les dépenses engagées pour la construction du porte-avions Charles De Gaulle ont fait l'objet de corrections parce que les comptables nationaux disposaient des données de comptabilité commerciale des fournisseurs, mais il s'agit d'un cas exceptionnel.

⁵⁴ Voir à ce titre le chapitre V du dernier rapport de la Cour sur la sécurité sociale.

Il convient en tout état de cause de maintenir la double présentation du besoin de financement de l'Etat avec et sans le produit des licences UMTS.

c) La comptabilisation des impôts et cotisations sociales

S'agissant des impôts et cotisations sociales en droits constatés, la France enregistre tantôt des montants encaissés éventuellement corrigés d'un décalage comptable (TVA, TIPP, impôt sur les sociétés), tantôt des montants notifiés (cotisations sociales, impôts sur rôle à la date d'émission dudit rôle) nets d'éventuels dégrèvements.

Elle neutralise ensuite les montants notifiés peu susceptibles d'être recouverts par un transfert en capital des administrations publiques vers les secteurs concernés conformément aux dispositions du règlement (CE) n°2516/2000 du 7 novembre 2000 susmentionné.

Bien que ce transfert en capital soit calculé par type de prélèvement sur la base de la différence entre les montants notifiés et les montants encaissés, son mode de calcul ne repose pas sur des données comptables individualisées. Il en est de même pour le provisionnement des créances fiscales dans la comptabilité patrimoniale de l'Etat qui a été introduit à la clôture de l'exercice 1999 et qui est fondé sur une méthode de calcul des prévisions d'encaissements futurs à partir du stock de restes à recouvrer.

d) Les versements des entreprises publiques à l'Etat

A la fin de l'année 2001, Eurostat s'est inquiété du risque que les versements des entreprises publiques à l'Etat, qui ont fortement augmenté en 2001, ne soient prélevés sur leurs réserves, ce qui obligerait à les assimiler à des retraits de capital et à les exclure de l'amélioration du besoin de financement de l'Etat. Cela visait en particulier EDF-GDF, la COFACE et la Caisse des dépôts et consignations.

L'INSEE a pu rassurer les services de la Commission européenne en montrant qu'ils n'avaient classé ces versements en opérations non financières qu'après avoir vérifié qu'ils étaient financés par le revenu de l'entreprise et non pas par des ventes d'actifs, des plus-values ou des réserves accumulées.

Pour EDF-GDF, la Cour a fait des constatations qui rejoignent les préoccupations de la Commission et s'est satisfaite des réponses que l'Etat lui a apportées.

De même, on peut admettre que le financement par l'Etat de la COFACE et les récupérations sur sinistres soient traités de façon symétrique en opérations non financières.

On peut s'interroger, en revanche, sur le traitement comptable de la rémunération versée par la Caisse des dépôts et consignations au titre de la garantie donnée par l'Etat sur les fonds d'épargne (199,1 Md€ intérêts capitalisés compris au 31 décembre 2001). Jusqu'à présent, ces versements qui ont représenté, en 2001, 3,05 Md€ (20 MdF) étaient considérés comme des impôts. Ils devraient être traités comme un dividende lors du prochain changement de base comptable (passage de la base 95 à la base 2000). Ce changement semble contestable, au plan des principes comptables, puisque les fonds d'épargne ne sont pas la propriété de l'Etat, ne figurent pas dans sa comptabilité et ne sont pas non plus consolidés avec la section générale de la Caisse des dépôts et consignations. Mais les comptables nationaux définissent la propriété selon des critères plus larges que la seule définition juridique de la propriété.

e) Le respect de la frontière entre les activités marchandes et les activités non marchandes

En 2001, l'application du critère de 50% pour déterminer si une entreprise publique a une activité marchande a posé problème pour Charbonnages de France. Cette entreprise publique a finalement été maintenue dans les sociétés non financières au titre de l'année 2000.

Les préoccupations d'Eurostat sur le respect de cette frontière sont valides, et les justifications apportées en 2002 sur le caractère d'activité majoritairement marchande de Charbonnages de France et de Réseau Ferré de France devront être attentivement examinées pour les comptes 2002.

TABLEAU COMPARATIF

Texte du projet de loi

Texte adopté par
l'Assemblée nationale

Article 1^{er}

Article 1^{er}

Les résultats définitifs de l'exécution des lois de finances pour 2001 sont arrêtés aux sommes mentionnées ci-après :

Sans modification.

	<i>(En francs)</i>		
	Charges	Ressources	Solde
A.- OPÉRATIONS À CARACTÈRE DÉFINITIF			
<i>Budget général</i>			
Recettes brutes ^(a)		1.953.251.870.770,52	
<u>A déduire</u> : Dégrèvements et remboursements d'impôts		398.211.304.458,24	
Recettes nettes		1.555.040.566.312,28	
Dépenses ordinaires civiles brutes.....	1.870.949.063.110,53		
<u>A déduire</u> : Dégrèvements et remboursements d'impôts	398.211.304.458,24		
Dépenses ordinaires civiles nettes.....	1.472.737.758.652,29		
Dépenses civiles en capital	106.948.287.808,97		
Dépenses militaires	182.670.357.762,35		
Total pour le budget général.....	^(b) 1.762.356.404.223,61	1.555.040.566.312,28	- 207.315.837.911,33
<i>Comptes d'affectation spéciale à caractère définitif</i>			
Recettes		45.530.641.820,91	
Dépenses ordinaires civiles	23.325.644.132,68		
Dépenses civiles en capital	21.194.406.928,00		
Total pour les comptes d'affectation spéciale ..	44.520.051.060,68	45.530.641.820,91	1.010.590.760,23
Totaux (budget général et comptes d'affectation spéciale)	1.806.876.455.284,29	1.600.571.208.133,19	- 206.305.247.151,10
<i>Budgets annexes</i>			
Aviation civile.....	9.519.808.769,00	9.519.808.769,00	
Journaux officiels	1.252.620.115,92	1.252.620.115,92	
Légion d'honneur	132.294.538,98	132.294.538,98	
Monnaies et médailles	1.247.344.833,82	1.247.344.833,82	
Ordre de la Libération	7.100.854,42	7.100.854,42	
Prestations sociales agricoles	100.566.068.060,02	100.566.068.060,02	
Totaux pour les budgets annexes.....	112.725.237.172,16	112.725.237.172,16	"
Totaux des opérations à caractère définitif (A)....	1.919.601.692.456,45	1.713.296.445.305,35	- 206.305.247.151,10
B.- OPÉRATIONS À CARACTÈRE TEMPORAIRE			
<i>Comptes spéciaux du Trésor</i>			
Comptes d'affectation spéciale à caractère temporaire	15.513.575,78	6.403.974,08	- 9.109.601,70
Comptes de prêts	3.865.985.890,22	5.641.353.457,62	1.775.367.567,40
Comptes d'avances	400.210.770.824,47	401.077.468.937,38	866.698.112,91
Comptes de commerce (résultat net)	3.734.537.549,33		- 3.734.537.549,33
Comptes de règlement avec les gouvernements étrangers (résultat net).....	- 22.291.236,91		22.291.236,91
Comptes d'opérations monétaires hors FMI (résultat net)	2.697.077.692,34		- 2.697.077.692,34
Totaux des opérations à caractère temporaire hors FMI (B)	410.501.594.295,23	406.725.226.369,08	- 3.776.367.926,15
Solde d'exécution des lois de finances hors FMI (A+B).....	"	"	- 210.081.615.077,25
Solde d'exécution des lois de finances hors FMI, hors FSC	"	"	- 210.161.238.915,57

Texte du projet de loi

(a) Après déduction des prélèvements sur recettes de l'Etat (303.051.898.120,54 F) au profit des collectivités locales et des Communautés européennes.
(b) Le montant des dépenses brutes du budget général s'établit à 2.160.567.708.681,85 F.

Article 2

Le montant définitif des recettes du budget général de l'année 2001 est arrêté à 1.953.251.870.770,52 F. La répartition de cette somme fait l'objet du tableau A annexé à la présente loi.

Article 3

Le montant définitif des dépenses ordinaires civiles du budget général de 2001 est arrêté aux sommes mentionnées au tableau ci-après. Les crédits ouverts sont modifiés comme il est dit au même tableau et répartis par ministère conformément au tableau B annexé à la présente loi.

(En francs)

Désignation des titres	Dépenses	Ajustements de la loi de règlement	
		Ouvertures de crédits complémentaires	Annulations de crédits non consommés
I.- Dette publique et dépenses en atténuation de recettes.....	660.060.908.499,52	1.340.395.029,37	4.815.486.529,85
II.- Pouvoirs publics.....	4.956.600.619,20	»	2.248.880,80

Article 4

Le montant définitif des dépenses civiles en capital du budget général de 2001 est arrêté aux sommes mentionnées au tableau ci-après. Les crédits ouverts sont modifiés comme il est dit au même tableau et répartis par ministère conformément au tableau C annexé à la présente loi.

Texte adopté par l'Assemblée nationale

Article 2

Sans modification.

Article 3

Sans modification.

Article 4

Sans modification.

Texte du projet de loi

**Texte adopté par
l'Assemblée nationale**

(En francs)

Désignation des titres	Dépenses	Ajustements de la loi de règlement	
		Ouvertures de crédits complémentaires	Annulations de crédits non consommés
V.- Investissements exécutés par l'Etat	24.727.556.791 ,94	»	24,06
VI.- Subventions d'investissement accordées par l'Etat.....	82.220.177.548 ,17	»	30,83

Article 5

Article 5

Le montant définitif des dépenses ordinaires militaires du budget général de 2001 est arrêté aux sommes mentionnées au tableau ci-après. Les crédits ouverts sont modifiés comme il est dit au même tableau et répartis conformément au tableau D annexé à la présente loi.

Sans modification.

(En francs)

Désignation des titres	Dépenses	Ajustements de la loi de règlement	
		Ouvertures de crédits complémentaires	Annulations de crédits non consommés
III.- Moyens des armes et services	111.662.246.809 ,56	192.989.853,26	722.556.538,70
TOTALIV	111.662.246.809	192.989.853,26	722.556.538,70

Article 6

Article 6

Le montant définitif des dépenses militaires en capital du budget général de 2001 est arrêté aux sommes mentionnées au tableau ci-après. Les crédits ouverts sont modifiés comme il est dit au même tableau et répartis conformément au tableau E annexé à la présente loi.

Sans modification.

(En francs)

Désignation des titres	Dépenses	Ajustements de la loi de règlement	
		Ouvertures de crédits complémentaires	Annulations de crédits non consommés
V.- Equipement	69.298.456.353, 93	»	44,07
VI.- Subventions			

Texte du projet de loi

**Texte adopté par
l'Assemblée nationale**

Article 7

Article 7

Le résultat du budget général de 2001 est définitivement fixé comme suit :

Sans modification.

Recettes	1.953.251.870.770,52 F
Dépenses.....	2.160.567.708.681,85 F
Excédent des dépenses sur les recettes.....	207.315.837.911,33 F

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

Article 8

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.

Sans modification.

(En francs)

Désignation des budgets	Totaux égaux en recettes et en dépenses	Ajustements de la loi de règlement	
		Ouverture de crédits complémentaires	Annulations de crédits non consommés
Aviation civile	9.519.808.769,00	849.646.655,96	87.219.446,96
Journaux officiels	1.252.620.115,92	44.615.717,96	17.105.094,04
Légion d'honneur	132.294.538,98	1.459.848,90	2.811.909,92
Monnaies et médailles	1.247.344.833,82	»	41.256.805,18
Ordre de la Libération	7.100.854,42	1.314.590,24	55.313,82
Prestations sociales agricoles...	100.566.068.060,02	3.862.832.964,05	807.764.904,03
TOTAUX	112.725.237.172,16	4.759.869.777,11	956.213.473,95

Texte du projet de loi

**Texte adopté par
l'Assemblée nationale**

Article 9

Article 9

I. – Les résultats des comptes spéciaux du Trésor dont les opérations se poursuivent sont arrêtés, pour 2001, aux sommes mentionnées au tableau ci-après. Les crédits et les 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.

Sans modification.

(En francs)

Désignation	Opérations de l'année 2001		Ajustements de la loi de règlement		
	Dépenses	Recettes	Ouvertures de crédits complémentaires	Annulations de crédits non consommés	Autorisations de découverts complémentaires
I.- Opérations à caractère définitif					
Comptes d'affectation spéciale	44.392.188.560,68	45.466.490.527,99	131.898.046,29	14.940.445.452,61	»
	44.392.188.560,68	45.466.490.527,99	131.898.046,29	14.940.445.452,61	»
II.- Opérations à caractère temporaire					
Comptes d'affectation spéciale	15.513.575,78	6.403.974,08	»	9,22	»
Comptes de commerce	25.780.756.525,61	22.046.218.976,28	»	»	»
Comptes de règlement avec les gouvernements		22.201.226,0			

Texte du projet de loi

**Texte adopté par
l'Assemblée nationale**

II. – Les soldes des comptes spéciaux du Trésor dont les opérations se poursuivent, sont arrêtés, à la date du 31 décembre 2001, aux sommes ci-après et répartis par ministère conformément au tableau I annexé à la présente loi.

(En francs)

Désignation des catégories de comptes spéciaux	Soldes au 31 décembre 2001	
	Débiteurs	Créditeurs
Comptes d'affectation spéciale : opérations à caractère définitif et à caractère temporaire		8.367.348.203,51
Comptes de commerce	9.809.320,09	4.426.727.857,15
Comptes de règlement avec les gouvernements étrangers.....	172.633.097,41	
Comptes d'opérations monétaires	64.328.334.430,15	12.307.719.095,06
Comptes de prêts	114.102.950.201,05	
Comptes d'avances	100.378.072.918,13	
TOTAUX.....	278.991.799.966,83	25.101.795.155,72

III. – Les soldes arrêtés au II sont reportés à la gestion 2002 à l'exception d'un solde débiteur de 563.862.426,68 F concernant les comptes d'opérations monétaires, d'un solde débiteur de 559.071.704,56 F concernant les comptes de prêts et d'un solde débiteur de 1.104.013.273,97 F relatif aux comptes d'avances qui font l'objet d'une affectation par l'article de transport aux découverts du Trésor.

Article 10

Article 10

Les résultats du compte spécial du Trésor définitivement clos au 31 décembre 2001 sont arrêtés aux sommes mentionnées au tableau ci-après. Les crédits sont modifiés comme il est dit au même tableau.

Sans modification.

(En francs)

Désignation	Opérations de l'année		Soldes au 31 décembre 2001		Ajustements de la loi de règlement	
	Dépenses	Recettes	Débit	Crédit	Ouvertures	Annulations
<i>Comptes d'affectation spéciale</i>						
902-23- Actions en faveur du développement des départements, des terri-toires et des collectivités territoriales d'outre-mer	127.862.500,00	64.151.292,92	»	49.934.843,09	»	43.387.703
TOTAL GÉNÉRAL	127.862.500,00	64.151.292,92	»	49.934.843,09	»	43.387.703

Texte du projet de loi

**Texte adopté par
l'Assemblée nationale**

Article 11

Article 11

Le solde débiteur des pertes et profits sur emprunts et engagements de l'Etat est arrêté au 31 décembre 2001 à la somme de 10.710.850.636,21 F conformément au tableau ci-après :

Sans modification.

(En francs)

Opérations	Dépenses	Recettes
Annuités non supportées par le budget général ou un compte spécial du Trésor	2.631.579.399,23	
b) Pertes et bénéfices de change		
- pertes de change sur engagements		
- bénéfices de change sur emprunts à long terme		
- bénéfices de change sur BTAN		
- bénéfices de change sur opérations diverses		
Dotations aux amortissements - Charges financières		
- dotations aux amortissements des suppléments résultant des indexations	19.711.472,62	
- dotations aux amortissements des décotes	6.503.099.398,64	
Quote-part des primes sur emprunts et BTAN		6.415.390.744,68
Pertes et profits divers sur emprunts et engagements		
- pertes sur emprunts à long terme	9.557.866.520,28	
- profits divers sur emprunts à long terme		1.644.213.916,72
- pertes sur BTAN	59.426.089,62	
- profits divers sur BTAN		
- pertes diverses		
- profits divers		1.227.582,78
TOTAUX	18.771.682.880,39	8.060.832.244,18
SOLDE	10.710.850.636,21	

Texte du projet de loi

**Texte adopté par
l'Assemblée nationale**

Article 12

(1) Article 12

Une perte de 661.783,67 F correspondant à la contre valeur de l'avoir en deutsche marks, détenu par l'ambassade de France, en Bosnie-Herzégovine, sur un compte ouvert dans une banque à Sarajevo, est définitivement apurée par transport en augmentation des découverts du Trésor.

Sans modification.

Article 13

(2) Article 13

Sont reconnues d'utilité publique, pour un montant de 2.026.142,18 F les dépenses comprises dans la gestion de fait des deniers de l'Etat, jugée par la Cour des comptes dans ses arrêts des 15, 19 et 22 février 1996, 17 janvier 2000 et 26 février 2001 au titre du ministère de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche.

Sans modification.

Article 14

Article 14

I. – Les sommes énumérées ci-après, mentionnées aux articles 7, 9 (III), 11 et 12, sont transportées en augmentation des découverts du Trésor :

Sans modification.

- Excédent des dépenses sur les recettes du budget général de 2001	207.315.837.911,33 F
- Résultat net du compte spécial du Trésor « Pertes et bénéfices de change » soldé chaque année	563.862.426,68 F
- Remises de dettes aux pays les moins avancés	559.071.704,56 F
- Perte sur le compte d'avances 903-52 « Avances aux départements sur le produit de la taxe différentielle sur les véhicules à moteur »	1.104.013.273,97 F
- Pertes et profits sur emprunts et engagements.....	10.710.850.636,21 F
- Pertes de trésorerie	661.783,67 F
Total I.– Augmentation des découverts du Trésor	220.254.297.736,42 F

II. – La somme visée à l'article 10 est transportée en atténuation des découverts du Trésor :

- Résultat net du compte spécial clos au 31 décembre 2001	49.934.843,09 F
Total II.– Atténuation des découverts du Trésor.....	49.934.843,09 F
Total net à transporter en augmentation des découverts du Trésor (I – II).....	220.204.362.893,33 F

Texte du projet de loi

**Texte adopté par
l'Assemblée nationale**
